

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

ÅRG. 66

1963

HÄFTE 4

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

DISTRIBUTÖR: CWK GLEERUP

Detta häfte kostar kr. 5:—

kommer att under år 1963 liksom hittills innehålla dels vetenskapliga uppsatser i statsvetenskap – »politik» i ordets äldre och mera omfattande bemärkelse –, statistik och ekonomi, dels en avdelning översikter och meddelanden, avsedd att hålla läsaren à jour med vad som händer och skrives å hithörande områden, dels slutligen mera ingående granskningar av utkommande statsvetenskaplig litteratur, framför allt svensk, men jämväl annan nordisk samt utländsk. Tidskriften vill framträda som ett organ för vetenskaplig orientering och diskussion i de ämnen, vilka falla inom den angivna ramen.

Fahlbeckska stiftelsens kollegium utgöres av professorerna NILS STJERNQUIST, HAKAN STRÖMBERG, C.-E. QUENSEL, C. WELINDER, GUY ARVIDSSON, J. ROSÉN, E. GJERSTAD, KRISTER HANELL, GÖSTA CARLSSON och O. BJURLING.

Tidskriften utgives under medverkan av professorerna i statskunskap samt i offentlig rätt vid rikets akademiska lärosäten. Redaktionen handhaves av professor em. E. FAHLBECK, Lund, som redaktionssekreterare och ansvarig utgivare, professor C. A. HESSLER, Uppsala (litteraturavdelningen), samt docent HANS MEIJER, Stockholm (avdelningen »Översikter och meddelanden»).

Tidskriften avses utkomma med fem häften om året. Prenumerationspriset för 1963 är 24 kr. pr år vid prenumeration direkt hos Statsvetenskaplig Tidskrifts Expedition, Lund (postgiro nr 27 95 65), samt 30 kr. per år vid beställning genom bokhandel. Studerande vid de akademiska lärosätena erhålla abonnemang till nedsatt pris genom anmälan till vederbörande lärare.

Eftertryck av tidskriftens artiklar och övriga innehåll utan angivande av källan förbjudes.

Lund jan. 1963.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL:

UPPSATSER:

FAHLBECK, ERIK, Författningsutredningens förslag till Regeringsform	357
STRÖMBERG, HAKAN, Om mänskliga och medborgerliga rättigheter	371
GRANFELT, HELGE, Sjöblockad som politiskt vapen	380
FOUGSTEDT, GUNNAR, Finlandssvenskarnas befolkningsfråga	400

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE:

Gustav III och Fredrik Carl Sinclair. Ett genmåle. Av YNGVE ROSANDER	415
Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages. Av GEORG HAHN	419

LITTERATURGRANSKNINGAR:

Torsten Gihl, Om freden och säkerheten. Anm. av STIG JÄGERSKIÖLD	455
Wolfgang Leonhard, Det nya Sovjet. Anm. av OLLE NYMAN	457
Earl Finbar Murphy, Water Purity. A Study in Legal Control of Natural Resources. Anm. av PER STJERNQUIST	462
Lars Erik Taxell, Rätt och humanitet. Anm. av PER STJERNQUIST	465
Tidskriftsöversikt. Av SVEN KINNANDER	469

FÖRFATTNINGSGRUNDLAGENS FÖRSLAG TILL REGERINGSFORM

NÅGRA REFLEXIONER

Av professor em. ERIK FAHLBECK, Lund

Kännetecknande för grundlag är dess egenskap av ramlag — lagkomplex som endast i stora drag, s. a. s. grovmaskigt täcker den verklighet, som avses, i detta fall det politiska livet. Annat är ej heller ändamålsenligt eller ens möjligt; en detaljreglering i likhet med civilrättens, straff- och processrättens regelsystem är lagtekniskt knappast realiserbar och uppenbart olämplig även med hänsyn till författningsbestämmelsernas typiska egenskap att vara underkastade försvårande formaliteter vid ändringar. Exempel på en modern grundlag som belamrats med orimligt många detaljstadganden utgör vår tryckfrihetsförordning 1949.

Grundlagens egenskap av ramlag ger stort spelrum åt praxis och doktrin. Det sammanhänger även med att författningsbestämmelsernas tillämpning ju närmast sker av politiker. Sedvanan och även doktrinen får av naturliga skäl här en helt annan vikt än beträffande annan lagstiftning, vars tillämpning ankommer å ämbetsmyndigheter. De senare skola enligt västerländsk ordning strikt följa lagar och förordningar, tillämpa dem, d. v. s. utöva förvaltning och jurisdiktion i enlighet med givna föreskrifter. I vår RF:s 47:de paragraf inskräpas dessa krav i hävd- och kärnfulla termer: domstolarna »skola efter lag och laga stadgar döma», förvaltningsmyndigheterna »skola förvalta de dem åliggande sysslor och värv, enligt de instruktioner, reglementen och föreskrifter, som redan givna äro eller framdeles kunna givas, lyda Konungens bud och befallningar och räcka varandra handen till fullgörande därav och av allt vad rikets tjänst utav dem fordrar». Förvaltningens och domstolsorganisationens personal måste såsom främsta ledstjärna ha legalitetskravet. Endast i viss, mycket begränsad omfattning äger förvaltningen och jurisdiktionen handla efter eget skön.

Den helt skönsmåssiga prövningen av uppkommande frågor till-

hör däremot politikern. Hans främsta uppgift består inte i strikt efterföljd av rättsordningen — förvaltning i vidsträckt bemärkelse — utan i att söka nyskapa eller omforma denna i samklang med hans politiska åskådning. Denna avgörande skillnad mellan statstjänstemannens uppgifter och politikerns är i själva verket grunden till att de regelkomplex, som avse den senares verksamhet måste vara så väsentligt rymligare, tillräckligt vaga för att möjliggöra den rent skönsmässiga verksamheten. Att konstitutionell sedvana, praxis, under sådana förhållanden lätt utvecklas och blir betydelsefull ligger i sakens natur, så också konstitutionell doktrin. 1809 års statskick utgör ett gott exempel härå. Riksdagens gradvis stegrade makt, ändande med det parlamentariska styrelseskicket, har skett sedvanemässigt. Exempel på doktrinen inflytande utgör utvecklingen av riksdagens finansmakt, överhuvudtaget hela budgetbehandlingen, statsrådsansvarets utformning, domstolarnas — än så länge något trevande — rätt att pröva lagstiftningens grundlagsenlighet.

När inträffar, kan med skäl frågas, att den skrivna författningens diskrepans med tillämpad praxis blir så väsentlig, att författningsjustering i stort, d. v. s. författningsändring blir nödvändig och bör tillgripas? Tidpunkten härför kan vare sig exakt eller objektivt fixeras. Att så nu är förhållandet med 1809 års RF synes dock vara ovedersägligt. Dess regelsystem svarar sedan länge ej mot tillämpningen. Konstitutionell sedvänja har i väsentlig omfattning trätt i stället för RF:s stadganden, ej sällan i direkt strid med dessa. Trots ett otal ändringar under årens lopp och till trots för sin ofta framhållna elasticitet framstår RF såsom klart otidsenlig. När i aug. 1954 den författningsutredning tillsattes, som nu avgivit sina förslag, konstaterades detta i direktiven för utredningen av justitieminister Zetterberg. Han angav såsom riktpunkt för utredningen att företaga en samlad översyn av demokratiens funktionsproblem och att på grundval därav genomföra en modernisering av vår författning. Såsom viktiga föremål för undersökning angav justitieministern frågorna om valsättet, folkrepresentationens uppbyggnad och funktionsätt, organisationsväsendets maktställning inom samhället, regeringens ställning och arbetsformer, statsrådets ansvarighet samt, i en senare anvisning, folkomröstningsinstitutet.

Författningsutredningens förslag avgåvos i mars d.å. De stå att läsa i SOU 1963: 16, (lagtexterna in extenso även i Svensk Juristtidning, 1963), och ha mer eller mindre utförligt refererats i pressen och i tidskrifter. Någon redovisning eller närmare skärskådan av

förslaget som helhet skall ej här företagas. Det innebär som bekant och i största korthet att nuvarande RF ersätts med en helt nyskriven författningsurkund, även den kallad regeringsform. Här är det parlamentariska statsskicket fastslaget i 1 kap. § 1, och utredningens majoritet föreslår övergång till en-kammarsystem. De frågor, som synas ha mest upptagit utredningen är just riksdagens uppbyggnad och sammansättning samt valsystemet. »Konungen är rikets statschef», kap. 1, § 3. Nyheter i förhållande till nuvarande regeringsform, värda allt beaktande, äro bl. a. förslagen, framförda tidigare i skilda sammanhang, om reformering av regeringsarbetet och av statsrådsansvarigheten, om en riksdagens lönelegation, omläggning av riksdagens arbetsformer, av utskottsväsendet, samt, en väsentlig sak, av budgetbehandlingen, förslag om delegation av svensk statsmakt till internationella organ, bestämmelser för krig och andra utomordentliga förhållanden. Lagtexterna åtföljas av synnerligen utförliga bilagor, somliga offentligtgjorda sedan årtal, med vetenskapligt underbyggda motiv samt redogörelser för utländska mötsvarigheter. Motiven till förslaget till regeringsform äro lämnade i SOU 1963: 17 (hela 522 sidor). Ett omfattande och förtjänstfullt arbete är nedlagt härpå.

Riksdagens sammansättning och valsättet utgöra utpräglat politiska frågekomplex, som ej nu skall beröras, lika litet som flertalet andra statsrättsliga institut tillhörande författningen. I stället kommer att i korthet diskuteras några principiella aspekter i anslutning till vad inledningsvis anförts.

Välkänd för statsvetenskapen är författningsurkundernas inslag av *fiktiva moment*, även på avgörande punkter. Fredrik Lagerroth har för svensk författningsrätts del analyserat detta i sin skrift från 1925 »Psykologisk verklighet och juridisk fiktion vid tillämpningen av Sveriges grundlag». Författningsutredningens ledande ambition ifråga om den nya RF har varit att, i enlighet med justitieministerns direktiv 1954, »form och realitet i författningsslivet bör bringas i bättre överensstämmelse med varandra». Men även utredningens förslag visar prov på juridisk fiktion — det ligger nu en gång för alla i statsskicksurkundernas natur.

Låt oss taga närmast i ögonen fallande exempel. Huvudstadsgandet, som inleder förslaget, kap. 1, § 1, lyder: »All statsmakt i Sveriges rike utgår från Sveriges folk», och samma kap., § 6: »Riksdagen företräder svenska folket». Vad är då »svenska folket»

i här avsedd bemärkelse? Ingalunda alla medborgare. Det måste förnuftigtvis avse det till riksdag och folkomröstning röstberättigade svenska folket, d. v. s. enligt förslaget kap. 6, § 2 de svenska medborgare som fyllt tjugo år och ej äro förklarade omyndiga. Men naturligtvis är »svenska folket» såväl enligt nu gällande rätt som enligt förslaget av helt annan omfattning än under tidigare epoker. Frihetstidens »maktägande ständer» likaväl som de riksens ständer som enligt 1810 års RO § 1 »äro svenska folkets representanter» bar ojämförligt mer fiktiva drag: riksdagen fördelad å de fyra för ändamålet privilegierade stånden representerade ju endast en bråkdel av landets till myndig ålder komna befolkning.

Författningsutredningen framhåller i motiven angelägenheten av att grundlagen är avfattad så att den i huvuddrag kan begripas av envar allmänintresserad medborgare och kan utnyttjas vid undervisningen i samhällskunskap i skolorna. Det må undras om de i kap. 1 sålunda avfattade huvudgrunderna är tillgängliga för skolornas tonårsklientel, som, om det fattar texten rätt, ännu inte räknas till »svenska folket» i statsrättslig bemärkelse.

Det folksuveränitetsbegrepp, som enligt förslagets kap. 1 § 1 avses inskrivet i vår författning — »All statsmakt — utgår från Sveriges folk» har gamla naturrättsliga anor. Förenta Staternas konstitution 1787, ingressen, uttalar, i sammandrag: »We the People of the United States, in Order to — — — promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America». — Den första franska revolutionsförfattningen 1791 inleds med rättighetsförklaringen, art. 1: »Les hommes naitent et demeurent libres et égaux en droits»; art. 3: »Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation»; art. 6: »La loi est l'expression de la volonté générale».

Vår nu gällande RF inleds som bekant med stadgandet i § 1: »Sveriges rike skall styras av en konung och vara ett arvrrike med den arvsföljd, som i fastställd successionsordning stadgad är». Även här framlyser fiktionen i »skall styras», än mer accentuerad i § 4: »Konungen äger att allena styra riket på det sätt, denna regeringsform föreskriver». Men detta grundlagsbud om ett kungastyrt Sverige utgjorde, med reservation för det ofrånkomliga fiktiva elementet, en beskrivning av gällande rätt. Författningsutredningens skrivning i dess inledande paragraf påminner mera om en naturrättslig paroll, tidigare utrustad med ansenlig ideologisk sprängladd-

ning, numera, synes det åtminstone mig, med antikverade drag ur 1700-talets upplysningsarsenal.

Som jämförelse från närliggande håll må anföras inledningarna till våra grannländers konstitutioner:

Danmarks Riges Grundlov 1953, § 2: »Regeringsformen er indskrænket — monarkisk. Kongemagten nedarves til mænd og kvinder efter de i tronfølgeloven af 27. marts 1953 fastsatte regler». — Regeringsformen för Finland 1919, § 1: »Finland är en suverän republik, vars konstitution är fastställd genom denna regeringsform och övriga grundlagar». — Norges Riges Grundlov 1814, § 1: »Kongeriget Norge er et frit, selvstændigt, udeleligt och uafhængeligt Rige. Dets Regjeringsform er indskrænket och arvelig monarkisk».

För min del finner jag det värdigare med en oengagerad inledningsparagraf i stil med dessa än med författningsutredningens naturrättsliga proklamation »All statsmakt i Sveriges rike utgår från Sveriges folk.» En s.a.s. neutral författningsingress som i Finlands RF är säkerligen också mera lättfattlig såväl för vuxna som för underåriga medborgare.

Ytterligare fiktioner hos den föreslagna författningstexten.

6 kap. § 1 uttalar, som sagt, »Riksdagen företräder svenska folket», som enligt § 1 ju är källan till all statsmakt. Riksdagens företräderskap för vårt folk, så som det är här formulerat, förefaller att vara exklusivt: riksdagen och ingen annan företräder svenska folket.

Men konungen då? Fortfarande tillerkännes monarken viss självständig beslutanderätt i riksstyrelsen (ex. kap. 3 § 1, § 4, kap. 4, § 3).

Och »regeringen», den föreslagna kollektivbeteckningen för nuvarande statsrådet? Regeringen skall ha riksdagens förtroende (kap. 3), och i RF kap. 1, § 1, föreslås inskrivet det parlamentariska statsskicket. Det må vara. Men regeringen är, även enligt förslaget, ingalunda någon sorts delegation för riksdagen. Den äger, och måste äga, betydande maktresurser i ett modernt samhälle, detta enligt sakens natur såsom förf.-utredningen själv flerstädes understryker. Regeringen måste givetvis, även den, »företräda» svenska folket, inte via riksdagen, utan just i sin egenskap av riksstyrelse.

Förvaltningsmyndigheterna (kap. 1 § 4, kap. 4) utgör än mindre någon sorts fullmäktige för riksdagen. De skola, alldeles såsom nu, enligt lag och författning fullgöra sina uppgifter (4:10). De företräda, vill man gärna hävda, ävenledes svenska folket och äro i sin verksamhet helt och hållet oberoende av riksdagen. Svensk

centralförvaltning kännetecknas ju sedan gammalt av sin självständiga ställning även vis à vis Kungl. Maj:t (regeringen). Så är avsett att förbli.

Och slutligen domstolarna, utövande rättsskipningen (kap. 1 § 5, kap. 5). Visst företråda de svenska folket och utöva statsmakt av väsentligt slag: rättsordningens vidmårthållande. Med domsmyndigheten har svenska folkets uppgivna företrädare intet att skaffa. Dessbättre. Utredningen hävdar starkt och med fullt fog principen om domstolarnas självständighet.

Enligt kap. 10 må, när riket är i krig, befogenheter som enligt regeringsformen tillkommer riksdagen utövas av en riksdagens krigsdelegation, § 6, och uppgifter ankommande på viss myndighet fullgöras av annan myndighet, § 8. Om varken riksdagen eller dess krigsdelegation kan samlas, »skall regeringen till rikets skydd och krigets slutförande utöva på riksdagen ankommande uppgifter», dock ej grundlagstiftning, § 9. Närmast ersätter regeringen ju i dylik nödtid riksdagen, men främst och självfallet »företräder» den svenska folket.

Enligt svensk statsrätt utgör riksdagen ingalunda någon exklusiv företrädare för svenska folket. Riksdagen representerar rättsligen folket såsom lagstiftande, sig beskattande samt kontrollerande rikets styrelse, men detta är ju en annan sak. Så lärer också vara författningsutredningens mening. Dess förslag till lagtext i berörda kap. 1 § 6 utgör exempel på statsrättslig fiktion.

Så är också fallet beträffande stadgandena om vissa av riksdagens väsentliga funktioner. Kap. 1, § 7 stadgar: »Lag stiftas av riksdagen», av utredningen, liksom 1809, kallad »den lagstiftande makten». Nu vet envar någorlunda initierad att lagstiftningen hos oss framgår ur ett samspel mellan riksdag och regering, varvid den senare svarar för den väsentliga delen.

Utredningen fastslår själv i motiven, att regeringen såsom hitintills »till övervägande del kommer att svara för det faktiska lagstiftningsarbetet». Från regeringen utgår ofta nog laginitiativen, och hela det tekniskt sakkunniga lagstiftningsarbetet utförs under regeringens tillsyn av den administrativa apparaten, som ju sorterar under regeringen och, enligt utredningen, kommer att så fortsätta. Detta ligger så att säga i sakens natur. Författningsutredningen betecknar också helt realistiskt denna förberedande — och, må tilläggas, avgörande — verksamhet såsom »lagstiftningsarbete», och

anger att »tyngdpunkten i lagstiftningsförfarandet (med tiden) förskjutits till själva lagtextarbetet».

Regeringens reella delaktighet i lagstiftningen erhåller även en formell sanktion i utredningens förslag, kap. 7, § 8, som tillägger regeringen suspensivt veto förenat med återvisningsplikt beträffande av riksdagen beslutade lagar (dock ej grundlagar) »om skäl äro därtill». I jämförelse med nuvarande praxis utgör detta de facto en utökad lagmedverkan för regeringen. Men det suspensiva vetot nämns ej vid sitt välbekanta namn — lag stiftas ju av riksdagen! — utan insveps i formuleringen (motiven) att regeringen tillerkänns »en viss begränsad prövningsrätt i förhållande till de lagbeslut, som riksdagen fattar».

Riksdagens lagstiftningsfunktion förblir, såsom nu, i stort sett och i realiteten av slutligt godkännande natur. Skrivningen »Lag stiftas av riksdagen» utgör ett typexempel på rättslig fiktion.

Så är i verkligheten också förhållandet med det från gällande RF § 57 ordagrant (kap. 1, § 8) överförda, bekanta stadgandet: »Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena». År 1809 innebar detta grundlagsbud en viktig reaktion mot den gustavianska epoken, främst Gustaf III:s, försök att på andra vägar, genom utskott eller liknande arrangemang, urholka ständernas gamla beskattningsprivilegium. Numera utgör som känt regeringens statsverksproposition samt övriga budgetära äskanden, framförda av statsmyndigheterna och rigoröst granskade, sållade och avvägda inom departementen, grunden för riksdagens hela finansiella arbete. Den vetenskapligt underbyggda ekonomiska prognos- och planeringsverksamheten sorterar och måste sortera under regeringen. Endast regeringen är i stånd att utarbeta den årliga statsbudgeten, »innefattande jämväl finansplan och nationalbudget», som utredningen föreslår (RF kap. 8, § 2, RO kap. 2, § 2). Fiktionen om riksdagen såsom beskattande och fastställande användningen av statsmedlen är visserligen inte lika uppenbar som ifråga om dess lagstiftande verksamhet. Men i verklighetens värld uppvisar dock skrivningen att budget/beskattningsfunktionen utövas av riksdagen »allena» klart fiktiva drag.

Så under normala förhållanden. I händelse av elakartade skakningar eller kuppstater kunna grundlagsbud som de nu berörda kanske visa sig vara av avgörande betydelse — om grundlagsbud vid sådana tillfällen äga någon kraft.

När det enligt nutida konstitutionell praxis eller i kommande för-

fattning ter sig som en fiktion att proklamera att all statsmakt via riksdagen utgår från Sveriges folk, så var förhållandet annorlunda under det egenartade skede, som fått namnet frihetstiden. Den frihetstida s. k. parlamentarismen var i så måtto genomeffektiv, att statsmakten verkligen odelad befann sig hos ståndsriksdagen. Denna inte bara beskattade, lagstiftade och kontrollerade i detalj hela statsförvaltningen, den utövade som bekant även i sista hand både styrelse och jurisdiktion. Frihetstidens ständer voro verkligen »allena maktägande» utan fiktion. Det var när man med naturrättslig ideologi lät ständerna företräda svenska folket som fiktionen blev grovt i ögonen fallande.

Författningsutredningen anger såsom »en av de bärande tankarna» i sitt förslag att stärka riksdagens inflytande. Den statsmakt, som utredningen vill tillerkänna riksdagen är emellertid av radikalt annat slag än det frihetstida allenarådande ständerväldet. *Makt-delningsslärans* supremati inom vårt och Västerlandets politiska tänkande samt den sekulära politiska utvecklingen i sig själv har — definitivt vill man hoppas — kastat den ensidiga folksuveränitetsideologien av rousseauansk modell ur sadeln. Den boskillnad mellan styrelse, förvaltning å ena sidan, lagstiftning, beskattning och kontroll å den andra jämte en fristående domarmakt, som vi anser oundgänglig för ett fritt styrelseskick, präglar givetvis helt författningsutredningens förslag. Ovan har framhållits, att riksdagens angivna lagstiftande och även budgetära allenamakt bär starkt fiktiva drag. Väsentligt för folkrepresentationen är emellertid reellast möjliga kontroll å styrelsen, »tyngdpunkten i parlamentens verksamhet», enligt utredningens träffande karaktäristik. Kort och koncist uttrycker Danmarks Riges Grundlov maktindelningen i § 3: »Den lovgivande magt er hos kongen og folketinget i forening. Den udøvende magt er hos kongen. Den dømmende magt er hos domstolene». Beskattning sker enligt dansk rätt genom lag. Insätt »regeringen» i stället för kongen, så äger i realiteten det danska grundlagsstadgandet full tillämpning både å vår gällande och å förslagets författningsrätt.

Beträffande maktindelningen synes emellertid författningsutredningen vara angelägen betona, att det i dess förslag rör sig om en »funktionsuppdelning mellan olika statsorgan» av annat slag än »maktindelning i äldre betydelse». Detta synes nu vara en huvudsakligen terminologisk distinktion. Om författningsutredningens till-

skyndare omfatta folksuveränitetens princip, så ha de haft trosvissa — antagligen ännu trosvissare — företrädare i grundlagsfäderna från 1809. Dessa hade uppriktigt tillägnat sig upplysningstidens naturrättsliga statsläror: all statsmakt utgår från och tillhör de suveräna individerna = folket, som äger fritt bestämma om sin statsstyrelse. Från folket härleder i princip denna all sin myndighet. Ingressen till 1809 års RF ger härom klara och otvetydiga besked för Sveriges del. Den statslära man 1809 hyllade var som bekant maktdelningsdoktrinen i Lockes-Montesquieus tappning. Man fann, för att citera samtida välbekanta uttalanden, »jämvikt emellan pouvoirer» utgöra bästa garantien för den medborgerliga säkerheten »efter statslärans grunder och historiens vittnesbörd», enkannerligen vår egen historias. Folket är visserligen i princip omnipotent, men dess välfärd kräver att dess suveräna statsmakt fördelas på skilda, varandra balanserande statsorgan. I värtaliga och ofta citerade ordalag uttalas detta i KU:s mem. nr 1, 2/6 1809, som för ständerna presenterade dess förslag till RF.

Det maktfördelningssystem, som 1809 års män grundlade i RF äger ju fortfarande bestånd, vederbörligen modifierat av 150 års utveckling: en styrande makt, en lagstiftande makt samt domaremakten. Man har ibland framhållit såsom typisk för 1809 års statsskick en sorts dualism mellan konungamakt och folkrepresentation. I själva verket utgjorde 1809 års statsskick, och avsågs att utgöra, ett balanssystem helt »efter statslärans grunder», där även den dömande makten bildade en självständig och viktig del. Konstitutionsutskottet har, säger det i berörda memorial nr 1 år 1809, sökt bilda »en domare-makt, självständig under lagarna, men ej självhärskande över dem». Den av författningsutredningen med all rätt urgerade »väsentliga grundsatsen om domstolarnas självständighet» omfattades förvisso även av 1809 års män, men den återfinns, såsom strax skall visas, mer renodlad i författningsutredningens förslag.

Regeringen har ju sedan länge trätt i monarkens ställe såsom styrelsens verkliga huvud, och riksdagen har i parlamentarismens tecken utvecklats att vara regeringsbildande. Men regeringen, »det aktiva statsorganet», »den styrande makten» eller »funktionen» enligt utredningens egen terminologi, styr riket — alltför egenmäktigt enligt mångas mening —, och riksdagen har ingen befattning med förvaltningsmyndigheterna, än mindre med domarmakten. I detta senare avseende är förslaget, fullt avsiktligt, mera renodlat doktrinärt än gällande författning. Den s. k. opinionsnämnden, RF § 103, som,

vald av och inom riksdagen, har till uppgift att pröva om högsta domstolens eller regeringsrättens ledamöter fortfarande äga allmänt förtroende, är utmönstrad såsom oförenlig med principen om domstolarnas självständighet. Härmed tillgodoses ett önskemål, som framkom redan vid grundlagsriksdagen 1809. Högsta domstolens och regeringsrättens domar böra vidare ej längre utfärdas i konungens namn. Och i den lyckligen hyfsade riks rätt, som förslaget presenterar (kap. 5, § 5) stadgas, att ledamot av riksdagen ej må vara bisittare. Montesquieu's maktdelningsprincip kunde inte vara striktare iakttagen!

Den funktionsuppdelning inom statslivet som nu faktiskt råder och som författningsutredningen i olika sammanhang skildrar samt, med all rätt, önskar ytterligare stadfästa är, principiellt betraktat, endast en modernisering av den flerhundraåriga maktdelningsläran, omfattad och genomförd av flera generationer under epoker, som något nedlåtande kallas den »fördemokratiska tiden». Detta sagt utan avsikt att mästra, endast som en påminnelse om att vi här rör oss på allbekant och så att säga hemmavand statsrättslig mark.

1809 års grundlagsverk innebar en avgörande brytning med all dittillsvarande svensk statsrätt. Man införde för första gången i vår historia den grundlagsfästa konstitutionella monarkien. Författningsutredningens förslag utgör, med reservation för enkam-maren, i stort sett en kodifiering av nu rådande författning sådan den står att läsa i RF och särskilt sådan den utvecklats i praxis. Vårt parlamentariska styrelseskick kan ju om några år fira halvsekel-jubileum. Sedd ur denna synpunkt betydde författningsverket 1809 *en nyhet* av alldeles annan art än det författningsutredningen presenterar. Med större rätt än 1809 års konstitutionsutskott i dess magistrala memorial nr 1 kan författningsutredningen uttala, att den ej föreslår »stora och lysande förändringar i vår statsförfattningens åldriga grundformer». Den bibehåller verkligen »vissa monumentaliska grundpelare ur vår gamla författning». Utredningen understryker också själv starkt förslagets anknytning till »gammal svensk rättstradition». Dess förslag återgå på nu tillämpad praxis samt, ifråga om nyheter, på reformförslag, som under de senaste årtiondena i riklig mängd presenterats inom riksdagen, av olika statliga utredningar — bl. a. författningsutredningen själv (t. ex. SOU 1958: 14) —, från de politiska partierna och inom den offentliga debatten överhuvudtaget. Exempel på dylika förslag ha anförts

inledningsvis. Det som, i förhållande till nuvarande RF, kanske verkar förvillande originellt och helt nytt eller rentav stötande i utredningens förslag kan, synes det, huvudsakligen återföras på intryck från de föreslagna lagtexterna vid första genomläsningen. Ty här presenterar utredningen en radikal omläggning jämförd med gällande RF, en omläggning som kan leda till uppfattningen att utredningen föreslår ett helt annat statskick än det som nu praktiseras. Men så är, enkammarförslaget undantaget, ju ingalunda fallet.

Utredningen gör nämligen tabula rasa med 1809 års grundlags-text. Enstaka moment är bibehållna som en sorts antikviteter, t. ex. RF § 16, vår s. k. Magna Charta (kap. 1, § 2). Men annars möter oss en alldeles annorlunda uppställning och formulering av grundlagsstoffet. I förslagets regeringsform är intagna väsentliga stadganden ur nuvarande riksdagsordning, som föreslås mista sin karaktär av grundlag utan att dock likställas med vanlig lag — en sorts lagteknisk hybrid som inte förefaller vara helt lyckad.

Enligt förslaget är RF indelad i 10 kapitel jämte övergångsbestämmelser. Från första kapitlet med dess nio paragrafer stråla de följande kapitlen ut. Det verkar överskådligt och tilltalande. Även 1809 års RF var på sitt sätt systematiskt uppställd (Kungl. Maj:t, domstolar, förvaltning, riksdagen med dess beskattande, lagstiftande och kontrollerande funktioner), men förslagets systematik är betydligt klarare. Förslagets lagspråk har betecknats som normal och vårdad sakprosa.

Författningsutredningen har enligt motiven velat utrensa den mängd detaljbestämmelser, som tynger nuvarande RF och RO. Redan 1809 kritiserades mångfalden »alldeles reglementariska stadganden» i RF. Detta är lovvärt — i förbigående sagt behövde en modern grundlag som 1949 års tryckfrihetsförordning minst lika väl en grundlig utrensning av mängder rent reglementariskt lagstoff. Helt lycklig synes nu utredningen inte vara ifråga om lagtexter och proportionen dem emellan samt tillhörande motivskrivningar. Några axplock må illustrera detta.

Kap. 2, »Grundläggande fri- och rättigheter», är tämligen mångordigt utan att likväl skänka medborgarna betryggande garantier för de välmenande förmånerna, något som från olika håll och med skärpa anmärkts. Detta kapitel sorterar s. a. s. under § 2 kap. 1, alltså nuvarande RF § 16, men hur de ålderdomliga och svårtolkade formuleringarna i denna vår Magna Charta — med anknytningar ända till medeltidens konungabalkar — skall koordineras med rät-

tighetsförklaringarna i kap. 2 framgår ej. Förhållandet har i ett särskilt yttrande påtalats av de tillkallade sakkunniga (s. 520), och dessas förslag till omformulering av den vördnadsvärda men föräldrade § 16 synes tilltalande.

I kap. 4, §§ 6—8 ges utförliga bestämmelser om utrikesnämnd och utrikesutskott, hämtade från nuv. RF och RO, medan en enda paragraf, lagtekniskt motsvarande $\frac{1}{3}$ härav, behandlar den högst väsentliga frågan om överlåtelse av svensk statsmakt på mellanfolklig organisation (kap. 4, § 9).

Riksrätten, detta ytterligt sällsynt begagnade, för att inte säga obsoleta, organ för utkrävande av statsrådets, högsta domstolens och regeringsrättens ledamöters juridiska ansvar, ägnas en vidlyftig paragraf (kap. 5, § 5), där vi t. o. m. hugnas med en placeringslista i grundlagsform för vissa ledamöter, en sorts motsvarighet alltså till nuv. RF § 34 med dess grundlagsfästa rangordning för statsråden.

Ett viktigt institut som statstjänstemännens rättsställning, nuv. RF §§ 35, 36, har, frånsatt domare, fått sin plats i ett lakoniskt stadgande i övergångsbestämmelserna (§ 4), där även en paragraf (§ 2) om kyrkans rättsställning och kyrkolagstiftningen återfinns (nuv. RF §§ 28: 2, 29, 30, 87: 2).

Likartade disproportioner, ehuru i väsentligt förstörad skala, möter i utredningens motivkomplex (SOU 1963: 17). Fem sidor ägnas här den nya och vittutseende delegationsparagrafen mot t. ex. sju för utrikesfrågornas behandling, sex sidor för lagrådet eller sju (!) för riksrättsinstitutet. Mest i ögonen fallande är de knappa motive-ringarna för det i grundlagsform nya och betydelsefulla kap. 10 om »Särskilda bestämmelser för krig och andra utomordentliga förhållanden»: tio sidor, jämfört med nära tredubbla rörande konstitutionsutskottets granskningsuppgifter. Exemplifieringen visar, att institut och frågor som tidigare utförligt ventilerats inom den vetenskapliga litteraturen eller i den offentliga debatten, av utredningen behandlats relativt ingående och beretts motivutrymmen av generösa mått, medan berörda nya och svårbedömda institut och problemställningar, där ingående överväganden varit på plats, presenterats alltför summariskt. Här synes utredningen ej nöjaktigt ha genomträngt och avvägt frågekomplexen. Liknande anmärkningar ha från skilda sakkunniga håll riktats mot andra och mera väsentliga partier — eller förmenta lakuner — i förslaget. Bristande tid — hela åtta utredningsår — kan inte rimligen godtagas som ursäkt.

En terminologisk detalj må avsluta denna flyktigt kortfattade

vidräkning. Författningsutredningen har nitälskat att utbyta nuvarande grundlags- och författningstexters »Konungen» respektive »Kungl. Maj:t» mot »regeringen» såsom beteckning för riksstyrelsen. Beträffande närmast »Kungl. Maj:t» anför utredningen att den »har anknytning till fursteabsolutismens idévärld». Detta anses tydligen i demokratiens tidevarv vara skäl nog för bannlysning av denna gamla offentlighetsliga term. Det må undras, om någon — utanför de hängivet principfasta republikanernas lilla grupp — fångas eller chockeras av en dylik, högst fördömlig idéassociation. Måne inte fortfarande flertalet både medborgare och myndigheter föredra de hävdvunna beteckningarna »Konungen», »Kungl. Maj:t» framför uttrycket »regeringen» eller liknande. De åldriga beteckningarna för våra högsta riksmyndigheter skänka ju perspektiv bakåt, äro förbindelseänkar till svunna epoker, vilket nog kan förnimmas av lite var utan skynten av förkastlig bimening. Termerna besitter, tycks det, ett sorts antikvitetsvärde, som är värt att bevara inom vad man kanske kan kalla den statsrättsliga estetiken.

Från olika håll ha höjts kritiska röster mot författningsutredningen och dess förslag både som helhet och i detaljfrågor. Man har förebrått utredningen att ha gått utanför det uppdrag som gavs den i direktiven 1954. Jag kan för min del inte finna att denna anmärkning har fog för sig. Utredningens uppdrag var ju vittomfattande: att företaga en modernisering av vår författning mot bakgrunden av »demokratiens funktionsproblem». Detta motiverar utan tvekan den försiggångna totala översynen av vårt gamla statskick.

Man har vidare framhållit, att utredningens reformförslag — närmast avses kodifieringen av nuvarande konstitutionella praxis — mycket väl skulle kunna rymmas inom ramen för gällande regeringsform. Denna borde m. a. o. bibehållas, med de moderniseringar som kan anses påkallade. Historiska och pietetshänsyn motivera det formella bibehållandet av 1809 års RF. Inte heller denna anmärkning tycker jag vara befogad. Visserligen utmärks 1809 års statskick, såsom ovan anförts, av en betydande elasticitet, ofta omvitnad och även framhållen av justitieministern i direktiven 1954. Men den modernisering av grundlagstexten, som krävs för att i 1809 års RF infoga nuvarande konstitutionella praxis, bl. a. parlamentarismen, måste bli såpass genomgripande, att av det för den ursprungliga RF karaktäristiska föga kan kvarstå. En helt nyskriven regeringsform framstår, tycker jag, som naturlig. Detsamma har ur rent språklig

synpunkt förordats av lingvistisk expertis. Det formella sambandet med 1809 års RF kan ju, såsom från något håll föreslagits, markeras genom en passande ingress.

Åtskilliga politiskt intresserade, kanske också författningsutredningens tillskyndare, hade avsett och hoppats att dess förslag omedelbart skulle läggas till grund för författningsreform. Så blir nu ej fallet. Justitieminister Kling har, givetvis i samförstånd med sina regeringskolleger, förklarat att tiden blir för knapp att inför nästa års riksdag framlägga förslag till ny författning. Förslag till några delreformer torde istället vara att vänta. Denna bordläggning måste hälsas med tillfredsställelse. När författningsutredningen tagit närmare nio år på sig för utarbetandet av sina förslag jämte motiv, så är sannerligen ej obilligt att de ansvariga och beslutande statsmakterna i lugn och ro få överväga frågekomplex av denna vikt och omfattning. Även de politiska partiledningarna önska tydligen skäligen rådrum för att taga ställning till författningsverket. Hur de slutliga förslag komma att te sig, som regeringen i sinom tid förelägger riksdagen, och hur slutprodukten av de långvariga författningsövervägandena kan bli, är nu omöjligt att förutse. Men att en allmän författningsrevision är erforderlig och att den är förestående bör väl vara ställt utom allt tvivel.

Sept. 1963.

OM MÄNSKLIGA OCH MEDBORGERLIGA RÄTTIGHETER

Av Professor HÅKAN STRÖMBERG, Lund

Tanken, att de enskilda människorna har rättigheter, som är skyddade mot ingrepp från statsmaktens sida, har gamla rötter. Redan under medeltiden framträdde tanken i den formen, att förhållandet mellan konung och folk ansågs grunda sig på ömsesidiga löften, vari båda parterna förband sig att respektera varandras rättigheter. Ett exempel härpå har vi i den svenska landslagens stadganden om konungaeden. I denna ed skulle konungen förbinda sig att »all rättvisa och sanning styrka, älska och gömma, och all vrångvisa och osanning och all orätt nedertrycka, både med rätt och sin kungliga makt». Han skulle vidare lova att »trygg och trogen vara mot all sin allmoge, så att han skall ingen fattig eller rik på något sätt fördärva till liv eller lem, utan att han är lagligen förvunnen som lag och rikets rätt säga. Ej skall han heller något gods på något sätt taga från honom utan efter lag och laga dom, som förr är sagt». Dessa formuleringar kvarstår delvis i vår nuvarande RF § 16, som brukar betecknas som vår Magna Charta.

Föreställningen om en av staten oberoende rättssfär fick ny livskraft genom 1600- och 1700-talens naturrättsfilosofi. Man lärde nu, att människan av naturen hade vissa medfödda rättigheter, särskilt rätten till liv och frihet, egendom och jämlikhet. Hur det gick med dessa rättigheter, när människorna sammanslöt sig till samhällen och underkastade sig en styrande makt, hade man emellertid delade meningar om. Somliga ansåg, att samhällets egentliga uppgift var att skydda de medfödda rättigheterna, och att medborgarna därför hade avstått bara så mycket av dem som var nödvändigt för att allas rättigheter skulle få samma skydd. Andra menade, att samhällsbildningen hade medfört en fullständig överlåtelse av individens rättig-

Installationsföreläsning den 6 april 1963 med anledning av tillträdet av professorsämbetet i offentlig rätt med folkrätt vid Lunds universitet.

heter till härskaren eller till folket som helhet. Dessa spekulationer får snarare uppfattas som uttryck för olika politiska ideal än som teorier av vetenskapligt värde. Sin egentliga betydelse har de haft som politiska inspirationskällor. De naturrättsliga lärorna har satt djupa spår i den nyare författningshistorien.

De första rättighetsförklaringarna av modern typ framkom i vissa nordamerikanska delstaters författningar i slutet av 1700-talet. Dessa fick utgöra förebild för den förklaring om människans och medborgarens rättigheter, som antogs av den franska nationalförsamlingen 1789. Den franska revolutionens rättighetsförklaring har i sin tur utövat ett mycket stort inflytande på senare författningar. Under 1800- och 1900-talen har flertalet nya författningar kommit att innehålla s.k. rättighetskataloger, d.v.s. uppräknings av de rättigheter, som författningen tillförsäkrar medborgarna. Det har blivit en prestigesak för staterna att i sina författningar bekänna sig till demokratiska och rättsstatliga ideal.

Vårt land saknar ännu en egentlig motsvarighet till de moderna rättighetsförklaringarna. Den enda medborgerliga rättighet, som hos oss blivit föremål för mera utförliga grundlagsbestämmelser, är tryckfriheten, men den har i gengäld fått en mera uttömmande reglering i grundlagsform än i något annat land. RF § 16 kan knappast betecknas som rättighetsförklaring i nutida mening. Förutom de ålderdomliga stadganden, som går tillbaka till den inledningsvis omnämnda medeltida konungaeden, ger § 16 bestämmelser till skydd för hemfriden, rätten att välja vistelseort, religionsfriheten och rätten att dömas endast av laglig domstol. Den egentliga innebörden av § 16 är mycket omstridd i doktrinen, och vår nutida lagstiftning är på flera punkter svår att förlika med §:ns ordalydelse. RF § 16 framstår därför numera snarare som ett ärevärdigt monument över det svenska rättssamhällets traditioner än som ett effektivt skydd för de medborgerliga rättigheterna.

I det förslag till ny RF, som framlagts av författningsutredningen,¹ bibehålles det gamla stadgandet i RF § 16 med den enda modifikationen, att det anges rikta sig till rikets alla myndigheter i stället för till konungen (1 kap. 2 §). Dessutom föreslås ett särskilt grundlagskapitel (2 kap.) om grundläggande fri- och rättigheter, vilket innehåller en kortfattad rättighetskatalog av modernt snitt. Vi finner här bestämmelser om bl.a. åsiktsfrihet, yttrandefrihet,

¹ SOU 1963:16, 17. — I SOU 1963:19 s. 235—305 har Westerhult lämnat en värdefull översikt över utländska och internationella rättighetsförklaringar.

tryckfrihet, religionsfrihet, församlingsfrihet, föreningsfrihet, personlig frihet, hemfrid, egendomsskydd, rätt till undervisning, näringsfrihet, rätt till arbete och socialt bistånd, samt vidare förbud mot retroaktiv strafflagstiftning och bestämmelser om politiska flyktingars asylrätt och om utlänningars principiella jämställdhet med svenskar. Metoden att bibehålla den gamla RF § 16 vid sidan av den nya rättighetskatalogen medför vissa uppreningar och även en viss diskrepans i formuleringarna.

Efter andra världskrigets slut har ett nytt kapitel påbörjats i rättighetsförklaringarnas historia. Vi har nu fått inte bara inomstatliga utan också internationella rättighetsförklaringar. När Förenta nationerna bildades, såg man det som en väsentlig uppgift för den nya organisationen att ta sig an skyddet av de mänskliga rättigheter, som på ett så skrämmande sätt förtrampats under kriget. I FN:s stadga anges som ett av sammanslutningens ändamål att åstadkomma internationell samverkan vid befordrande och främjande av aktning för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan åtskillnad med avseende på ras, kön, språk eller religion. I detta syfte antog FN:s generalförsamling vid sitt möte i Paris 1948 en allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna. Detta dokument, som inte avser att vara juridiskt bindande för medlemsstaterna utan bara att tjäna som riktlinje för dessas strävanden, innehåller en omfattande rättighetskatalog, fördelad på 30 artiklar. Till att börja med fastslås, att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter; de är utrustade med förnuft och samvete och bör handla gentemot varandra i en anda av broderskap. Rättighetsförklaringens naturrättsliga grundvalar är här uppenbara. Det är ett etiskt ideal som proklamerats i påståendets form. Att människorna är födda fria hör till de satsar, som aldrig kan vare sig bevisas eller motbevisas med vetenskapliga metoder. Och att endast ett par år efter Hitler-väldets fall göra gällande, att alla människor är utrustade med förnuft och samvete, skulle ha varit minst sagt vågat, om avsikten verkligen vore att uttala en psykologisk sanning. Meningen med dessa uttalanden är en annan; den är att ge uttryck åt en etisk inställning, som vi väl alla betraktar som en omistlig grundval för den västerländska rättskulturen.

Det skulle föra för långt att här ge en fullständig redogörelse för alla de mänskliga rättigheter, som proklamerats i FN:s rättighetsförklaring. Det må räcka med några exempel. Vi finner här fastslagna principerna om allas likhet inför lagen, om rätt till liv, frihet

och personlig säkerhet, om rätt till skydd och rättvis behandling av domstolarna, om skydd för privatlivet, rörelsefrihet, asylrätt, rätt till nationalitet, rätt att ingå äktenskap och bilda familj och rätt att äga egendom. Vi finner också fastslagna de rättigheter, som utgör grundvalen för andlig och politisk frihet: tankefrihet, samvetsfrihet, religionsfrihet, åsiktsfrihet, yttrandefrihet, församlings- och föreringsrätt samt rösträtt. Vi finner slutligen upptagna en rad sociala rättigheter, såsom rätt till arbete, vila och fritid, tillfredsställande levnadsstandard, undervisning och rätt att ta del i samhällets kulturella liv.

FN:s rättighetsförklaring är avsedd att kompletteras med en folkrättsligt bindande konvention om de mänskliga rättigheterna, men någon sådan har ännu inte kommit till stånd. Flertalet västeuropeiska stater har emellertid anslutit sig till en sådan konvention av regional räckvidd, nämligen Europarådets konvention 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken ratificerats av Sverige 1952. Denna konvention innehåller mera preciserade regler än FN:s rättighetsförklaring, och den ger också vissa garantier för reglernas efterföljd. Med stöd av konventionen har nämligen inrättats dels en europeisk kommission för de mänskliga rättigheterna, till vilken klagomål kan riktas, och dels en europeisk domstol för de mänskliga rättigheterna, till vilken mål kan hänskjutas av kommissionen eller någon av de anslutna staterna. Sverige har emellertid ännu inte underkastat sig domstolens jurisdiktion.

Vilket värde har nu dylika rättighetsförklaringar, vare sig de har formen av en blott moraliskt förpliktande internationell deklaration eller en folkrättsligt bindande konvention eller en rättighetskatalog intagen i en enskild stats författning?

Rättighetsförklaringarna visar sitt reella värde först i den mån de förmår påverka utformningen av de enskilda staternas rättsordningar. Vad som har omedelbar betydelse för den enskilda människan är de vanliga lagar, som gäller och tillämpas i hans land. Först när de högtidliga rättighetsförklaringarna flyttas ned från den politiska retorikens höjder till juridikens grå vardag, när de i allmänna ordalag proklamerade rättigheterna har transformerats till klart utmejslade lagregler, som verkligen tillämpas av domstolarna, först då blir de mänskliga och medborgerliga rättigheterna av påtagligt värde.

Men om det alltså förhåller sig så, att innehållet i de vanliga

lagarna är det väsentliga, kan man då inte nöja sig med att metodiskt arbeta på att steg för steg höja rättskulturen i landet genom lagstiftningsreformer? Utan tvivel har vi i vårt land länge resonerat på detta sätt. Vi är ganska nöjda med det rättssamhälle, som vi har byggt upp under seklers arbete, och vi tycker att vi har klarat oss ganska bra utan någon rättighetskatalog av det utomlands vanliga slaget. Förklaringen härtill får man söka i det relativa lugn, som länge präglat vår samhällsutveckling.

Historien visar nämligen, att rättighetsförklaringarna är en produkt av oroliga tider och kommer som en reaktion mot förtryck och rättsupplösning. När ett folk eller hela mänskligheten har skakats av sådana upplevelser, känner man det som ett oavvisligt behov att ge de förtrampade idealen en säkrare förankring än i de vanliga lagarna, som visat sig lätt kunna ändras av en tillfällig makthavare. Kanske har rättighetsförklaringarnas upphovsmän ibland trott sig fastslå eviga och orubbliga rättsprinciper. Mera realistiskt har man gått tillväga, när man endast avsett att försvåra en rubbning av de proklamerade principerna genom att inskriva dem i grundlagen och därmed underkasta dem de mer eller mindre komplicerade reglerna om sättet för grundlagsändring. Även de moderna strävandena att ge rättighetsförklaringarna karaktären av överstatliga normer är ett uttryck för en önskan att undandraga de fastslagna principerna tillfälliga makthavares godtycke.

Men rättighetsförklaringarnas funktion är inte bara att ge grundläggande rättsprinciper en viss grad av orubblighet. De har också det positiva syftet att tjäna som riktlinjer för lagstiftningsarbetet. En rättighetsförklaring kan ge de lagstiftande organen en tankeställare genom att ständigt hålla för deras ögon väsentliga värden, som kanske annars skulle bli bortglömda för mera kortsiktiga hänsynstaganden. Det är väl framförallt ur denna synpunkt man får bedöma den rättighetskatalog, som ingår i vår föreslagna nya RF.

En rättighetsförklarings praktiska värde såsom riktlinje för lagstiftningen beror av tre olika faktorer. För det första möjligheten att formulera förklaringen på ett sådant sätt, att den verkligen ger några direktiv för lagstiftningen. För det andra de lagstiftande organens vilja att följa dessa direktiv. Och för det tredje domstolarnas befogenhet att pröva lagarnas överensstämmelse med rättighetsförklaringen.

En rättighetsförklaring måste av naturliga skäl vara kortfattad och hållen i allmänna ordalag. Den närmare regleringen och för-

verkligandet av individens rättigheter måste överlämnas åt den vanliga lagstiftningen. Det är därför en mycket svår uppgift att formulera en rättighetsförklaring så, att den å ena sidan inte ställer ouppfyllbara krav på lagstiftaren och å andra sidan inte blir innehållslös.

Av praktiska skäl är det endast i begränsad utsträckning möjligt att i en rättighetsförklaring fastslå absoluta och undantagslösa regler. Några sådana regler är visserligen tänkbara. Det borde, åtminstone teoretiskt, vara möjligt att undantagslöst genomföra förbud mot slaveri och mot tortyr och omänskliga bestraffningar, liksom förbud mot retroaktiv strafflagstiftning.

Men de flesta rättigheter, som brukar fastslås i rättighetsförklaringar, är av sådan beskaffenhet, att de ofrånkomligen måste vara underkastade inskränkningar. Detta gäller t.ex. rätten till personlig frihet, yttrandefriheten och äganderätten. Problemet blir därför, hur man i en rättighetsförklaring skall kunna ta hänsyn till detta behov av inskränkningar och undantag utan att därigenom den fastslagna rättigheten förlorar sitt väsentliga innehåll.

En metod är att uttryckligen fastslå, för vilka *syften* de proklamerade rättigheterna får inskränkas. Exempelvis får enligt FN:s rättighetsförklaring de däri fastslagna fri- och rättigheterna inskränkas genom lag bl.a. för att tillgodose det demokratiska samhällets rättmätiga krav på moral, allmän ordning och allmän välfärd. Det är svårt att undertrycka reflexionen, att praktiskt taget vilka frihetsinskränkningar som helst kan motiveras med hänsynen till moral, allmän ordning eller allmän välfärd. Det är tydligt, att undantagsbestämmelser av denna typ lägger ett utomordentligt stort ansvar på de lagstiftande myndigheterna.

Metoden att ange de syften, i vilka en rättighet får inskränkas, kompletteras eller ersättes ofta med en annan metod, som innebär att en fastslagen rättighet får inskränkas endast med stöd av lag, som tillkommit under *folkrepresentationens medverkan*. Exempelvis har rättighetskatalogen i vårt förslag till ny RF i väsentliga delar den innebörden, att lagstiftning av riksdagen kräves för inskränkningar i de där fastslagna rättigheterna. Ett krav på folkrepresentationens medverkan hindrar teoretiskt sett inte, att en i författningen fastslagen rättighet mer eller mindre urholkas genom lagstiftning, bara denna sker i de föreskrivna formerna. Kravets reella värde beror därför på folkrepresentationens villighet att underkasta regeringens lagförslag en självständig och kritisk granskning.

Kravet på lagstöd för rättighetsinskränkningar innebär inte bara

en kompetensregel utan också ett krav på *normmässighet*. Detta normmässighetskrav kommer ibland till uttryck i rättighetsförklaringarna utan samband med kravet på folkrepresentationens medverkan. I FN:s rättighetsförklaring stadgas t.ex., att ingen må godtyckligt anhållas, fängslas eller landsförvisas, och att ingen må godtyckligt berövas sin egendom. I dessa förbud mot godtycke ligger, att inskränkningar i personlig frihet och äganderätt måste grundas på allmänna regler. Normmässighetskravet innefattar alltså ett förbud mot improviserade ingripanden i enskilda fall från regeringens och myndigheternas sida. Kravet har såtillvida en praktisk betydelse, som icke bör underskattas. Men normmässighetskravet är i och för sig av rent formell natur och säger ingenting om innehållet i de allmänna regler, på vilka ett ingripande kan grundas.

Kravet på formell normmässighet kompletteras därför ej sällan med vissa krav på normernas innehåll. Detta brukar i rättighetsförklaringarna ske genom ett proklamerande av *likhetsgrundsatsen*. Att FN:s rättighetsförklaring uttryckligen fastslår alla människors jämställdhet och likhet inför lagen, har tidigare framhållits. Det möter ingen svårighet att draga fram exempel på rättighetsinskränkningar, som synes oss uppenbart strida mot denna likhetsgrundsats, t.ex. uteslutande från rösträtt eller rätt till undervisning på grund av ras. Men vid närmare eftertanke finner man, att likhetsgrundsatsens konsekventa genomförande möter stora svårigheter. Lagen gör många åtskillnader mellan medborgarna, som vi utan större betänkligheter accepterar. Personer, som inte uppnått myndighetsåldern eller som omyndigförklarats, saknar åtskilliga medborgerliga rättigheter. Värnplikt åvilar bara män, och kvinnor kan inte välja officersyrket. Hur skall man draga gränsen mellan dylika åtskillnader och sådan diskriminering, som vi uppfattar som obefogad? Det är svårt att undgå slutsatsen, att likhetsprincipens närmare innehåll och räckvidd till sist bestämmes av det allmänna rättsmedvetande, som råder inom ett samhälle på en viss kulturnivå.

I rättighetsförklaringarna har man sålunda använt flera olika metoder för att draga gränser för de ingrepp i de proklamerade rättigheterna, som är praktiskt ofrånkomliga. Alla metoderna har sina svagheter, och ingen av dem kan skapa fullkomliga garantier för ett lojalt förverkligande av de proklamerade rättigheterna. Det vilar därför ett stort ansvar på de lagstiftande organ, som har att omsätta rättighetsförklaringarnas allmänna program i lagar, vilka är avsedda att verkligen tillämpas. Lagstiftningen innebär alltid

kompromisser mellan olika intressen. Huruvida en rättighetsförklaring skall bli mera än en tom proklamation med politiskt propagandavärde, beror på om lagstiftarna har en levande känsla för att de medborgerliga rättigheterna har ett egenvärde, som alltid förtjänar att beaktas vid avvägningen mot andra allmänna intressen.

För den händelse de lagstiftande organen inte skulle följa de direktiv, som innehålles i en rättighetsförklaring, kommer ansvaret för dennas iakttagande ytterst att vila på *domstolarna*. En befogenhet att pröva lagars grundlagsenlighet har i vissa länder tillerkänts de allmänna domstolarna och i andra länder särskilda författningsdomstolar. I vårt land har rättsläget hittills varit oklart såvitt gäller lagar i egentlig mening. Författningsutredningen har nu uttalat, att en verklig lagprövningsrätt bör tillkomma de allmänna domstolarna, även om man ej låtit detta komma till uttryck i den föreslagna grundlagstexten.

Lagprövningen behöver inte ställa domstolarna inför några oöverstigliga svårigheter, såvitt gäller de fåtaliga absoluta reglerna i en rättighetsförklaring, t.ex. förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning, och inte heller beträffande de formella kraven på normmässighet och på folkrepresentationens medverkan. Svårare måste det vara för en domstol att bedöma, om en rättighetsinskränkning grundar sig på ett tillåtet syfte, eller om likhetsgrundsatsen har iakttagits av lagstiftaren. Det kan knappast undvikas, att domstolen här kommer att göra om lagstiftarens bedömning i vanskliga värderingsfrågor. Vår föreslagna rättighetskatalog är emellertid så försiktigt utformad, att domstolarna knappast kan komma i tillfälle att på detta sätt ompröva lagstiftarens värderingar. Samtidigt som detta innebär en begränsning av lagprövningens omfattning, undvikes härigenom risken för uppkomsten av ett motsatsförhållande mellan domstolarna och de politiska instanserna.

Vissa av de sociala rättigheter, som brukar fastslås i rättighetsförklaringarna, är av sådan innebörd, att domstolarna saknar möjlighet att garantera deras förverkligande. Exempelvis måste rätten till arbete uppfattas enbart som ett mål för landets ekonomiska politik. Om denna politik eller de internationella konjunkturerna inte möjliggör full sysselsättning, kan ingen domstol göra något åt den saken.

På det internationella planet blir möjligheten att garantera de mänskliga rättigheterna ytterst beroende på om det finns internationella organ, som kan pröva påstådda rättighetskränkningar.

En första början härtill har gjorts genom Europarådets kommission och domstol för de mänskliga rättigheterna. Men mycket återstår att göra. Den allmänna folkrätten förbjuder övergrepp mot främlingar men lämnar en stats medborgare utan varje skydd mot exempelvis rasförtryck eller minoritetsförtryck från den egna överhetens sida. Endast genom frivilligt ingångna konventioner kan garantier skapas mot övergrepp av en stats regering mot dess egna medborgare. Vi har en lång och mödosam väg att vandra, innan vi kan förverkliga den dröm om en dräglig tillvaro för människorna, som ytterst ligger till grund för rättighetsförklaringarna.

SJÖBLOCKAD SOM POLITISKT VAPEN

Av Fil. dr HELGE GRANFELT, Bromma

USA:s blockad av Kuba är ett skolexempel på hur internationell rätt (folkrätt) och internationell politik på ett mer eller mindre invecklat sätt sammanväves och hur en småmakt, fastän man i vardagslag med högaktning talar om dess suveränitet, likväl i ett allvarligt läge endast blir ett slagträ i stormakternas kamp om makten.

Småstaten och den stora men militärt svaga staten litar ofta på att den internationella rätten skall ge den om ej ett tillräckligt så dock ett visst skydd mot obefogade angrepp från en större stat. I vissa fall, såsom skedde före såväl det första som det andra världskriget, ansluter den sig till något stormaktsblock (Trippelalliansen kontra Ententen, Nato kontra Warschawapakten).

Den större staten liksom ett alliansblock använder gärna folkrätten som ett vapen i kampen om makten. För den mindre staten är ofta folkrätten det starkaste försvarsvapnet mot en stormakts övergrepp.

I modern tid har man litat på att F. N. och dess föregångare N. F. skulle hindra övergrepp. Det är dock att märka, att dessa *politiska* organ har haft utredande men ej lagstiftande befogenheter. Man har försummat det mödosamma arbetet att utveckla den internationella rätten, som ju — i den mån man kan tala om en sådan — är full av luckor och ofta endast innehåller en samling rättsregler = sedvanerätt. Att omskapa olika områden av sedvanerätten till verkliga lagar vore ju en stor och värdig uppgift för nuvarande F. N.

Blockaden är ett folkrättsligt vapen. Det motsvaras i F. N.-stadgan av s. k. sanktioner (ett slags fredsblockad).

En sjöblockad berör alla sjöfartsidkande stater — stora som små. Här måste därför den krigförande stormakten, även med en över-

Förkortningar: D. d. fr. = Documents diplomatiques français.

G. P. = Die grosse Politik der europäischen Kabinette.

Br. doc. = British documents on the origins of the war (1898—1914).

lägsen flotta, ta vissa hänsyn, som resulterar i vanligen små men dock framsteg för internationell rätt.

1780 års väpnade neutralitetsförbund blev en framgång just därför att de neutrala handelsfartygen eskorterades av krigsfartyg från flera länder, nämligen, förutom småmakterna Danmark och Sverige, även av stormakten Ryssland. Under napoleonskrigen, då engelsmännen var obestridda herrar på havet, bombarderade de utan förvarning Köpenhamn, tog den danska flottan och hindrade bildandet av ett nytt väpnat neutralitetsförbund.

Först vid Pariskongressen 1856 gick engelsmännen med på tillämpandet av vissa regler för sjöblockad, såsom att man skulle avskaffa kaperi, att neutral flagga skulle skydda fientligt gods utom krigskontraband, att neutralt gods under fientlig flagga med undantag av krigskontraband ej finge uppbringas. Slutligen skulle blockaden för att äga rättsgiltighet vara effektiv.¹

Blockad under boerkriget. De krig, som fördes för genomförande av Italiens och Tysklands enhet liksom det rysk-turkiska kriget (1878) var landkrig, och sjöblockaden aktualiserades därför ej. Men under boerkriget (1899—1902) blev den egendomligt nog aktuell, trots att det med sjömakten England krigförande Transvaal ej gränsade till havet. Engelsmännen hade nämligen ryktesvis hört — tydligen utspritt av sådana, som ville stifta ovänskap mellan England och Tyskland — att tyska fartyg skulle föra krigskontraband till boerna via Delagoa Bai, tillhörande en angränsande portugisisk koloni.

Dessa tyska fartyg uppbringades på öppna havet långt från krigsskådeplatsen. Eftersom någon blockad ej proklamerats, och fartygen kom från ett neutralt land med varor till ett annat neutralt land, väckte åtgärden ett oerhört uppseende, framför allt givetvis i Tyskland, och skarpa noter växlades.² Notväxlingen har sin betydelse för belysning av såväl den folkrättsliga som den politiska sidan av saken.

Tyska regeringen hävdade, att i folkrätten den grundsatsen erkänts, att vid handel mellan neutrala hamnar man överhuvud ej kunde tala om kontraband. Denna uppfattning motsvarade den av engelska regeringen år 1863 intagna ståndpunkten vid USA:s beslagtagande av »Springbok». Den företrädde också av det engelska amiralitetet i dess »Manuel of Naval Prize Law» av år 1866. Det

¹ Närmare härom i *Numer s, S. v.*, »Kampmedel i sjökrig», 1928.

² G. P. XV, 443 ff.

hette bl. a.: »A vessels destination should be considered neutral if both the ports to which she is bound and every intermediate port, at which she is to call in the course of her voyage be neutral. The destination of the vessel is conclusive as to the destination of the goods on board». Tysklands anspråk på frigivande av de tyska fartygen var så mycket mer berättigat som det gällde postångare med föreskriven resplan, enligt vilken varor endast kunde gå till en förutbestämd neutral hamn.

Engelska regeringen framhöll dock, att i fallet »Springbok» den amerikanska regeringen fått rätt och att England utan protest fogat sig i prISRättens utslag. Den lovade att dock göra sitt bästa för att i övrigt tillmötesgå de tyska kraven.

Det kan då synas egendomligt, att USA:s regering även protesterade mot uppbringandet av ett amerikanskt fartyg (lastat med mjöl) och därvid hade samma rättsuppfattning som den tyska. Om det gällde hävdande av de egna intressena var man ej så noga med att förfara konsekvent.

Under notväxlingens första skede uttryckte tyska regeringen den förhoppningen, att engelska regeringen skulle desavouera de alltför nitiska skeppskommendanterna. Detta förutsatte, att dessa handlat utan sin regerings uttryckliga order. Man hänvisade till att föregående engelska regeringar hade handlat annorlunda och att ansedda tidningar liksom förre engelske utrikesministern lord Rosebery ej delade den engelska regeringens rättsuppfattning i föreliggande fall.³

Tyska regeringen var så mycket mer förvånad över Englands tillvägagångssätt som Tyskland under boerkriget iakttagit en strikt neutralitet och ej velat lyssna till Frankrikes och Rysslands locktoner om ett diplomatiskt samgående mot England. En så svår tvistefråga som den om ögruppen Samoa hade knappast lösts, påpekade man, förrän engelska myndigheter »mit einer systematischen Rücksichtslosigkeit» gick emot Tyskland. Detta kunde, förklarade Bülow, dåvarande statssekreterare för utrikes angelägenheter, få farliga följder för förbindelserna mellan de båda länderna. »Wenn unser bisheriges wohlwollend neutrales Verhältnis zu England», skrev Bülow, »nur unter der Bedingung aufrechtzuhalten ist, dass wir uns vor aller Welt völkerrechtswidrig, d. h. geringschätzig behandeln lassen, so ist es eben unhaltbar.»⁴ Med hänsyn till den lång-

³ Ibidm 451 ff.

⁴ Ibidm 453 ff. (Berl. 6.1.1900).

samhet, med vilken engelska regeringen behandlade frågan, fick Bülow det intrycket, att engelsmännen ville tillfoga den konkurrerande tyska handeln ett slag.⁵ Tyska regeringen föreslog, att en blandad kommission skulle behandla frågan med befogenhet att avgöra, om engelsmännen förfarit i enlighet med folkkrätten. Den erinrade om att vid de nyligen undertecknade Haagkonferensens protokoll hade England varit en av de ivrigaste förespråkarna för att uppstående tvister skulle regleras genom skiljedomsförfarande.

Salisbury, den engelske premierministern, hade hört engelska kronans jurister och därvid kommit till en annan uppfattning än Tyskland i rättsfrågan. Han ansåg, att en revision och närmare definition än i nu gällande internationell rätt av begreppet krigskontraband vore nödvändig. Tyska regeringens framställning hade dock såtillvida framgång, att Salisbury lovade, att i framtiden inget handelsfartyg skulle prejas i Röda havet. Om enighet mellan regeringarna ej nåddes, hade han ingenting emot att rättsfrågan hänsköts till skiljedom.⁶

Sedan denna tvist på diplomatisk väg i det närmaste var avslutad, kunde Bülow i sitt riksdagstal (19 jan. 1900) fastslå, att inga för alla sjömakter bindande rättssatser om de neutralas rättigheter att bedriva handel till ett krigförande land fanns, ej heller om de krigförandes befogenheter gentemot denna neutrala handel. På den nyss avslutade Haagkonferensen hade man diskuterat frågan. Resultatet blev blott, att man uttryckte en önskan, att man på andra internationella kongresser skulle försöka reglera å ena sidan de neutralas rättigheter och plikter, å andra sidan frågan om privategendomen till sjöss. Sjörätten var alltså mycket flytande och full av luckor, som i kritiska ögonblick fylldes av sjömakten.

Så mycket kunde dock enligt Bülow fastslås, att en krigförande hade rätt att på öppna havet och i de krigförandes territorialvatten visitera neutrala handelsfartyg. Beträffande postångare fanns ej några bestämmelser. Om man vid uppbringandet ej fann några krigskontraband, d. v. s. om uppbringandet ej var berättigat, skulle den krigförande staten ofördröjligen frige fartyg och last och förpliktigas till fullständig skadeersättning. Engelska regeringen hade i detta fall en annan rättsuppfattning, och tyska regeringen hade för att komma till en praktisk lösning av aktuella tvistepunkter lämnat frågan öppen för eventuellt avgörande i framtiden.

⁵ Ibidm 455.

⁶ Ibidm 458 ff.

De båda regeringarna hade nämligen kommit överens om att visitering av fartyg långt från krigsskådeplatsen, såsom skett vid Aden, ej skulle prejas på blotta misstankar och slutligen att omtvistade frågor skulle hänskjutas till skiljedom.⁷

Även om den tyska ståndpunkten överensstämde med andra neutralas, så hade den onödigt skärpt den politiska spänningen genom de skarpa, i hotfulla ordalag hållna noterna. Under pågående boerkrig var engelsmännen särskilt känsliga. Politiskt var deras åtgärder såtillvida ett missgrepp som tyska regeringen vid beslagtagandet av tyska fartyg fick en konkret illustration till vad en stark flotta betyder för en stormakt. Det begagnade den sig också av under den energiske Tirpitz' ledning, då det gällde att genomföra den nya flottlagen i riksdagen, som i själva verket riktade sig mot Englands övervalde på haven.⁸

Vad en överlägsen flotta betyder i internationell politik. Under den följande tiden (1900—1902) fick man ytterligare illustration och exempel på vad en överlägsen flotta betydde i förhållandet dels emellan stormakterna, dels mellan en stormakt och en mindre stat.

Den engelska flottan, som före första världskriget behärskade den till kolonin Indien angränsande persiska viken, jagade ibland s. k. piratfartyg in på ett främmande lands territorialvatten utan att de förfördelade staterna Persien och Turkiet hade makt att hindra den. Frankrike hade fått arabriket Omans medgivande att anlägga en kolstation i dess hamnstad Muscat, men engelsmännen hotade att bombardera staden, om Frankrike begagnade sig av detta av en suverän stat gjorda medgivandet. Mot Tyskland, som fick Turkiets medgivande att få hamnstad Kuwait, den sedermera så bekanta oljehamnen, som slutpunkt för sin Bagdadbana, förfor man inte fullt så bryskt. Då man förstod tyskarnas avsikter, slöt den indiska kolonialregeringen med scheiken av Kuwait, vars ställning till Turkiet var oklar, ett hemligt avtal (1898), att denne ej utan den engelska regeringens medgivande fick avträda eller förpakta någon del av

⁷ Bülow, Reden, I, 103 ff., utg. av Penzler (1907). På Bülows tal följde ingen debatt. Se Sten. Berichte des deutschen Reichstags 10 Leg. P., II Session, s. 3600.

⁸ Wilhelm II, »Ereignisse und Gestalten», 196 ff. Underrättelsen om uppbringandet fick Bülow just när Tirpitz och kejsar Wilhelm var hos honom. Kejsaren citerade det gamla engelska ordstävets: »It is an ill wind that blows nobody good.» Tirpitz utropade då: »Jetzt haben wir den Wind, den wir brauchen, um unser Schiff in den Hafen zu bringen; das Flottengesetz geht durch. Eure Majestät müssten dem englischen Kommandanten noch einen Orden verleihen, zum Dank für Durchbringung des Flottengesetzes».

sitt område till främmande makt, trots att Kuwait såsom åtminstone formellt tillhörande Turkiet ej hade någon rätt att avsluta ett internationellt avtal. Turkiet hindrades också av den engelska flottan att landsätta trupper i det tredskande Kuwait. Tyska regeringen protesterade och påpekade, fastän förgäves, det folkrättsligt oriktiga i Englands tillvägagångssätt. Tyskland kunde ju ej gärna inlåta sig i verklig strid med havets härskare, även om i detta fall dess intressen sammanföll med Turkiets.

Frankrike passade på att i Egeiska havet med en flotteskader ockupera den turkiska ön Mytilene för att ge eftertryck åt vissa fordringar det hade på Turkiet. I fallet Kuwait kunde alltså engelska regeringen, då den kom i konflikt med Tyskland och Turkiet, åberopa sig på ett hemligt avtal med härskaren över ett icke-suveränt område, ett folkrättsligt svagt men dock ett argument, medan i fallet Mytilene Frankrike endast hade makten, sin överlägsna flotta, liksom England i fallet Muscat, att stödja sig på.⁹ — Till dessa stormakters ursäkt måste påpekas, att det då ej fanns något folkförbund som kunde handlägga — om ej avgöra — en internationell tvist.

Venezuelakonflikten (1902) visar, hur en sjöblockad, då en ockupation stötte på alltför stora hinder, kan bli ett effektivt medel för genomdrivande av vissa rättsanspråk.

England hade stora fordringar på Venezuela, men då det hotade med ockupation, om dess krav ej godkändes, stötte det mot den mur, som Monroedoktrinen utgjorde. USA:s president Cleveland förde ett skarpt språk mot England, och detta land vågade ej ta kontakt med USA.

Under oroligheterna i Venezuela blev även andra makter lidande, särskilt Tyskland, som var villigt samarbeta med England gentemot Venezuela och dess i diplomatiska umgängesformer föga bevandrade president Castro, för övrigt ej alldeles olik sin nutida namne i Kuba. USA:s nye president Roosevelt insåg emellertid det berättigade i de europeiska makternas krav och ställde sig mera förstående till even-

⁹ Om Kuwait se G. P. XVII, 463 ff. Vidare D. d. fr. 2^e S. (1901—1911) I, (se sid. XXII och där angivna akter) och II (se sid. XXII ff.). I engelska statsarkivet i London (Public Record Office) finns förutom de diplomatiska akterna även för Foreign office gjord (tryckt) sammanställning av Kuwaitfrågan från 1870-talet fram till 1901. Den visar, att engelska regeringen visserligen ej ville förneka, att Kuwait formellt tillhörde Turkiet men att dess betydelse som hamn vid persiska viken var så stor, att den förmådde den i viss grad självständige scheiken att mot en penningssumma sluta ett hemligt fördrag med den indiska kolonialregeringen. Om Muscatfrågan se Br. doc. I, 209 ff. I Bd XV av de franska diplomatiska akterna, nr 79, 94, 256 behandlas frågans förhistoria. (Del XVI ännu ej utkommen.) Om Mytilene se D. d. fr. 2^e S. I, (sid. XI och där angivna akter).

tuella militära åtgärder. England, som ju ej tvekat att i persiska viken liksom i de kinesiska farvattnen ta till våldsåtgärder, visade stort tålamod gentemot Venezuela.

Vid tre tillfällen hade sålunda engelska handelsfartyg, misstänkta för smuggling, förföljts av venezuelanska vaktfartyg, som även kränkt brittiskt kolonialt territorialvatten tillgripit brittisk egendom och vid ett tillfälle förstört ett fartyg. I två andra fall hade en liknande obefogad beskyllning om smuggling utgjort förevändning för konfiskation eller förstörelse av brittiska fartyg i Venezuelas farvatten. Kulmen nåddes, då (30 juni 1902) det engelska fartyget »Queen» på sin resa från Grenada till Trinidad prejadades av en venezuleansk kanonbåt på fria havet, fråntogs segel och skeppspapper och slutligen konfiskerades på enbart misstankar att ha haft vapenlast till fientlig part i Venezuela. Besättningen sattes utblottad på allt i land.¹⁰

Det är tydligt, att Venezuelas övergrepp gentemot engelsk handel och engelska fartyg var betydligt allvarligare än de övergrepp, som gjorts av engelska krigsfartyg gentemot tyska handelsfartyg och postfartyg under boerkriget. Inga jämförelser gjordes emellertid vare sig av engelska eller tyska regeringen. Det gällde att hålla samman. Ingen ville komma i tvist med USA.

Engelska regeringen hade givetvis på diplomatisk väg gjort föreställningar i Venezuela men utan resultat. I Venezuela satte man fortfarande sin lit till Monroedoktrinen. Fallet »Queen» föranledde engelska regeringen till ett kraftigare språk med begäran, att den venezuleanska regeringen skulle ge full kompensation för engelska förluster, däri inbegripna de av British Railway Companies gjorda anspråken och för de förluster »arising out of the conduct of the Venezuelan Consul at Trinidad».¹⁰

Venezuelas regering negligerade emellertid som vanligt de engelska protesterna, bl. a. med hänvisning till det sätt, på vilket fartyget »Ban Righ» behandlats av England. Fartyget fick lämna London först sedan fartygspapperen och lasten granskats och Kolumbias representant i England förklarar, att fartyget skulle stå i Kolumbias tjänst och att inget krigstillstånd existerade mellan Kolumbia och någon annan makt. Fartyget frigavs efter denna försäkran, och saken klarlades för Venezuelas regering.¹¹

De hänvändelser, som tyska regeringen gjort i Venezuela med an-

¹⁰ Br. doc. II, 154 ff.

¹¹ Ibdm 155.

ledning av övergreppen på tysk egendom, hade lika litet någon framgång. Venezuelas regering åberopade i detta fall sina inomstatliga rättsförhållanden (landesrechtliche Vorschriften). Tyska regeringen hänvisade förgäves till att med sådana principer varje diplomatisk representation kunde omintetgöras genom inre lagstiftning (Landesgesetzgebung). Ej heller hade man i Venezuelas kongress kunnat nå en tillfredsställande lösning. Tyska regeringen ansåg ej ens att ett ultimatum utan militär påföljd skulle ge eftertryck åt dess krav under president Castros regering. »Das ganze Verhalten der venezolanischer Regierung muss als ein frivoler Versuch, sich ihren rechtlichen Verpflichtungen zu entziehen, bezeichnet werden», skrev Bülow till den tyske kejsaren. »Den Schriftwechsel mit dem Geschäftsträger hat sich in einem nahezu beleidigenden Tone geführt und überdies die fraglichen Schriftstücke kürzlich sämtlichen fremden Vertretern in Carácas mitgeteilt.» I pressen hade Castro t. o. m. berömt sig av sina diplomatiska triumfer över Tyskland.¹²

England och Tyskland, till vilka även Italien anslöt sig, beslöt nu att genom en blockad avstänga Venezuela från tillförseln från havet. Tyska regeringen hade helst sett, att man tillgripit en s. k. fredsblockad, alltså utan avbrytande av de diplomatiska förbindelserna med Venezuela. En sådan blockad, med vilken ett kvarstadsbeläggande av de venezuleanska krigsfartygen förbands, skulle inledas utan föregående krigsförklaring. Bülow kallade denna åtgärd för fredsblockad. I en rad fall, heter det, hade en sådan med framgång genomförts mot sydamerikanska stater. Den skulle också, menade Bülow, i föreliggande fall med all sannolikhet föra till målet, »da sie die Erhebung der Ein- und Ausfuhrzölle, die fast die einzige Einnahmequelle Venezuelas bilden, nahezu unmöglich machen, auch die Ernährung des auf auswärtige Getreidezufuhr angewiesenen Landes sehr erschweren würde.» Från USA:s sida borde inga hinder möta efter de därifrån angivna förklaringarna. Chefen för den tyska marinstaben hade inga invändningar att göra mot blockaden under förutsättning av Englands medverkan.¹³

Tyska regeringen var dock benägen att dessförinnan ställa ett ultimatum till Venezuelas regering med fordran på betalning av skulderna och ersättning för de förluster, som under borgarkriget tillfogats tyska medborgare. Ty den venezuleanska regeringen hade, heter det, »diese Reklamationen in völkerrechtswidriger Weise be-

¹² Br. doc. II, 153 ff.

¹³ Ibdm 244 ff. Berl. 1.9.1902.

handelt» och isynnerhet vägrat att slutgiltigt reglera de tyska anspråken på diplomatisk väg. Om ultimatum avböjdes, vore, ansåg Bülow, tyska regeringen utan vidare berättigad (d. v. s. genom blockad) att göra sina anspråk gällande.¹⁴

Engelska regeringen föreslog och tyska regeringen gick med på att de i sina diplomatiska framstötter skulle hänvisa till likartade besvär från den andres sida. Om dessa ledde till resultat, rekommenderade den i första rummet beslagtagande av samtliga Venezuelas krigsfartyg. Förut hade den ansett, att en blockad av Venezuelas hamnar vore det lämpligaste påtryckningsmedlet.¹⁵

En blockad borde enligt tyska regeringens åsikt företas ej endast mot Venezuelas fartyg utan även mot neutrala fartyg på väg till Venezuela, eftersom Venezuelas handel till stor del fördes på främmande kölar. Det tyska sändebudet i London påpekade, att blockader av detta slag hade anlitats av England år 1837 mot New Granada och år 1842 och 1844 mot St Juans och Nicaraguas hamnar, vidare av England och Frankrike år 1845 och 1847 mot argentinska hamnar, av England år 1882 mot Rio och av Frankrike år 1884 mot Formosa. Det är att märka, att det i alla dessa fall är fråga om blockad mot små makter.

Tänkbart vore dock, att Venezuela antog Englands men ej Tysklands fordringar. Om så blev fallet, kunde Tyskland knappast enligt Bülow räkna med Englands medverkan, om Tyskland företog en militär aktion. Ej desto mindre vore en sådan oundviklig. I varje fall borde det erforderliga trycket från början göras så starkt som möjligt och därför ett beslagtagande av de venezuleanska krigsfartygen förbindas med en blockad. Tyska medborgare behandlades enligt Bülow på ett mer fientligt sätt än andra länders, vilket motiverade ett kraftigt inskridande från tysk sida. Eljest fick man lätt det intrycket i de syd- och mellanamerikanska länderna, att tyskarna vore rättslösa gentemot godtycke i ett främmande land, vilket skadade Tysklands anseende.

Innan tyska och engelska regeringen kommit till fullt samförstånd, sände emellertid den engelske utrikesministern Lansdowne en skarp not till venezuleanska regeringen, att England ej nöjde sig med Venezuelas vägran att förhandla om de engelska fordringarna. Med hänsyn till den gynnsamma årstiden ansåg han snabbt handlande

¹⁴ Ibidm 246. Berl. 3.11.1902.

¹⁵ Br. doc. II, 156.

nödvändigt.¹⁶ Han hade meddelat USA:s regering om eventuella åtgärder. USA beklagade visserligen varje inblandning av en europeisk makt i en sydamerikansk angelägenhet men förstod dock, att europeiska makter måste ha rätt att bevaka sina intressen i Sydamerika.¹⁷ Tyska regeringen ställde sig avvaktande men höll intim kontakt med den engelska vid frågans vidare behandling.¹⁸

Engelska regeringen föreslog, att tvångsåtgärder skulle tillgripas, om dess not utan vidare avvisades eller fick ett otillfresställande svar. De båda staternas fordringar skulle ej klassificeras. Man skulle endast av Venezuelas regering fordra principiellt erkännande av det hela. Reglerandets detaljer skulle överlämnas åt en särskild kommission.

Beträffande fredsblockaden ansåg man inom den engelska regeringen en särskild svårighet ligga däri, att England år 1884 hade protesterat mot den franska behandlingen av neutrala fartyg vid Formosa. Engelska regeringen hade nämligen vid den tiden förklarat, att den betraktade blockaden ej som en freds- utan som en krigsblockad. »On that occassion the British Government entirely recognized the French measures of blockade after the French Government had explained that they would abstain from searching or capturing British ships on the hig seas».

Men visitering eller uppbringande på internationellt vatten (high seas) av neutrala fartyg kunde endast krävas under en krigsblockad av Venezuela. I enlighet med tyska regeringens förslag skulle vissa hamnar blockeras av tyska, andra av engelska krigsfartyg. Tyska amiralitetet anhöll att vissa brittiska (västindiska) hamnar skulle vara öppna för tyska krigsfartyg för kol- och provianttillförsel, reparationer m. m. liksom för att där införa uppbringade fartyg.¹⁹

Tyska regeringen gick med på de av England förordade åtgärderna att först lägga beslag på de venezuleanska kanonbåtarna, innan blockad tillgreps. De tyska och engelska befälhavarna skulle komma överens om samfällad aktion.

Det är att märka, att engelska regeringen, som var rädd för internationella förvecklingar med USA (på grund av Monroedoktrinen) icke önskade ockupera någon venezuleansk hamn. Den s. k. fredsblockaden vore »injustifiable in international Law and one of which

¹⁶ G. P., XVII, 252.

¹⁷ Br. doc. I., 157 ff.

¹⁸ Ibdm 149.

¹⁹ Ibdm 160.

they are precluded from resorting to by explicit declarations made from time to time behalf former British Governments.» Bättre vore då att ta de venezuleanska tullarna i beslag. Detta skulle antagligen Venezuela betrakta som krigsförklaring och ge de allierades diplomater deras pass. England ville alltså ha en krigsblockad med avbrytande av de diplomatiska förbindelserna.²⁰ Så blev det också.

Efter erhållande av den engelska noten försökte den venezuleanska regeringen genom att ge efter för de tyska kraven skilja de båda makterna åt. Detta misslyckades. Lansdowne försäkrade, att England i analogt fall skulle handla på samma sätt gentemot Tyskland.²⁰

Sedan otillfredsställande svar ingått å noten, ställde de allierade ett gemensamt 24-timmars ultimatum till Venezuelas regering. Då denna ej tog hänsyn till däri framställda fordringar, lämnade de båda ländernas representanter Caracas den 8 dec. Ännu samma dag lyckades flera tyska och en engelsk kryssare föra bort 4 små venezuleanska kanonbåtar. Tre av dem sänktes av tyskarna med motivering att de av nautiska grunder ej kunde hållas besatta. Den 13 dec. förstörde sedan den tyske kryssaren »Vineta» och den engelska »Charybdis» en venezuleansk befästning (Puerto Cabello) under motivering, att venezuleanska myndigheter vägrat gottgörelse för övergrepp mot en engelsk ångare. Åtgärden företogs sålunda gemensamt av engelska och tyska krigsfartyg, varvid dock de tyska synes ha gått i spetsen.

De av de förbundna vidtagna åtgärderna hade till följd, att den venezuleanska regeringen blev medgörligare. Genom USA:s förmedling föreslogs nu, att tvisten skulle lösas genom skiljedom.²¹

Under tiden hade sakläget såtillvida förändrats, att Italien, som också hade fordringar i Venezuela, efter anhållan hos tyska och engelska regeringen fick delta i blockaden. För blockaden hade då de förbundna ej mindre än 14 krigsfartyg till förfogande. Den engelska regeringen funderade t. o. m. på att bidra med ytterligare krigsfartyg.

Att England i detta fall gick i spetsen, ansåg Bülow vara så mycket viktigare som i engelsk och amerikansk press Tyskland förmodades vara den som varit mest aktiv.²² Den engelska regeringen var noga med att i engelska underhuset betona, att de engelska fartygen ej sänkt de venezuleanska kanonbåtarna. Den amerikanska opinionen

²⁰ Br. doc. I, 163. G. P., XVII, 256.

²¹ G. P., XVII, 259.

²² *Ibidm.* Se noten 259.

vände sig också framför allt mot Tyskland, just därför att det sänkt kanonbåtarna,²³ d. v. s. onödigt använt våld (»större våld än nöden kräver»).

Såväl den tyska som den engelska regeringen betonade, att USA:s regering ej gjort Venezuelas förslag till sitt utan endast *förmedlat* förslaget. De allierade såge emellertid helst att i stället för skiljedom en s. k. blandad kommission tillsattes, då flera frågor ej lämpade sig för skiljedom.²⁴

Metternich, det tyska sändebudet i London, framhöll i samtal med Lansdowne, att den amerikanska regeringen mycket väl visste, att de allierade ej önskade sätta sig fast i Venezuela och därför gett dem fria händer gentemot den motspänstige gäldenären. Den övervägande majoriteten av den amerikanska pressen var mot Venezuela.²⁵

Emellertid växte såväl i England som i USA motviljan mot aktionen, och förslaget om skiljedom fick därför starkare gehör hos regeringarna. Statssekreteraren Hay i USA menade, att det lätt kunde hända, att i kongressen ett förslag framlades att uppmana presidenten att se till att Monroedoktrinen respekterades. Detta skulle i regeringskretsar bli mycket pinsamt.²⁶

Den tyska regeringen ansåg det vara viktigt, att de allierade ej väntade, tills USA:s regering utbytte sin förmedlarroll till en aktivare diplomatisk roll. Därigenom att England och Tyskland tog initiativet, fick de med hänsyn till modaliteterna av den roll, som tilltänkts USA en större frihet till förslaget än om de väntade, tills amerikanarna framträdde med ett redan fastställt program.

De allierade kom också överens om att tacka USA för dess bemödanden att bilägga tvisten med Venezuela men samtidigt framhålla, att en skiljedomsinstans syntes vara en tillfredsställande grundval för att nå en rättvis lösning av anspråken på Venezuela. Man vore tacksam, om USA:s president ville överta skiljedomarens roll. Om han ej åtog sig detta, så skulle tvisten överlämnas till skiljedomen i Haag.²⁷

USA tackade för förtroendet men ansåg Haagdomstolen vara rätt forum, som dock borde föregås av en diplomatisk konferens i Washington.²⁸ Handelsblockaden, som de tre allierade bebådade, hade redan då trätt i kraft.²⁹ Detta bidrog väl till att Venezuela gick med

²³ Br. doc. I, 163 ff.

²⁴ G. P. XVII, 260 ff.

²⁵ Ibdm 262. Lond. 15.12.1902.

²⁶ Ibdm 269. Washington 18.12.1902.

²⁷ Ibdm 266 ff. Berl. 17.12.1902.

²⁸ Ibdm 270.

²⁹ Ibdm 273.

på skiljedom med de av de tre makterna gjorda förbehållen. Inga andra makter skulle delta i de diplomatiska förhandlingarna i Washington, som föregick skiljedomen.³⁰

Dessa förhandlingar leddes av USA:s representant i Venezuela, Bowen. Denne stördes emellertid av ett krigsintermezzo. Det tyska krigsfartyget »Panther» blev beskjutet av ett venezuleanskt fort (17. Jan. 1903), och detta blev några dar senare (21. Jan.) som straff angripet av flera tyska fartyg och förstört. I Amerika blev stämningen bitter mot Tyskland, och detta försvårade Bowens medlarroll.

»Panther» hade nämligen farit in i en lagun för att uppbringa fartyg med kontraband. Tyska regeringen ansåg, att den folkrättsligt hade rätt härtill. »Panther» hade angripits och hade då försvarat sig. »Der venezulanische Befehlshaber», hette det, »hat wahrscheinlich gerade den Zeitpunkt der Ankunft Bowens in Washington gewählt, um den schärferen Konflikt herbeizuführen und damit auf die amerikanische öffentliche Meinung zu wirken.»³¹

Man hade svårt att komma överens om vilka tvistefrågor Haagdomstolen skulle behandla, likaså beträffande sådana fordringar, som framlagts av icke-blockerade makter. Frankrike hade t. ex. vissa anspråk, och USA var benägen att stödja såväl detta land som andra neutrala makter. Metternich bedömde situationen så: »Die dem Präsidenten Roosevelt dargebotene Versuchung, den blockierenden Mächten und Europa einen snub zu erteilen und zugleich als Schirmherr Südamerikas dazustehen, (und) auch für die Zukunft Europa zu warnen, sei zu gross, um ihr widerstehen zu können?»³²

Ett speciellt gynnande av de blockerade makterna var i USA impopulärt, eftersom de makter, som brukade våld, skulle få fördelar gentemot de neutrala. »Dies etabliere für Südamerika,» skrev tyska sändebudet i USA, Sternburg, »bedenkliche Präzedenz und laufe den durch Haager Friedenskonferenz etablierten Grundsätzen und der Zivilisation zuwider». De allierades förhåvanden hade i Syd- och Mellanamerika föranlett en omsvängning i den allmänna opinionen till förmån för USA, som räknade med att härav få stora fördelar.³³

Vid konferensen gick Tyskland—England på samlad front, och Bowen, som ville låta Venezuela komma så lindrigt undan som möjligt för att framstå som dess beskyddare, sökte förgäves att

³⁰ Ibidm 274.

³¹ Ibidm 274 ff.

³² Ibidm 284. »Und» inom parentes betyder, att kodbeteckn. där saknas. Jag har tillåtit mig att sätta in det antagliga ordet.

³³ Ibidm 285.

skilja dem åt, bl. a. genom att ställa speciella fördelar för Tyskland i utsikt. Eljest var Tyskland mer än England föremål för misstänkliggörande i amerikansk press. Beskjutningen av det venezuleanska fortet spelade därvid en framträdande roll, trots att även engelsmännen en tid förut bombarderat samma fort. (Man glömmer ju så lätt det som är mindre angenämt för den, med vilken man i övrigt sympatiserar.)³⁴ För Tyskland vore det en fara, om president Roosevelt förlorade tålamodet och gav efter för den s. k. gula pressen, t. ex. att fordra blockadens upphävande i förtid. Ty då kunde den engelska regeringen störtas, vilket för Tyskland vore en nackdel, menade Metternich.

De invecklade förhandlingarna, som kan följas i de engelska blå böckerna,³⁵ ledde den 13 febr. till resultat. Den engelska regeringen var mycket irriterad över att den allmänna opinionen i England allt bestämdare vände sig mot samgåendet med Tyskland. För att få ett snabbt slut på tvisten gjorde den sitt bästa för att understödja de tyska kraven.³⁶

Sedan Venezuela alltså gått med på de allierades krav, upphävdes blockaden och återlämnades de i beslag tagna venezuleanska krigs- och handelsfartygen.³⁶ De tvistefrågor, som hänsköts till Haagdomstolen, dömdes till de allierades förmån.

Nya vapen — nya regler. När blockadfrågan behandlades på den internationella konferensen i Haag 1907 och i London 1909, hade man en viss erfarenhet att bygga på.

På Haagkonferensen tog tyskarna upp frågan om postångarna under krig. Det bestämdes, att den egentliga brevposten skulle vara oantastbar men ej själva fartygen. Fiendens viktigaste meddelanden gick ju ej längre per brev utan per kabel. I Londondeklarationen utvecklades ytterligare de krigförandes och neutralas rättigheter och skyldigheter under ett sjökrig. Under det världskrig, som fem år därefter utbröt, visade sig dessa deklarationer vara av föga värde. Tyskland blev på sedvanligt sätt blockerat av de allierade och svarade med ett alldeles nytt blockadvapen, undervattensbåten (u-båten), som ej som ett övervattensfartyg hade möjlighet att preja, visitera och i hamn införa ett neutralt fartyg. Följden blev, att alla fartyg, neutrala som krigförande, som ej respekterade blockaden, sänktes, en grov kränkning alltså av dittills gällande sedvanerätt.

³⁴ Ibidm 288. Jmfr Br. doc. I, 167 ff.

³⁵ Venezuela No 1 and No 2.

³⁶ Avtalet tryckt i Staatsarchiv. Bd 68, 295 ff. och 203 ff.

Neutralas fartyg skulle visserligen så vitt möjligt lämnas i fred men däremot ej ett fientligt passagerarfartyg med neutral last och neutrala passagerare. Protster från de neutrala, varvid USA gick i spetsen, hjälpte ej. I en not svarade tyska regeringen på den amerikanska protesten, att Tyskland vore villigt att avstå från u-båtsblockaden, om ententen å sin sida upphörde med »hungerkriget», som riktade sig ej enbart mot den krigförandes soldater utan även mot civilbefolkningen. Man hade glömt, att Venezuela-blockaden såsom den bedrevs även kunde ha kallats för hungerkrig. USA ställde sig till en tid avvaktande, ända tills den engelska ångaren »Lusitania» med 100 amerikanska medborgare ombord torpederats. En notväxling följde, där USA-regeringen såtillvida ändrade åsikt om u-båtskriget, att den erkände den, ifall fartygens passagerare och besättning sattes i tillfälle att rädda sig, innan fartyget sänktes.

Den 31 jan. 1917 proklamerade emellertid Tyskland ett oinskränkt u-båtskrig, vilket blev den omedelbara orsaken till USA:s krigsförklaring. Övriga neutralas makter avgav protestnoter.

Efter världskrigets slut regelrades u-båtsfrågan vid en konferens i Washington (1921—1922). Man fastslog där, att ett handelsfartyg ej fick sänkas med mindre än att besättning och passagerare fick tillfälle att sätta sig i säkerhet, i enlighet alltså med den av USA under kriget hävdade uppfattningen.³⁷

Om u-båten såsom ett nytt vapen kränkt folkrätten, så blev detta än mer fallet med flygvapnets användning under andra världskriget. Civilbefolkningen, som ej direkt deltog i kriget och som förut skyddats av folkrätten, blev nu utsatt för skoningslös bombning. Kriget blev totalt. Allt var tillåtet för en fiende för fullföljande av kriget till ett segerrikt slut.

Beträffande territorialvattnet, som var så viktigt för de neutrala, respekterades sen gammalt en sedvanerätt på 3 à 4 sjömil. Nu tillkom luftrummet med gräns uppåt, och här fanns ingen sedvanerätt, varför de krigförande i den mån de höll sig utanför luftvärnskanonernas räckvidd, kunde kränka de neutralas rättigheter och eventuellt utöva utpressning mot dem.

Hur litet sedvanerätten betydde, visade sig, då Sovjet efter andra världskriget godtyckligt utsträckte sin territorialgräns i Östersjön

³⁷ Förutom *Numers*, ovan cit., se Schenk, R., »Seekrieg und Völkerrecht. Die Massnahmen der deutschen Seekriegführung im 2. Weltkrieg in ihrer völkerrechtlichen Bedeutung», 1958. Vidare Reiff, H., »The United States and the territorial law of the sea», 1959.

till 12 sjömil. Med denna godtycklighet (utgående från inre lagstiftning) skulle Sovjet ju kunna utsträcka sin sjögräns ända till den av Sverige och andra östersjöstater iakttagna sjögränsen, alltså i praktiken göra Östersjön till ett ryskt innanhav.

Sovjet har ej heller varit så noga med dess tillämpning, då den prejat och beslagtagit lasten från svenska fiskefartyg på vatten, som enligt svensk uppfattning varit mer än 12 sjömil utanför Sovjets kust. Den har också nedskjutit svenska flygmaskiner på cirka 20 sjömils avstånd från land.

När stormakten Ryssland väl gått i spetsen för utökat territorialvatten, följde det lilla Island efter. Det hade ju speciella fördelar därav för sitt fiske. Övriga fiskerinationer kunde ej göra annat än protestera, men England eskorterade sina fiskefartyg med krigsfartyg innanför 12-milsgränsen men utanför 4-milsgränsen, Island hade ju lika litet som Ryssland kränkt något fördrag, och England kunde därför ej bekriga eller protestera enbart mot Island. En sjökonferens i Gêneve lyckades ej lösa tvisten mellan anhängarna av den gamla och den nya sjögränsen.

Kubablockaden. Sjørätten i krig som i fred är väl den svagast utvecklade grenen av internationell rätt. Det har bl. a. Kubakrisen visat. En sjöblockad är enligt sedvanerätten berättigad i ett krig. Frågan är då, om USA vid blockadens början befann sig i krig med Kuba.

Vad som menas med krig har emellertid ej på annat sätt fastställts än att en stat förklarar en annan krig och därvid avbryter de diplomatiska och ekonomiska förbindelserna med denna stat. De två staterna, till vilka ofta allierade ansluter sig, betraktas då som krigförande, de utanförstående staterna som neutrala. En del stater, såsom Schweiz och Belgien, har t. o. m. av stormakterna före första världskriget garanterats neutralitet. De nordiska staterna deklarerade officiellt sin neutralitet. Detta hindrade ej de krigförande att kränka såväl Belgiens som Danmarks och Norges neutralitet, när de bedömt detta ur militär synpunkt som fördelaktigt. En neutralitetsförklaring eller en s. k. alliansfri politik har hittills ej visat sig vara någon garanti för att en småstat skall undgå att indragas i ett stormaktskrig.

USA förklarade visserligen icke Kuba krig, men det avbröt såväl de diplomatiska som de ekonomiska förbindelserna med detta land och var därmed i krigstillstånd med det, såsom fallet var med Tyskland—England i förhållande till Venezuela år 1902.

Det är också att märka, att de stora krig, som fördes av Italien mot Abessinien och Japan mot Kina under 1930-talet, försiggick utan krigsförklaringar. Man visste, att den som förklarar krig lätt kunde få stämpeln på sig att vara angripare. Tyskland var ju ett avskräckande exempel på hur det kunde gå, om man förklarade krig och råkade att bli förlorare.

Trots att N. F. i sina stadgar i hög grad inskränkte en starkare stats möjligheter att ockupera en svagare stats område, så hindrade detta ej, att Polen besatte en del av Littaunen, Italien ockuperade den grekiska ön Korfu. Ingen vare sig Polen, Italien eller Japan, som enligt vanlig uppfattning fört krig för att få sina fordringar respekterade, ville gå med på beteckningen krigförande part. Andra världskriget öppnades genom tyska armeers inmarsch i Polen, dock utan krigsförklaring. Ett krig, som ytligt sett förefaller att vara ett anfallskrig, kan ju också, om det provocerats av motståndaren vara ett försvarskrig.³⁸

Det kan alltså med viss rätt sägas, att USA vid proklamerandet av sin blockad mot Kuba var krigförande. Att den ej angrep Kuba med stridskrafter, berodde givetvis på att Kuba skyddades av Sovjetunionen och av denna försetts med moderna raketvapen.

Mot en stormakt som Sovjet måste USA gå försiktigt tillväga. Den respekterade sålunda sjöterritorialgränsen men ej luftrummet, där gränsen uppåt ej fastställts. Den inskränkte sin blockad till att endast omfatta införsel av s. k. offensiva vapen, varmed menades raketvapen med stor räckvidd och flygbomplan. Liksom man sökt — dock utan att lyckas — skilja på begreppen försvars- och anfallskrig, så har man här velat skilja på försvars- och angreppsvapen, sedd ur den ena maktens synpunkt.

Blockaden har alltså skett utanför territorialgränsen d. v. s. på internationellt vatten och såtillvida varit mera hänsynsfull än Englands, Tysklands och Italiens blockad mot Venezuela.

Man talar visserligen om havens frihet. Alla anser sig ha lika rätt till haven — allemansrätt —, såsom en stråkväg för handeln och för idkande av fiske. Men någon absolut rätt finns inte. Under krig, ja, även i fred kan man, som vi sett, tala om ingenmansrätt, där enbart den starkares rätt är gällande, den må nu bedrivas i form av krigsfartyg, kapare eller sjörövare. Ryssarna betecknade också i första överraskningen Kubablockaden såsom piratdåd.

³⁸ Om begreppet angrepp se W. G. Hertz, *Das Problem des völkerrechtlichen Angriffs* (1935).

Om ett litet land som Kuba i förbindelse med en stormakt som Sovjet skaffar sig raketvapen och bomplan med möjlighet att förstöra amerikanska miljonstäder och viktiga militära baser, är det naturligt, att USA betraktade detta som krigsförberedelser mot sig.

Japanerna inledde sitt deltagande i andra världskriget genom att oväntat och överraskande bombardera USA:s örlogshamn Pearl Harbor i Stilla havet. Detta var tydligen i friskt minne. Ett nytt Pearl Harbor ville amerikanerna undvika genom sin Kubablockad och sina fordringar på raketbasernas avlägsnande. Åberopande av Monroedoktrinen borde ha gjorts på ett tidigare stadium. Det gjordes ej heller nu, men man handlade otvivelaktigt i dess anda. Detta var politik och inte folkrätt.

Att märka är, att monroedoktrinen ger uttryck åt en politisk målsättning och därför snarare kan betecknas som en politisk princip än en folkrättslig grundsats. Den vände sig mot europeisk inblandning i Amerikas angelägenheter, dvs mot kolonialismen, och har som sådan spelat en stor roll för amerikansk säkerhetspolitik. När USA på senare år byggt upp ett amerikanskt trygghetssystem av stor fasthet, har den berömda doktrinen blivit onödig.³⁹ Men vid Kubakrisens utbrott litade USA först och främst på sin egen styrka, i detta fall främst flotta och flygvapen.

Hade USA, såsom dess skyldighet var, endast vänt sig till F. N. under motivering, att Kubas upprustning med s. k. offensiva vapen var ett hot mot freden, hade det att motse långvariga förhandlingar — så var tydligen dess egen bedömning av det aktuella politiska läget. Sovjet skulle därvid, menade man, ha förnekat förekomsten av offensiva ryska vapen på Kuba, varvid det fick tid att på Kuba fullborda sina krigsförberedelser mot USA eller använda dem som påtryckningsmedel i det kalla kriget. Nu kom USA först med sitt påtryckningsmedel — flotta och flygvapen — och kunde på så sätt tvinga Sovjet till reträtt.

USA:s bedömning av Sovjets hållning var också riktig: Sovjets representant i F. N. förnekade liksom dess utrikesminister, att det fanns ryska raketvapen på Kuba och påstod, att flygfotografierna var falska. Inför USA:s bestämda uppträdande och hot om krig, där antagligen Sovjet bedömde sina egna utsikter att segra som ovissa eller de militära resurserna som underlägsna USA:s, gav Sovjet vika. Det erkände, att det hade anlagt raketvapen och levererat bombflyg och förklarade, att dessa enligt USA:s önskan skulle sändas tillbaka

³⁹ Se Östen Undén, Problemet Kuba (Tiden, hft 9, 1962).

till Sovjet. (Hur det i detalj förhåller sig och om USA eventuellt haft ett hemligt vapen, som Sovjet hade vetskap om, får en framtida historieforskning utvisa.)

De båda stormakterna kom överens oberoende av det hur det lilla men suveräna Kuba tyckte och tänkte. Först i efterhand hörde man Kuba, som fastän motsträvigt hade att finna sig i vad de stora bestämt.

Helt överens har man dock ej blivit. Ryssarna har visserligen dragit tillbaka sina offensiva atomraketer och jetbombare från Kuba, och USA har med vissa förbehåll lovat att ej invadera Kuba eller att stödja en sådan invasion. USA hävdar emellertid, att så länge tusentals sovjetryska soldater befinner sig på Kuba och de hypermoderna luftvärnsraketer, som Kuba fått, befinner sig under rysk kontroll, så länge finns det fortfarande möjligheter för allvarliga amerikansk-ryska konfrontationer i Karibiska havet. Nedskjutning av amerikanska fotograferingsplan över Kuba, skulle starta en ny kris, säger man. Ett annat faromoment vore en resning på Kuba, i vilken ryska trupper sattes in för att skydda den nuvarande regimen. USA utövar därför påtryckningar på Sovjet för att få bort de ryska trupperna. Den ställer vidare andra länders sjöfart på Kuba under en viss kontroll.

Metoderna liknar otvivelaktigt i hög grad dem, som av England-Tyskland-Italien användes mot Venezuela 1902 utan att USA då hade något väsentligt att invända.

Det pyr alltså fortfarande i askan efter den brand, som Kuba-krisen förorsakat. Den kan när som helst blossa upp igen.

Småstaten Kuba är endast en bricka i stormakternas spel. Castro, Venezuelas ledare 1902, trodde sig i skydd av USA:s Monroedoktrin kunna uppträda helt självständigt. Castro, Kubas ledare 1961, Sovjets vapendragare, har tydligen varit utsatt för en liknande illusion.

* * *

Kubakrisen har liksom andra politiska kriser visat, att internationell politik bedrivs såväl med materiella som andliga vapen. Folkkrättsliga argument är bra att ha till hands, hur sköra de än är, framför allt när det gäller att vinna den allmänna opinionen. Därför har varken USA eller Sovjet skjutit F. N. åt sidan, även om USA låtit F. N. komma en smula i efterhand. F. N. har också, såvitt man kan bedöma, spelat en roll som förlikningsorgan, vilket har varit

så mycket lättare som ingen av de tvistanöe stormakterna i grund och botten ville avgöra frågan genom krig.

Men F. N:s fredsbevarande uppgift ligger också i att framlägga utredningar och diskutera folkrättsliga frågor vid särskilda internationella konferenser för att därigenom få till stånd regler, som eventuellt kan bli ej bara internationell sedvänja utan även internationell lag. Som det nu är, härskar i ett krig mer eller mindre djungelns lag. Att utveckla sjörätten, där flotta och flyg samverkar, borde vara en lika viktig för att ej säga viktigare uppgift än begränsning av rustningarna. Ty målet är dock att få en så fullständig och allomfattande internationell lagstiftning till stånd, att luckor utfyllas och därmed försvårar eller omöjliggör krig. Liksom lagen härskar inom en kulturstat och hindrar användandet av våldsmedel, bör och kan den internationella lagen härska i förhållandet mellan staterna.

FINLANDSSVENSKARNAS BEFOLKNINGSFRÅGA: LÄGET I DAG OCH FRAMTIDSPERSPEKTIV

Av Professor GUNNAR FOUGSTEDT, Helsingfors

Sedan hösten 1962 har det stått en livlig debatt kring den finlandssvenska befolkningens livsproblem, kring frågan om denna folkstams återväxt och framtid. De resultat av 1960 års folkräkning, som då publicerades, visade att finlandssvenskarna på tio år hade minskat med fem procent. År 1950 hade antalet varit 348.300, nu hade siffran nedgått till 330.500. Denna tillbakagång kändes som en chock för den finlandssvenska opinionen och den har blivit ingående kommenterad och dissekerad i tidningspressen, både i ledande artiklar och i allmänhetens spalt.

För initierade befolkningspolitiker innebar folkräkningens resultat inte någon egentlig överraskning. Redan år 1958 lät Svenska Befolkningsförbundet i Finland utarbeta en befolkningsprognos,¹ enligt vilken nedgången till 1960 skulle bli 4 procent. Denna förutsägelse, som kom sanningen mycket nära, betecknades på sin tid som alltför pessimistisk och som rentav skadlig ur finlandssvensk synpunkt.

Det är i och för sig ett sunt tecken att man har reagerat så starkt inför den negativa befolkningsutvecklingen. Det som har hänt får inte bagatelliseras eller bortförklaras. Samtidigt framstår det som betydelsefullt att försöka kartlägga det orsakssammanhang, som ligger bakom denna utveckling. 1950-talet var visserligen det första decennium, som medförde en mera kännbar absolut minskning av antalet finlandssvenskar, men däremot har finlandssvenskarnas andel i Finlands hela befolkning befunnit sig i sjunkande ända sedan början av 1880-talet. Då var 14,3 procent av Finlands folk svensktalande, år 1960 hade andelen nedgått till 7,4 procent.

De demografiska orsakerna till denna utveckling utgörs av låg

¹ K.-E. Forsberg, *Befolkningsuppgifter om finlandssvenskarna*, Svenska Befolkningsförbundets i Finland publikation nr 13. Helsingfors 1958, s. 24 f.

nativitet, stor emigration och slutligen av förfinskning. Dessa faktorerers inbördes betydelse har varit olika under olika decennier. Enligt en grov kalkyl kan den finlandssvenska folkstammens utveckling från 1950 till 1960 skisseras på följande sätt: födelseöverskottet (dvs. skillnaden mellan antalet födda och antalet döda) innebar en ökning med 4 procent. Genom förfinskning skedde en avtappning, som har uppskattats till 2,5 procent. Härigenom minskades effekten av födelseöverskottet från 4 till 1,5 procent. En ännu starkare inverkan hade emigrationen, som minskade folkmängden med 6,5 procent. Slutresultatet blir därför — såsom redan nämnts — en nedgång med 5 procent.

Men vi kan inte stanna vid dessa demografiska förklaringar. Vi frågar oss: varför var födelseöverskottet så lågt, varför kom en förfinskning till stånd, varför blev emigrationen så stor? Man kan komma med en hel rad sociologiska, ekonomiska, geografiska och folkpsykologiska omständigheter, som har medverkat till utvecklingen.² Men utan att göra alltför mycket våld på verkligheten torde man kunna nöja sig med tre huvudförklaringar. De utgörs för det första av det finlandssvenska bosättningsområdets läge och avgränsning, för det andra av den finlandssvenska folkstammens sociala sammansättning och för det tredje av arbetsmarknaden i Sverige. Jag skall i tur och ordning behandla dessa tre förklarande omständigheter och deras demografiska följder.

Jag börjar med själva *bosättningsområdet*. Det består huvudsakligen av två långsmala och långt från varandra belägna kust- och skärgårdsbräm. Inom sin begränsade areal har detta område hyst inte mindre än en tredjedel av Finlands städer; dessa städers uppland har i allmänhet sträckt sig långt utom det svenska bosättningsområdet. När städerna började växa kraftigt, blev följden en stark inflyttning av finsktalande i tidigare nästan rent svenska trakter. Det faktum, att Finlands huvudstad för 150 år sedan flyttades från Åbo till dåvarande småstaden Helsingfors, mitt i det svenska Nyland, har medfört en radikal förändring av språkförhållandena i och omkring denna stad.

Till det finlandssvenska bosättningsområdet hör å ena sidan vissa mycket starkt expanderande regioner, där folkmängden har ökat kraftigt och där en stark inflyttning av finsktalande ägt rum. Å

² Jfr M. Klöveborn, Die sprachliche Struktur Finnlands 1880—1950. Bidrag till kännedom av Finlands natur och folk, utgivna av Finska Vetenskaps-Societeten. H. 105. Helsingfors 1960, s. 164 ff.

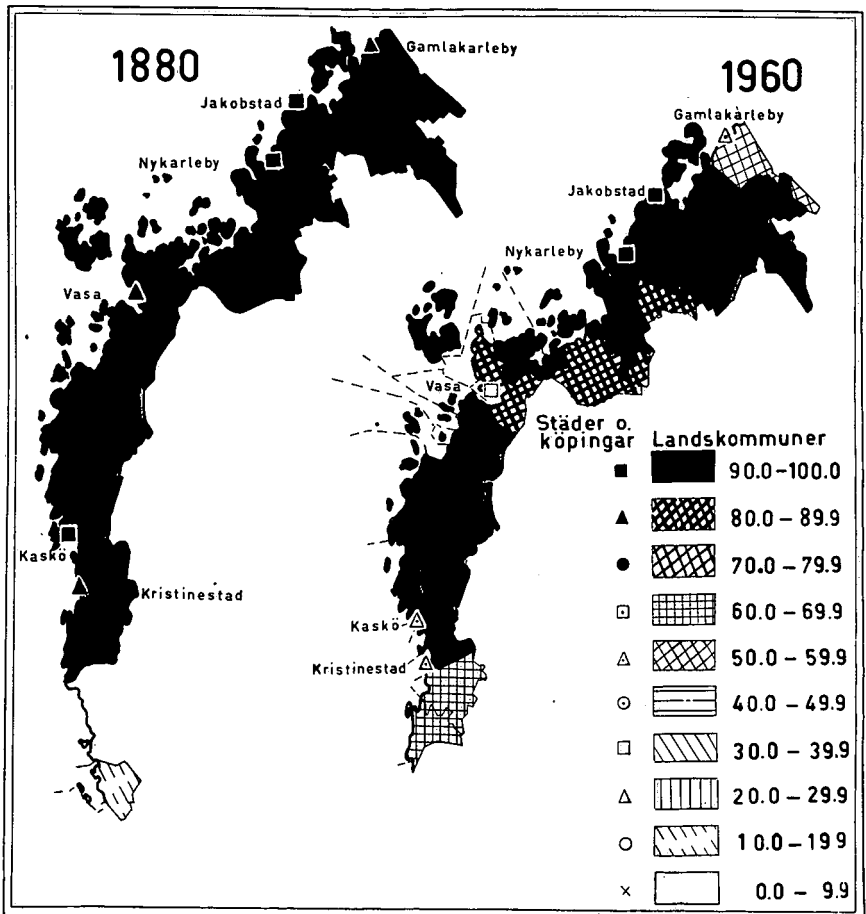


Fig. 1. Finlandssvenskarna i procent av hela befolkningen i österbottniska kommuner 1880 och 1960.

andra sidan omfattar finlandssvenskarnas bosättningsområde också en del trakter, där utkomstmöjligheterna för befolkningen är särskilt svaga; dessa trakter karakteriseras av en stark utflyttning och avfolkning. Hit hör framför allt den yttre skärgården, men också en hel del av småbruk dominerade kommuner i Svenska Österbotten.

En liten minoritet som den finlandssvenska folkstammen har de största utsikterna att överleva om den bor inom ett samlat och välavgränsat område, t. ex. av typen Åland. Men vi har i stället att göra med ett språkområde med mycket långa gränser och dessutom

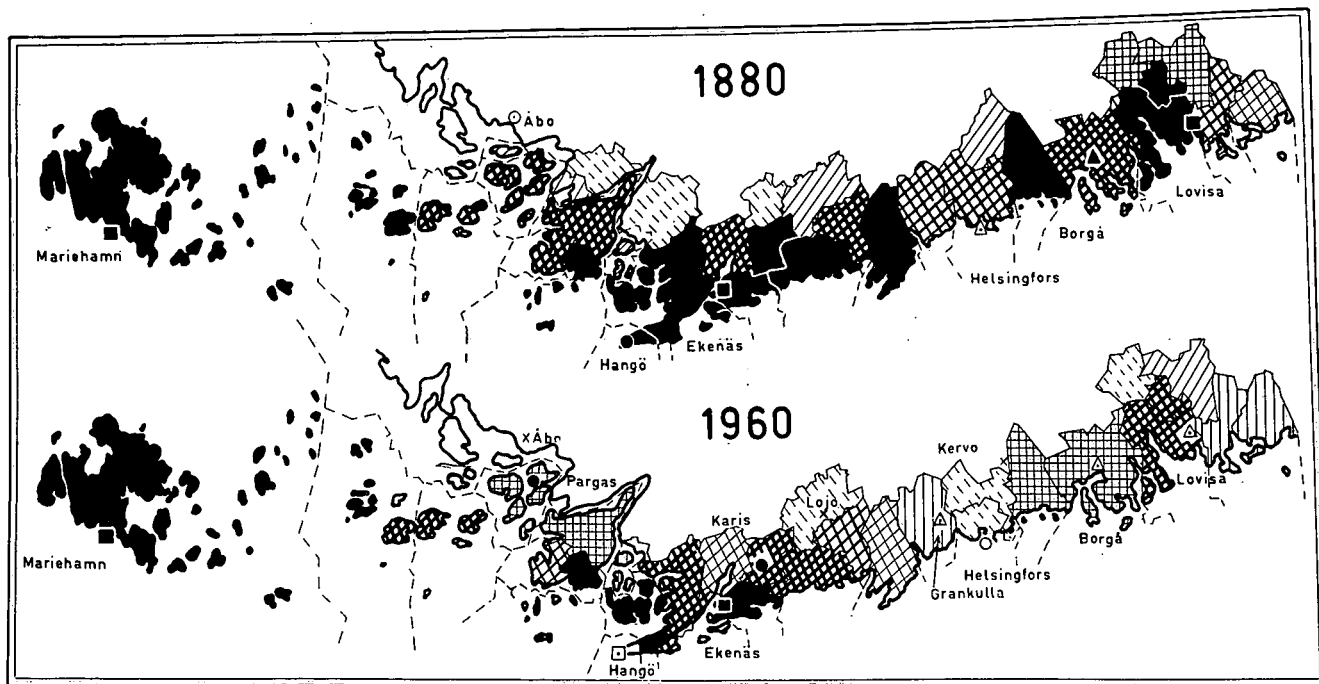


Fig. 2. Finlandssvenskarna i procent av hela befolkningen i Syd-Finlands kommuner 1880 och 1960. (Förklaring av skrafferingen ingår i fig. 1.)

gränser, som delvis har blivit utsuddade. En betydande del, särskilt av den svenska stadsbefolkningen, lever som minoritet i kommuner med finskspråkigt flertal. År 1960 bodde 39 procent av finlandssvenskarna i kommuner med finsk majoritet. Redan femtio år tidigare — år 1910 — hade denna andel varit 30 procent.

När det gäller att precisera de demografiska följderna av det finlandssvenska bosättningsområdets läge och avgränsning — eller snarare brist på avgränsning — skall jag först beröra förfinsknigen. Då två språkgrupper lever hopblandade är det givet, att det förekommer en viss mobilitet mellan dem. Den medför i regel ett tillskott till den dominerande befolkningsgruppen. Minoriteten blir ofta assimilerad.

Denna företeelse har i Finland blivit studerad främst i fråga om giftermål mellan makar med olika språk och i fråga om barnens språk i dessa s. k. »blandäktenskap».³ Man har kunnat påvisa en tydlig lagbundenhet i dessa företeelser. Den bestämmande faktorn utgör befolkningens språkliga sammansättning i den kommun där man bor. Ju större den finskspråkiga befolkningens andel är, desto större är den procentuella andelen svenskar, som väljer en finsktalande äktenskapspartner.

De svenska männen visar en större benägenhet att ingå blandäktenskap än de svenska kvinnorna. Men de finlandssvenska kvinnorna visar i stället en ojämförligt större benägenhet att gifta sig med i utlandet bosatta personer; normalt leder dylika äktenskap till att bruden emigrerar till mannens land, som i detta fall oftast är Sverige.

Frekvensen av språkliga blandäktenskap visar en tydlig stigande tendens. Av de finlandssvenska män, som gifte sig under femårsperioden 1956—60, valde inte mindre än 28,8 procent en finsktalande hustru, medan 21,1 procent av de svensktalande kvinnorna gifte sig med finsktalande män. Då blandäktenskapen har blivit så vanliga, kommer befolkningsutvecklingen bland finlandssvenskarna att i hög grad påverkas av vilket språk barnen i dessa äktenskap börjar tala.

Ifall hälften av barnen i blandäktenskapen skulle bli finskspråkiga och hälften svenskspråkiga, skulle förekomsten av dylika äk-

³ G. Fougstedt, Finlands svenska befolkning åren 1936—1945. Bidrag till kännedom af Finlands natur och folk, utgifna af Finska Vetenskaps-Societeten. H. 95, n:o 2, Helsingfors 1951, s. 159 ff. G. Fougstedt & T. Hartman, Social factors affecting the choice of language by children of Finnish-Swedish mixed marriages in Finland. Transactions of the Westermarck Society. Vol. III, 1956.

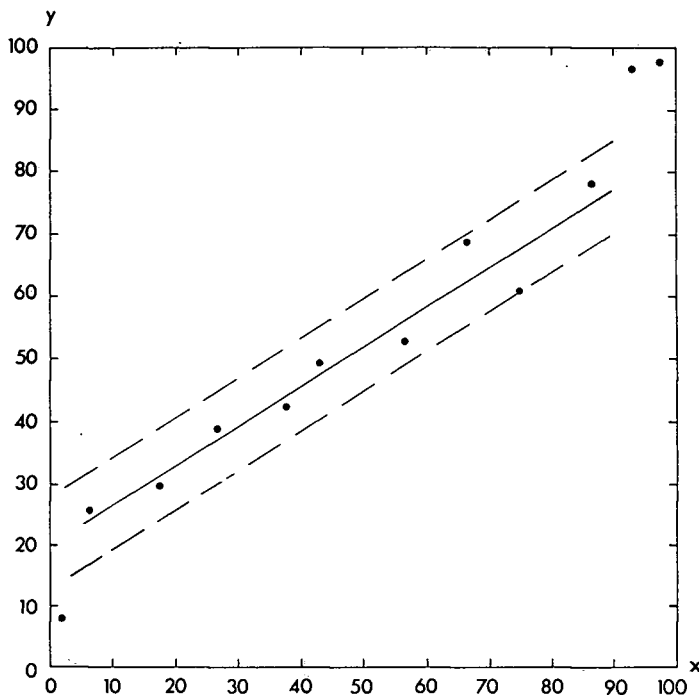


Fig. 3. Procenttalet svensktalande barn (= y) i blandäktenskap ingångna 1931—50 som funktion av procenttalet svensktalande inom kommunens befolkning (= x). Diagrammet visar tydligt vilken stor betydelse avsaknaden av skolor har för denationaliseringen.

tenskap inte i och för sig behöva negativt påverka befolkningsutvecklingen bland finlandssvenskarna. Men barnens språk bestäms i dylika fall i avgörande grad av bostadskommunens språkliga karaktär. Och då makarna i blandäktenskap till övervägande del bor i kommuner med stark finsk majoritet, följer att större delen av dessa barn i blandäktenskap blir finsktalande. Jag kan inte belysa detta förhållande med alldeles färska siffror, men av barnen i de blandäktenskap, som ingicks åren 1941—50, beräknas ca 39 procent ha blivit svensktalande, medan större delen, 61 procent, blev finsktalande.

Procenttalet svensktalande barn i blandäktenskap stiger lineärt med den svensktalande befolkningens andel i folkmängden. Utanför denna räta linje hamnar endast de kommuner, där den ena språkgruppen är mycket fåtaligt företrädd; avvikelser beror i detta fall på att endast skolor med majoritetens språk finns att tillgå.

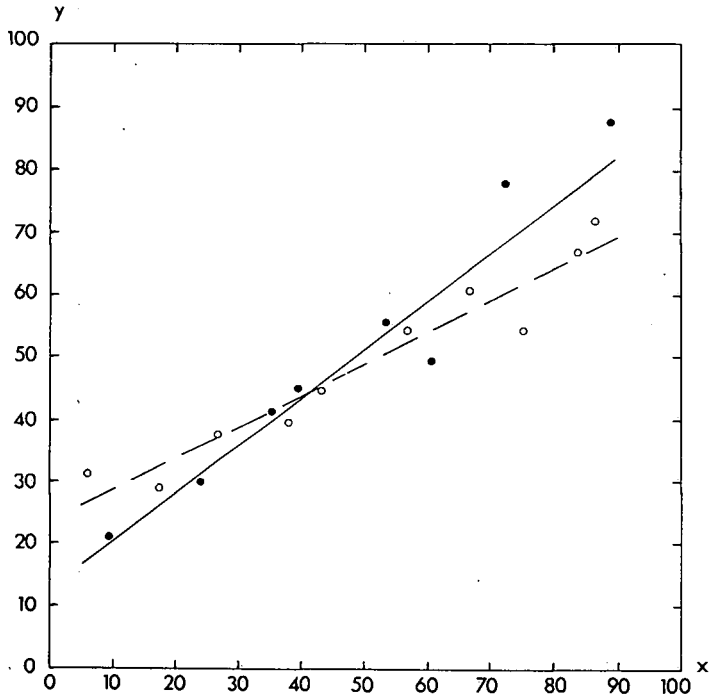


Fig. 4. Procenttalet svenska barn (= y) i blandäktenskap ingångna 1931—40 (punkter och heldragen linje) och 1941—50 (cirklar och streckad linje) som funktion av procenttalet svensktalande inom kommunens befolkning (= x). Diagrammet gäller endast kommuner, där $5 \leq x \leq 90$.

Under 1930-talet, då språkstriden grasserade, var omgivningens tryck på blandäktenskapen betydligt kraftigare än under senare år, vilket framgår av fig. 4.

Den förfinskning, som har ägt rum på andra sätt än genom blandäktenskap, är mycket svår att statistiskt kartlägga. Men det är tydligt att en dylik denationalisering särskilt har förekommit i trakter, där den svensktalande befolkningen har varit en obetydlig minoritet.

Jag har försökt påvisa att det finlandssvenska bosättningsområdets belägenhet och avgränsning i avgörande grad har medverkat till att förfinskningen har blivit omfattande. Men också det låga födelseöverskottet och den höga emigrationen kan delvis förklaras av finlandssvenskarnas bosättningsområde.

I fråga om nativiteten och födelseöverskottet har — särskilt under tidigare decennier — rått en stor skillnad mellan stads- och lantbefolkningen. Städerna har utmärkts av en mycket lägre nativitet än landskommunerna; särskilt har detta gällt de större stä-

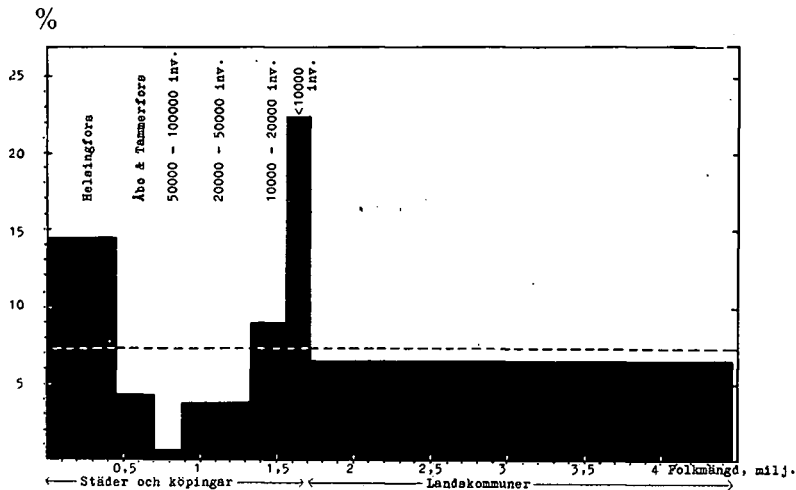


Fig. 5. Folkmängdens fördelning på städer och köpingar av olika storleksklasser samt på landskommuner ävensom finlandssvenskarnas andel i % inom dessa grupper år 1960.

derna. I landskommunerna har åter nativiteten varit störst i fattiga och gles befolkade ödemarkskommuner av en typ som helt saknas inom Svensk-Finland. Vid en analys av den äktenskapliga frukt-samheten bland svensk- och finsktalande i samma ekonomisk-geografiska miljö har inte några mera kännbara skiljaktigheter kunnat påvisas.

Finlandssvenskarna har — särskilt tidigare — varit starkt över-representerade inom stadsbefolkningen. År 1890, då finlandssvenskarna utgjorde 13,6 procent av landets hela befolkning, bestod stads-befolkningen till 33,4 procent av svensktalande. Numera har en ut-jämning skett: 1960 utgjorde finlandssvenskarna 8,7 procent av stadsbefolkningen och 6,6 procent av landsbefolkningen. Samtidigt har en påfallande utjämning av fruktsamheten i rikets olika delar ägt rum.

Jag nämnde redan att också den höga emigrationen bland finlandssvenskarna delvis kan ses som en följd av det finlands-svenska bosättningsområdets konfiguration. Det faktum, att de olika finlandssvenska landskapen ligger så långt från varandra har med-fört att den inre omflyttningen inom Svenska Finland har blivit mindre än vad som annars hade kunnat bli fallet. För utflyttare från Österbotten och Åland har vägen till Sverige varit kortare än

till det Svenska Nyland. De geografiska avstånden har också medfört stora olikheter mellan landskapen i Svensk-Finland i fråga om befolkningens mentalitet, vilket också har varit ägnat att minska den inre omflyttningen.

Jag kommer nu till den andra av mina förklaringar till folkminskningen bland finlandssvenskarna, nämligen *denna befolknings sociala sammansättning*. I viss mån har socialgrupperingen varit en direkt följd av det finlandssvenska bosättningsområdets läge och avgränsning. Ett tillräckligt stort, väl avgränsat bosättningsområde medför i regel en »normal» social struktur hos befolkningen. Den sociala strukturen bland den finlandssvenska befolkningen har påverkats dels av att den har varit överrepresenterad i städerna, dels av att den bildade klassen i Finland tidigare var praktiskt taget helt och hållet svensktalande. En mycket stark utjämning har skett, men fortfarande kvarstår vissa olikheter mellan språkgrupperna i fråga om närings- och socialfördelning. Jag skall belysa detta genom två diagram, av vilka det ena visar fördelningen efter näringsgren och det andra efter ställning i yrket. Siffermaterialet har jag fått ur 1960 års folkräkning.

De största skiljaktigheterna observeras i grupperna tjänstemän (33,5 % av finlandssvenskarna, 22,4 % av hela befolkningen) och arbetare (33,7 % av finlandssvenskarna och 43,3 % av hela Finlands befolkning). Inom den finlandssvenska befolkningen är antalet tjänstemän praktiskt taget lika stort som antalet arbetare, men inom hela riksbefolkningen är arbetarnas antal dubbelt så stort som tjänstemännens. Grupperna »medhjälpare familjemedlemmar», som till största delen hänförs till jordbrukssektorn, hade inte lika stor betydelse bland finlandssvenskarna som i riket i genomsnitt.

Adderar vi grupperna företagare inom jordbruket, arbetare och medhjälpare familjemedlemmar, kommer vi till att i det närmaste 60 procent av de yrkesverksamma finlandssvenskarna kan hänföras till den i politiska debatter brukade benämningen »bönder och arbetare». Då dessutom det stora flertalet inom grupperna »övriga företagare» och »tjänstemän» har en rätt så anspråklös social status är det en enorm överdrift att karakterisera finlandssvenskarna som en högborgerlig eller rentav överklassdominerad folkgrupp. Men — som sagt — en viss avvikelse från riksgenomsnittet förefinnes och den har varit större under gångna decennier.

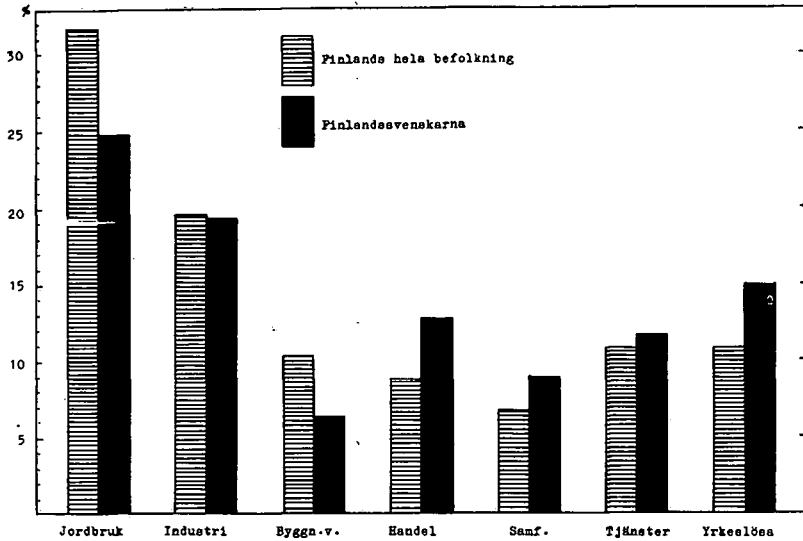


Fig. 6. Befolkningens fördelning 1960 efter näringsgren⁴, (%), dels hela Finland, dels finlandssvenskarna.

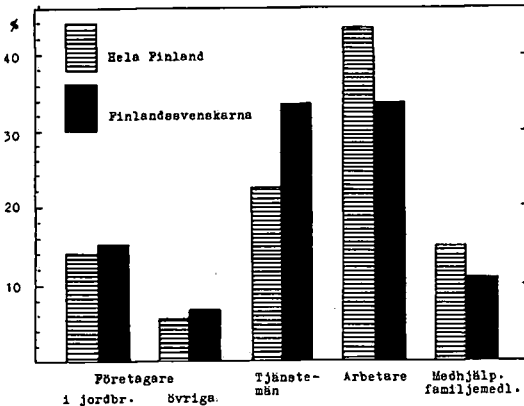


Fig. 7. Den förvärvsarbetande befolkningens fördelning 1960 efter ställning inom yrket, % — också här dels hela Finland, dels Svensk-Finland.

Också detta har medfört demografiska konsekvenser. Den äktenskapliga fruktsamheten har varit lägre inom högre socialklasser. Inflyttningen av finnar till svenskbygderna har i många fall kom-

⁴ Familjemedlemmar utan eget yrke har hänförs till huvudmannens näringsgren.

mit i gång genom brist på lantarbetare; finlandssvenskarna har sökt sig bort från lantarbetaryrket, de har sökt sig till städerna. Också den starka emigrationen bland finlandssvenskarna kan i en hel del fall bero på ovilja att i hemlandet ägna sig åt yrken, som inte ansetts tillräckligt »fina».

Som den tredje och sista av mina sociologiska förklaringar till folkminskningen nämnde jag *arbetsmarknaden i Sverige*. Man hade antagligen under alla omständigheter haft att räkna med en viss emigration från Svensk-Finland — tidigare har ju en stor emigrantvåg till Amerika förekommit. Men utvandringen hade knappast denna gång antagit en så väldig omfattning, ifall det inte hade varit fråga om flyttning till ett närbeläget land, där språket inte ställer nämnvärda hinder i vägen för en finlandssvensk och där dessutom förtjänstnivån ligger så mycket högre än i Finland. Utan denna insugning av arbetskraft till Sverige hade — som jag redan har konstaterat — den finlandssvenska folkstammen fortsatt att växa under 1950-talet.

Man kan inte låta bli att förvåna sig över den likgiltighet som opinionen i Sverige visar inför det faktum att nativiteten i detta land är lägst i världen och att den svenska arbetsmarknaden därför måste räkna med en fortgående mycket betydande import av arbetskraft från utlandet. För en utomstående betraktare framstår den svenska socialpolitikens avvägning som långt ifrån optimal; åldringsstödet verkar avgjort överdimensionerat i jämförelse med den försummade familjepolitiken. Erfarenheter bl. a. från Frankrike visar vad en målmedveten familjepolitik kan åstadkomma.

Ja, detta var några reflexioner litet på sidan om mitt ämne. Men den svenska familjepolitiken och arbetsmarknadspolitiken kommer att förbli betydelsefulla realiteter för alla dem, som hyser bekymmer för den finlandssvenska befolkningens framtid.

Innan jag går att teckna några framtidsperspektiv vill jag försöka ge en koncentrerad sammanfattning av dagens läge. Detta sker måhända åskådligast genom ett diagram, som belyser finlandssvenskarnas åldersfördelning. Räknar man ut hur många procent finlandssvenskarna utgör av Finlands hela befolkning inom olika åldersklasser, får vi en trappa, som når lägst vid de yngsta åldersklasserna. Diagrammet visar trappans utseende 1950 och 1960.

Jämför vi födelseårskohorterna år 1950 med motsvarande kohorter 1960 (som då är 10 år äldre) finner man att finlandssvens-

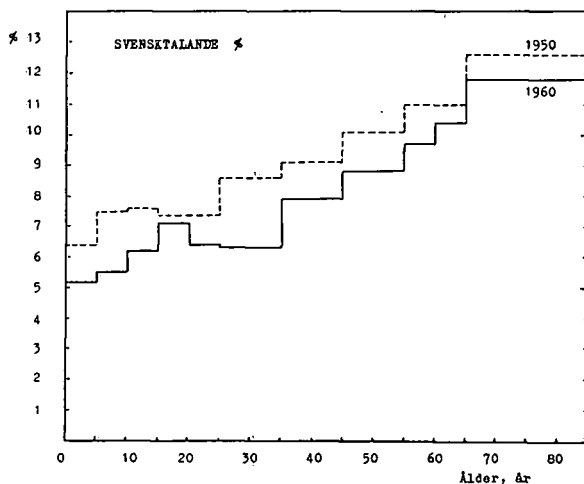


Fig. 8. Finlandssvenskarnas andel i riksbefolkningen (%) inom olika åldersklasser 1950 och 1960.

karnas andel har krympt märkbart inom vissa kohorter. Vi kan till exempel betrakta de 1936—40 födda, som 1950 var i åldern 10—14 år, år 1960 20—24 år. Inom denna kohort har finlandssvenskarnas andel på tio år sjunkit från 7,6 % till 6,4 %, vilket tydligen beror på den stora emigrationen.

Inom åldersklassen 0—4 år var finlandssvenskarnas andel 1960 endast 5,2 procent. Denna siffra ger en antydning om mot vilket värde hela den finlandssvenska stammens andel av riksbefolkningen är på väg.

Den framställning, som jag har givit av den finlandssvenska folkstammens situation i dag och av förändringarna under de senaste åren, får närmast betraktas som en grov skiss. Många i och för sig intressanta omständigheter har inte blivit behandlade. Genom min framställning har jag velat indirekt belysa även frågan om den finlandssvenska folkstammens framtid kvantitativt sett. Jag skall nu försöka närmare skissera dessa *framtidsperspektiv*. Och jag utgår från de tre demografiska faktorer, som jag nämnde i början av framställningen: födelseöverskottet, förfinskningen och emigrationen.

Den pågående utjämningen av fruktsamheten i olika landsdelar och inom olika socialgrupper kan väntas fortsätta, vilket i och för

sig är fördelaktigt ur finlandssvensk synpunkt. Men på grund av den ogynnsamma åldersfördelningen kommer antalet födda per 1.000 invånare fortfarande att hålla sig rätt lågt.

Urbaniseringen kommer att fortgå och medföra att en allt större del av finlandssvenskarna lever i en tvåspråkig miljö med finska som majoritetens språk. Frekvensen av blandäktenskap kan förväntas stiga, vilket medför ökad risk för förfinskning. I fråga om emigrationens framtida omfattning är det svårt att göra prognoser. Mycket beror på i vilken mån man genom industrialisering och utbyggande av näringslivet överhuvud lyckas bereda arbetsmöjligheter för den unga generationen i svenskbygderna i Finland.

I den prognos, som gjordes år 1958 och som stämde rätt väl i fråga om 1960, beräknade byråchef Karl Erik Forsberg att finlandssvenskarnas antal år 1970 skulle uppgå till 317.000. Med ledning av folkräkningens resultat bör denna siffra justeras nedåt till ca 310.000, vilket innebär en minskning från 1960 med drygt 6 procent. Finlandssvenskarnas andel i rikets totalbefolkning kommer samtidigt att nedgå från 7,4 till ca 6,4 procent.

Inför dessa ur finlandssvensk synpunkt bekymmersamma för att inte säga skrämmande framtidsutsikter frågar man sig *vad som bör och kan göras*. Det största bekymret utgör den överstora emigrationen, särskilt från de södra delarna av Svenska Österbotten. Denna region söder om Vasa saknar i stort sett industrier och utgör ett typiskt underutvecklat område, som vore i stort behov av aktivitetsinjektioner. Jag kan inte undertrycka tanken att både staten och näringslivet borde känna ett visst ansvar för dylika u-områden. I Sverige torde man ha uppnått gynnsamma resultat inom lokaliseringspolitikerna genom samarbete mellan statliga myndigheter och näringslivet: nya industrier har förlagts till tidigare underindustrialiserade områden, där tillgången på arbetskraft är god. Staten har skäl att gynna en dylik utveckling genom kreditgivning och eventuellt genom andra lämpliga specialförmåner.

De ungdomar i svenskbygden, som inte har kunnat få sin utkomst i hembygden, har ofta inte funnit någon annan utväg än att emigrera. Genom att de i många fall inte har kunnat tala finska har de haft svårt att få anställning i de tvåspråkiga tätorterna i Finland. Tidigare var man på vissa håll rädd för tanken att införa finskan som läroämne i de finlandssvenska folkskolorna. Numera erkänns allmänt betydelsen av att finlandssvenskarna åtminstone hjälpligt behärskar rikets huvudspråk. Det är säkerligen mer än en tillfällig-

het att emigrationen har varit starkast i de trakter där kunskapen i finska är sämst.

Men det är ensidigt att anta att emigrationen enbart är en följd av bristande utkomstmöjligheter i hembygden. En väsentlig faktor utgör säkert den allmänna känslan av trivsel resp. vantrivsel i hembygden. Där hembygden för den unga generationen framstår som efterbliven och trångsynt är det förståeligt om många längtar ut till friare förhållanden. Vid en undersökning av den österbottniska emigrationen har det kommit fram att föreningsansluten ungdom inte emigrerar i samma omfattning som icke-föreningsansluten. Man vågar anta att den förstnämnda gruppen har kommit bättre till rätta med sitt trivselproblem. En aktivering av föreningslivet är ur denna och andra synpunkter en angelägen uppgift. På tvåspråkiga orter är det viktigt med ett livligt svenskt föreningsliv för att svenska ungdomar skall kunna träffas och känslan av isolering brytas.

En omständighet, som starkt påverkar finlandssvenskarnas trivsel är det sätt, på vilket vi bemöts av den finska majoriteten. En generös minoritetspolitik är ett tecken på andlig mognad. Vid behandlingen av språklagsändringen i riksdagen hösten 1962 visade det stora flertalet av de folkvalda en glädjande förståelse för vår svenska befolknings önskemål.

När man dryftar den finlandssvenska ungdomens möjligheter att finna sig tillrätta i hemlandet framstår utbildningsmöjligheterna som en central fråga. På många punkter är behovet av undervisning väl tillgodosett; vad man saknar är kanske främst en utbyggnad av yrkesutbildningen inom vissa områden.

Med tanke på den pågående folkminskningen borde hela den finlandssvenska kulturpolitiken omprövas. Det finns alltför många institutioner och föreningar; man borde rationalisera, där det går, för att inte splittra krafterna. Man bör akta sig för att överdimensionera olika inrättningar. Stor uppmärksamhet måste ägnas skolornas lokalisering. Ett specialproblem erbjuder härvid de nya bostadscentra, som växer upp kring de största städerna, framför allt omkring Helsingfors. Det är betydelsefullt att dessa centra får svenska skolor, men detta kan ofta inte ske på annat sätt än genom att redan förefintliga skolor flyttas ut från stadens centrum.

I fråga om direkt befolkningspropagerande bland finlandssvenskarna har jag hållit på en restriktiv linje. Inom Svenska Befolkningsförbundet i Finland har vi ofta diskuterat denna fråga. Vi har ansett det viktigt att utreda vårt befolkningsproblem och att sprida

upplysning om läget och dess konsekvenser. Men vi har inte ansett oss kunna göra direkt propaganda för ökad nativitet, mot förfinsking och mot emigration. Vi har ansett att en sådan propaganda lätt kunde få en effekt som vore motsatt den som avsetts.

Det krävs ett visst mått av idealitet att leva och trivas som svensk i Finland. En tro på att denna folkstam har en betydelsefull uppgift att fylla, att den alltjämt kan göra en skapande insats till förmån för den kulturella och materiella odlingen i Finland, att den har att förvalta det svenska arv, som binder Finland vid Norden.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Gustav III och Fredrik Carl Sinclair. Lektor Stig Hallesvik har i årg. Ett genmäle. 1962 av denna tidskrift (sidd. 383

—405) publicerat en uppsats med titeln »Partimotsättningarna vid 1771—1772 års riksdag som bakgrund till Gustav III:s statskupp». ¹ Undertecknad som är sysselsatt med en avhandling om samma riksdag har ej här möjlighet att underkasta denna artikel någon detaljgranskning utan vill endast komma med ett genmäle till författarens behandling av de personliga relationerna mellan Gustav III och Fredrik Carl Sinclair under våren 1772.

Sinclair hade under åren 1760—1771 varit en av Lovisa Ulrikas och Gustav III:s trognaste rådgivare. ² Vid frihetstidens sista riksdag hade han enligt de utländska ministrarnas depescher bidragit till att hetsa stånd mot stånd under de heta debatterna om kungaförsäkran, KF, (september 1771—februari 1772) för att söka genomföra en förändring av statsskicket i rojalistisk anda. ³ I början av år 1772 träffade emellertid Sinclair en överenskommelse med den ryske ministern Osterman om att upphöra med sitt motstånd i striderna om KF. Han skulle i gengäld få behålla sin riksrådsvärdighet och utnämnas till generalguvernör i Pommern. Denna uppgörelse antogs ha bidragit till att majoriteten på riddarhuset gick med på de ändringar i KF som hade föreslagits av de tre lägre stånden. ⁴

Nästa stora tvistefråga vid riksdagen gällde det dåvarande hatträdet öde. I samtida källmaterial har antagits att Sinclair genom några ofrälse anhängare skulle ha förmått de tre lägre stånden att den 11 april 1772 rösta för en licentiering av hela hatträdet och ej endast av tre riksråd som mösspartiledningen hade önskat. ⁵ Den roll Sinclair skall ha spelat i »rådssaken» förefaller ytterst svårbegriplig, om man tänker på den mycket starka rojalism han visat prov på under hela sin tidigare politiska verksamhet. Hallesvik har emellertid lagt fram en hypotes, som skall förklara Sinclairs uppträdande från överenskommelsen med Osterman i början av år 1772 till den nyutnämnde generalguvernörens avresa till Pommern under sommaren samma år.

Enligt Hallesvik hade Sinclair under striderna om KF kommit till insikt om »att en stark kungamakt endast kunde byggas på de ofrälse». Han hade därför givit upp sitt motstånd i denna fråga och tagit del i angreppet mot hatträdet »för att vinna de ofrälse förtroende». I maj 1772 hade Sinclair sedan föreslagit Gustav III att med den ofrälse riksdagsmajoritetens hjälp

¹ Artikeln citeras i fortsättningen Hallesvik.

² Biografi över Sinclair av A. Åberg i »Svenska män och kvinnor», 7, s. 36 f.

³ C. G. Malmström, »Sveriges politiska historia från Karl XII:s död till statshövdlingen 1772», 6 (1901), s. 246 f., C. T. Odhner, »Sveriges politiska historia under konung Gustav III:s regering», I (1885), s. 42 f., 45.

⁴ Malmström, a. a., s. 274 f., Odhner, a. a., s. 73.

⁵ Malmström, a. a., s. 280, 283, Odhner, a. a., s. 79, 81 f.

genomföra en statskupp, d. v. s. »exakt, vad som förverkligades 1789». Planen föll emellertid enligt författaren på Gustav III:s motstånd. Kungen ville nämligen ej bevilja de ofrälse några privilegier, som Hallesvik antagit att företrädare för dem hade begärt. Kungen »var» alltså enligt författaren »t. o. m. villig att avstå en nästan oinskränkt kungamakt, eftersom han inte ville regera med adeln som motståndare».⁶

Då kungen inte hade följt Sinclairs råd, hade »denne funnit det bäst att lämna riksdagen och bege sig till sin generalguvernörspost». Gustav »kanske rent av skickat honom till Pommern i känslan av att han snart nog skulle behöva en stark man vid sydfrenten». Författaren har vidare gjort gällande att om hans hypotes var riktig, skulle Sinclairs »avresa från riksdagen vara lättare att förklara än eljest».⁷

Hallesvik har som huvudkällor för sin hypotes använt ett av Odhner med dateringen »1 mars» men utan årtal citerat brev från Sinclair till Nils Philip Gyldenstolpe och den franske ambassadören Vergennes depesch av 1/5 1772.

Brevet till Gyldenstolpe finns i original i RA:s Sjöholmssamling.⁸ Det är daterat »Stockholm Ce 1^o de Mars 1771» och alltså ej skrivet år 1772 som det av sammanhanget framgår att Hallesvik antagit. Riksrådet skriver bl. a. här, att han ansåg enda möjligheten att lösa konstitutionsfrågan i Sverige vara att liksom kungarna i England försöka erhålla ett parti som behärskade »parlamentet». Han har emellertid inte gått in på frågan hur ett rojalistiskt majoritetsparti vid riksdagen skulle vara sammansatt, varför detta brev ej kan användas till att underbygga Hallesviks antagande, att Sinclair skulle ha önskat ett rent ofrälse parti.

I sin depesch av 1/5 1772 förklarade Vergennes, att Carl Frederik Scheffer dagen förut haft besök av två företrädare för »l'Escadron Démocratique». Dessa, som enligt egna uppgifter fört sina »chefer» bakom ljuset och som nu också ämnade avbryta förbindelserna med Sinclair, hade förklarat sig beredda att mot en större penningssumma genomföra en revolution, som skulle ge kungen väsentligt större maktbefogenheter.⁹ Vergennes har antagit, att Sinclair stod bakom revolutionsplanen.¹⁰

På morgonen den 7 maj hade Carl Fredrik Scheffer varit ytterst nedstämd och meddelat Vergennes, att revolutionsplanen från den 30 april inte längre var aktuell.¹¹ Som förklaring till detta har Hallesvik antagit att Scheffer och Sinclair »senast den 6 maj» avslöjat stadskupsplanen för Gustav III. Enligt författaren »måste» »en ganska upprörd scen» »ha utspelat sig inför kungen».¹²

⁶ Hallesvik, s. 394 ff.

⁷ Hallesvik, s. 387 f.

⁸ Detta brev har under flera år ej kunnat påträffas i Sjöholmsarkivet, eftersom det ej låg i den kapsel som innehåller Sinclairs brev till Gyldenstolpe. Arkivarie N. Rosqvist som är sysselsatt med att ordna samlingen har haft älskvärdheten att söka reda på brevet.

⁹ Vergennes dep. 1/5 1772, Corr. pol. Suède, vol. 261, f. 183 r.—187 r., Archives du Ministère des Affaires Etrangères, Paris. De i denna artikel citerade depescherna från Vergennes ingår i samma volym.

¹⁰ Vergennes dep. 11/6 1772, f. 261 v.—262 r. Jfr H. Stiegung, »Ludvig XV:s hemliga diplomati och Sverige 1752—1774» (1961), s. 259 f.

¹¹ Vergennes dep. 8/5 1772, f. 196 v.

¹² Hallesvik, s. 397.

I det av Hallesvik använda källmaterialet sägs varken något om en konferens mellan Gustav III, Carl Fredrik Scheffer och Fredrik Carl Sinclair under tiden 1/5—6/5 1772 eller något om kungens inställning till revolutionsplanen överhuvudtaget. Genom att sammanställa uppgifter om kungens förkärlek för den adelsvänlige Gustav II Adolf och hans avsky för Karl XI — som genomförde reduktionen — med det antagandet att de ofrälse representanterna den 30 april också hade begärt privilegier, har författaren konstruerat fram Gustav III:s negativa inställning till projektet i fråga.

De ofrälse krav på privilegier hade Carl Fredrik Scheffer — enligt Hallesvik — »antagligen» ej vågat nämna för Vergennes av fruktan för att denne skulle avslöja det för Axel von Fersen d. ä. Författaren har emellertid antagit, att denna begäran ändock kan utläsas ur Vergennes despatch av den första maj, eftersom de ofrälse enligt den hade »framhållit, att de säkrare och effektivare ville nå ett mål genom att vända sig till kungen». ¹³ Enligt min uppfattning framgår det emellertid av sammanhanget, att »målet» är en utvidgning av kungamakten, varför man knappast ur detta ord kan utläsa några krav på privilegier. ¹³

Hallesvik har sannolikt kommit fram till slutsatsen, att de ofrälse skulle ha begärt privilegier genom att jämföra den av Vergennes omnämnda revolutionsplanen från 30/4 med ett likartat projekt från februari samma år. ¹⁴

Enligt Vergennes despatch av 3/2 1772 hade några av de mest betydande stockholmsborgarna inlett underhandlingar med ambassadören. De hade förklarat sig beredda att ge kungen större makt, om denne ville ge dem rättighet att köpa och äga frälsejord. Erbjudandet hade inte varit misskagligt för kungen, men deras begäran om frälsejord hade förorsakat »quelque embarras». ¹⁵ Ambassadören trodde likväl ej, att Gustav skulle låta denna samvetsbetänklighet hindra en överenskommelse, om det endast blev fråga om ett medgivande på denna enda punkt. ¹⁶ Följaktligen kan denna despatch användas som ett belägg för Hallesviks tes, att kungen var »ytterst ovillig att inkräkta på adelns privilegier», men ej som ett belägg för författarens påstående, att Gustav »t. o. m.» var »villig att avstå en nästan oinskränkt kungamakt, eftersom han inte ville regera med adeln som motståndare». ¹⁷ Vidare är det av följande skäl ej lämpligt att dra några slutsatser av en jämförelse mellan de båda revolutionsplanerna. För det första framgår det

¹³ Hallesvik, s. 395 f. — Det av Hallesvik anförda stället har i originalet följande lydelse, »ils lui (= Carl Fredrik Scheffer) ont annoncé qu'ils se croyent en état de faire mieux que des Sénateurs agréables au Roi. Nous voulons, lui ont-ils dit, aller à un but plus sûr et plus effectif; nous avons secoué le dépendance de nos anciens Chefs, nous les avons trompés, nous secouons encore celle de M. de Sinclair qui se mêle avec nous et qui veut nous gouverner. Nous voulons avoir seuls le mérite et le profit de rendre au Roi l'autorité qu'il doit avoir» . . . Vergennes dep. 1/5 1772, f. 184 r.

¹⁴ Hallesvik, s. 394, 397.

¹⁵ Vergennes dep. 3/2 1772, f. 37 r.—38 v.

¹⁶ Vergennes dep. 3/2 1772, f. 38 r. — Efter det av Hallesvik (s. 397) gjorda citatet ur denna despatch följer i originalet, »Cependant je presume que ce scrupule n'arreteroit pas si la conclusion de l'affaire ne tenoit qu'à ce seul point». Eftersom Malmström ej skrivit av denna mening har inte H. — som ej haft tillgång till originaldespatcherna — kunnat känna till den.

¹⁷ Hallesvik, s. 397.

ej av Vergennes depesch av 3/2, att Sinclair skulle ha haft något att göra med överläggningarna mellan stockholmsborgarna och ambassadören; i stället uppger Vergennes, att ingen av kungens rådsherrar (»ministres») var invigd i dessa förhandlingar.¹⁸ För det andra är det ej heller säkert, att de båda förslagen framfördes av samma personer eller ens av representanter för samma politiska eller sociala grupperingar.

Hallesvik har alltså antagit, att det var kungens vägran att bevilja de ofrälse privilegier som var orsaken till att revolutionsplanen av den 30 april inte kom att förverkligas. Anledningen kan emellertid ha varit en helt annan.

I ett brev av 10/4 1772 hade Gustav III meddelat Vergennes, att »quelques personnes» — han ville ej uppge namnen — hade gjort upp en plan, som gick ut på att man vid riksdagens slut i riksdagsbeslutet skulle införa några punkter, som gav kungen större makt. Bl. a. erhöll han här liksom i projektet av 30/4 vetorätt mot förslag från ständerna.¹⁹

Redan 21/4 kunde den engelske ministern Goodricke meddela sin utrikesledning, att mössorna befarade, att motpartiet skulle använda de kaotiska förhållandena vid riksdagens slut till att genomföra en statskupp.²⁰ I samma depesch rapporterade Goodricke vidare, att det inom mösspartiet rådde stark oenighet mellan »non-componists» — som önskade ha Sinclair till ledare — och »Componists».²¹ För att göra slut på denna splittring, som enligt en tidigare depesch från Goodricke var särskilt stark i borgarståndet,²² hade emellertid mösspartiets ledning lyckats förmå Sekreta utskottet att föreslå Sinclair till generalguvernörsämbetet i Pommern.²³ Den 5 maj — dvs. två dagar innan Carl Fredrik Scheffer hade meddelat Vergennes, att revolutionsplanen av den 30 april ej längre var aktuell²⁴ — kunde Goodricke rapportera, att de missnöjda borgarna hade haft överläggningar med honom och att han trodde, att något ont nu knappast skulle ske från det hållet.²⁵

Enligt de senast anförda depescherna hade Goodricke och mösspartiets ledning tydligen med framgång arbetat på att återföra borgarståndet till partidisciplinen. Eftersom de i slutet av april kände till rojalistiska statskupsplaner, synes det mig rätt sannolikt, att de också verksamt kan ha bidragit till att hindra ofrälse partianhängare från att utföra revolutionsplanen av 30/4 1772. Sannolikt har det varit betydligt lättare för mössledningen att förmå de ofrälse att avstå från anslag mot det fria statsskicket än att förmå dem att visa moderation under överläggningarna om hatträdet

¹⁸ Vergennes dep. 3/2 1772, f. 39 v.

¹⁹ Vergennes dep. 16/4 1772, f. 163 r.—166 v.

²⁰ Goodrickes dep. 21/4 1772, SP 95/120, f. 99 r.—100 r., Public Record Office, London. De i denna artikel citerade depescherna från Goodricke ingår i samma volym.

²¹ Goodrickes dep. 21/4 1772, f. 99 v.—99 r.

²² Goodrickes dep. 14/4 1772, f. 90 v.—90 r.

²³ Goodrickes dep. 21/4 1772, f. 98 r. Sekr.utskottet hade 18/4 föreslagit att Sinclair skulle utses till generalguvernör i Pommern och att den dåvarande innehavaren av detta ämbete skulle hemkallas (Frihetstidens utskottshandl. 1771—1772, vol. 2, f. 420 r.—435 r., RA). Den 29/4 beslöt rådet att följa SU:s rekommendation.

²⁴ Se texten till not 11.

²⁵ Goodrickes dep. 5/5 1772, f. 113 v.

öde, eftersom dessa senatorer hade fattat det avgörande beslutet vid vice-presidentutnämningen i Åbo hovrätt 1/5 1770, som i samtiden ansågs ha gett upphov till striden mellan adeln och de ofrälse vid frihetstidens slut.²⁶

Hallesviks hypotes att det skulle ha varit kungens vägran att ge de ofrälse privilegier som var orsaken till att revolutionsplanen av 30/4 rann ut i sanden, synes mig ej ha något stöd i tillgängligt källmaterial. Det förefaller mer sannolikt, att det var Goodrickses och mössledningens försök att ena de tre lägre stånden som omintetgjorde detta projekt. Några meningsmotsättningar mellan Gustav III och Sinclair angående revolutionsplanen i fråga torde ej behöva framkonstrueras för att förklara den nyutnämnde generalguvernörens avresa till Pommern. Då Sinclair hade utnämnts till denna befattning och företrädaren hemkallats, torde han helt enkelt ha varit skyldig att fortast möjligt tillträda sitt nya ämbete. SU hade ju för övrigt föreslagit Sinclair till generalguvernör två veckor innan Gustav III enligt Hallesviks hypotes skulle ha förkastat revolutionsplanen av 30/4.²⁷

Yngve Rosander

Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages. A. *Die Entstehung des Amtes.*¹

Durch die Pariser Verträge vom 23. Oktober 1954, die im Frühjahr 1955 in Kraft traten, wurde die Bundesrepublik Deutschland in das System der gemeinsamen westlichen Verteidigung — Westeuropäische Union und Nordatlantikpakt — aufgenommen. Damit übernahm sie die Verpflichtung, Streitkräfte aufzustellen.

Die Neuaufstellung einer Armee — d. h. einer straff disziplinierten, unter dem Gesetz des Gehorsams stehende Organisation von mehreren 100 000 Mann, die über die entscheidenden Machtmittel des Staates verfügt — stellt einen neuen politischen, soziologischen und psychologischen Faktor ersten Ranges in einem bisher verteidigungslosen Staate dar. Das natürliche Schwergewicht einer solchen Großorganisation verschiebt das System der

Abkürzungen:

Abs. = Absatz.

Art. = Artikel.

Bericht = Jahresbericht.

BGBI. I = Bundesgesetzblatt Teil I.

GG = Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949.

l.Sp. = linke Spalte.

r.Sp. = rechte Spalte.

WB = Wehrbeauftragter.

WBG = Gesetz über den Wehrbeauftragten des Bundestages vom 26. Juni 1957.

WStG = Wehrstrafgesetz vom 30 März 1957.

²⁶ Se om denna utnämning bl. a. Malmström, a. a., s. 192 f.

²⁷ Se texten till not 12. — Se om SU:s förslag not 23.

¹ Grundlegende Darstellung: Maunz-Dürig, »Grundgesetz, Kommentar», 1958/61, Artikel 45 b des Grundgesetzes. Dort auch weitere Literaturangaben.

Kräfte und Gegenkräfte, auf dem das Verfassungssystem des Staates beruht. In der Zeit nach dem ersten Weltkriege war es nicht gelungen, die Reichswehr in die Verfassungsordnung der Weimarer Republik zu integrieren. Sie blieb mehr oder minder ein Fremdkörper. Eine Wiederholung dieser verhängnisvollen Entwicklung mußte auf jeden Fall vermieden werden. Die neuen Streitkräfte durften nicht einen Staat im Staate bilden, der allzu leicht zu einer Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung werden konnte.

Bei den gesetzgeberischen Vorarbeiten zur Aufstellung der Streitkräfte wurde daher besonderes Augenmerk darauf gerichtet, die künftige Bundeswehr fest in das Verfassungsgefüge der freiheitlichen Demokratie einzufügen. So wurde durch das Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19.3.1956 (BGBl.I S. 111) die parlamentarische Kontrolle über die Bundeswehr in mehrfacher Hinsicht verstärkt. Der Verteidigungsausschuß des Bundestages erhielt in Artikel 45 a GG die Stellung eines ständigen Ausschusses, der auch zwischen zwei Wahlperioden des Bundestages tätig werden kann und die Rechte eines Untersuchungsausschusses hat. In Artikel 87 a GG wird bestimmt, daß sich die zahlenmäßige Stärke der Streitkräfte und die Grundzüge ihrer Organisation aus dem Haushaltsplan ergeben müssen. Als ein Organ der parlamentarischen Kontrolle wurde ferner durch Artikel 45 b GG nach schwedischem Vorbild der Wehrbeauftragte des Bundestages geschaffen.

Die Vorgeschichte dieser für Deutschland völlig neuartigen Institution wird in dem ersten Jahresbericht des Wehrbeauftragten² kurz umrissen. Danach ist der Abgeordnete der SPD Ernst Paul der Vater des Gedankens, einen Wehrbeauftragten des Bundestages zu schaffen. Paul mußte Deutschland während der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft verlassen und fand in Schweden Zuflucht. Dort lernte er die Einrichtung des MO kennen. Ende 1952 schlug er als Mitglied des damaligen Bundestagsausschusses für Fragen der europäischen Sicherheit, dem späteren Ausschuß für Verteidigung, die Schaffung einer ähnlichen Einrichtung für die Bundesrepublik vor. Am 11. Dezember beschloß der Ausschuß, einer Kommission von zwei Mitgliedern den Auftrag zu erteilen, »gewisse Einrichtungen der schwedischen Armee zu studieren, die Vergleiche für den Aufbau der inneren Führung einer künftigen deutschen Truppe ermöglichen.« Gegenstand des Studiums sollte neben der Organisation der Personalbetreuung in der schwedischen Armee der Militärbevollmächtigte des schwedischen Reichstages (Riksdagens Militieombudsman, MO) sein. Die Kommission hielt sich im Januar 1954 eine Woche lang in Schweden auf und hatte dabei u. a. auch Gelegenheit, mit dem MO Wilhelmsson Fühlung zu nehmen. Die Ergebnisse der Studienreise schlugen sich in einem Bericht vom 11.2. 1954 nieder.³ Auf den Seiten 4 bis 8 wird dort das Amt des MO dargestellt. Als Anlagen sind dem Bericht die Instruktion für den MO von 1941, die ein-

² Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, Drucksache 1796 S. 3.

³ Deutscher Bundestag, Ausschuß für Fragen der europäischen Sicherheit — »Bericht der Studienkommission für Fragen der europäischen Sicherheit über die Gestaltung der Inneren Führung in der schwedischen Wehrmacht«.

schlägigen Bestimmungen der RF 1809 und ein Auszug aus dem Inhaltsverzeichnis des Amtsberichts des MO über das Jahr 1953 beigelegt.

Die weitere Vorgeschichte des WB soll hier in den Einzelheiten nicht weiter verfolgt werden.⁴

Es genügt festzustellen, daß die von den deutschen Parlamentarierern in Schweden gewonnenen Anregungen auf fruchtbaren Boden fielen. Nach einem Hinweis darauf, daß die Übernahme schwedischer Einrichtungen angesichts der besonderen politischen und soziologischen Verhältnisse dieses Landes der sorgfältigen Prüfung bedarf, wird in dem genannten Bericht der deutschen Studienkommission zusammenfassend festgestellt: »Die Grundgedanken einer demokratischen Ordnung sind jedoch in der schwedischen Armee mit solcher Konsequenz durchgeführt, daß die schwedischen Einrichtungen unter allen Umständen als wesentliches Modell bei dem Neuaufbau einer Wehrmacht benutzt werden können.«⁵ Durch das Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19.3.1956 (BGBl.I, 111) wurde der Artikel 45 b in das Grundgesetz eingefügt, der folgendermaßen lautet: »Zum Schutze der Grundrechte und als Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle wird ein Wehrbeauftragter des Bundestages berufen. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.« Die nähere Regelung wurde in dem »Gesetz über den Wehrbeauftragten des Bundestages« vom 26. Juni 1957 (BGBl.I, 652) getroffen.

B. *Die Rechtsstellung des WB.* Der WB wird vom Plenum des Bundestages mit der Mehrheit seiner gesetzlichen Mitgliederzahl in geheimer Wahl ohne Aussprache auf die Dauer von fünf Jahren gewählt (§§ 13, 14 Abs.2 WBG, Art. 121 GG).⁶ Wählbar ist jeder Deutsche, der das Wahlrecht zum Bundestag besitzt und das 35. Lebensjahr vollendet hat. Er muß mindestens ein Jahr Wehrdienst geleistet haben (§ 14 Abs.1 WBG). Weitere Anforderungen werden an den künftigen WB nicht gestellt. Insbesondere wird nicht, wie im schwedischen Recht nach § 96 RF, die Befähigung zum Richteramt verlangt. Über diese Frage hat es bei der 2. Beratung des WBG im Bundestage eine lebhaftere Auseinandersetzung gegeben.⁷ Noch der Ausschußbericht, der dieser Beratung zu Grunde lag (Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode 1953, Drucksache 3336), enthielt in seinem § 14 Abs.2 die Bestimmung: »Der WB muß die Befähigung zum Richteramt haben.« Im Laufe der 2. Beratung wurde dann ein Antrag auf Streichung dieses Absatzes eingebracht. Der Bundestag stimmte dem Antrage mit knapper Mehrheit zu (165 Ja-Stimmen gegen 158 Nein-Stimmen bei 3 Enthaltungen). Tatsächlich hatte keiner der

⁴ Vgl. dazu Klemmert, »Die wehrpolitischen Ergänzungen des Grundgesetzes«, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1956 Nr. 60 S. 559.

⁵ Auch die dem MO entsprechenden, ebenfalls nach schwedischem Vorbild geschaffenen Einrichtungen in Dänemark (Folketingets ombudsmand) und Norwegen (Forsvarets Ombudsmannnemnd, Ombudsmannen for Forsvaret) wurden bei den Vorarbeiten mit herangezogen.

⁶ In der 2. Beratung des WBG versuchte die SPD vergeblich durchzusetzen, daß der WB mit $\frac{2}{3}$ -Mehrheit gewählt wird. Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode 1957, Stenographischer Bericht, S. 11 618.

⁷ Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode 1957, Stenographischer Bericht S. 11618 ff.

beiden bisher gewählten WB die Befähigung zum Richteramt. Sie waren vielmehr hohe Militärs.

Vorschlagsberechtigt sind der Bundestagsausschuß für Verteidigung, die Fraktionen des Bundestages und so viele Abgeordnete, wie der Stärke einer Fraktion entsprechen, also 15 (§ 13 WBG). Der Präsident des Bundestages ernennt den Gewählten (§ 15 Abs.1 S. 2 WBG). Der WB leistet bei der Amtsübernahme vor dem Bundestage den gleichen Eid wie der Bundespräsident und die Mitglieder der Bundesregierung. Er lautet: »Ich schwöre, daß ich meine Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden, das Grundgesetz und die Gesetze des Bundes wahren und verteidigen, meine Pflichten gewissenhaft erfüllen und Gerechtigkeit gegen jedermann üben werde. So wahr mir Gott helfe.« Der Eid kann auch ohne religiöse Beteuerung geleistet werden (Art. 56 GG).

Der WB steht in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis (§ 15 Abs.1 WBG). Er ist also kein Beamter. Die beamtenrechtlichen Vorschriften sind dementsprechend nicht auf ihn anwendbar. Seine Rechtsstellung entspricht der der Bundesminister, die nach § 1 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Bundesminister vom 17.6.1953 ebenfalls in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis stehen. Das Amtsverhältnis des WB beginnt mit der Aushändigung der Ernennungsurkunde bzw. mit der Ableistung des Eides, wenn diese vorher erfolgt (§ 15 Abs.2 WBG). Es endet mit der Ernennung eines Nachfolgers, mit der Abberufung, mit der Entlassung auf Verlangen, mit dem Tode des Amtsinhabers (§ 15 Abs.3 u. 5 WBG). Auf Antrag des Bundestagsausschusses für Verteidigung kann der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder seinen Präsidenten beauftragen, den WB abzurufen (§ 15 Abs.1 WBG). Der WB selbst kann seine Entlassung jederzeit verlangen (§ 15 Abs.4 WBG). Sie wird vom Präsidenten des Bundestages ausgesprochen.

Einen ständigen Vertreter, der wie er selbst vom Bundestag gewählt ist, hat der WB nicht. Der leitende Beamte der Dienststelle führt die Geschäfte, falls der WB verhindert ist (§ 17 Abs.2 WBG). Ist der WB länger als vier Wochen verhindert, sein Amt auszuüben, so kann der Bundestagsausschuß für Verteidigung den Präsidenten eines Wehrdienstsenates für die Dauer der Verhinderung des WB mit der Wahrnehmung der Geschäfte beauftragen (§ 17 Abs.1 WBG).

Der WB ist verpflichtet, auf Verlangen im Bundestag oder im Bundestagsausschuß für Verteidigung zu erscheinen. Er hat nach § 10 WBG die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit.

Der WB hat seinen Dienstsitz beim Bundestag. Er untersteht der Dienstaufsicht des Präsidenten des Bundestages (§ 16 Abs.1 WBG). Die beamteten Hilfskräfte werden auf Vorschlag des WB vom Präsidenten des Bundestages ernannt und entlassen. Sämtliche Hilfskräfte unterstehen der Dienstaufsicht des WB (§ 16 Abs.2 WBG). Der Haushaltsplan des WB wird nach § 16 Abs.3 WBG beim Haushalt des Bundestages veranschlagt. Über die Bezüge des WB und seine Versorgung nach Beendigung des Amtsverhältnisses enthält § 18 WBG Bestimmungen.

Am 19. Februar 1959 — also ein Jahr und acht Monate nach der Abschiedung des WBG — wählte der Bundestag den bisherigen Staatssekretär

im niedersächsischen Flüchtlingsministerium, Generalleutnant a.D. Helmuth von Grolmann, mit 366 gegen 16 Stimmen bei 32 Stimmenthaltungen zum ersten WB. Er wurde am 20. März 1959 vor dem Plenum des Bundestages vereidigt und trat sein Amt am 3. April 1959 an. Auf seinen Antrag wurde er am 14. Juli 1961 entlassen, war also zwei Jahre und vier Monate im Amt.

Fast vier Monate war das Amt des WB verwaist. Hier zeigte es sich als Nachteil, daß der WB nicht wie der MO einen ständigen Stellvertreter hat, der wenn nötig das Amt sofort übernehmen kann. Der Präsident des Bundestages beauftragte den dienstältesten Beamten der Dienststelle, Oberregierungsrat Dr. Engst, mit der Wahrnehmung der Geschäfte. Aber die für die Arbeit des WB so besonders wichtigen Truppenbesuche konnten gemäß § 17 Abs.2 Satz 2 WBG in diesem Zeitraum nicht stattfinden. Von der Möglichkeit, den Präsidenten eines Wehrdienstsenats⁸ mit der Wahrnehmung der Geschäfte zu beauftragen, machte der Bundestagsausschuß für Verteidigung keinen Gebrauch.

Am 8. November 1961 wählte der Bundestag den früheren Bundestagsabgeordneten der CDU, Vizeadmiral a.D. Hellmuth Heye, einstimmig zum neuen WB. Er wurde noch in derselben Sitzung vereidigt und trat sein Amt sofort an.

C. *Der Aufgabenbereich des WB. I. Die Entstehung des § 1 WBG.* Für den Aufgabenbereich des WB gibt es nur die lapidare Bestimmung des Artikels 45 b GG, nach der der WB »zum Schutz der Grundrechte und als Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle« tätig wird. Das Gesetz über den Wehrbeauftragten des Bundestages verzichtet darauf, diese Formulierung zu erläutern. Es beschränkt sich vielmehr auf die Feststellung, daß der WB »die Aufgaben aus Artikel 45 b des Grundgesetzes wahrzunehmen« hat (§ 1).

Ursprünglich sollten die Aufgaben der WB im WBG näher präzisiert werden. In dem Antrag der Fraktion der SPD betr. den Entwurf eines Gesetzes über den Wehrbeauftragten des Bundestages gemäß Artikel 45 b des Grundgesetzes¹⁰ heißt es in § 4 Absatz 1 folgendermaßen: »Der Wehrbeauftragte hat die ständige Amtspflicht, die Grundrechte zu schützen und die Einhaltung der Gesetze im Bereich der dem Bundesminister für Verteidigung unterstehenden zivilen und militärischen Einrichtungen zu überwachen.« Ein kurz darauf eingebrachter Antrag von Abgeordneten der CDU/CSU¹¹ enthält in § 3 ähnliche Bestimmungen: »Der Wehrbeauftragte hat insbesondere folgende Aufgaben: 1. Die Überwachung der Beachtung des Grundgesetzes, der Bundesgesetze und der für die innere Führung der Bundeswehr geltenden sonstigen Vorschriften. Seiner Überwachung unterliegen alle Angehörigen der Bundeswehr und deren Verwaltung, die Befehlsgewalt ausüben oder Vorgesetzte sind; . . . 3. die Feststellung von Mängeln der einschlägigen Vorschriften und die Ausarbeitung von Vorschlägen zu ihrer Beseitigung.«

⁸ Die Wehrdienstsenate bilden die zweite Instanz der militärischen Disziplinargerichtsbarkeit. Sie sind gemäß § 58 der Wehrdisziplinarordnung in der Fassung vom 9.6.1961 (BGBl. I, 697) beim Bundesdisziplinarhof gebildet.

¹⁰ Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode 1953, Drucksache 2441.

¹¹ Antrag der Abgeordneten Dr. Jaeger, Kemmer (Bamberg), Dr. Kliesing und Genossen, Deutscher Bundestag 2. Wahlperiode 1953. Drucksache 2529.

In dem Entwurf des Bundestagsausschusses für Verteidigung, den dieser aus den beiden vorgenannten Entwürfen erarbeitete (Ausschußdrucksache Nr. 184 v. 4.12.1956), findet sich in § 2 folgende abgeschwächte Formulierung: »Der Wehrbeauftragte hat die folgenden ständigen Aufgaben: 1. Er achtet auf die Wahrnehmung der Grundrechte aller Angehörigen der Bundeswehr und die Einhaltung der Gesetze und Vorschriften im Bereich der dem Bundesminister für Verteidigung unterstehenden zivilen und militärischen Einrichtungen.»

Der Ausschuß für Rechtswesen und Verfassungsrecht hat sich dann dafür ausgesprochen, die Aufgaben des WB im WBG nicht näher zu umreißen. Folgender Gedankengang kam in den Erörterungen des Ausschusses über diese Frage zum Ausdruck: Der WB ist Hilfsorgan des Bundestages. Er kann daher nicht mehr Befugnisse haben als dieser. Er soll keine exekutiven Befugnisse erhalten, weil das vom Blickpunkt der Gewaltenteilung verfassungsrechtlich bedenklich wäre. Auf die Einhaltung der Gesetze zu achten, ist aber Aufgabe der Exekutive, im Bereich des Wehrwesens vor allem des Bundesverteidigungsministers. Es muß vermieden werden, im WB eine Art zweiter Kontrollinstanz, einen Gegenminister, zu schaffen.

In dem mündlichen Bericht des Verteidigungsausschusses schließlich, der die Grundlage für die Beratungen des Bundestages bildete, heißt es in § 1 einfach: »Der WB hat die Aufgaben aus Artikel 45 b des Grundgesetzes wahrzunehmen.« Auf eine nähere Erläuterung dieser Aufgaben wird gänzlich verzichtet. In dieser Form ist der Entwurf dann Gesetz geworden.

II. *Die Auslegung des Art. 45 b GG.* Über die Auslegung des Artikels 45 b GG gehen die Meinungen weit auseinander.¹² Einige Autoren¹³ vertreten die Ansicht, der WB habe eine Doppelstellung. Sie gehen dabei davon aus, daß Artikel 45 b GG dem WB zwei Aufgaben zuweise: einmal den Schutz der Grundrechte, zum anderen die Tätigkeit als Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle. In der Erfüllung der zweiten Aufgabe sei der WB Organ des Bundestages, in der Erfüllung der ersten dagegen selbständiges Verfassungsorgan. Andererseits wird die Meinung vertreten, der WB habe weder eine doppelte Aufgabe noch eine Doppelstellung.¹⁴ Er sei einheitlich als Organ des Bundestages anzusehen.

Bei der Entscheidung dieser Streitfrage wird man vom Wortlaut des Artikels 45 b GG, seiner systematischen Stellung im GG und von seiner Entstehungsgeschichte ausgehen müssen.

Der Wortlaut des WBG unterscheidet unmißverständlich *zwei Aufgabengebiete* des WB. Einmal soll er tätig werden zum Schutz der Grundrechte, zum anderen als Hilfsorgan der parlamentarischen Kontrolle. In dieser Formulierung ist der Wille des Gesetzgebers durchaus zutreffend zum Ausdruck gekommen. Die Entstehungsgeschichte des Artikels 45 b GG bestärkt das. Der Vorsitzende des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht, der Abgeordnete Dr. Arndt (SPD), äußerte dazu in der Aus-

¹² Vgl. die Darstellung bei Maunz-Dürig, »Art. 45 b«, II.

¹³ Z.B. Ule, »Der Wehrbeauftragte des Bundestages«, Juristenzeitung 1957, S. 422 (423); v. Mangoldt-Klein, »Kommentar zum Grundgesetz«, 2. Auflage S. 959; Maunz, »Lehrbuch des deutschen Staatsrechts«, 9. Auflage S. 147.

¹⁴ Am ausführlichsten Maunz-Dürig, »Art. 45 b«, II, 1.

schußsitzung vom 10.12.1956¹⁵ folgendes: »Außerdem gab es einen Grundstreit, nämlich ob der Wehrbeauftragte lediglich dazu da sei, gewissermaßen wie ein Petitionsausschuß, die Grundrechte der Soldaten zu schützen, oder ob er auch Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle sei, weil ja darin möglicherweise eine gewisse Abweichung vom Grundsatz der Gewaltenteilung gesehen werden kann, daß sich der Bundestag hier unmittelbar eine Art Vollzugsorgan bestellt.« Ferner wies er darauf hin, daß in einer Besprechung der beiden Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU und der SPD eine Verständigung dahin erzielt wurde, »in das Grundgesetz nur das Grundsätzliche hineinzunehmen, und zwar beide Gruppen, nicht bloß die Petitionsaufgabe, Grundrechte zu schützen, sondern auch . . . die Stellung als Hilfsorgan des Bundestages zur Ausübung der parlamentarischen Rechte.« Auch der Vorsitzende des Bundestagsausschusses für Verteidigung, der Abgeordnete Dr. Jaeger (CDU/CSU) betonte in der zweiten und dritten Beratung des WBG im Bundestag mehrfach die doppelte Aufgabe des WB. So weist er in der dritten Beratung daraufhin, daß der Grundgesetzgeber beschlossen habe, »dem Wehrbeauftragten die doppelte Funktion zum Schutz der Grundrechte und als Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle« zu geben.¹⁶

Ansichts des klaren Wortlauts der Verfassungsbestimmung und des nachweisbaren Willens des Gesetzgebers besteht kein Grund, die doppelte Aufgabe des WB zu verneinen. Das WBG bestätigt diese Auffassung. In den §§ 1 und 3 spricht es konsequent von »den Aufgaben« des WB. Zwar ist es richtig, daß § 2 WBG eigentlich nicht die Aufgaben des WB regelt, sondern die Frage, wann der WB tätig wird.¹⁷ Aber die Doppelaufgabe des WB kommt in ihr ganz unmißverständlich zum Ausdruck. § 2 Abs.1 betrifft seine Tätigkeit als Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle, Absatz 2 dagegen seine Tätigkeit als Hüter der Grundrechte.

Das Verhältnis der beiden Aufgaben zueinander bedarf der näheren Überlegung. Die parlamentarische Kontrolle umfaßt das Recht des Bundestages, alle Vorgänge im Verteidigungsbereich in jeder Hinsicht — z.B. in politischer, wirtschaftlicher, rechtlicher Hinsicht — zu prüfen. Sie umfaßt auch die Befugnis zu prüfen, ob Grundrechte verletzt worden sind. Der Schutz der Grundrechte ist also an sich ein Teilbereich der parlamentarischen Kontrolle. Wie sich aus den Materialien zum WBG ergibt, sollte jedoch für den WB der Schutz der Grundrechte die Hauptaufgabe bilden, gegenüber welcher die Aufgaben der parlamentarischen Kontrolle im übrigen zurücktreten sollten. Mit ihnen sollte sich vorwiegend und in erster Linie der Verteidigungsausschuß des Bundestages befassen. Wenn überhaupt, sollte der WB hier nur auf Weisung tätig werden können, während er als Hüter der Grundrechte zu eigener Initiative befugt sein sollte. In diesem Sinne kann man doch von den zwei Aufgabenbereichen des WB sprechen und so dem Wortlaut des

¹⁵ Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode 1953, 16. Ausschuß, Protokoll Nr. 171, S. 6/7.

¹⁶ Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode 1953, Stenographischer Bericht S. 11666 rechte Spalte unten.

¹⁷ So Maunz-Dürig, »Art. 45 b«, II 1 c aa.

Art. 45 b GG gerecht werden. Die beiden Aufgaben sind zwar nicht wesensmäßig verschieden, stehen aber deutlich akzentuiert nebeneinander.

Aus der Doppelaufgabe des WB folgt jedoch nicht zwingend eine Doppelstellung des WB in dem Sinne, daß er Organ des Bundestages nur als Hilfsorgan der parlamentarischen Kontrolle, als Hüter der Grundrechte jedoch selbständiges Verfassungsorgan ist.¹⁸ Schon der Wortlaut des Artikels 45 b GG steht dem entgegen. Er spricht hinsichtlich beider Aufgabenbereiche vom »Wehrbeauftragten des Bundestages«. Auch die Stellung des Art. 45 b im System des Grundgesetzes deutet in die gleiche Richtung. Abschnitt III »Der Bundestag« behandelt zunächst den Bundestag als Ganzes, in Art. 44 ff. sodann die Hilfsorgane des Bundestages. In diesen Zusammenhang wird die Bestimmung über den WB eingefügt. Wenn der Gesetzgeber dem WB als Hüter der Grundrechte die Stellung eines selbständigen Verfassungsorgans geben wollte, hätte er das mindestens im WBG zum Ausdruck bringen müssen. Das Gegenteil ist der Fall. Die Bestimmungen dieses Gesetzes über die allgemeinen Richtlinien für die Arbeit des WB (§ 5 Abs.1), über die Anwesenheitspflicht des WB (§ 6), über die Möglichkeit jederzeitiger Abberufung (§ 15 Abs.4), über die Erstattung eines Gesamtberichts (§ 2 Abs.3), über Dienstsitz und Dienstaufsicht (§ 16 Abs.1) beziehen sich sämtlich auf die gesamte Stellung des WB. Sie legen den Schluß nahe, daß der WB für den gesamten Bereich seiner Tätigkeit als Organ des Bundestages anzusehen ist.

Innerhalb dieser einheitlichen Organschaft allerdings ist sein Verhältnis zum Bundestag unterschiedlich geregelt. Als Hilfsorgan der parlamentarischen Kontrolle wird er nur auf Weisung des Bundestages oder des Verteidigungsausschusses tätig. Hier hat er auf Verlangen einen Einzelbericht zu erstatten (§ 2 Abs.1 Satz 1 und 3 WBG). Diese unselbständige Stellung wird in Artikel 45 b GG mit dem Wort »Hilfsorgan« zutreffend umrissen. Als Hüter der Grundrechte dagegen ist der WB von Weisungen frei (§ 5 Abs.2 WBG). Er ist zu eigener Initiative berechtigt und verpflichtet. Hier ist er nicht Hilfsorgan, sondern Organ des Bundestages mit selbständiger Stellung ähnlich der des schwedischen MO.

III. *Die beiden Aufgaben des WB.* 1. Die Tätigkeit des WB als Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle (Art. 45 b GG, §§ 1 und 2 Abs.1 WBG).

Der Begriff der parlamentarischen Kontrolle ist ein von der Wissenschaft herausgearbeiteter Sammelbegriff für die Kontrollbefugnisse des Bundestages gegenüber der Bundesregierung. Erst mit Artikel 45 b ist er in das Grundgesetz eingeführt worden und damit zum Verfassungsbegriff geworden. Die parlamentarische Kontrolle umfaßt insbesondere folgende Befugnisse des Bundestages: Das Recht, die Anwesenheit der Mitglieder der Bundesregierung zu verlangen (Art. 43 Abs.1 GG), das in der Geschäftsordnung des Bundestages geregelte Recht, von der Bundesregierung mittels Anfragen Auskünfte zu verlangen (Interpellationsrecht), das Recht, die an den Bundestag gelangten Eingaben der Bundesregierung zur Berücksichtigung, zur Erledigung oder als Material zu überweisen (Petitionsüberweisungsrecht, Art.

¹⁸ So zutreffend Maunz-Dürig, »Art. 45 b«, Randnr. 7.

17 GG), das Recht, Untersuchungsausschüsse zur Nachprüfung irgendwelcher Vorgänge einzusetzen (Enqueterecht, Art. 44 GG).

Das Enqueterecht des Bundestages auf dem Gebiete des Wehrwesens wird in erster Linie vom Verteidigungsausschuß des Bundestages ausgeübt, der gemäß Art. 45 a GG die Rechte eines Untersuchungsausschusses hat. Er ist befugt, alle Vorgänge aus dem Ressort des Bundesverteidigungsministers zum Gegenstand seiner Untersuchungen zu machen. Daneben wird der WB gemäß § 2 Abs.1 WBG auf Weisung des Bundestages oder des Bundestagsausschusses für Verteidigung »zur Prüfung bestimmter Vorgänge« tätig. Über das Verhältnis von Verteidigungsausschuß und WB sagt das Grundgesetz nichts. Aus dem WBG wird jedoch eine gewisse Vorrangstellung des Verteidigungsausschusses deutlich. Neben dem Plenum des Bundestages kann auch der Verteidigungsausschuß dem WB bestimmte Angelegenheiten zur Prüfung übertragen und einen Einzelbericht über das Ergebnis der Prüfung fordern (§ 2 Abs.1 WBG), die Anwesenheit des WB verlangen (§ 6 WBG) und allgemeine Richtlinien für die Arbeit des WB erlassen (§ 5 Abs.1 WBG). Um Doppeltuntersuchungen zu vermeiden, bestimmt § 2 Abs.2 WBG, daß der Verteidigungsausschuß dem WB keine Angelegenheit zur Untersuchung zuweisen darf, die er zum Gegenstand seiner eigenen Untersuchung macht. Dementsprechend wird man folgern müssen, daß sich der Verteidigungsausschuß der Untersuchungen zu enthalten hat, solange und soweit der WB auf seine Weisung hin tätig wird. Auch der Bundestag selbst wird darauf achten müssen, daß bei der Ausübung des Enqueterichts Überschneidungen zwischen Verteidigungsausschuß und WB vermieden werden.¹⁹

Die sachliche Zuständigkeit des WB als Hilfsorgan der parlamentarischen Kontrolle geht so weit wie das Enqueterecht des Bundestages selbst. Der Bundestag oder der Bundestagsausschuß für Verteidigung können dem WB jeden Vorgang aus dem Verteidigungsressort zur Untersuchung zuweisen. Eine irgendwie geartete Begrenzung nach dem Gegenstand der Untersuchung ist nicht erkennbar. Der WB kann also in diesem Rahmen durchaus mit der Untersuchung von Vorgängen betraut werden, die nichts mit dem Schutz der Grundrechte oder mit Fragen des Rechtsschutzes allgemein zu tun haben, z. B. mit der Untersuchung von Angelegenheiten politischer Natur. Eine wesentliche Begrenzung liegt jedoch darin, daß der WB hier nur auf Weisung tätig werden darf. Eigene Initiative darf er auf dem Gebiet der parlamentarischen Kontrolle nicht entfalten.

Schon bei der Schaffung des WBG wurde darauf hingewiesen, daß die weisungsgebundene Tätigkeit des WB als Hilfsorgan der parlamentarischen Kontrolle zu den Ausnahmen gehören wird. Die bisherige Praxis bestätigt diese Annahme. Bisher ist der WB erst zweimal auf Weisung tätig geworden. Am 1. Juli 1960 beauftragte der Bundestagsausschuß für Verteidigung den WB, »die Ergebnisse um die Kabarettveranstaltung der Internationale der Kriegsdienstgegenger (IdK) in Ulm (Donau) am 27. April 1960 und das Verhalten der an dieser Veranstaltung teilnehmenden Soldaten zu untersuchen und dem Ausschuß Bericht zu erstatten.« Den Bericht legte der WB am 19.

¹⁹ Über das Verhältnis Verteidigungsausschuß und WB im einzelnen vgl. Maunz-Dürig, »Art. 45 b«, Randnr. 9—11.

Mai 1961 vor. Über seinen Inhalt macht der Jahresbericht 1961 leider keinerlei Angaben. Am 14. Februar 1962 erhielt der WB den Auftrag, einen Bericht über den Vorfall zu erstatten, der sich am 19. Januar 1962 bei einem Fallschirmjägerbataillon in Nagold ereignet hatte. Am 7. Mai 1962 legte der WB das vorläufige Ergebnis seiner Untersuchungen vor. Der Abschlußbericht steht noch aus, da das im Zusammenhang mit dem Ereignis eingeleitete Strafverfahren noch nicht abgeschlossen ist.

2. Die Tätigkeit des WB zum Schutz der Grundrechte (Art. 45 b GG, §§ 1 und 2 Abs.2 WBG). In Erfüllung dieser seiner Aufgabe kann der WB gemäß § 2 Abs.2 WBG nach pflichtgemäßem Ermessen tätig werden, wenn ihm bei Truppenbesuchen, durch Mitteilung von Mitgliedern des Bundestages, Beschwerden von Soldaten oder auf andere Weise »Umstände bekannt werden, die auf eine Verletzung der Grundrechte der Soldaten oder der Grundsätze über die innere Führung schließen lassen.« Hier haben wir es mit der Hauptaufgabe des WB zu tun, da, wie soeben ausgeführt, die Tätigkeit des WB als Hilfsorgan der parlamentarischen Kontrolle bisher jedenfalls zu den seltenen Ausnahmen gehört hat und in Zukunft wohl auch gehören wird.

Was hat man unter den »Grundrechten der Soldaten« zu verstehen? Dem Soldaten — gleichgültig, ob er Berufssoldat, Soldat auf Zeit oder Wehrpflichtiger ist — stehen als »Staatsbürger in Uniform«²⁰ grundsätzlich alle Grundrechte zu, die das Grundgesetz gewährt. Sie sind zur Hauptsache im ersten Abschnitt des Grundgesetzes (Art. 1—19) zusammengefaßt.²¹

Aus dem Wesen des Wehrverhältnisses ergibt sich allerdings die Notwendigkeit, manche Grundrechte für den Soldaten einzuschränken. Art. 17 a GG bestimmt abschließend, welche Grundrechte eingeschränkt werden können. Diese Bestimmung enthält eine Bestandsgarantie für die Grundrechte des Soldaten. Auch im Wehrdienstverhältnis dürfen Grundrechte nur eingeschränkt werden, soweit das in Art. 17 a und den sonstigen Verfassungsbestimmungen ausdrücklich vorgesehen ist.²²

Nach Artikel 45 b GG obliegt dem WB neben seiner Tätigkeit als Hilfsorgan bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle lediglich der Schutz der Grundrechte. In § 2 Abs.2 WBG jedoch wird diese Formulierung gewissermaßen beiläufig erweitert. Der WB wird nach dieser Vorschrift zum Schutze der Grundrechte der Soldaten und der Grundsätze über die innere Führung tätig. Hier scheint eine Diskrepanz zwischen Grundgesetz und Wehrbeauftragtengesetz vorzuliegen. In den Beratungen der Ausschüsse und des Plenums des Bundestages sind, soweit ersichtlich, dagegen keine Bedenken erhoben worden. Eigenartigerweise wird diese Frage auch im einschlägigen Schrifttum nirgends näher untersucht. Nur Ule prüft in seinem Aufsatz »Der Wehrbeauftragte des Bundestages«²³ die Frage, ob die Einbeziehung der Grundsätze über die innere Führung in die Aufgabe des WB

²⁰ Vgl. dazu Jaeger, »Der Staatsbürger in Uniform in: Staat und Bürger«, Festschrift für Willibald Apelt, 1958, S. 121 ff.

²¹ Auch außerhalb des Grundrechtsteils gibt es im GG Grundrechtsbestimmungen, so in den Art. 33, 38, 101—104.

²² Vgl. Maunz-Dürig, »Art. 17 a«, Randnr. 8.

²³ Juristenzeitung S. 422 ff. (426 rechte Spalte).

durch Art. 45 b Satz 1 GG gedeckt ist. Er bejaht sie, da der WB nicht nur »zum Schutze der Grundrechte«, sondern auch als Hilfsorgan bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle berufen sei. Zur näheren Begründung führt er aus: »Zweifellos kann der Bundestag im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle prüfen oder durch den Wehrbeauftragten prüfen lassen, ob die Grundsätze für die innere Führung innerhalb der Bundeswehr eingehalten werden, und ebenso sicher ist, daß er dem Wehrbeauftragten, wie durch § 2 II geschehen, diesen Auftrag allgemein und ohne Bindung an Einzelweisungen erteilen kann.« Wenn man dieser Auffassung aus Gründen einer stets anzustrebenden verfassungskonformen Auslegung von Gesetzen beizutreten vermag, so bleiben doch Bedenken hinsichtlich der Gesetzestechnik in diesem Punkt.

Was bedeutet der Ausdruck »Grundsätze über die innere Führung«? »Innere Führung« ist ein neuer, im Zusammenhang mit dem Aufbau der Bundeswehr entwickelter Begriff, der das Verhältnis von Vorgesetzten und Untergebenen in der Bundeswehr betrifft. Seine zentrale Bedeutung kommt darin zum Ausdruck, daß im Jahre 1956 eigens eine »Schule der Bundeswehr für Innere Führung« mit einem wissenschaftlichen Lehr- und Forschungsstab geschaffen wurde, deren jetziger Sitz Koblenz ist.

»Innere Führung« ist ein Begriff wehrpädagogischen und wehrpolitischen Gehalts, der mit dem WBG zum Rechtsbegriff geworden ist. Seine Abgrenzung bereitet erhebliche Schwierigkeiten.²⁴ Die Lehroffiziere und Dozenten bei der Schule der Bundeswehr für Innere Führung haben in gemeinsamer Arbeit unter der Federführung des damaligen Kommandeurs der Schule, Brigadegeneral Ulrich de Maizière, im Frühjahr 1962 eine Definition formuliert, die man als authentisch ansehen kann.²⁵ Danach ist Innere Führung »Die Aufgabe aller militärischen Vorgesetzten, Soldaten zu erziehen, die bereit und willens sind, Freiheit und Recht des deutschen Volkes und seiner Verbündeten im heißen oder kalten Krieg zu verteidigen.« Erläutert wird diese Definition folgendermaßen:

»Hierbei: — geht sie (sc. die Innere Führung) von den politischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten aus,
— bekennt sie sich zu den Grundwerten unserer demokratischen Verfassung,
— übernimmt sie bewährte soldatische Tugenden und Erfahrungen in unsere heutigen Lebensformen,
— und berücksichtigt sie die Folgen der Anwendung und Wirkung moderner technischer Mittel.«

Innere Führung umfaßt somit zwei Aufgabenreiche: zeitgemäße soldatische Menschenführung und politische Erziehung. Zur zweiten Aufgabe sagt die vorgenannte Arbeit:

»Die zeitgemäße Menschenführung allein genügt jedoch nicht. Der moderne Krieg ist nicht nur ein Kampf mit Waffen, sondern zugleich eine geistige Auseinandersetzung, die schon im Gange ist, ehe ein Schuss gefallen ist. Sie hat das Ziel, den moralischen Widerstandswillen des Gegners zu brechen und diesen zu

²⁴ Vgl. die Hinweise im Jahresbericht 1959, S. 5 linke Spalte unten und S. 9 rechte Spalte, dritte Absatz.

²⁵ Vgl. Truppenpraxis 1962, Nr. 5, ferner die Schrift »Schule der Bundeswehr für Innere Führung«, die bei der Schule in Koblenz erhältlich ist.

überwältigen, ohne dass die Waffen zu sprechen brauchen. Auf diesen Kampf muß der moderne Soldat in gleicher Weise gefaßt sein, er muß also geistig gerüstet sein. Sein politisches Bewußtsein muß geweckt, gefördert und erhalten werden.» Vor allem müsse die Frage »Wofür dienen wir?« klar und überzeugend durch Wort und Tat beantwortet werden.

Was bedeutet der Ausdruck »Grundsätze über die innere Führung«? Aus dem Zusammenhang (». . . der Grundrechte oder der Grundsätze über die innere Führung . . .«, § 2 Abs.2 WBG) wird man entnehmen müssen, daß damit die Rechtsgrundsätze der inneren Führung gemeint sind, oder anders ausgedrückt, die Grundsätze der inneren Führung, soweit sie sich in Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften niedergeschlagen haben.

Wenn man das bisher Gesagte zusammenfaßt, ergibt sich: Die Grundsätze über die innere Führung sind die Grundsätze über eine zeitgemäße Menschenführung und politische Erziehung im soldatischen Bereich, soweit sie in Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften ihren Ausdruck finden.

Grundsätze soldatischer Menschenführung finden sich in zahlreichen Gesetzen, z.B. im Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten (Soldatengesetz) vom 19.3.1956 (BGBl.I 114) und in der Wehrdisziplinarordnung in der Fassung vom 9.6.1961 (BGBl.I 697). Bestimmungen über die politische Erziehung der Soldaten enthält z.B. § 33 des Soldatengesetzes.

Von den beiden genannten Elementen der Grundsätze über die innere Führung haben die Grundsätze zeitgemäßer Menschenführung sicherlich die größere Bedeutung für die Arbeit des WB.²⁶

Nach § 2 Abs.2 WBG kann der WB nach pflichtgemäßem Ermessen tätig werden, »wenn ihm Umstände bekannt werden, die auf eine Verletzung der Grundrechte der Soldaten oder der Grundrechte über die innere Führung schließen lassen.« Erforderlich und genügend ist also, daß der begründete Verdacht einer Verletzung dieser Werte vorliegt. Auf der anderen Seite ist Voraussetzung für die Tätigkeit des WB eine Verletzung, nicht schon eine bloße Gefährdung der genannten Werte. Man wird diese Vorschrift jedoch extensiv auslegen müssen. Bei strenger Beschränkung auf eine rein repressive Tätigkeit könnte der WB seine Aufgabe, Auge und Ohr des Bundestages im Verteidigungsbereich zu sein, nicht erfüllen. Aus dem Zweck seiner Tätigkeit ergibt sich vielmehr zwingend, daß er gerade auf Entwicklungen zu achten hat, die vielleicht zu einer Verletzung der Grundrechte der Soldaten oder der Grundsätze über die innere Führung führen könnten, und dafür sorgt, daß es nicht erst dazu kommt.

Zur Erfüllung der ihm in Artikel 45 b GG übertragenen Aufgaben räumt § 3 WBG dem WB bestimmte Befugnisse ein. Diese Befugnisse darf der WB nur anwenden, um seinen Aufgaben gerecht zu werden. Im Rahmen seiner nicht weisungsgebundenen Tätigkeit dürfen diese Befugnisse also nur angewendet werden, um die Verletzung von Grundrechten der Soldaten oder der Grundsätze über die innere Führung zu verhindern. Das gilt sowohl für die Behandlung von Eingaben und Beschwerden als auch für die Truppenbesuche und die Beobachtung der Disziplinar- und Strafrechtspflege.

Wie der WB selbst seinen Tätigkeitsbereich abgrenzt, ergibt sich aus den

²⁶ Vgl. die grundlegenden Ausführungen des WB im Jahresbericht 1959, S. 5.

Beispielen in den Jahresberichten, aus der Geschäftsstatistik und aus einer systematischen Übersicht im Jahresbericht 1961. Danach werden die Eingaben, mit denen sich der WB im Rahmen des § 2 Abs.2 WBG zu befassen hat, nach folgenden Gesichtspunkten erfaßt und erledigt:

- Verfassung, insbesondere Grundrechte,
- Rechtsprechung,
- Disziplinarrecht,
- Strafrecht,
- Innere Führung (im engeren Sinne)
- soldatische Ordnung,
- Erziehung und Bildung,
- Dienstgestaltung,
- Fürsorgepflicht,
- Laufbahnangelegenheiten,
- Statusangelegenheiten,
- Rechte aus dem Dienstverhältnis
- z.B. Dienstzeitversorgung,
- vorzeitige Entlassung auf Antrag.
- Familienzusammenführung,
- z.B. durch Wohnungsfürsorge,
- sonstige Fürsorge-Angelegenheiten
- z.B. Gesundheitswesen,
- Unterbringung und Verpflegung,
- Urlaub.

An dieser Aufstellung zeigt sich, daß der Begriff »Grundsätze über die innere Führung« gegenüber dem Schutz der Grundrechte eine wesentliche Erweiterung darstellt. Die Bedeutung dieses Begriffs wird noch klarer, wenn man in den Jahresberichten liest, daß direkte Grundrechtsverletzungen recht selten sind.

Es ist nicht verwunderlich, daß die Anwendung eines so neuartigen, allgemeinen und unbestimmten Begriffes wie »Grundsätze über die innere Führung« in der Praxis zunächst gewisse Schwierigkeiten bereitete. Der Schutz der Grundrechte und der Grundsätze über die innere Führung ist weder eine militärische noch eine politische Aufgabe, sondern eine Aufgabe des Rechtsschutzes. Diese Abgrenzung hat zumindest der erste WB nach der politischen Seite hin überschritten.²⁷ Das wurde bei der Behandlung des Jahresberichts 1959 im Bundestagsausschuß für Verteidigung auch festgestellt. Vor allem wurden die Bemerkungen über den »zu schnellen Aufbau der Bundeswehr« (S. 10 r.Sp. Mitte) und der Hinweis darauf, daß die Bundesrepublik »ein staatliches Provisorium« darstelle (S. 9 l.Sp. Mitte) als unzulässige politische Urteile beanstandet.²⁸ Der Ausschuß setzte daher einen Unterausschuß ein, der sich u. a. mit diesem Fragenkomplex zu befassen hatte (Vgl. S. 434).

3. Begrenzung auf den militärischen Bereich. In beiden Aufgabenbereichen ist die Tätigkeit des WB auf den Bereich der militärischen Verteidigung begrenzt. Sie erstreckt und beschränkt sich auf alle Truppen,

²⁷ Vgl. insbesondere die Kapitel E. Die innere Situation der Bundeswehr und L. Grundsatzfragen des Jahresberichts 1959.

²⁸ Auch der Bundesverteidigungsminister hatte in diesem Sinne in der Öffentlichkeit und vor dem Verteidigungsausschuß Stellung genommen.

Stäbe, Verwaltungsdienststellen der Bundeswehr und ihre Einrichtungen, wie sich aus § 3 Ziffer 4 WBG ergibt. Auch der Bundesverteidigungsminister unterliegt der Aufsicht des WB. Der Schutz der Zivilbevölkerung und der zivile Ersatzdienst der Kriegsdienstverweigerer fallen nicht darunter.²⁹ Letzteres ist allerdings nicht unbestritten. Ein wesentlicher Unterschied zur schwedischen Regelung besteht darin, daß sich die Zuständigkeit des WB nicht wie die des schwedischen MO nach § 96 RF, auf Gerichte, Staatsanwälte und Polizeiorgane erstreckt, soweit sie mit Angelegenheiten der militärischen Rechtspflege befaßt sind. Auch die Bediensteten von Organisationen, die mit den Streitkräften zusammenarbeiten, wie z. B. das Rote Kreuz, fallen nicht unter die Zuständigkeit des WB.

IV. *Die Befugnisse des WB.* 1. Informationsrechte. Zur Erfüllung seiner Aufgaben stehen dem WB umfassende Informationsrechte zu, die denen des MO ähneln. Sie sind in den §§ 3, 4 und 12 WBG geregelt. Der WB kann vom Bundesminister für Verteidigung und allen diesem unterstellten Dienststellen und Personen Auskunft und Akteneinsicht verlangen. Diese Rechte können ihm jedoch verweigert werden, »soweit zwingende Geheimhaltungsgründe entgegenstehen« (§ 3 Ziffer 1 WBG). Er kann alle Truppen, Stäbe, Verwaltungsstellen der Bundeswehr und ihre Einrichtungen jederzeit und ohne vorherige Anmeldung besuchen (§ 3 Ziffer 4 WBG). Er hat das Recht, vom Bundesminister für Verteidigung zusammenfassende Berichte über die Ausübung der Disziplinalgewalt in der Bundeswehr und vom Bundesminister der Justiz und den Justizministern der Länder statistische Berichte über die Ausübung der Strafrechtspflege anzufordern, soweit dadurch die Bundeswehr oder ihre Angehörigen berührt werden (§ 3 Ziffer 5 WBG). In militärischen Straf- und Disziplinarsachen kann er den Verhandlungen der Gerichte beiwohnen, auch soweit sie unter Ausschluß der Öffentlichkeit stattfinden. Das Recht der Akteneinsicht hat er im gleichen Umfang wie der Anklagevertreter (§ 3 Ziffer 6 WBG). Die Behörden des Bundes, der Länder und der Gemeinden haben dem WB bei der Durchführung der erforderlichen Erhebungen Hilfe zu leisten (§ 4 WBG). Die Justiz- und Verwaltungsbehörden des Bundes und der Länder sind verpflichtet, den WB über die Einleitung des Verfahrens, die Erhebung der öffentlichen Klage, die Anordnung der Untersuchung im Disziplinarverfahren zu unterrichten, wenn einer dieser Behörden die Vorgänge vom WB zugeleitet worden sind (§ 12 WBG). Schließlich erhält der WB Informationen durch Mitteilungen von Abgeordneten, durch Presseveröffentlichungen sowie von Organisationen und Verbänden.

Eine weitere, besonders wichtige Informationsquelle für den WB sind die Eingaben und Beschwerden gemäß § 7 WBG. Nach dieser Bestimmung hat jeder Soldat das Recht, sich einzeln ohne Einhaltung des Dienstweges un-

²⁹ Gemäß Art. 4 Abs. 3 GG darf niemand gegen sein Gewissen zum Kriegsdienst mit der Waffe gezwungen werden. Anerkannte Kriegsdienstverweigerer müssen einen zivilen Ersatzdienst außerhalb der Bundeswehr leisten (§ 25 Wehrpflichtgesetz, BGBl.I, 30). Einzelheiten regelt das Gesetz über den zivilen Ersatzdienst vom 13.1.1960 (BGBl.I, 10).

mittelbar an den WB zu wenden. Er darf deswegen nicht dienstlich gemäßregelt oder benachteiligt werden.³⁰

2. Sonstige Befugnisse. Über das Recht der Information hinaus hat der WB nur sehr geringe Befugnisse. Der schwedische MO hat das Recht, die seiner Aufsicht unterstehenden Personen selbst oder durch Beauftragte anzuklagen. Er kann insbesondere den zuständigen Staatsanwalt anweisen, Anklage zu erheben. Diese Befugnisse fehlen dem WB. Die Formulierung im Entwurf der SPD »Der Wehrbeauftragte kann den Behörden, die zur Verfolgung von strafbaren Handlungen oder Dienstvergehen berufen sind, Weisungen erteilen, um ein Verfahren gegen einen Soldaten oder gegen einen Verwaltungsangehörigen der Bundeswehr einzuleiten oder durchzuführen« wurde nicht in das Gesetz übernommen. Bei den Vorarbeiten zum WBG setzte sich die Auffassung durch, daß der WB als Mandant des Bundestages nicht mehr Rechte haben könne als dieser. Im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle habe der Bundestag keine Weisungsbefugnisse, also könne sie auch der WB nicht haben.

Der WB hat lediglich die Möglichkeit, »den zuständigen Stellen Gelegenheit Regelung einer Angelegenheit zu geben« (§ 3 Ziffer 2 WBG). Hier hat offenbar § 4 der Instruktion für die Bevollmächtigten des schwedischen Reichstages Pate gestanden.³¹ Der Grundgedanke dieser Vorschrift ist es, einem Bediensteten bei leichteren Verfehlungen Gelegenheit zu geben, eine Sache in Ordnung zu bringen, ohne daß der MO Anklage erhebt. Der WB kann ferner einen Vorgang der für die Einleitung des Straf- oder Disziplinarverfahrens zuständigen Stelle zuleiten (§ 3 Ziffer 3 WBG).

Ein irgendwie geartetes Weisungsrecht ist mit den genannten Befugnissen nicht verbunden. Es handelt sich in beiden Fällen lediglich um Anregungen und Hinweise, die jedoch infolge der Stellung des WB als eines Organs der Volksvertretung ein besonderes Gewicht erhalten. Die angesprochenen Stellen werden den Wünschen des WB in aller Regel entsprechen. Es ist daher gar nicht von so entscheidender Bedeutung, ob der WB ein formelles Weisungsrecht hat oder nicht. Dem schwedischen MO fehlt dieses Weisungsrecht gegenüber den seiner Aufsicht unterstehenden Stellen ebenfalls. Und doch setzt er sich regelmäßig kraft der Autorität seines Amtes durch.

V. *Der Jahresbericht des WB.* Ähnlich wie der schwedische MO hat der WB nach Schluß des Kalenderjahres einen schriftlichen Gesamtbericht über seine Tätigkeit zu erstatten (§ 2 III WBG). Im Rahmen seiner Tätigkeit als Hilfsorgan des Bundestages hat er auf Verlangen einen Einzelbericht über das Ergebnis seiner Prüfung zu geben (§ 2 I 3 WBG). Als Hüter der Grundrechte kann der WB den Bundestag, wenn er es für zweckmäßig hält, auch

³⁰ Einzelheiten darüber vgl. Abschnitt D II 2 dieser Arbeit. — Von der formlosen Beschwerde gemäß § 7 WBG, die einen Sonderfall der Petition (Art. 17 GG) darstellt, ist zu unterscheiden die Wehrbeschwerde nach den Vorschriften der Wehrbeschwerdeordnung (WBO) vom 23. Dezember 1956 (BGBl. I, 1066). Sie ist frist- und formgebunden (§ 6 WBO). Gegen den ablehnenden Beschwerdebescheid stehen dem Beschwerdeführer weitere Rechtsbehelfe zu (§§ 16, 17, 20 und 22 WBO).

³¹ »Finner ombudsman någon, vars ämbetsutövning står under hans tillsyn, hava felat endast av ovarsamhet, utan vrång avsikt, må han låta bero vid vunnit rättelse eller avgeva förklaring eller vad eljest förekommit i saken.»

durch einen Einzelbericht über das Ergebnis seiner Nachprüfungen unterrichten (§ 2 II 2 WBG). Diese Befugnis gibt dem WB eine gewisse indirekte Einwirkungsmöglichkeit auf die seiner Aufsicht unterstehenden Dienststellen. Solange lediglich die betroffene Dienststelle, der WB und vielleicht noch die vorgesetzte Dienststelle eingeschaltet sind, bleibt die Angelegenheit gewissermaßen intern. Mit einem Bericht an den Bundestag kommt sie »an die große Glocke«, was die Betroffenen meistens vermeiden möchten.

Bisher hat der WB von der Möglichkeit des Einzelberichts gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 WBG noch keinen Gebrauch gemacht. Sie wird ohnehin nur in Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung in Betracht kommen, die ohne die Einschaltung des Bundestages nicht zu bereinigen sind.

Über die parlamentarische Behandlung der Jahresberichte ist den Berichten selbst³² folgendes zu entnehmen: Zunächst befaß sich der Bundestagsausschuß für Verteidigung mit dem Bericht. Zwei Ausschußmitglieder (Berichterstatter und Mitberichterstatter) berichten über ihn. Nach einer Aussprache faßt der Ausschuß, falls Beanstandungen nicht zu machen sind, den Beschluß: »Der Jahresbericht 19 . . des Wehrbeauftragten wird zur Kenntnis genommen. Dem Wehrbeauftragten wird der Dank für seine Tätigkeit im Berichtsjahr ausgesprochen.«

Der Verteidigungsausschuß legt dem Bundestag seinerseits einen Bericht vor. Der Bundestag faßt entsprechend dem Antrag des Ausschusses den Beschluß: »Der Jahresbericht 19 . . des Wehrbeauftragten des Bundestages wird zur Kenntnis genommen.«

Der erste Jahresbericht des WB hatte Anlaß zu einer Kontroverse gegeben. Es war behauptet worden, der WB habe mit gewissen Ausführungen³³ seine Zuständigkeit überschritten. Der Bundestagsausschuß für Verteidigung setzte zunächst einen Unterausschuß ein, der prüfen sollte

- a) inwieweit der erste Jahresbericht des WB als Grundlage für die Ausarbeitung der künftigen Jahresberichte gelten könne,
- b) inwieweit die im Jahresbericht 1959 aufgeführten Einzelfälle in die Zuständigkeit des WB fielen und
- c) ob der Erlaß der im Gesetz vorgesehenen Richtlinien zweckdienlich erscheine.

Der Beschluß sah außerdem eine gemeinsame Auswertung des Jahresberichts durch den Bundesminister für Verteidigung und den WB vor.

Nachdem der Ausschuß für Verteidigung den Bericht des Unterausschusses entgegengenommen hatte, faßte er folgenden Beschluß:

»Der Jahresbericht 1959 des Wehrbeauftragten wird zur Kenntnis genommen. Dem Wehrbeauftragten wird der Dank für seine Tätigkeit ausgesprochen. Er hat das in ihn gesetzte Vertrauen erfüllt.

Der Jahresbericht, bei dem es sich um den ersten dieser Art handelt, hat Veranlassung gegeben zur Aussprache über Form und Inhalt des Berichts, insbesondere im Blick auf die Ausgestaltung künftiger Jahresberichte. Dabei sind sowohl die Frage von Äußerungen des Wehrbeauftragten zu politischen Problemen als auch die Frage der Zuständigkeitsabgrenzung erörtert worden. Zwischen dem Verteidigungsausschuß und dem Wehrbeauftragten wurde Übereinstimmung darin

³² Vgl. Bericht 1962, S. 3; Bericht 1963, S. 3/4.

³³ Vgl. S. 431 dieses Aufsatzes.

festgestellt, daß der Wehrbeauftragte bei Wahrnehmung seiner Aufgaben nicht zu politischen Entscheidungen von Parlament und Regierung Stellung nimmt. Diesbezügliche Mißverständnisse im Zusammenhang mit dem Jahresbericht 1959 wurden geklärt.

Vom Erlaß der in § 5 Wehrbeauftragtengesetz erwähnten allgemeinen Richtlinien wurde vorerst Abstand genommen, um es dem Verteidigungsausschuß und dem Wehrbeauftragten zu ermöglichen, weitere Erfahrungen zu sammeln. Hierbei wird der Wehrbeauftragte insbesondere auch die durch den Begriff »Grundsätze über die innere Führung« bedingte Zuständigkeitsabgrenzung im Auge behalten.»

Der Bundestag nahm den vom Verteidigungsausschuß vorgelegten Bericht über den Jahresbericht 1959 lediglich zur Kenntnis.³⁴

VI. *Die Dienststelle des WB.* Zur Erfüllung seiner umfangreichen Ausgaben steht dem WB eine Dienststelle zur Seite. Sie umfasste am 30. Mai 1963 insgesamt 29 Bedienstete, davon 7 Beamte des höheren und 4 Beamte des gehobenen Dienstes. Unter dem Leitenden Beamten der Dienststelle, dem die allgemeine Verwaltung (Innerer Dienst, Haushalts- und Kassenwesen, Personalangelegenheiten, Registratur und Statistik) untersteht, arbeiten vier Referate: das Grundsatzreferat, das Strafrechtsreferat und zwei Eingabenreferate.

Das Grundsatzreferat (Referat I) ist zuständig für Verfassungsfragen, Grundsatzfragen der inneren Führung, Beobachtung der Ausübung der Disziplinargewalt, Bearbeitung und Auswertung besonderer Vorkommnisse, Presse- und politische Angelegenheiten, Einzelberichte und Jahresbericht.

Dem Strafrechtsreferat (Referat II) obliegt die Beobachtung der Strafrechtspflege.

Die Eingabenreferate (Referate III und IV) haben folgende Aufgaben: Bearbeitung von Eingaben und Beschwerden und Auswertung für den Jahresbericht, Vorbereitung von Truppenbesuchen und Auswertung der Ergebnisse für den Jahresbericht, Begleitung des Wehrbeauftragten bei Truppenbesuchen. Das Referat III ist zuständig für die Luftwaffe, die Marine und sonstige Einsender; das Referat IV für das Heer, die Territoriale Verteidigung, die zentralen militärischen Dienststellen und sonstige Einsender.

D. *Die bisherigen Jahresberichte des WB.* I. *Allgemeines.* 1. *Gliederung der Jahresberichte.* Bisher liegen vier Jahresberichte des WB vor.³⁵ Das ist, verglichen mit der langen Reihe der Amtsberichte des MO, gewiß eine kleine Zahl. Dennoch läßt sich aus diesen Berichten schon ein Bild darüber gewinnen, wie die Arbeit des WB in der Praxis aussieht.

Vom Jahresbericht 1960 ab sind die Berichte einheitlich gegliedert: A. Vorbemerkungen — B. Tätigkeit und Ergebnis, I. Truppenbesuche, II. Eingaben und Beschwerden, III. Beobachtungen der Ausübung der Disziplinargewalt, IV. Beobachtung der Strafrechtspflege — C. Abschliessende Bemerkungen.³⁶ Der Jahresbericht 1959 enthält seiner Besonderheit als erstem

³⁴ Vgl. Bericht 1960, S. 3/4, Bericht 1961, S. 3.

³⁵ Jahresbericht 1959 vom 8. April 1960 (Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, Drucksache 1796 — Jahresbericht 1960 vom 14. April 1961 (Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, Drucksache 2666 — Jahresbericht 1961 vom 27. April 1962 (Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode, Drucksache IV/371 — Jahresbericht 1962 vom 11. April 1963 (Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode, Drucksache IV/1183.

³⁶ Im Jahresbericht 1960 heißt der letzte Abschnitt »Schlußbemerkungen«.

Bericht entsprechend einige weitere Abschnitte einführender Natur (insbesondere: Vorgeschichte, Aufbau der Dienststelle, der gesetzliche Aufgabebereich des WB, die innere Situation der Bundeswehr), die späterhin wegfallen. Als Anlage ist allen Berichten eine Geschäftstatistik beigelegt. Der Jahresbericht 1959 enthält außerdem einen Organisations- und Stellenplan, der Jahresbericht 1960 einen Organisationsplan der Dienststelle des WB.

2. Die innere Situation der Bundeswehr. Aus dem Jahresbericht 1959 darf der Abschnitt »Die innere Situation der Bundeswehr« das stärkste Interesse des Lesers beanspruchen. Er entwirft ein anschauliches Bild von den vielschichtigen Problemen einer Armee im Aufbau. Zu den allgemeinen Sorgen der Aufbauzeit kommen die besondere psychologische Situation in der Bundesrepublik sowie die Hochkonjunktur mit ihrer Überbeschäftigung und dem daraus folgenden Menschenmangel. Folgende Themen werden angesprochen: die Lage des Offiziers- und Unteroffizierskorps — die innere Einstellung der Wehrpflichtigen — die Grundsätze über die innere Führung — die nachteiligen Folgen des zu schnellen Aufbaus der Bundeswehr — der Perfektionismus in Gesetzgebung, Führung und Verwaltung — das Problem der abgelegenen Standorte — die Frage der Freizeitpflege — die Familientrennung und die damit verbundenen Sorgen. Diese Ausführungen gewähren einen ausgezeichneten Einblick in die Verhältnisse der jungen Bundeswehr und kommen dabei zu überzeugenden, wohlabgewogenen Urteilen. Darüber hinaus geben sie wertvolle Hinweise für jeden, der mit Fragen der Menschenführung zu tun hat — gleichgültig, ob in den politischen Parteien und großen Verbänden in Wirtschaft, Verwaltung oder Schule.

Aus Raumgründen ist es nicht möglich, auf Einzelheiten einzugehen. Hingewiesen sei nur auf das, was der Bericht über die Einstellung der Jugend zum Wehrdienst sagt. Es wird ausgeführt, daß das Verhältnis der Jugend zu den ideellen Gütern weitgehend versachlicht und ernüchtert ist:

»Einer der Wesenszüge dieser Jugend scheint die Skepsis zu sein. Nichts mehr wird ungeprüft übernommen; jedes falsche Pathos findet Ablehnung. Auf der anderen Seite sind diese jungen Menschen für alle Lebensbereiche aufgeschlossen. Doch macht sich bei ihnen teilweise eine größere Labilität und Empfindlichkeit bemerkbar. Achtung und Respekt vor den Älteren sind nicht mehr selbstverständlich. Autorität wird nur dort anerkannt, wo sie sich auf charakterliche Haltung und auf Leistung gründet. Sie wird aber um so freudiger bejaht, wo sie sich aus Vorbild und vertrauenswerter Menschlichkeit rechtfertigt. Die Jugend braucht menschliches Verstehen und sucht Anleitung ohne Bevormundung.« Materielle Gesichtspunkte treten bei der Beurteilung des Wehrdienstes stark in den Vordergrund. Der Wehrdienst wird vom Gesichtspunkt der Verdienstmöglichkeiten und des beruflichen Weiterkommens gesehen. Der junge Soldat möchte seine Dienstzeit möglichst nutzbringend für die Verbesserung seiner Berufskennntnisse verwenden. Die Effektivität des militärischen Dienstes wird kritisch mit den Maßstäben des Zivillebens gemessen.

Angesichts der Teilung Deutschlands und des provisorischen Charakters der Bundesrepublik stellt die junge Mannschaft immer wieder und unerbittlich die Frage: »Was verteidigen wir?« Der Bericht weist darauf hin, daß es eine der schwersten Aufgaben der Vorgesetzten ist, die Auseinandersetzung über diese Frage ernst und gewissenhaft zu führen.

Der Bericht kommt zu folgendem Urteil über die wehrpflichtige Jugend der Bundesrepublik: »Die Bereitwilligkeit, den Wehrdienst zu leisten, ist bei

der Jugend weitgehend vorhanden, führt aber nicht zu einer idealistisch angelegten oder gar sentimental gefärbten Bindung an die Gemeinschaft, an Volk oder Vaterland, sondern beruht überwiegend auf der Anerkennung einer gesetzlichen Pflicht, die aber spürbar als Opfer gewertet wird. Als besonderer Wert der Dienstzeit wird das Gefühl und Erleben der Kameradschaft betrachtet. Insgesamt ist die geistige Wachsamkeit der jungen Soldaten eine erfreuliche Erscheinung. Sie sind aufgewachsen in einer Atmosphäre, die ihr freiheitliches Selbstbewußtsein sehr gefördert hat. Nicht selten fehlt ihnen aber das Gefühl für Pflicht, Bindung und Unterordnung.»

Auch in den folgenden Jahresberichten geht der WB mehrfach auf die innere Situation der Bundeswehr ein. So führt er in den Schlußbemerkungen des Jahresberichts 1960 aus, daß der Stand der Bundeswehr durch den fortgeschrittenen äußeren Aufbau und die Festigung ihres inneren Gefüges gekennzeichnet sei. Es sei im wesentlichen gelungen, die Bundeswehr in die freiheitliche Rechtsordnung des Bundesrepublik einzufügen. Die beachtlichen Fortschritte in der inneren Entwicklung der Bundeswehr äußerten sich in einer bemerkenswerten Festigung der soldatischen Ordnung und Disziplin sowie in stärkerem Selbstbewußtsein und Selbstvertrauen. Allerdings wiesen Geist und Haltung der einzelnen Truppenverbände noch erhebliche Unterschiede auf. Ferner wird auf den Beginn einer einschneidenden altersmäßigen Verschiebung im Offiziers- und Unteroffizierskorps hingewiesen. Die kriegsgedienten Jahrgänge werden immer mehr durch jüngere Kräfte ohne Kriegserfahrung ersetzt. Bei den persönlichen Sorgen und Nöten der Soldaten standen nach wie vor die häufigen Versetzungen, die lange Trennung von den Familien und das Wohnungsproblem an erster Stelle.

3. Grundsätze der inneren Führung. Auf dem Hintergrunde dieses Situationsbildes wird das Problem der inneren Führung in allen Jahresberichten angesprochen.³⁷ Aus Raumgründen müssen wir uns mit einem Hinweis auf die zusammenfassende Darstellung im Jahresbericht 1962 begnügen.

Die Grundsätze der inneren Führung werden von dem Leitbild des »Staatsbürgers in Uniform« geprägt. Der Bericht 1962³⁸ führt dazu aus:

»Das Bild will sagen, daß auch der Soldat vollberechtigter und verantwortlicher Bürger im freiheitlich demokratischen Rechtsstaat bleiben soll und daß die Gesetzlichkeit von Befehl und Gehorsam in der Armee diesen rechtlichen und politischen Status des Soldaten nicht aufzuheben vermag. Dies hat zur Folge, daß jeder Bürger, der zum Waffendienst gerufen wird, von seinen Vorgesetzten nicht etwa unter dem Leitbild gleichsam eines Untertanen gesehen und dementsprechend behandelt wird, sondern daß er als freier, der Gemeinschaft verantwortlicher Mann seinen Dienst tut. Vom militärischen Vorgesetzten verlangt dies, daß er den Untergebenen in seiner Persönlichkeit respektiert und ihn in seiner Freiheitssphäre nur soweit einschränkt, als die dienstliche Aufgabe im Rahmen der Gesetze es erfordert. Vom Untergebenen wird verlangt, daß er den Vorgesetzten respektiert und seine Aufgabe gegenüber der Gemeinschaft verantwortlich erfüllt. Das Leitbild vom Staatsbürger in Uniform stellt demnach jeden einzelnen Soldaten unter die Prinzipien der Freiheit, der Rechtlichkeit und der Mitverantwortung.»

³⁷ Grundlegend Jahresbericht 1959, S. 5/6 und S. 9/10; ferner Jahresbericht 1960, S. 42; Jahresbericht 1961, S. 30/31; Jahresbericht 1962, S. 26/28.

³⁸ S. 26.

Die praktische Ausgestaltung dieses Leitbildes war in der Aufbauphase der Bundeswehr einer gewissen Wandlung unterworfen. Zu Anfang bestand, entsprechend der allgemeinen politischen Situation, die Neigung, die Rechte des einzelnen überzubetonen. Allmählich jedoch setzte sich die Überzeugung durch, daß die besonderen Pflichten des Soldaten und seine Bindung an Gemeinschaft und Staat gleichwertig neben die individuellen Rechte treten müssen.

Die Auseinandersetzung über die Grundsätze der inneren Führung war in der Bundeswehr und in der Öffentlichkeit während der letzten Jahre sehr lebhaft und hält weiterhin an. Den Kritikern hält der WB mit Recht entgegen, daß der freiheitlich demokratische Rechtsstaat notwendigerweise einen seiner staatsbürgerlichen Rechte wie seiner Verantwortung bewußten Soldaten verlangt. Die Erfahrung habe gezeigt, daß sich die Grundsätze der inneren Führung im militärischen Alltag durchaus verwirklichen lassen und keineswegs von einem zu optimistischen Menschenbild ausgehen.

Zur Durchsetzung der Grundsätze der inneren Führung ist eine umfassende Erziehungsarbeit in der Bundeswehr erforderlich. Der Dienstplan der Truppe sieht daher einen regelmäßigen staatspolitischen Unterricht vor, dessen Erfolg allerdings stark von der Persönlichkeit des Unterrichtenden abhängt. Die Verantwortung für die staatsbürgerliche Erziehung muß grundsätzlich der Offizier tragen, auch wenn einem Vorschlag des WB entsprechend stärker als bisher Zivilpersonen zum Unterricht herangezogen werden sollten. Damit wird dem Offizier neben dem eigentlichen Waffenhandwerk eine große zusätzliche Aufgabe übertragen, deren Bedeutung der WB nachdrücklich unterstreicht. Sie muß gelöst werden, denn nur eine Armee, die weiß, wofür sie einzustehen hat, wird ihrem Auftrag gerecht werden.

Der Bericht stellt fest, daß eine große Zahl von Offizieren das Anliegen der inneren Führung aus staatspolitischer Verantwortung begriffen habe und es zu verwirklichen suche.

4. *Auslandsreisen des WB.* Auf mehreren Auslandsreisen gewann der WB wertvolle Anregungen für seine Arbeit. In der Zeit vom 22. bis 26. September 1959 besuchte er mit einer Bundestagsdelegation auf Einladung des schwedischen Verteidigungsministeriums den Militärbevollmächtigten des schwedischen Reichstages (MO). Der Besuch wurde vom MO mit einer Delegation des Schwedischen Reichstages auf Einladung des Präsidenten des Deutschen Bundestages in der Zeit vom 22. bis 26. Februar 1960 erwidert. Ein zweiter Informationsbesuch des WB beim MO fand in der Zeit vom 30. August bis 7. September 1962 statt. Die Fortsetzung des Erfahrungsaustausches ist beabsichtigt. Das ist besonders zu begrüßen, denn die Institution des schwedischen MO hat als Vorbild für die Einrichtung des WB gedient. Ferner besuchte der WB im Mai 1962 die Schweiz und informierte sich über den Aufbau der schweizerischen Armee, über Ausbildung und Erziehung der Soldaten in einer Miliztruppe sowie über die Strafrechtspflege und die Handhabung der Disziplinargewalt.

II. *Die Tätigkeit des WB und ihre Ergebnisse.*³⁹ Es versteht sich von

³⁹ Vgl. hierzu Hahn, »Zur parlamentarischen Kontrolle der Streitkräfte«, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1960, S. 409 ff.

selbst, daß der WB nicht vom ersten Augenblick seiner Tätigkeit an alle ihm obliegenden Aufgaben — Truppenbesuche, Bearbeitung von Eingaben und Beschwerden, Beobachtung der Ausübung der Disziplinargewalt, Beobachtung der Strafrechtspflege — in vollem Umfange wahrnehmen konnte. Die Dienststelle des WB nahm ihre Arbeit am 1. Juni 1959 auf. In den ersten schwierigen Monaten der Einarbeitung mußten alle Kräfte angespannt werden, um die in unerwartet großer Zahl einlaufenden Eingaben und Beschwerden zu bearbeiten. Truppenbesuche waren während des ersten Jahres nur in verhältnismäßig geringen Maße möglich. Auch die Beobachtung der Ausübung der Disziplinargewalt und der Strafrechtspflege mußte zunächst zurückgestellt werden.

In den folgenden Jahren hat sich das Bild allmählich geändert. Die Bearbeitung der Eingaben und Beschwerden blieb zwar weiterhin die Hauptaufgabe. Daneben gewannen aber die Truppenbesuche als besonders wichtige Informationsmöglichkeit mehr und mehr an Gewicht. Besonders im Jahre 1962 hat die Zahl der Truppenbesuche erheblich zugenommen. Dagegen konnte die Ausübung der Disziplinargewalt und der Strafrechtspflege auch in den Jahren 1960 und 1961 noch nicht im erforderlichen Maße beobachtet werden. Für das Gebiet der Strafrechtspflege trat eine Besserung ein, als im Herbst 1962 ein besonderes Strafrechtsreferat in der Dienststelle des WB eingerichtet wurde. Seine Aufgabe, die Ausübung der Disziplinargewalt zu beobachten, wird der WB erst im gebotenen Maße erfüllen können, wenn weitere Arbeitskräfte zur Verfügung gestellt werden.

1. Truppenbesuche (§ 3 Ziffer 4 WBG). Die Truppenbesuche sind vielleicht die wichtigste Informationsquelle des WB, weil sie ihm einen unmittelbaren Eindruck von den Verhältnissen bei der Truppe geben. Über Art, Planung, Ablauf und Auswertung von Truppenbesuchen läßt sich aus den bisherigen Jahresberichten folgendes entnehmen:

Nach ihrem Zweck werden zwei Arten von Truppenbesuchen unterschieden: Besuche, die ohne besonderen Anlaß lediglich der Information über das innere Gefüge der besuchten Truppe dienen, und solche, die durch einen konkreten Vorgang veranlaßt sind, der auf eine Verletzung der Grundrechte von Soldaten oder der Grundsätze über die innere Führung oder zumindest auf Mängel im inneren Gefüge schliessen läßt. Bei den Besuchen ohne besonderen Anlaß wird wiederum unterschieden zwischen denen, die lediglich der allgemeinen Information dienen und solchen mit bestimmten Inspektionsaufgaben, bei denen einzelne Probleme untersucht werden, z.B. wie der Erlaß des Bundesministers für Verteidigung über die Ausgangsregelung gehandhabt wird. Im Jahresbericht 1961 (S. 4 linke Spalte) weist der WB darauf hin, daß Truppenbesuche künftig mehr und mehr den Charakter der Inspektion mit bestimmten Untersuchungszielen haben werden.

Die Teilstreitkräfte der Bundeswehr sowie die verschiedenen Truppengattungen werden anteilmäßig berücksichtigt. Bei Inspektionsbesuchen läßt sich der WB möglichst von zwei Beamten des höheren Dienstes begleiten. Aufgabe des einen ist es, den WB bei seinen Untersuchungen zu unterstützen und das Ergebnis der Ermittlungen schriftlich festzuhalten. Der andere überprüft anhand der Disziplinarbücher die Ausübung der Disziplinargewalt und nimmt in Beschwerdevorgänge Einblick.

Jedem Truppenbesuch liegt ein Plan zu Grunde, der im zeitlichen Ablauf und im sachlichen Gehalt genau vorbereitet sein muß. Er sieht, soweit es sich um Besuche ohne besonderen Anlaß handelt, in der Regel zunächst eine allgemeine Unterrichtung über Aufgabe und Zustand der Truppe, sodann über die Einstellung zu den Problemen der inneren Führung und der Handhabung ihrer Grundsätze vor. Er enthält ferner Gesichtspunkte, die mit der Eigenart der besuchten Truppe (z. B. fliegender Verband), ihrer örtlichen Unterbringung (z. B. abgelegener Standort, Großstadt, Truppenübungsplatz) und den dadurch bedingten besonderen Verhältnissen zusammenhängen. Schließlich sind in den Plan diejenigen Punkte aufzunehmen, die für die Untersuchung von Einzelfragen wichtig sind. Der Jahresbericht 1961 führt auf S. 4, rechte Spalte, z. B. die Punkte auf, die zu berücksichtigen sind, wenn das Niveau eines Unteroffizierskorps untersucht werden soll.

In den meisten Fällen besucht der WB die Truppe unangemeldet. Er nimmt nach kurzer Rücksprache mit den Kommandeuren oder Einheitsführern in der Regel Gelegenheit, die Mannschaften ohne Anwesenheit der Vorgesetzten persönlich zu sprechen und von Fall zu Fall, je nach dem Zweck des Besuches, die Offiziere und Unteroffiziere, die Vertrauensmänner, den Verpflegungsausschuß usw. gesondert zu hören. Die Kommandeure und Einheitsführer werden von den Ergebnissen seiner Unterhaltung mit den Soldaten unterrichtet.

Die Auswertung eines Truppenbesuches, die der gleichen Sorgfalt wie die Vorbereitung bedarf, kann darin bestehen, daß die Behebung einzelner Mißstände veranlaßt wird. Der WB kann aber auch gegebenenfalls generelle Verwaltungsmaßnahmen oder gesetzgeberische Initiativen anregen. Die Art des Problems bestimmt, ob der WB es bei einer Unterrichtung bewenden läßt, Gelegenheit zur Regelung der Angelegenheit gibt oder ob er sich an das Parlament wendet.

Angesichts der Anlaufschwierigkeiten (Aufbau der Dienststelle des WB, Einweisung der Mitarbeiter in ihre Aufgaben, Festlegung der Arbeitsweise der Dienststelle) konnte der WB im Jahre 1959 nur 17 Einheiten und Dienststellen des Heeres und der Luftwaffe besuchen. Die Besuche hatten überwiegend bestimmte Vorgänge zum Anlaß.

Im Jahre 1960 hat der WB in vermehrtem Umfange Verbände aller Teilstreitkräfte besucht, insgesamt 52. Das Schwergewicht lag bei Truppenbesuchen ohne besonderen Anlaß und in der Regel ohne vorherige Anmeldung. Sie dienten der allgemeinen Unterrichtung des WB über die Handhabung der inneren Führung in der Truppe. Truppenbesuche aus konkretem Anlaß, d.h. auf Grund von Beschwerden, die auf eine Verletzung der Grundsätze über die innere Führung schliessen ließen, führte der WB nur verhältnismäßig wenig durch. Bei Besuchen dieser Art nahm der WB die erforderlichen Feststellungen an Ort und Stelle selbst vor und besprach die Ergebnisse und die erforderlichen Maßnahmen unmittelbar anschließend mit den verantwortlichen Vorgesetzten. Im Laufe des Jahres 1960 nahm der WB an einer NATO-Übung und an einer mehrtägigen Flottenübung der Bundesmarine teil.

Seine Eindrücke über seine Truppenbesuche im Jahre 1960 faßt der WB folgendermaßen zusammen: »Alles in allem haben die Truppenbesuche

im Berichtsjahr einen positiven Eindruck von der Handhabung der Grundsätze über die innere Führung vermittelt. Bei den Offizieren und Unteroffizieren ist die Erkenntnis gewachsen, daß die Grundsätze über die innere Führung unlöslich zu der freiheitlichen Rechtsordnung unseres demokratischen Staates gehören und von ihrer Verwirklichung nicht nur das Vertrauen der Soldaten und ihre Bereitschaft zur Einordnung in die soldatische Gemeinschaft bestimmt, sondern auch die Disziplin und Schlagkraft der Truppe maßgebend beeinflußt werden.»

Der Jahresbericht 1961 läßt erkennen, daß die Truppenbesuche noch mehr als bisher in den Mittelpunkt der Tätigkeit des WB getreten sind. Zwar hat sich die Zahl der besuchten Verbände mit 42 gegenüber dem Vorjahr etwas verringert. 23 Einheiten und Dienststellen besuchte der erste WB in der Zeit vom 1.1.1961 bis zu seinem Ausscheiden am 14.7.1961. 19 Einheiten und Dienststellen besuchte der jetzige WB in der kurzen Zeit vom 8.11. bis 31.12.1961. Man muß dabei berücksichtigen, daß während vier Monaten des Jahres überhaupt keine Truppenbesuche stattgefunden haben.

Im Jahresbericht 1961 stellt der WB fest, daß die Grundsätze über die innere Führung im allgemeinen die gebotene Beachtung finden. »Es hat den Anschein, daß jenes rechtliche Denken, daß die Persönlichkeit des untergebenen Soldaten respektiert — ungeachtet des Versagens einzelner — in steigendem Maße selbstverständlich wird. Dem entspricht eine durchaus positiv zu wertende Empfindlichkeit der Soldaten bei Verstößen gegen Recht und sinnvolle Menschenführung. Diese Situation ist eine gute Voraussetzung dafür, daß der Soldat dem Bild des Staatsbürgers in Uniform näherkommt.»

Im Jahre 1962 wurden die Truppenbesuche ganz erheblich intensiviert. Der WB befand sich nicht weniger als 109 Tage bei der Truppe. Dabei hat er 99 Einheiten und Dienststellen verschiedener Art besucht. Nicht eingerechnet sind hierbei Besuche bei zahlenmäßig nicht angegebenen deutschen Einheiten in den USA, in England und Frankreich. Außerdem war der WB bei zwei Manövern und bei den Heeresskimeisterschaften anwesend. Seinen Eindruck von den Truppenbesuchen faßt der WB folgendermaßen zusammen:

»Bei allen seinen Truppenbesuchen sind dem Wehrbeauftragten wiederum der Freimut, die Freude an der Kritik, die Unbefangenheit, aber auch die Sachlichkeit aufgefallen, mit denen die jungen Soldaten ihre Ansichten, auch gegenüber Vorgesetzten, vertreten. Diese Eigenschaften gehören zum Wesen der heutigen Jugend und sind Ausdruck eines gewandelten Stils, dessen freiheitlicher Grundzug sich mit überholten Methoden der Ausbildung und Erziehung nicht verträgt. Es ist ebenso natürlich wie unerlässlich, daß die Menschenführung in der Bundeswehr sich auf diese Eigenschaften einstellt.»

In allen vier Jahresberichten werden Anlaß und Ergebnis der Truppenbesuche an einer Reihe von instruktiven Beispielen erläutert. Jedoch läßt sich aus den Berichten nicht hinreichend deutlich erkennen, wie oft die Truppenbesuche dem WB Veranlassung zum Einschreiten gegeben haben. Für das Jahr 1959 wird die Zahl 13, für das Jahr 1962 die Zahl 34 angegeben. In den Berichten für die Jahre 1960 und 1961 fehlen Angaben über diesen Punkt.

2. Eingaben und Beschwerden (§ 2 Abs. 2, §§ 7—9 WBG). Die Bearbeitung der Eingaben und Beschwerden stellt den umfangreichsten Teil der Arbeit des WB dar. Schon als die Dienststelle des WB ihre Arbeit aufnahm, lagen etwa 700 Eingaben und Beschwerden vor. Die durchschnittlichen Monatseingänge betrug 1959: 385, 1960: 456, 1961: 314, 1962: 478.

Das Recht des Soldaten, sich an den WB zu wenden (§ 7 WBG), läßt keine Einschränkungen sachlicher oder sonstiger Art zu. Die Eingaben erstrecken sich daher auf den ganzen weiten Bereich dienstlicher und persönlicher Angelegenheiten, in denen sich die Soldaten in ihren Rechten beeinträchtigt fühlen. Viele der Klagen und Beschwerden hatten ihre Ursache in den besonderen Schwierigkeiten, die der schnelle Aufbau der Bundeswehr mit sich brachte. Der Bericht für das Jahr 1959 nennt die Gebiete, auf die sich die Beschwerden und Eingaben erstrecken:

Menschenunwürdige Behandlung, Mißbrauch der Dienstgewalt, Schikanen — Zurücksetzung in der Beförderung, Erschwerung der vorgesehenen Laufbahnförderung, Anträge auf vorzeitige Entlassung, Einsprüche gegen fristlose Entlassungen, gegen Entlassung wegen Verletzung der Dienstpflichten und wegen Dienstunfähigkeit — mangelnde Fürsorge — Beanstandungen der Verpflegung — Benachteiligung in Gebührnis-, Abfindungs- und Versorgungsfragen — Klagen über langjährige Familientrennung und dadurch bedingte Gefährdung der Ehen, Schulsorgen und Fragen der Erziehung und Berufsausbildung der Kinder, Anträge auf Familienzusammenführung durch Versetzung oder Zuweisung einer Wohnung — besondere persönliche Härten infolge Einberufung zum Wehrdienst (z.B. einziger Sohn einer Kriegerwitwe), Klagen über Ausbildungsschwierigkeiten der wehrpflichtigen Studenten, Fragen der Unterhaltssicherung usw. Jeder der vier Jahresberichte enthält eine Anzahl von Beispielen für Eingaben und Beschwerden.

Über die Bearbeitung der Eingaben ist aus dem Jahresbericht 1959 folgendes zu erfahren: Die Eingaben werden in der Regel den zuständigen Truppenteilen oder Verwaltungsdienststellen zur Kenntnis gebracht. Je nach Lage des Falles wird die zuständige Dienststelle gemäß § 3 Ziffer 2 WBG zu einer Überprüfung und Stellungnahme veranlaßt oder ersucht, den Eingabegeber zu bescheiden und dem WB eine Durchschrift des Bescheides zuzustellen, oder der zuständige Vorgesetzte wird von dem Vorgang unterrichtet mit der Anheimgabe, die Angelegenheit zu klären und das Notwendige zu veranlassen. Aus dem Jahresbericht 1960 (S. 9/10) ergibt sich, daß der WB von der ersten Möglichkeit nur dann Gebrauch macht, wenn die Eingabe eindeutig auf eine Verletzung von Grundrechten oder der Grundsätze über die innere Führung schließen läßt.

Der WB prüft die eingeforderten Stellungnahmen und Berichte gründlich nach, um festzustellen, ob seiner Auffassung nach die vorgebrachten Beschwerden in angemessener Weise untersucht und bereinigt worden sind. Zu Eingriffen in die Befehlsbefugnisse der militärischen Vorgesetzten ist der WB ebenso wenig befugt wie der MO. Falls eine Angelegenheit nach Auffassung des WB nicht ausreichend erledigt worden ist, leitet er sie unter Mitteilung seiner Auffassung der nächsthöheren Stelle mit der Bitte um Stellungnahme zu. Äußerstenfalls kann der WB von seinem Recht Gebrauch machen, den Vorgang dem Bundestag mit einem Einzelbericht vorzulegen (§ 2 Abs. 2 Satz 2 WBG), was bisher jedoch noch nicht geschehen ist.

Im Jahre 1961 ist der WB, einem oft geäußerten Wunsche der Truppe entsprechend, dazu übergegangen, der Dienststelle, die er um Stellungnahme ersucht hatte, in allen Fällen von seiner Würdigung der Angelegenheit zu unterrichten. Er übersendet ihr eine Durchschrift seines abschließenden Schreibens an den Einsender und stellt dabei anheim, sie der von dem Vorbringen des Einsenders betroffenen Stelle mitzuteilen. Damit wird, wie die Erfahrung gezeigt hat, das Vertrauensverhältnis zwischen Truppe und WB gefördert.

Über Zahl, Herkunft, Inhalt und Erledigung der Eingaben und Beschwerden geben die folgenden Übersichten Auskunft.

Bei der Auswertung dieser Statistiken dürfen zwei Gesichtspunkte nicht außer Acht gelassen werden.

a. Die Bundeswehr befand sich in den Jahren 1959 bis 1962 noch im Aufbau. Ihre zahlenmäßige Stärke nahm ständig zu. Während sie Ende 1959 etwa 200 000 Mann zählte, ist sie Ende 1962 sicherlich mehr als doppelt so stark gewesen.

b. Die Zahlenangaben für die einzelnen Jahre sind nur bedingt miteinander vergleichbar.

Im Jahre 1959 hat die Dienststelle des WB ihre Arbeit am 1. Juni aufgenommen, so daß der erste Jahresbericht einen Zeitraum von nur sieben Monaten umschließt.

Das Absinken der Zahlen für 1961 ist zumindestens mitbedingt durch den Rücktritt des ersten WB im Juli 1961. Bis zu diesem Zeitpunkt gingen

I. Anzahl der Eingaben, Beschwerden und sonstigen Geschäftsvorgänge
i. S. des § 2 Abs. 1 und 2 WBG.⁴⁰

	1959 (3.4.—31.12.)	1960	1961	1962
Gesamtzahl der im Berichtsjahr eingegangenen Eingaben, Beschwerden u. sonstigen Eingänge	3 368	5 471	3 829	5 736
Eingaben, die den gesetzlichen Aufgabenbereich des WB nicht berühren ..	336	254	250	170
Unzulässige Sammeleingaben	4	17	11	16
Anonyme Eingaben die nach § 8 WBG nicht bearbeitet werden	3	10	13	13
Verbleiben	3 025	5 190	3 555 ⁴¹	5 537
Überhang aus dem Vorjahr	—	613	902	542 ⁴²

⁴⁰ Unter den hier erfaßten Geschäftsvorgängen machen die Eingaben und Beschwerden den weitaus größten Teil aus. Wie sich aus der Übersicht II ergibt, sind »sonstige Geschäftsvorgänge« Weisungen des Bundestages oder des Bundestagsausschusses für Verteidigung, Mitteilungen von Abgeordneten, Informationen durch die Presse, Besondere Vorkommnisse, über die der WB vom Bundesverteidigungsminister unterrichtet wird und Vorgänge, die sich aus Truppenbesuchen ergeben.

⁴¹ Hinzukommen 902 in Bearbeitung befindliche Eingaben und Beschwerden aus den Berichtsjahren 1959/60, so daß die Gesamtzahl der bearbeiteten Eingaben und Beschwerden auf 4457 steigt.

⁴² In das Jahr 1963 wurden 1361 Eingaben und Beschwerden übernommen.

II. Herkunft der Eingaben, Beschwerden und sonstigen Geschäftsvorgänge
 i. S. des § 2 Abs. 1 und 2 WBG.

Anlaß bzw. Einsender	1959	1960	1961	1962
Weisungen	—	1	—	1
Mitteilungen von Abgeordneten	14	39	25	70
Information durch die Presse	1	6	6	5
Organisationen und Verbände ⁴³	—	29	7	8
Vertrauensmänner der Bundeswehr ⁴³	—	6	10	14
Soldaten einschl. Familienangehörige	2 589	4 178	3 020	4 187
Ehemalige Soldaten einschl. Familienangehörige	250	430	241	477
Andere Einsender	158	147	69	177
Besondere Vorkommnisse ⁴⁴	—	354	177	564
Truppenbesuche ⁴⁵	13	—	—	34
Summe	3 025	5 190	3 555	5 537

 III. Inhalt der Eingaben, Beschwerden und sonstigen Geschäftsvorgänge
 i. S. des § 2 Abs. 1 und 2 WBG.⁴⁶

	1960	1961	1962
Verfassung, insbes. Grundrechte	37	59	79
Rechtsprechung			
Disziplinarrecht	97	76	159
Strafrecht	188	72	329
Innere Führung ⁴⁷			
Soldatische Ordnung	745	275	449
Erziehung und Bildung	—	11	19
Dienstgestaltung	172	71	115
Fürsorgepflicht des Dienstvorgesetzten bzw. des Dienstherrn			
Laufbahnangelegenheiten	750	537	698
Statusangelegenheiten	626	167	252
Rechte aus dem Dienstverhältnis	1 036	1 514	1 903
Familienzusammenführung ⁴⁸	1 457	767	854
Sonstige Angelegenheiten	322	255	1 060
Zusammen	5 338	3 804	5 913
	Anliegen in	Anliegen in	Anliegen in
	5 190	3 555	5 537
	Eingaben ⁴⁹	Eingaben	Eingaben

⁴³ Diese Rubriken erscheinen erst ab 1960.

⁴⁴ Diese Rubrik erscheint in der Aufstellung IIIa auf S. 42 des Berichts 1959 noch nicht. Aus der Sondertabelle auf S. 53 ergibt sich eine Zahl von 115 Besonderen Vorkommnissen für 1959. — Ab 1961 heißt diese Rubrik »Besondere Vorkommnisse; Staatsanwaltschaften und Gerichte«.

⁴⁵ Diese Rubrik erscheint nur in den Jahresberichten 1959 und 1962.

⁴⁶ Die Übersicht III beschränkt sich auf die Jahre 1960 bis 1962, da die Statistik über den Inhalt der Eingaben im Jahresbericht 1959 S. 43 abweichend gegliedert ist und daher keinen exakten Vergleich zuläßt. Der Jahresbericht 1959 enthält folgende Angaben: Verfassung, Wehrpflichtgesetz 52, Menschenführung im Rahmen der Erziehung und Ausbildung 867, Rechtsverhältnisse der Soldaten 398, Rechte aus dem Dienstverhältnis 972, Fürsorge im persönlichen Bereich 884, Rechtspflege 343, zusammen 3 516 Anliegen in 3 025 Eingaben.

⁴⁷ Die Sachgruppe Innere Führung ist im Jahresbericht 1960 gegliedert in »Menschenführung, Erziehung, soldatische Ausbildung« (745) und »Ausbildung, Dienstgestaltung« (172).

⁴⁸ Diese Rubrik heißt im Jahresbericht 1960 »Fürsorge im persönlichen Bereich (insbes. Familienzusammenführung und Wohnungsfürsorge)«.

⁴⁹ Manche Eingaben enthalten mehrere Anliegen.

monatlich etwa 350 Eingaben und Beschwerden ein, während sich die Zahl danach auffällig verringerte (Juli 261, August 114, September 174, Oktober 282). Nach dem Amtsantritt des neuen WB Anfang November 1961 stieg die Zahl der Eingaben und Beschwerden sofort wieder (November 483, Dezember 394).

Aus diesen Gründen muß man die Jahre 1959 und 1961 als »Ausnahmejahre« bezeichnen. Vergleichbar sind also eigentlich nur die »Normaljahre« 1960 und 1962.

IV. Erledigung der Eingaben, Beschwerden und sonstigen Geschäftsvorgänge i. S. des § 2 Abs. 1 und 2 WBG.⁵⁰

Art der Erledigung	1960	1961	1962
Dem Begehren des Einsenders wurde			
entsprochen	1 458	1 330	1 272 (156)
teilweise entsprochen	—	296	503 (48)
nicht entsprochen	1 061	1 133	1 362 (184)
Rücknahme der Eingabe	107	106	116 (20)
Sonstige Erledigung	2 035	973	1 246 (67)
Bearbeitung noch nicht abgeschlossen	529	542	1 303 (58)
Zusammen	5 190	4 380	5 802 (533)

V. Maßnahmen auf Grund des Einschreitens des WB.

Die vom WB veranlaßte Überprüfung der in den Eingaben und Beschwerden erhobenen Vorwürfe führte zu folgenden Maßnahmen:

1959 4 Strafverfahren, 47 Disziplinarmaßnahmen

1960 11 Strafverfahren, 96 Disziplinarmaßnahmen

1961 5 Strafverfahren, 6 disziplinargerichtliche Verfahren, 12 Disziplinarstrafen, 236 disziplinarische Maßnahmen.

Verstöße gegen § 7 Satz 2 WBG (Maßregelung oder Benachteiligung eines Soldaten, weil er den WB angerufen hat) wurden festgestellt 1959: 10, 1960: —, 1961: 11, 1962: 8.

⁵⁰ Erläuterungen zu Übersicht IV: Die Rubrik »Dem Begehren des Einsenders wurde teilweise entsprochen« erscheint zum ersten Mal im Jahresbericht 1961. — Während der Jahresbericht 1960 die Zahl der Eingaben und Beschwerden zugrunde legt, gehen die folgenden Jahresberichte von der Zahl der Anliegen aus. Sie ist höher als die Zahl der Eingaben und Beschwerden, da manche Eingabe mehrere Anliegen enthält. — Die Summe für das Jahr 1961 kommt folgendermaßen zustande: Die 3 555 Eingaben und Beschwerden des Jahres 1961 enthalten 3 804 Anliegen. Dazu kommen 908 Anliegen aus den 902 unerledigt gebliebenen Eingaben und Beschwerden der Jahre 1959/60. Das ergibt zusammen 4 712 Einzelanliegen. Nicht berücksichtigt wurden 261 »Besondere Vorkommnisse« und 71 Eingaben, die zur Erledigung an zivile Stellen abgegeben worden sind, so daß 4 380 Einzelanliegen zur Erledigung anstanden. Vgl. Jahresbericht 1961 S. 38 VII. Anm. 1. — Für das Jahr 1962 wird der Überhang aus den Jahren 1959 bis 1961 in Klammern vermerkt. Die Summe für das Jahr 1962 erklärt sich daraus, daß von den 5 913 (542) Anliegen 111 (9) Bagatellsachen in dieser Übersicht nicht erfaßt sind, da ihre Erledigung anderen Stellen überlassen wurde.

Zu den einzelnen Übersichten ist folgendes zu sagen:

I. Die Zahl der Eingaben und Beschwerden hat insgesamt eine steigende Tendenz. Sie hat im Jahre 1962 ihren bisher höchsten Stand erreicht.

II. Die Neigung der Bundestagsabgeordneten, sich an den WB zu wenden, ist deutlich im Steigen begriffen. Die Zahl der »Besonderen Vorkommnisse« hat stark zugenommen.

III. Den weitaus breitesten Raum nehmen Fragen der Fürsorgepflicht ein, die die innere Führung nur mittelbar berühren, insbesondere die Rechte aus dem Dienstverhältnis und die Familienzusammenführung, bei der die Beschaffung einer Wohnung meist das Hauptproblem ist. Demgegenüber treten die Anliegen aus dem Bereich der inneren Führung i. e. S. zahlenmäßig zurück. Auch wenn man den augenfällig starken Rückgang der Eingaben im Jahre 1961 außer Acht läßt, zeichnet sich hier wohl eine allmähliche Abnahme ab. Eingaben und Beschwerden hinsichtlich disziplinar- und strafrechtlicher Fragen weisen eine steigende Tendenz auf, die im wesentlichen auf die Verstärkung der Bundeswehr zurückzuführen sein dürfte. Die gewichtigste Gruppe bilden die Eingaben und Beschwerden, die verfassungsrechtliche Fragen vor allem aus dem Bereich der Grundrechte zum Gegenstand haben. Der Schutz der Grundrechte ist dem WB im Grundgesetz ausdrücklich als Hauptaufgabe übertragen worden. Zahlenmäßig sind die Eingaben und Beschwerden aus diesem Bereich so gering, daß sich ihretwegen allein die Einrichtung des WB nicht gelohnt hätte.

IV. Bemerkenswert ist die Zahl der Fälle, in denen dem Begehren des Einsenders gänzlich oder teilweise entsprochen wurde. Viele Fälle finden eine »sonstige Erledigung«. Die Zahl von rund 1 300 unerledigt in das Jahr 1963 übernommenen Fällen erscheint relativ hoch. Sie wird aber verständlich, wenn man feststellt, daß in den Monaten Oktober bis Dezember 1962 allein 1 470 Eingaben und Beschwerden eingegangen sind. Das starke Ansteigen der unerledigten Fälle im Jahre 1962 scheint allerdings auch darauf hinzudeuten, daß die Dienststelle des WB überlastet ist.

3. Beobachtung der Ausübung der Disziplinalgewalt und der Strafrechtspflege (§ 3 Ziffer 5 und 6, § 12 WBG).⁵¹ Die Beobachtung der Ausübung der Disziplinalgewalt und die Beobachtung der Strafrechtspflege stellen zwei verschiedene, aber doch verwandte Befugnisse des WB dar. Sie sollen daher im folgenden gemeinsam behandelt werden.

Wie schon erwähnt, konnten beide Aufgaben wegen Mangels an Personal bisher nur in beschränktem Maße wahrgenommen werden. In der Beobachtung der Strafrechtspflege trat im Herbst 1962 eine Besserung ein, als ein besonderes Strafrechtsreferat in der Dienststelle des WB eingerichtet

⁵¹ Das Wehrdisziplinarrecht der Bundesrepublik Deutschland hat seine gesetzliche Grundlage in der Wehrdisziplinarordnung (WDO) in der Fassung vom 9. Juni 1961 (BGBl. I, 697). Die WDO unterscheidet einfache Disziplinarstrafen, die von den Disziplinarvorgesetzten verhängt werden können (§ 10) und Laufbahnstrafen, deren Verhängung besonderen militärischen Disziplinargerichten, den Wehrdienstgerichten, vorbehalten ist (§ 43). Wehrdienstgerichte erster Instanz sind die Truppendienstgerichte (§§ 51 ff.). Zweite Instanz ist der Wehrdienstsenat beim Bundesdisziplinarhof (§ 58).

wurde. Diese Verbesserung wird sich naturgemäß erst im Jahre 1963 voll auswirken können. Auch die Berichterstattung über die beiden in Frage stehenden Aufgabengebiete trägt noch stark den Charakter des Vorläufigen.

Wir prüfen zunächst, wie weit der WB die ihm zustehenden Befugnisse ausgeübt hat.

a. Auswertung der Berichte, die der WB gemäß § 3 Ziffer 5 anfordert. Die Berichte des Bundesministers für Verteidigung über die Ausübung der Disziplinalgewalt in der Bundeswehr konnten von Anfang an regelmäßig ausgewertet werden. Die statistischen Berichte des Bundesministers der Justiz und der Justizminister der Länder über die Ausübung der militärischen Strafrechtspflege standen erst seit 1960 in gewissem Umfange zur Verfügung (Bericht 1961, S. 28 l. Sp.). Die von einigen Ländern ihren statistischen Gesamtberichten beigefügten Erfahrungsberichte erwiesen sich als besonders wertvolle Erkenntnisquelle (Bericht 1962, S. 23 r. Sp.).

b. Beobachtung von Einzelfällen, die dem WB auf verschiedenen Wegen bekannt werden (Eingaben und Beschwerden, Truppenbesuche, Anfragen von Abgeordneten, Mitteilungen über besondere Vorkommnisse in der Bundeswehr, Zeitungsberichte).

Im Jahre 1962 hat der WB 118 Disziplinarfälle und 288 Strafverfahren beobachtet. Besondere Aufmerksamkeit widmete der WB dabei den Straftaten gegen die Pflichten der Untergebenen (§§ 19 bis 29 WStG) und denen gegen die Pflichten der Vorgesetzten (§§ 30 bis 41 WStG), weil sie am ehesten Rückschlüsse auf die Disziplin und das innere Gefüge der Truppe erlauben. Für die anderen Jahre werden keine Zahlen angegeben.

c. Teilnahme an Gerichtsverhandlungen gemäß § 3 Ziffer 6 WBG. Von dieser Befugnis hat der WB bisher nur in sehr begrenztem Maße Gebrauch machen können. An der mündlichen Verhandlung eines Wehrdienstgerichts hat der WB bzw. ein von ihm beauftragter Beamter nur in einem Falle, an Strafgerichtsverhandlungen insgesamt in 16 Fällen (1960: 1, 1961: 4, 1962: 11) teilgenommen. Informatorische Gespräche mit Disziplinarvorgesetzten, Rechtsberatern der Truppe, Richtern und Staatsanwälten wurden bei verschiedenen Gelegenheiten geführt.

d. Recht der Akteneinsicht gemäß § 3 Ziffer 1 und 6. Von diesem Recht machte der WB je nach Bedarf Gebrauch. Die Jahresberichte enthalten darüber nur teilweise Zahlenangaben. Für die Beobachtung der Ausübung der Disziplinalgewalt war die Einsichtnahme in die Disziplinarstrafbücher der Truppe ein wichtiges Hilfsmittel.

e. Von der Befugnis, einen Vorgang der für die Einleitung des Straf- oder Disziplinarverfahrens zuständigen Stelle zuzuleiten, hat der WB bisher nicht Gebrauch gemacht. (§ 3 Ziffer 3 WBG.)

In welcher Weise hat nun der WB seine Beobachtungen ausgewertet?

a. Das unmittelbarste Interesse dürften die Übersichten über die Ausübung der Disziplinalgewalt und die Strafrechtspflege beanspruchen, die sich in verschiedenen Jahresberichten finden. Allerdings darf der Leser hier nicht zu viel erwarten. Eine umfassende Auswertung der Berichte über die Ausübung der Disziplinalgewalt in der Bundeswehr und der mili-

tärischen Strafrechtspflege ist bisher nicht im entferntesten möglich gewesen. Lediglich am Beispiel einzelner Verbände — einer Heeresdivision (Bericht 1959, S. 27), einer Heerestruppenschule (Bericht 1959, S. 27/28), einer neuaufgestellten Brigade des Heeres in einem abgelegenen Standort und einem Bataillon des Heeres in einer mittelgroßen Stadt (Bericht 1960, S. 19/20) — oder einzelner Gerichtsbezirke (Bericht 1960, S. 28/29; Bericht 1961, S. 23 r. Sp.) wird die disziplinarische und strafrechtliche Situation der Truppe verdeutlicht.

b. In den Jahresberichten wird ferner eine ganze Anzahl von Einzelproblemen dargestellt, die sich aus der Beobachtung der Disziplinar- und Strafrechtspraxis ergeben haben. Als Beispiele seien aus dem disziplinarischen Bereich genannt:

die verschiedene Auffassung vom Wert der Strafaussetzung zur Bewährung bei einfachen Disziplinarstrafen gemäß § 35 WDO (Bericht 1961, S. 17 r.Sp.), die Verhängung von Disziplinarstrafen, bevor die Möglichkeit erzieherischer Maßnahmen voll ausgeschöpft ist (Bericht 1961, S. 17/18; Bericht 1962, S. 16 r.Sp.), die unterschiedliche Handhabung der sogenannten kleinen Disziplinalgewalt (Bericht 1962, S. 16 r. Sp.). Aus dem Bereich der Strafrechtspflege seien folgende Beispiele angeführt: die richtige Würdigung der Gehorsamsverweigerung (Bericht 1961, S. 24 l. Sp.), über den Wert eines militärischen Besitzers im Wehrstrafverfahren (Bericht 1961, S. 24 r. Sp.), der Disziplinarvorgesetzte als Helfer des Richters im Wehrstrafverfahren (Bericht 1962, S. 23/24), über die Strafzumessung für tätlichen Angriff gegen einen Vorgesetzten gemäß § 25 Abs. 1 WStG (Bericht 1962, S. 21/23).

c. Die Jahresberichte gehen mehrfach auf die gesetzlichen Grundlagen der Ausübung der Disziplinalgewalt und der Strafrechtspflege ein. So stellt der erste Jahresbericht die Unterschiede zwischen der Wehrdisziplinarordnung von 1957 und dem früheren deutschen Disziplinarrecht dar (S. 21), weist auf die Einführung des disziplinargerichtlichen Verfahrens als einer Neuerung im militärischen Disziplinarwesen hin (S. 28 r. Sp.) und gibt zwei Anregungen aus der Truppe für die Änderung der WDO wieder (S. 28/29). Auf das Gesetz zur Änderung der WDO vom 9. Juni 1961 (BGBl. I, 689) gehen die Berichte mehrfach ein (Bericht 1961, S. 18 l. Sp. und S. 25 l. Sp. Bericht 1962, S. 16 l. Sp.).

Aus dem Bereich des Strafrechts wird z. B. § 20 WStG, nach dem Gehorsamsverweigerung ausschließlich gerichtlich strafbar ist, kritisch beleuchtet (Bericht 1959, S. 30 r. Sp.).

d. Schließlich nimmt der WB auch grundsätzlich zur Bedeutung der Ausübung der Disziplinalgewalt und der militärischen Strafrechtspflege Stellung. Im Jahresbericht 1960 (S. 18 r. Sp.) weist er darauf hin, daß die sorgsame Ausübung der Disziplinalgewalt einen maßgeblichen Teil der inneren Führung ausmacht. »Sie fordert von jedem Disziplinarvorgesetzten ein hohes Maß an Verantwortungsbewußtsein und Gerechtigkeitsinn. Die Art der Ausübung der Disziplinalgewalt beeinflusst das Vertrauen der Soldaten zu ihren Vorgesetzten entscheidend. Sach- und personengerechte Ausübung wird im allgemeinen die Bereitschaft der Soldaten zum willigen Gehorsam erhöhen, wie sich ungerechte und unsachgemäße Ausübung auf die Bereitschaft zum Dienen und damit auf das innere Gefüge sehr schädlich auswirkt.»

In den Jahresberichten 1959 und 1960 unterstreicht der WB die grosse Bedeutung der militärischen Strafrechtspflege für das innere Gefüge der Bundeswehr. »Sie hat entscheidenden Einfluß auf die Disziplin und vermittelt zugleich ein Bild vom inneren Geist der Truppe.»

Mit der Aufgabe des WB, die Grundrechte der Soldaten zu schützen und über die Wahrung der Grundsätze über die innere Führung zu wachen, steht sie in engem Zusammenhang (Bericht 1959, S. 29 r.Sp.). Mit der Beobachtung der Strafrechtspflege erhält der WB einen Überblick über die schwersten Grundrechtsverletzungen, die in der Bundeswehr vorkommen. Qualifikation und Häufigkeit der Delikte lassen Schlüsse auf bestimmte Schwerpunkte im inneren Gefüge der Bundeswehr zu, die besonderer Beachtung, Einwirkung und Abhilfe bedürfen (Bericht 1960, S. 27 r.Sp.). Dementsprechend sind für den WB solche Strafrechtsfälle von besonderem Interesse, deren Sachverhalt das innere Gefüge, soweit es von den Grundsätzen über die innere Führung bestimmt wird, unmittelbar berührt, wie z.B. bei Untergebenenmißhandlung, Mißbrauch der Befehlsgewalt, tätlichem Angriff auf Vorgesetzte usw. Weiterhin schenkt der WB solchen Urteilen seine Aufmerksamkeit, in denen Rechtsvorschriften über das Vorgesetzten—Untergebenenverhältnis ausgelegt werden oder die die Ausgestaltung des inneren Dienstes im Zusammenhang mit den Grundsätzen über die innere Führung maßgeblich beeinflussen (Bericht S. 27/28).

In den Jahresberichten 1960 bis 1962 sind den Ausführungen des WB über die Beobachtung der Ausübung der Disziplinargewalt und der Strafrechtspflege instruktive Beispiele beigefügt, auf die hier leider nicht näher eingegangen werden kann.

E. *Vergleich zwischen Militieombudsman und Wehrbeauftragten.*⁵² Abschließend sollen die hauptsächlichsten Parallelen und Unterschiede zwischen MO und WB zusammengestellt werden.

1. MO und WB werden vom Parlament gewählt — der MO von einem 48 Mitglieder zählenden Wahlmännerkollegium des Reichstages auf vier Jahre, der WB vom Plenum des Bundestages mit der Mehrheit seiner Mitglieder auf die Dauer von fünf Jahren.

2. Wählbar ist nach schwedischem Recht jeder schwedische Staatsbürger, der die Befähigung zum Richteramt hat, nach deutschem Recht jeder Deutsche, der das Wahlrecht zum Bundestag besitzt, das 35. Lebensjahr vollendet hat und mindestens ein Jahr Wehrdienst nachweisen kann. Die Befähigung zum Richteramt wird nach deutschem Recht also nicht gefordert.

3. MO und WB können jederzeit vom Parlament abberufen werden. Das Verfahren ist ähnlich ausgestaltet. Nach schwedischem Recht beschließt der Reichstag, d. h. beide Kammern in übereinstimmendem Beschluß, auf Antrag des ersten Gesetzgebungsausschusses über die Abberufung des MO. Nach deutschem Recht kann der Bundestag auf Antrag des Bundestagsausschusses für Verteidigung mit der Mehrheit seiner Mitglieder den Bundestagspräsidenten mit der Entlassung des WB beauftragen.

4. Hinsichtlich der Stellvertretung bestehen erhebliche Unterschiede. Der MO hat einen ständigen Stellvertreter, der ebenfalls von dem Wahlmänner-

⁵² Vgl. Hahn, »Der Wehrbeauftragte des schwedischen Reichstages«, in: Archiv für öffentliches Recht 1959, S. 377 ff. Dort sind auf S. 451 ff. die Rechtsvorschriften über den MO und den WB gegenübergestellt.

kollegium des Reichstages gewählt wird. Der MO kann seinen Stellvertreter selbst mit der Führung der Dienstgeschäfte einschließlich Truppenbesuchen beauftragen. Den WB dagegen vertritt der leitende Beamte seiner Dienststelle, der zu Truppenbesuchen nicht befugt ist. Der Bundestagsausschuß für Verteidigung kann den Präsidenten eines Wehrdienstsenats mit der Wahrnehmung der Geschäfte beauftragen, falls der WB länger als vier Wochen verhindert ist.

5. Rechtsstellung im allgemeinen: Beide Institutionen haben ihre Rechtsgrundlage in der Verfassung selbst. Beide sind von der Exekutive unabhängig. In ihrer Stellung zum Parlament bestehen Unterschiede. Der MO unterliegt lediglich den allgemeinen Weisungen des Reichstags, die dieser in der Form einer Instruktion gegeben hat. Zu Einzelweisungen gegenüber dem MO ist der Reichstag nicht befugt. Beim WB muß man nach seinen beiden Aufgabenbereichen unterscheiden. In seinem eigentlichen Tätigkeitsbereich, dem Schutz der Grundrechte der Soldaten und der Grundsätze über die innere Führung, hat er die gleiche Rechtsstellung wie der MO. Auch er unterliegt hier lediglich den allgemeinen Richtlinien des Bundestages bzw. des Bundestagsausschusses für Verteidigung, die bisher noch nicht erlassen sind. Als Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle ist der WB stärker gebunden als der MO. In diesem Bereich darf er nur auf Einzelweisung der beiden genannten parlamentarischen Gremien tätig werden. Man sollte jedoch nicht übersehen, daß die Tätigkeit des WB nach Weisung bisher jedenfalls zu den seltenen Ausnahmen gehört hat. Das wird aller Voraussicht nach auch zukünftig so sein.

6. Der Aufgabenbereich des MO ist wesentlich umfassender als der des WB. Hauptaufgabe des MO ist die Aufsicht über die Befolgung von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften im militärischen Bereich. Diese Aufgabe hat gewissermaßen eine personen- und eine sachbezogene Seite. Einmal wacht der MO darüber, daß die Rechte der Soldaten nicht verletzt werden. Zum anderen kontrolliert er die weiten Sachbereiche der Verteidigung (Liegenschafts-, Intendantur-, Feldzeug-, Sanitätsverwaltung usw.).⁵³ Der WB dagegen hat sich, jedenfalls in seiner nicht weisungsgebundenen Tätigkeit, nur um den Menschen zu kümmern. Die sachlichen Bereiche der Verteidigung zu überprüfen ist nicht seine Aufgabe. Er ist zum Wächter über die Grundrechte der Soldaten und die Grundsätze über die innere Führung bestellt. Als Hilfsorgan des Bundestages zur Ausübung der parlamentarischen Kontrolle kann er mit Untersuchungen aus dem gesamten Bereich des Wehrwesens beauftragt werden.

7. Die Aufsicht des MO erstreckt sich auf einen weiteren Personenkreis als die des WB. Dieser ist nur für die Streitkräfte selbst zuständig, nicht dagegen, wie der MO, auch für die Organe der militärischen Rechtspflege außerhalb der Streitkräfte und die Bediensteten militärischer Hilfsorganisationen. Der schwedische Verteidigungsminister unterliegt allerdings nicht der Aufsicht des MO.

⁵³ Vgl. § 2 der Instruktion für die Bevollmächtigten des Reichstages und den Inspektionsplan des MO im Amtsbericht 1950, S. 454—55.

8. MO und WB werden teils aus eigener, teils aus fremder Initiative tätig. Wichtigste Anlässe zum Tätigwerden sind bei beiden eigene Wahrnehmungen bei Besuchen militärischer Dienststellen und Beschwerden.

9. Sowohl MO als auch WB haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben ein Informationsrecht, das viele Ähnlichkeiten aufweist, in manchen Einzelheiten aber unterschiedlich ausgestaltet ist. So sind die Truppenbesuche in das Ermessen des WB gestellt, während der MO zu jährlichen Inspektionsreisen verpflichtet ist. Ferner können dem WB unter Umständen Auskunft und Akteneinsicht verweigert werden. Eine solche Bestimmung besteht für den MO nicht.

10. Hinsichtlich der Maßnahmen beim Vorliegen von Beanstandungen gehen die Befugnisse des MO weiter als die des WB. Beide haben kein Weisungsrecht gegenüber den ihrer Aufsicht unterstehenden Dienststellen. Beide haben lediglich die Befugnis, den zuständigen Stellen Gelegenheit zur Regelung einer Angelegenheit zu geben. Darüberhinaus ist der MO befugt, selbst oder durch Beauftragte Anklage zu erheben, bzw. den zuständigen Staatsanwalt anzuweisen, nach seinen Instruktionen Anklage zu erheben. Diese Befugnisse fehlen dem WB. Er kann lediglich einen Vorgang der Stelle zuleiten, die für die Einleitung des Straf- oder Disziplinarverfahrens zuständig ist. Schließlich kann er einen Vorgang auf dem Wege des Einzelberichts vor den Bundestag bringen.

Dieser Überblick zeigt neben manchen Parallelen doch erhebliche Unterschiede zwischen der Rechtsstellung des MO und der des WB. Der Grund dafür ist in der Verschiedenartigkeit der beiden Rechtsordnungen zu suchen, denen diese Institutionen angehören. Auf einige der für unser Thema wesentlichen Unterschiede soll abschließend kurz hingewiesen werden.

1. Im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle hat der MO eine gewichtigere Stellung als der WB. In Schweden gibt es kein parlamentarisches Untersuchungsrecht. Ein ähnliches Gremium wie der Bundestagsausschuß für Verteidigung, der die Rechte eines Untersuchungsausschusses hat, besteht in Schweden nicht. Auch das Interpellationsrecht ist nur schwach entwickelt.

2. Bei der Schaffung des WB hat man aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung Folgerungen gezogen, die aus schwedischer Sicht vielleicht nicht unbedingt zwingend erscheinen. Man hat so gefolgert: Im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle ist das Parlament streng auf Interpellation, Enquete und Diskussion beschränkt. Es hat keine exekutiven Befugnisse, d. h. keine Aufsichts- und Anordnungsbefugnisse gegenüber Stellen der Exekutive. Der WB als Mandant des Bundestages kann nicht mehr Rechte haben als sein Mandatar. Ihm müssen also exekutive Befugnisse ebenfalls versagt sein. Infolgedessen hat der WB — genau wie der MO — kein Weisungsrecht gegenüber militärischen Stellen erhalten. Aber auch die Aufsicht über nachgeordnete Dienststellen, insbesondere die Rechtsaufsicht, ist nach dieser Auffassung eine Aufgabe der Exekutive, in letzter Instanz des zuständigen Ressortministers. Um zu vermeiden, im WB eine Art Gegenminister zu schaffen, hat man in der Formulierung des WBG alles ver-

mieden, was nach aufsichtlichen Befugnissen des WB aussehen konnte. Vor allem hat man dem WB nicht die Befugnis übertragen, den für die Verfolgung von strafbaren Handlungen oder Dienstvergehen zuständigen Behörden Weisungen für die Einleitung eines Verfahrens zu geben.

In Schweden ergibt sich ein wesentlich anderes Bild. Hier hat der Reichstag in Fortführung altständischer Überlieferungen selbst bedeutsame exekutive Befugnisse, z. B. die Verwaltung der Reichsbank und des Reichsschuldenkontors. Es ist daher nach schwedischer Auffassung auch nichts Außergewöhnliches, daß man dem MO exekutive Befugnisse übertragen hat. Außerdem ist ein Ministerregiment im kontinentalen Sinne dem schwedischen Staatsrecht fremd. Der Minister führt nicht die Aufsicht über die Dienststellen seines Amtsbereichs. An der Spitze der verschiedenen Verwaltungszweige stehen nicht eigentlich die Ressortminister, sondern zentrale Reichsämtler (*centrala ämbetsverk*) mit sehr selbständiger Stellung. Diese unterstehen nur der Regierung als Ganzem, die sich in der Regel auf allgemeine Weisungen beschränkt. So ist es auch auf dem Gebiete des Wehrwesens. Es gehört infolge fehlender ministerieller Aufsichtsbefugnisse zum traditionellen Bilde der schwedischen Staatsverwaltung, daß bestimmte außerhalb der Verwaltungshierarchie stehende Zentralstellen — außer dem Justizkanzler die Bevollmächtigten (*ombudsmän*) des Reichstages — die Aufsicht über die Verwaltung ausüben. Aus schwedischer Sicht bestehen daher auch keine Bedenken dagegen, daß der MO als öffentlicher Ankläger für Amtsdelikte auf militärischem Gebiet fungiert.

3. Ein hervorstechendes Merkmal der Rechtsordnung der Bundesrepublik ist der weitgehende gerichtliche Schutz, den der einzelne gegen Übergriffe der öffentlichen Gewalt genießt. Seine Grundlage bildet Artikel 19 Abs. 4 Satz 1 GG: »Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen.« Rechtsweg bedeutet hier Gerichtsweg. Auch von diesem Blickpunkt ergeben sich gewisse Unterschiede hinsichtlich der Stellung und Bedeutung des MO und des WB im Rechtsschutzsystem ihrer Länder.

Wenn ein Soldat sich irgendwie benachteiligt fühlt, hat er in beiden Ländern das Recht der Beschwerde. In Schweden hat die Beschwerde den Charakter eines formlosen Rechtsbehelfs. Als Ausdruck des altüberlieferten Rechts »att gå till kungs« kann sie in letzter Instanz an die Regierung gerichtet werden. Einen gerichtlichen Schutz gegen ablehnende Beschwerdebescheide hat der Beschwerdeführer grundsätzlich nicht. Aus diesem Grunde kommt der Befugnis des Soldaten, sich unmittelbar an eine außerhalb der militärischen Hierarchie stehende, fast mit richterlicher Unabhängigkeit fungierende Stelle — an den MO — zu wenden, besondere Bedeutung zu.

In der Bundesrepublik Deutschland ist die Wehrbeschwerde eine förmliche Beschwerde, die dem Soldaten immer auch einen gerichtlichen Schutz gewährleistet (durch das Truppendienstgericht oder das Verwaltungsgericht). Die formlosen Rechtsbehelfe — Gegenvorstellung und Dienstaufsichtsbeschwerde — stehen dem Soldaten nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen ohnedies zu. Außerdem hat er das in Art. 17/17 a GG gewährleistete Recht, »sich mit Bitten und Beschwerden an die zuständigen Stellen und

an die Volksvertretung zu wenden» (Petitionsrecht). Schließlich kann der deutsche Soldat von dem außerordentlichen Rechtsbehelf der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht Gebrauch machen. Sie kann wegen der Verletzung von Grundrechten erhoben werden, wenn der Rechtsweg erschöpft ist (§ 90 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951, BGBl.I, 243). Zu dieser Fülle von Rechtsbehelfen kommt als Sonderart der Petition für den militärischen Bereich das Recht des Soldaten hinzu, sich mit Eingaben und Beschwerden unmittelbar an den WB zu wenden.

Der straf- und disziplinarrechtliche Schutz des Soldaten ist in beiden Ländern ähnlich ausgestaltet. Hinsichtlich der Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen besteht ein wichtiger Unterschied. Während der deutsche Soldat wegen eines Schadens, den ihm ein Vorgesetzter in Ausübung seines Amtes schuldhaft zugefügt hat, einen Ersatzanspruch gegen den Staat selbst hat (Art. 34 GG), kann sich der schwedische Soldat in der Regel nur an den Schädiger halten. Eine allgemeine Verpflichtung des Staates, für Schäden einzutreten, die seine Bediensteten schuldhaft verursacht haben (Staatshaftung), besteht nach schwedischem Recht nicht.⁵⁴ Hier kann die Hilfe des MO für den Soldaten unter Umständen besonders wertvoll sein, vor allem dann, wenn es gilt, bei mangelnder Leistungsfähigkeit des Schädigers eine Schadenersatzleistung des Staates durchzusetzen.

Es wäre jedoch verfehlt, die Einrichtung des WB angesichts des schon vorhandenen umfangreichen Rechtsschutzes für überflüssig zu halten. Die hohe Zahl der jährlichen Eingaben und Beschwerden beweist das Gegenteil. Der Weg der förmlichen Beschwerde wird vom Soldaten seit altersher nur ungern begangen. Man kommt dabei zu sehr mit seinen unmittelbaren Vorgesetzten in Konflikt. Zu einer Petition an den Bundestag oder zu einer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht wird sich der Soldat, falls er von diesen Möglichkeiten überhaupt weiß, nur selten entschließen. Da ist ihm die Möglichkeit, sich formlos an eine außerhalb der Bundeswehr stehende Instanz zu wenden, und zwar nicht an eine mehr oder weniger anonyme Behörde, sondern an einen einzelnen, den WB, eine willkommene Hilfe in seinen großen und kleinen Nöten. Sicherlich ist die hohe Zahl von Eingaben und Beschwerden mindestens teilweise aus den besonderen Schwierigkeiten der Aufbauperiode bei der Bundeswehr zu erklären. Aber sie zeigt doch zugleich, daß ein Bedürfnis für eine solche Einrichtung besteht. Die Rechtfertigung für die Schaffung des WB liegt zudem nicht nur in seiner großen Beanspruchung. Schon durch seine bloße Existenz übt er eine erzieherische Wirkung auf den militärischen Alltag aus. Diese Wirkung wird sich im Laufe der Jahre wahrscheinlich noch steigern.

Als der Verfassungsausschuß des schwedischen Reichstages im Jahre 1809 im Rahmen des Entwurfs zu einer neuen Regierungsform die Schaffung eines Justitieombudsman vorschlug, wurde in allen vier Ständen des

⁵⁴ In gewissen Fällen haben die Gerichte eine Haftung des Staates anerkannt. Ein Staatshaftungsgesetz ist in Vorbereitung, vgl. SOU 1958: 43.

Reichstages scharfe Kritik gegen den Vorschlag laut. Hundert Jahre später trafen die Bestrebungen zur Einrichtung eines besonderen Parlamentsbevollmächtigten für das Wehrwesen, eines MO, zunächst ebenfalls auf Widerstand. In der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre wurde sogar der Vorschlag gemacht, den MO ganz abzuschaffen. Daran wird man erinnert, wenn man die Entstehungsgeschichte des WB verfolgt. Auch gegen die Einrichtung eines Wehrbeauftragten hatten sich zunächst erhebliche Widerstände geltend gemacht. Die SPD forderte ihn. Die CDU lehnte ihn zunächst ab. Nur als Preis für die Zustimmung der SPD zur Wehrverfassung — der Ergänzung des Grundgesetzes im Zusammenhang mit der Aufstellung der Bundeswehr⁵⁵ — wurde er schließlich zugestanden.⁵⁶ Als der erste WB unter spektakulären Umständen seine Entlassung beantragte, sprach man gerüchtweise davon, daß die kaum ins Leben getretene Institution auf Eis gelegt werden sollte. Der Bundestag war gut beraten, daß er dieser Tendenz widerstand und bald einen neuen WB wählte.

Auch heute mag es noch Skeptiker geben, die die neue Institution für überflüssig halten (Eine namhafte Persönlichkeit soll gelegentlich geäußert haben, sie sei »überflüssig wie ein Kropf«). Jedes Jahr der Tätigkeit des WB wird sie eines besseren belehren. Sicherlich bleibt noch manches zu tun, bis die neue Einrichtung endgültig im deutschen Rechtsboden verwurzelt ist. Aber eines dürfte schon jetzt unbestritten sein: Die nach schwedischem Vorbild geschaffene Institution des Wehrbeauftragten des Bundestages stellt eine wertvolle Bereicherung des deutschen Rechtslebens dar.

Dr. jur. habil. Georg Hahn, Hamburg

⁵⁵ Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19. März 1956 (BGBl. I, 111).

⁵⁶ Vgl. dazu im einzelnen Volz, »Der Wehrbeauftragte des Bundestages«, Dissertation, Tübingen 1958, S. 9. Diese vorzügliche Arbeit ist leider nicht veröffentlicht worden.

LIT T E R A T U R G R A N S K N I N G A R

TORSTEN GIHL: *Om freden och säkerheten. Nationalism och internationalism.* 1962. 371 sid. Pris kr. 46.

När vår framstående folkrättsexpert och historiker Torsten Gihl ger ut ett arbete Om freden och säkerheten, nationalism och internationalism, måste det tilldraga sig stort och allmänt intresse. Gihl har, som bekant, i tidigare arbeten rörande folkrättens historia, den internationella privaträttsdoktrinen utveckling, liksom rörande modern svensk diplomatisk historia, dokumenterat en framstående, ja, en lysande förmåga att behandla såväl idéhistoriska sammanhang som politiska skeenden under utvecklande även av en personlig syn. Man öppnar därför hans senaste arbete med spänning.

Det måste genast sägas, att en läsare icke har orsak att känna sig besviken. Gihl behandlar en mångfald intressanta ämnen av stor aktualitet och han gör det med lärdom och kritik. Arbetet har ursprungligen varit tänkt som en skildring av internationell organisation av idag. Under arbetets gång har förf. emellertid känt ett behov att klarlägga förutsättningarna för dagens problem, för den internationella organisation, som nu prövas. I första hand väntar man sig då en skildring av de tidigare försöken att genom organisation av staterna förhindra krig och bevara fred. Upplysningar därom lämnas också. Men Gihl går vida därutöver. Vad han vill klarlägga för läsaren är uppkomsten av de krafter, som lett till en på många olika stater splittrad värld, liksom de skiftande grundsatser, som hävdats vid konstruktionen av de olika staterna. Detta gör Gihl också, samtidigt som han genomgående söker för läsaren angiva sina egna värderingar. Resultatet har blivit en högst stimulerande och tankeväckande skrift, som även för dem, vilka kanske icke alltid helt kunna dela författarens åsikter, måste erbjuda intresse; rec. har för sin del återigen oftast kommit till nära nog samma resultat som Gihl och har därför ibland erfarit en särskild igenkännandets glädje, i andra fall stimulerats till nya iakttagelser efter liknande linjer. Men rec. har svårt att tro, att icke även alldeles olikatänkande måste ha behållning av den Gihlska framställningens klarhet och skärpa.

Boken inledes med en kort framställning av universalismen under antik och medeltid. Den följes av ett kapitel om det internationella samfundet. Redan här märker man vad förf. främst intresserat sig för, nämligen uppkomsten av statsromantiken och nationalismen. Rousseaus, Burkes och Herders tankevärld presenteras under fortsatt kritiskt ställningstagande och ett prövande av deras teories sanningshalt. Gihl är naturligtvis på det klara med att dessa teoretikers läror ägt faktisk historisk betydelse oav-

sett deras värde, men den inträngande analysen är trots detta av betydelse för läsaren, som hela tiden erinras om å ena sidan tankarnas brister, å andra sidan deras ofta olyckliga följder. Gihl följer ju ingalunda, var hans egna sympatier ligger — det är hos de liberala systemen, de internationellt orienterade kulturperioderna, den europeiska kulturgemenskap, som ända fram till Napoleontiden förelåg eller den guldålder, som den långa fredsperioden före 1914 på sitt sätt skapade. De motsatta krafterna äga ej hans förståelse. Man läser — åtminstone har rec. så gjort — med intresse Gihls utredningar om den Rousseauska frihetslära, som ledde till ohämmat förtryck, om den med den franska revolutionen uppkommande nationalromantik, som ledde till folkens engagerande i krigföringen och folkfanatismens uppkomst, om statsförgudningens och folkromantikens olyckliga följder.

Ett inträngande studium har Gihl — särskilt i ett följande kapitel om »fredens århundrade» — ägnat den form av nationalism, som alltsedan Herders tid byggs på språklig grund. Gihl tager själv ställning emot teorin att den språkliga gemenskapen skulle vara ett oeftergivligt villkor för nationell enhet eller överhuvudtaget kunna med trygghet läggas till grund för statlig organisation. I stället betonas betydelsen — som alltför ofta förbises — av gemensamma historiska och politiska upplevelser och minnen. Ur svensk synpunkt intresserar ju ämnet särskilt såtillvida som den finska nationalitetsrörelsen i vissa hänseenden just under intryck av Herders och senare Hegels läror fick den mindre lyckade utformningen, att den eftersträfvade språklig uniformitet i det egna landet, något som till föga nytta vållat split och strid och i viss mån kunnat bryta eljest naturliga historiska traditioners gemensamhetsvärde. Gihl dröjer överhuvudtaget vid de faktiska exempel, som finnas på nationalitetsbildning på annan grund än språklig. Han betonar, så vitt jag kan förstå med rätta, hurusom intresset för språkliga särarter, olika nationella traditioner och kulturer varit av värde och lett till stora resultat, utan att man därför behöver godtaga nationalromantikens politiska enhetsprogram.

I detta tredje kapitel, som är fullt av självständiga iakttagelser och reflexioner, beskrives som sagt »det fredliga århundradet». Skildringen får här en särskild betydelse för ämnet, enär den belyser den europeiska konserten och kongresspolitiken såsom fredsmedel, såsom alternativ till världsorganisationer. Även frihandeln och liberalismen värdesätts såsom viktiga faktorer för fredlig utveckling, medan protektionismen antages kunna ha ägt en motsatt verkan. Gihl dröjer även vid frågan om imperialismens och »kolonialismens» innebörd och betydelse och söker sig med framgång till nyanserade bedömanden.

Det är mot bakgrunden av denna djupt inträngande kritik av nationalismens tankegods som Gihl tecknar det senare seklets utveckling, världskriegen och nationalstaternas utveckling, kraven på folkens självbestämmanderätt i Europa och därefter inom de gamla kolonialimperier. Det är tydligt, att Gihl med vemod betraktar vad han anser vara den europeiska politiska kulturens undergång, i första hand föranledd av det första världskriget, som han vägrar att godtaga såsom något oundvikligt utan i stället ser som en olycklig följd av tillfälliga omständigheters makt.

Medan mänskligheten före 1914 sökt »Förnuft och Framåtskridande», har den senare följt andra stjärnor, med förfall till resultat. Han redovisar härvid på ett fängslande sätt forskningens resultat ifråga om 1914 års kris, och tager klart ställning mot teorier om att kriget var ett resultat av en planlagd tysk angreppsplan; snarast förlägger han ansvaret till Belgrad och till andra hand i Wien. Samtidigt betonar Gihl de många och löftesrika tendenserna till fredlig samverkan.

Skildringen av det första världskriget och den därpå följande nationalismen, av Hitlerepoken och kolonialfolkens frigörelse får utgöra bakgrunden till en analys av Förenta nationerna och denna organisations utveckling i stormaktskonflikternas skugga. Undersökningen av nationalismen och dess konsekvenser har ju omedelbar betydelse för den statsplittring och den överbetoning av suveräniteten, som utgör en fara för fred och framåtskridande. Å ena sidan är det denna splittring, som världsorganisationer och fredssträvanden avse att övervinna. Å andra sidan har statsplittringen, särskilt sedan kolonialimperierna ersatts av mängder av större och framför allt mindre stater, fått svåra följder för organisationerna och deras handlingsförmåga.

Gihl för till sist ut sina tankegångar till deras sista konsekvens och med tillämpning på dagens värld under kritik av FN:s ställning till Kongopolitiken. Vad han här har att säga avviker på ett välgörande sätt från de ofta naiva spekulationer och egendomliga skönmålningar, som ägnats flera av de aktioner, vilka förekommit i Kongo. Med skärpa betonas vådorna av att de naturliga gränserna för världsorganisationens ofta okontrollerade ingrepp i medlemsstaters inre förhållanden överträtts. Gihl pekar här på problemkomplex, som kunna komma att få än större betydelse. Med bitterhet konstaterar han, att FN uppträtt som en våldsmakt, ej som en fredsorganisation.

Sammanfattningsvis torde kunna sägas, att vi sällan fått mottaga ett arbete, vilket i så hög grad förenar verklig vetenskaplig metod och lärdom med förmåga av klar framställning och vida utblickar som det, varmed Gihl nu berikat vår historiska och politiska litteratur. Den politiskt intresserade bör ej försumma att skaffa sig och läsa denna personligt hållna redogörelse för den europeiska utvecklingen, för de händelseförlopp, varur dagens värld framgått. Han får ej blott en förträfflig repetition av vad han en gång lärt sig utan därutöver inblick i många andra ämnesområden och nya forskningsresultat. Han får del av en genomtänkt och mycket mänsklig syn på politik och historia.

Stig Jägerskiöld

WOLFGANG LEONHARD: *Det nya Sovjet*. Rabén & Sjögren. Tr. Halmstad 1962. 381 s.

År 1959 utgavs av ett förlag i Köln ett arbete av Wolfgang Leonhard med titeln *Kreml ohne Stalin*. Inom den rikt flödande internationella Sovjetlitteraturen har detta arbete kommit att inta ett mycket bemärkt rum lika

mycket genom förf:s intima kännedom om källmaterial och om sovjet-ryska förhållanden överhuvud taget som genom hans objektivitet och nyktra bedömning av vad som tilldragit sig på den ryska scenen efter Stalins död. Bland »kremologer» förefaller Leonhard avgjort vara en av de vederhäftigaste. Hans arbete har nu i något förkortat och aktualiserat skick — skildringen förs fram t. o. m. 22:a partikongressen i oktober 1961 — gjorts tillgängligt på svenska, vilket bör hälsas med tillfredsställelse. Boken är både genom sin relativa utförlighet och sin vederhäftiga och nyktra analys av fakta en av de värdefullaste om det moderna Sovjet, som utgivits på svenska. Den är att rekommendera bl. a. för den akademiska undervisningen.

Leonhard har tillbragt sin uppväxttid i Sovjet. Förlagsnotiserna meddelar att hans mor, Susanne Leonhard, som kommunist sökte sig till Moskva under 1930-talet. Där lär hon ha blivit arresterad under en av utrensningarna och befriades ur fånglägret först efter andra världskrigets slut och återvände till Tyskland. Sonen stannade emellertid i Sovjet. Han sändes senare som politisk instruktör till Östtyskland och först efter brytningen mellan Sovjet och Jugoslavien hoppade han av, sökte politisk asyl i Titos stat och flyttade därifrån till Västtyskland. Hans status som politisk flykting har avsett föga spår i hans arbete. Däremot har hans första handskunskap om Sovjet satt honom i stånd att kritiskt värdera det föreliggande källmaterialet.

Leonhard talar inledningsvis om de »fem pelare», som bär upp Sovjet-systemet. Dessa fem maktgrupper är partiapparaten — funktionärerna inom det kommunistiska statspartiet —, statsapparaten i såväl union som unionsrepubliker, provinser och distrikt, den ekonomiska apparaten — företagsdirektörerna, teknikerna, planeringsexperterna — militären och slutligen statspolisen. Leonhards tes när han sedan går att i detalj skärskåda utvecklingen efter den stora vändpunkt, som Stalins död visat sig vara, är att partiapparaten förmått att hävda och ytterligare bygga ut sin dominerande ställning.

Den första av de fem tävlande maktgrupperna, som fick se sina aspirationer stäckta, efter det att den kollektiva ledningen etablerats efter Stalin, var statspolisen, den av de fem grupperna som var intimast förbunden med den stalinistiska tvångsregimen. Det skedde genom Lavrentij Berijas fall i juni 1953. Berija, en av triumvirerna vid sidan av Malenkov och Molotov, representerade statssäkerhetstjänsten inom den högsta ledningen. De andra maktgrupperingarna kände sig hotade och förenade sig gentemot Berija och den maktfaktor han representerade. En av de offentliggjorda anklagelsepunkterna mot Berija var just att han hade försökt »att sätta inrikesministeriet över partiet och regeringen och missbruka inrikesministeriets organ inom centralförvaltningen och runt om i landet mot partiet och dettas ledning och mot regeringen». Enligt Leonhard har den avgörande frågan vid Berijas fall varit förhållandet mellan statssäkerhetstjänsten å ena sidan samt partiet och regeringen å den andra. I en hemlig rundskrivelse från den ryska partiledningen till öststaterna skall Berija ha anklagats för att ha använt statssäkerhetstjänsten till att stärka sin egen ställning inom partipresidiet, bringat vaktposterna i Kreml under sin kon-

troll och med deras hjälp avlyssnat samtalen mellan partipresidiets medlemmar.

Men även utrikespolitiska problem har spelat en viss roll vid Berijas fall. Först bör då konstateras att han liksom de övriga ledarna förordade avstaliniseringens väg. Snarast ville han gå längre än de övriga, åtminstone ifråga om utrikespolitiken. Berija tycks med särskilt eftertryck ha arbetat för en avspänning i Tysklandsfrågan. Han anklagades senare för att han krävt en kompromissvänlig Tysklandspolitik, som kunde ha lett till ett uppgivande av Östtyskland. Leonhard relaterar hur personer, som på våren 1953 beklädde ansvarsfulla poster i Östtyskland men senare flytt till Västtyskland, vittnat om hur Berijas inflytande gjorde sig gällande. Det var känt in i vrigda kretsar att han var en särskilt energisk talesman för en ny kurs i den östtyska politiken. Från rysk sida uppmånade man ledningen för det socialistiska enhetspartiet (SED) att visa beredvillighet till eftergifter åt de borgerliga och kyrkliga kretsarna och vara mer återhållsam i kritiken av Västtyskland. Efter utbrottet av upproret i Östberlin den 16 juni 1953 krävde SED-ledningen att ryska trupper omedelbart skulle insättas. Men Berija höll tillbaka den ryska insatsen i det längsta. Först på eftermiddagen den 17 juni, då upproret gripit omkring sig i stor omfattning, ingrep ryska stridsvagnar. Upproret visade risken med denna uppmjkningspolitik, och Leonhard finner det sannolikt att Berijas Tysklandspolitik har bidragit till hans fall.

Berijas fall innebar inte att statssäkerhetstjänsten avskaffades, men den upphörde som en självständig maktfaktor och bringades under partiledningens kontroll. Triumviratet efter Stalin hade sprängts, och den främste inom partisekretariatet, Chrusjtjov, rycker upp på tredje plats i Sovjetledningen efter Malenkov och Molotov från augusti 1953. Dittills hade han haft femte rummet. I september 1953 blev Chrusjtjov även till namnet den främste inom sekretariatet, d. v. s. förste sekreterare.

Under 1954 uppkom starka motsättningar mellan Malenkov och Chrusjtjov, mellan stats- och ekonomiapparaten å ena sidan och partiapparaten å den andra. Stora delar av stats- och ekonomiapparaten med Malenkov i spetsen arbetade för att vidmakthålla den nya kurs ifråga om produktionsinriktningen som hade proklamerats omedelbart efter Stalins död: tyngdpunkten borde ligga på konsumtionsvaruindustrien. Partiapparaten under Chrusjtjov med stöd av en inflytelserik del av militärledningen representerad av dåvarande försvarsministern Bulganin och dennes ställföreträdare marskalk Sjukov samt med stöd även av en mindre del av den ekonomiska apparaten hävdade att den tunga industrien åter måste komma i förgrunden. Det avgörande för Chrusjtjov härvidlag var hans engagemang för det stora nyodlingsprogrammet. För att genomföra detta måste produktionen av jordbruksmaskiner ökas, och den uppgiften kunde endast den tunga industrien fullgöra.

Leonhard anser sig kunna konstatera att maktkampen avgjordes i augusti 1954. Den avgjordes till Chrusjtjovs förmån. Den 17 augusti 1954 publicerades en förklaring från centralkommittén och ministerrådet om fortsättande av nyodlingsprogrammet. Själva förklaringens avfattning var ett tecken på den inträdda maktförskjutningen. Tidigare hade alla gemen-

samma förklaringar från stats- och partiledningen offentliggjorts som »beslut av ministerrådet och centralkommittén»; statsapparaten nämndes alltså före partiapparaten. Efter den 17 augusti 1954 talades det i stället om »beslut av centralkommittén och ministerrådet». Malenkovs avgång från ställningen som ministerrådets ordförande i februari 1955 var den logiska konsekvensen av händelser ett halvår tidigare, men regeringschefsskiftet kom dock som en fullkomlig överraskning för de flesta av Högsta sovjets medlemmar, åtminstone enligt en amerikansk journalist som bevistade sessionen ifråga. I den inkompetensförklaring, som åtföljde Malenkovs avskedsansökan, medgavs inga politisk-ideologiska misstag utan endast bristande praktisk erfarenhet. Han fick också tills vidare behålla sin plats i ministerrådet som en av de åtta vice ministerpresidenterna. Bulganin, som varit Chrusjtjovs man under den föregående maktkampen, blev ministerpresident, och kretsen av förste vice ministerpresidenter utökades till fem. Utom Molotov och Kaganovitj, som redan förut hade denna ställning, tillkom Mikojan och de båda ekonomiledarna Saburov och Pervuchin. Mikojans befordran passar inte riktigt in i mönstret, eftersom han hörde till Malenkovs anhängare vid dragkampen rörande den nya kursen contra nyodlingsprogrammet. Men Mikojan intar en särställning bland Sovjetledarna när det gäller att oskadad komma igenom maktskiftet.

Beträffande de omdiskuterade händelserna i juni 1957 har Leonhard med hjälp av de pusselbitar, som i efterhand i olika omgångar blivit tillgängliga, kunnat sammanställa en detaljerad skildring av förloppet. Det är känt att Chrusjtjovfalanen befann sig i underläge vid det sammanträde med partipresidiet som hölls 18—21 juni. Det är känt att Malenkov, Molotov och Kaganovitj vid detta sammanträde gick till offensiv mot Chrusjtjov. Leonhard tror sig kunna återge något av argumenteringen. »Prata mindre och ge folket mer att äta» lär Malenkov ha sagt till Chrusjtjov, som även beskyldes för att ha avvikit från besluten på 20:e partikongressen i februari 1956 om personkultens avskaffande och stärkandet av den kollektiva ledningen. Att kritiken mot Chrusjtjov även hade samband med hans »hemliga» tal om Stalin på den nyssnämnda partikongressen och dess följdföreteelser inom och utom Sovjet verkar sannolikt. Krav lär ha rests att Chrusjtjov skulle avsättas som förste partisekreterare och degraderas till jordbruksminister. Känt är också att Chrusjtjov och hans anhängare lyckades få tvisten hänskjuten till centralkommittén, där majoritetsläget blev omvänt i förhållande till partipresidiet på grund av att Chrusjtjov lyckades uppbåda sitt trogna garde i form av partifunktionärerna i provinserna, som i allmänhet hade honom att tacka för sin ställning och som fördes till Moskva i militärplan, som marskalk Sjukov ställde till förfogande. Chrusjtjov vann tid och vann därmed slaget. Majoriteten från partipresidiet blev förvandlad till minoritet i centralkommittén och därmed också förvandlad till »den partifientliga gruppen», utesluten ur partiledningen.

Men hur stor var den mot Chrusjtjov kritiska majoriteten i presidiet? Hur pass hotad var hans ställning? En tolkning av vad som sedermera hänt eller avslöjats ger till resultat att ställningen i presidiet var 7—4 eller kanske 8—3 till Chrusjtjovs nackdel. Enligt den första versionen av

händelserna, som gällde från juni 1957 till november 1958, hade endast tre presidiemedlemmar kritiserat Chrusjtjovs politik, nämligen Malenkov, Molotov och Kaganovitj. Alla de andra, Mikojan, Kiritjenko, Suslov, Bulganin, Vorosjilov, Pervuchin och Saburov skulle ha stött Chrusjtjov. I mitten av november 1958 inrangerade Chrusjtjov med retroaktivt verkan Bulganin i »den partifientliga gruppen». Vid 21:a partikongressen januari—februari 1959 beskyldes också Pervuchin och Saburov för att ha stött »den partifientliga gruppen», och i den nya läroboken i partihistoria, som utkom i juni 1959, räknades inte heller Vorosjilov till »den sunda kärnan» i partipresidiet. Tydligt är att han underlåtit att stödja Chrusjtjovgruppen eller i varje fall förhållit sig avvaktande. I partihistorien av 1959 heter det om plenarmötet i juni 1957 att Chrusjtjov, Kiritjenko, Mikojan och Suslov utgjorde »den sunda kärnan». Men ett frågetecken tycks kunna sättas för ideologen Suslov. Leonhard pekar på Saburovs självkritik vid 21:a kongressen. Enligt det stenografiska protokollet från denna yttrade Saburov att han vänt sig mot Chrusjtjov och dennes politik omedelbart före plenarmötet i juni 1957 men att han hade brutit med »den partifientliga gruppen» tack vare hjälp av partipresidiets »sunda kärna», Chrusjtjov, Mikojan och Kiritjenko. Suslov lika väl som Vorosjilov saknas i Saburovs uppräkningslista. Leonhard sluter därav att Suslov möjligen till att börja med stödde »den partifientliga gruppen» för att sedan gå över på Chrusjtjovs sida.

Chrusjtjovfalangens seger över »den partifientliga gruppen» 1957 innebar inte endast en seger över stalinisterna representerade av Molotov och Kaganovitj utan även över den ekonomiska apparaten, den centrala ekonomiplaneringen företrädd av Malenkov, Pervuchin och Saburov. Malenkov opponerade mot decentraliseringen av den industriella administrationen. Partiapparaten säkrade sin ledande ställning, verksamt stödd av den militära apparaten företrädd av Sjukov. Militären kvarstod som den enda potentiella konkurrenten till partiapparaten. Det återstod att pressa ned den militära ledningens aspirationer på tillbörlig nivå. Det skedde genom Sjukovs fall i slutet av oktober 1957. Slutstenen i denna utveckling är Bulganins detronisering i slutet av mars 1958 och Chrusjtjovs övertagande av posten som ministerpresident.

Det hade ingått i principen om den kollektiva ledningen att de högsta parti- och statsämbetena icke skulle förenas. Malenkov måste lämna ledningen av sekretariatet då han blev ministerpresident 1953. Redan därmed lades grunden till hans kommande fall. Denna åtskillnadsprincip upphävdes genom förste sekreteraren Chrusjtjovs övertagande av det viktigaste statsämbetet. Fram till denna tidpunkt hade personförändringarna i stort sett kännetecknats av att Chrusjtjov successivt placerat trogna anhängare till sig på nyckelposter i stat och parti. Även efter denna tidpunkt har uppseendeväckande personförändringar företagits, men de har nu drabbat även Chrusjtjovs uppenbara anhängare, t. ex. Kiritjenko, som alltid tillhört Chrusjtjovgardet och vid sidan av Mikojan och Chrusjtjov själv utgjorde den verkligt pålitliga »sunda kärnan» inom partipresidiet vid Malenkov-Molotov-gruppens attack mot Chrusjtjov i juni 1957. Omkring årsskiftet 1959/60 degraderades Kiritjenko, som var Chrusjtjovs närmaste

man i det centrala partisekretariatet, till partisekreterare i Rostov och utstöttes ur partipresidiet.

Vilken är då Chrusjtjovs målsättning? Leonhards uppfattning kan sammanfattas så att Chrusjtjov söker modernisera det sovjetiska samhället, på olika områden anpassa det till en modern industristats fordringar. Men denna anpassning måste ske under iakttagande av att partiapparatus hegemoni inte rubbas. Chrusjtjovflygelns mål är att modernisera ekonomin under partiets ledning. Detta program ställer skärpta krav på partifunktionärernas kvalifikationer. Leonhard framhåller, att Stalintidens partifunktionär hade alltför liten ekonomisk fackkunskap för att vara vuxen de nya uppgifterna. Vad som behövdes var »en allroundfunktionär som utan att sakna Stalinfunktionärens fasta beslutsamhet hade bättre kontakt med befolkningen och satt inne med mera initiativ och större fackkunskap i praktiska ekonomiska angelägenheter». Men dilemmat är uppenbart. När partifunktionärerna väl en gång orienterats i ekonomisk riktning som en följd av omläggningen av utbildningen i partiskolorna kan det hända att de mister sambandet med partiapparaten och gör ekonomernas synpunkter till sina.

Personförändringarna inom Sovjetunionen är motsvarigheten till ministärskiftet och ministärrekonstruktioner i parlamentariska stater. Att dessa personförändringar numera till skillnad från under Stalintiden försiggår i oblodiga former — med undantag av uppgörelsen med statssäkerhetstjänsten under Berija — är i varje fall ett påtagligt tecken på liberaliseringen av Sovjetsystemet. Men det gör dem inte mindre värda att uppmärksammas och analyseras så som skett i Leonhards bok. Denna innehåller knappast några sensationer, men i gengäld tycker man sig efter läsningen av den ha fått en klarare sikt över skeendet i Sovjetunionen efter 1953. Den ger under alla förhållanden en myckenhet solida och väl belagda kunskaper om Sovjet omkring 1960.

Olle Nyman

EARL FINBAR MURPHY, *Water Purity. A Study in Legal Control of Natural Resources*. Madison, The University of Wisconsin Press 1961.

Den rättshistoriska skola i U. S. A., som har störst betydelse för närvarande, är knuten till University of Wisconsin. Dess skapare och främsta namn, professor James Willard Hurst har utgivit en rad arbeten om den amerikanska rättens utvecklingshistoria, t. ex. »The Growth of American Law: The Law Makers» (1950) och »Law and the Conditions of Freedom in the Nineteenth Century United States» (1956). I sitt senaste verk »Law and Social Process in United States History» (1960) ger han en slags programförklaring för den riktning han representerar. Han framhåller, att de rättshistoriska undersökningarna främst avser att utreda »operations of law among processes of social change and stability in history». Och han tillägger: »We can gain some of our most revealing insights into the effective uses and limitations of law out of the variations in direct and

indirect influence of legal order in different areas of living. Such comparative area studies should be an important category of legal history».

Som citaten utvisar nöjer sig Hurst inte med att försöka teckna en så fullständig bild som möjligt av rättens utvecklingshistoria i Förenta Staterna. Han vill dessutom komma fram till generella synpunkter på rättens funktion som samhällsinstitution, på dess relativa betydelse i den sociala utvecklingen. Medlet härför är noggranna observationer av de historiska förloppen inom olika livsområden. Däremot tar han inte någon socialvetenskaplig teoribildning som utgångspunkt för sitt sökande efter generella sammanhang. På så sätt går han, kan man säga, helt förutsättningslöst till verket. Följden är emellertid att han kommer fram till ganska få generella slutsatser, att dessa ofta har något diffust över sig och att de knappast står i något systematiskt sammanhang till varandra. Man kan nog inte heller komma ifrån att försöken att upptäcka generella samband trängts i bakgrunden av skildringarna av de historiska förloppen. Hurst's arbeten har sitt stora värde genom de utomordentliga skildringarna av den amerikanska rättens utveckling, byggda på synnerligen omfattande och grundliga källstudier och präglade av hans skicklighet att anlägga sammanhållande synpunkter.

Hurst's lärjungar har hittills koncentrerat sig på att behandla skilda områden av rättsutvecklingen i staten Wisconsin.

Murphy är en av dem. Hans här anmälda arbete behandlar den historiska utvecklingen av legal och administrativ kontroll över vattenföreningarna i Wisconsin. Boken är på det hela taget en typisk produkt av Wisconsin-skolan. Det bör emellertid då också sägas, att den är en mycket förtjänstfull historisk framställning — väl skriven, byggd på ett omfattande och delvis svåråtkomligt material, behandlande ett vitalt problem för nutidsmänniskan.

Det är en ganska förfärande bild som Murphy tecknar av inställningen till vattenvården omkring mitten av förra århundradet. Såväl de ledande grupperna som folkets breda massa behärskades av ett kapitalistiskt etos som kunde se varken någon vinst eller någon vishet i att lägga ut kapital på åtgärder mot vattenföreningar. De växande industrierna och städerna måste göra sig av med sitt avloppsvatten, kapitaltillgångarna var knappa och behövdes för omedelbart vinstgivande investeringar. Icke ens de upprepade kolera- och tyfusepidemierna kunde väcka någon opinion för vattenvård. »Even the moral utterances of the day had to be couched in dollar terms, and the reformers had to calculate the economic loss caused by the death of a human being. Only this could break through the barrier of economic self-satisfaction induced by the rapid accumulation of liquid wealth».

För en och annan i nutiden kan det förefalla egendomligt, att den principen över huvud taget kunde godtagas, att det skulle vara tillåtet att släppa ut sitt avfall i vattendragen för att låta befolkningen längre ned taga emot det. De, som tänker så, tar emellertid inte hänsyn till dåtidens knappa kapitalresurser eller till att vattentillgångarna tedde sig nära nog obegränsade.

Så småningom skärptes problemet med de vattenburna epidemierna

därför att befolkningens dricksvattenförsörjning mer och mer omhändertogs av publika vattenverk. Detta ledde till att en State board of health upprättades år 1876. Den hade att ägna sin uppmärksamhet åt det sanitära avloppsvattnet. Senare tillkom andra statliga organ som skulle syssla med det industriella avloppsvattnet. De nya vattenvårdande organen försågs till en början inte med några större penninganslag eller med några maktmedel, deras ledamöter var obetalda, de statliga myndigheterna och största delen av allmänheten var kyligt inställda till deras arbete. Enskilda ledamöters entusiasm fick kompensera vad som brast i pengar och offentligt stöd. Det är av stort intresse att se hur de opererade under sådana förhållanden.

Den första utredningen, som the board of health företog, blev ingen succé men fick ett dramatiskt efterspel. Den gällde en damm i Crawfish River, som påstods vara orsak till malaria. The board ansågs inte ha bevisat något orsakssammanhang. Farmarna i trakten löste emellertid problemet. En natt brann kvarnen och den förskräckta ägaren sålde kvarnrättigheterna till grannarna, som rev dammen. Malarian försvann genast.

Vattenvårdsorganens främsta uppgift blev från början att missionera för vattenvård, att söka skapa en vida spridd tro på att det existerade ett allmänt intresse av vattendragens renhet i motsättning till de många individuella intressena. Det tog ett århundrade att göra detta. Det var en långsam och tålmodsprövande process som organen höll i gång genom övertalning, konferenser, undersökningar. Även sedan organen längre fram fått maktmedel till sitt förfogande, fortsatte de på samma försiktiga väg. Skillnaden var bara den, att det gick så mycket lättare att övertala städer och industriledare när man representerade ett opersonligt organ med maktmedel och formell procedur. Denna intressanta erfarenhet hade gärna kunnat underbyggas med en närmare analys.

Vattenvårdsorganens tvångsfria metoder illustreras med genomförandet av The Wisconsin Well Act i mitten av 1930-talet. Genom denna lag erhöll The state board of health bemyndigande att utöva en flexibel kontroll över vattenledningskällorna enligt en standard som den själv utformade inom en viss angiven ram. Myndigheten började arbetet med att utarbeta ett förslag till bestämmelser. Förslaget sändes ut till varje vattenledningsägare i staten. Därefter hölls upprepade lokala och regionala konferenser med dessa intressenter. Först efter dessa preludier antog myndigheten en definitiv standard. Eftersom vattenledningsägarnas medverkan söktes vid varje steg, kom dessa i fortsättningen att själva utöva press mot överträdare.

Så lyckligt gick det dock inte alltid. Vattenvårdsorganens metoder var sådana, att utvecklingen mot bättre vattenvård gick mycket långsamt. Det dröjde ända till år 1926 innan städerna vid Michigansjön började behandla det avloppsvatten de släppte ut i sjön, som samtidigt var deras dricksvattenförsörjning. Först ganska sent synes man ha börjat operera med metoden att erbjuda bidrag, skattelättnader och billig kredit. Murphy ägnar förvånansvärt ringa uppmärksamhet åt denna metod, som bör ha visat sig mycket effektiv.

Samtidigt som arbetet på att skapa en opinion för vattenvård pågick

ökades föroreningsorsakerna enormt genom industriernas utbyggnad, särskilt under andra världskriget, städernas tillväxt och — kanske värst av allt — den stadslika bebyggelsens expansion över landet. Icke desto mindre har tiden efter andra världskrigets slut fört med sig ett ljusare inslag. Friluftsfolket och turistindustrin hade nu vuxit sig så starka, att de var i stånd att bilda stora intressegrupper, mäktiga att åstadkomma politiska förändringar. Dessa organisationer var våldsamt missnöjda med vattenvårdsmyndigheternas sätt att verka, som enligt deras mening präglades av ineffektivitet och halvhjärtad inställning. År 1949 bröt en dramatisk politisk strid ut mellan friluftorganisationerna på den ena sidan samt industriernas organisationer och fackföreningarna på den andra. Industriefolket varnade mot drastiska åtgärder och pekade på faran av att industrierna kunde nedläggas och flyttas från Wisconsin med arbetslöshet och ekonomisk nedgång som resultat. Friluftorganisationerna lyckades ändå genomföra viktiga reformer. Vattenvårdsmyndigheterna fick sin budget starkt ökad, vilket möjliggjorde en intensifierad kontroll. Madisonsjöarna frigjordes helt från alla avlopp. Det viktigaste resultatet var väl ändå till slut att vattenvårdsintressena visat sig ha övertygade och aktiva anhängare i vida lager av befolkningen. Därmed hade en varaktig politisk press etablerats.

Det skulle vara av stort värde att få en liknande undersökning av förhållandena i Sverige. Jag tror inte vi har anledning att förhäva oss vid en jämförelse med förhållandena i Wisconsin. Fortfarande ser man statliga myndigheter gå i spetsen när det gäller att genom punktvisa avlopp förstöra de återstående rena vattendragen i en trakt endast för att spara relativt obetydliga summor. Fortfarande förekommer klagomål över att vattendragen inom stora samhällen sprider outhärdlig stank och är fulla av död fisk. Men att ett stort och sakkunnigt reformarbete pågår är säkert. En översikt av den svenska utvecklingen och av läget i dag skulle utgöra en nyttig tankeställare.

Per Stjernquist

LARS ERIK TAXELL, *Rätt och humanitet*, Helsingfors, Söderström & C:o 1963.

Lars Erik Taxell är professor i rättsvetenskap vid Åbo akademi, han har under en längre period varit akademiens rektor och han är sedan år 1956 ordförande i Svenska folkpartiet. På alla dessa områden har han gjort betydelsefulla insatser. I erkänsla härav har Svenska folkpartiets centralstyrelse till hans femtioårsdag utgivit ett urval av hans tal och artiklar. De är samlade under de tre huvudrubrikerna »Menige mans bästa är yppersta lag», »Vårt kulturan svar» och »Finlandssvensk gemenskap», var och en korresponderande mot ett av hans tre verksamhetsfält. Samlingen omfattar endast inlägg av mera allmän inriktning, medan uppsatser av rent vetenskapligt innehåll icke medtagits.

Även hos den, som redan tidigare lärt sig att sätta högt värde på Taxells

personlighet och gärning, kommer ett studium av boken att än mera fördjupa respekten för honom. Först därför att han medhunnit ett så betydande allmänt författarskap vid sidan av sina vetenskapliga verk och allmänna värv. Men främst därför att boken bär vittne om att all hans gärning, inom vilket område den än ligger, präglats av en ovanligt genomtänkt och konsekvent livs- och samhällsinställning. Vetenskapsmannen, universitetsrektorn och partiledaren är för honom inte splittrade roller utan inordnade under denna enhetliga aspekt. Talens och artiklarnas syfte är att bära ut en förkunnelse om höga ideal, sträng plikt känsla och osjälviskhet. Även det är något ovanligt i våra dagar.

Taxell ser gärna sin egen samhällsuppfattning som ett arv från tidigare generationer. I denna historiska belysning har den fått sin kanske bästa formulering redan i det första talet i boken, i en hälsning till svensk allmog i Finland våren 1941: »Laglydnaden har sällan känts som en börda, snarare har den uppfattats som en självklar plikt mot det gemensamma — mot samhället. Den enskilde har icke funnit lagbudens inskränka hans möjligheter till nyttig verksamhet, fastmer har den skrivna lagen för honom framstått som det säkraste värdet för frihet och människovärde. Härtill har i märklig mån bidragit det förhållandet att de rättsskapande och de lagskipande myndigheterna icke såsom i många stora kulturstater fullföljt för flertalet av befolkningen främmande syftsmål. De har i regel sett till menige mans bästa. Allt detta har medfört stadga i samhällsutvecklingen. Därur har också under århundradenas lopp framvuxit en folklig rättsuppfattning, en rättstanke, speciellt nordisk i sin utformning. Medborgerlig frihet inom lagens ramar samt tillit till de lagstiftande, förvaltande och dömande myndigheterna bildar stommen i denna nordiska rättstanke».

Bortsett från det historiska perspektivet innehåller ju dessa ord en bestämd åsikt om vilka grundbetingelserna är för att ett modernt statssamhälle skall hållas samman. Lojalitet mot helheten och laglydnaden är beroende av människornas möjligheter att vinna trygghet och eget verksamhetsutrymme; dessa möjligheter är beroende av samhällslojalitet och laglydnad. Brister det i det ena ledet av denna dynamik, blir resultatet en större eller mindre samhällsupplösning. Med utgångspunkt från denna insikt i sammanhangen — som kan sägas vara bekräftad av nutida socialvetenskap — ställer Taxell allvarliga krav på människorna, krav som framföres gång på gång i olika variationer och kontexter, enträget manande och väckande.

Det första är kravet på samhällsansvar, ansvar för helheten. Man lägger märke till att Taxell undviker sådana beteckningar som fosterlandet eller staten. Båda uttrycken har något förbrukat över sig. Ordet fosterland har allt för ofta missbrukats i bombastiska deklamationer, staten för tankarna till en operoslig och främmande maskin som ingen vanlig människa kan komma i något förhållande till. Därför säger han, att människornas främsta plikt är att tjäna helheten, i klar insikt om vad denna betyder för ens egna och medmänniskornas livsmål.

Det andra är kravet på en obetingad laglydnad. Det är ju egentligen en följd av samhällsansvaret, men Taxell understryker dess stora vikt. Kravet på laglydnad ställs absolut. Även lagar, som känns orättvisa eller som

strider mot stora folkgruppers eller t. o. m. ett folkflertals intressen, måste åtlidas. Kravet kan förefalla extremt och Taxell är medveten om att utvecklingen i realiteten ofta blir en annan.

Det tredje är kravet på respekt för den enskildes frihet, för hans trygga ställning och utrymme för egen verksamhet. Myndigheterna måste vara nogga med att själva följa lagarna och att tillse att deras anspråk på den enskilde klädes i lagens generella form. Den personliga friheten får ej inskränkas genom individuella, konkreta åtgärder, i varje fall icke utan stöd av generella regler. Ett regerande från fall till fall efter det som synes ändamålsenligt leder till att den enskilde känner sig åsidosatt, osäker och skyddslös. Därigenom försvagas hans lojalitet mot samhälle och lagar — hur stränga krav på laglydnad man än ställer.

Taxells samhällsinställning gör, att han i viss mån ställer sig kritisk mot de moderna partierna och intresseorganisationerna. Han medger, att de är nödvändiga i nuläget för att tillförsäkra stora medborgargrupper en ekonomisk och social förkovran, men menar att de fått för stor plats i folks tankar och i statliga avgöranden. »Samhället är i dag splittrat. Grupp står mot grupp. Dragkampen, som närmast gäller materiella nyttigheter, är till art och intensitet sådan, att den äventyrar samhällets stabilitet och motståndskraft i gemen». Lojalitet mot partiet eller intresseorganisationen har hos många ersatt lojaliteten mot helheten. Samtidigt har ibland respekten för varje enskilds frihet ersatts av ett hänsynstagande till den ena eller andra intresseorganisationens medlemmar. Båda dessa utvecklingslinjer leder bort från de uppställda kraven och äventyrar sammanhållningen i stort. Även om det är erfarenheter från Finland som ligger bakom dessa bekymrade uttalanden, menar tydligen Taxell att problemet har generell räckvidd för demokratiska stater.

Hur ser då Taxell på Svenska folkpartiets ställning i finländsk politik? Gäller de kritiska uttalandena även detta parti? Taxell anser, att Svenska folkpartiet intar en särställning, som gjort det möjligt för honom att ställa sig till förfogande som dess ledare. Partiet har aldrig velat splittra helheten genom någon separatism utan satt som ledstjärna för det svenska befolkningselementet att i samarbete med det finska tjäna den gemensamma helheten. Men förutsättningen för att svenskarna skall kunna ge sitt bästa åt helheten är, att de har ett tryggt utrymme för egen verksamhet, eget språk och egen kultur. Svenska folkpartiets uppgift är att arbeta för denna trygghet; därmed arbetar det också för helhetens bästa.

Som partibildning karaktäriseras Svenska folkpartiet av att det omsluter långt flera socialklasser och intressegrupper än de vanliga partierna. Taxell ser det som en stor tillgång, att det finns ett parti som sträcker sig över de skiljelinjer som intressepolitiken framkallat eller skärpt. Svenska Folkpartiet äger en möjlighet som andra partier saknar: att nå samförstånd och samverkan mellan samhällets olika intressegrupper. Samtidigt är det villigt att ge olika riktningar största möjliga frihet att inom partiet arbeta för sina särintressen. Särintressen måste få plats inom helhetens ram, om icke aktivitet och initiativ skall sina (se särskilt artikeln »Inför partidagen 1958»). Genom sin allmänna konstruktion är Svenska folkpartiet sålunda

ägnat att vara en utjämnande faktor i partipolitikens splittringstendenser, att verka som exempel.

Samhällsansvar gäller ett värde som står ovanför människan och är större och högre än hennes individuella mål. Det finns också andra sådana värden, inte minst ett folks kultur som i sina olika manifestationer formar människorna och formas av dem, men de intar ofta en undanträngd plats i folks tankar. Taxell fäller många bittra ord om den ensidigt materiella inriktningen av de nutida människornas föreställningsvärld. Levnadsstandard, nöjen och bekvämlighet har blivit självändamål, som kring sig samlar folks tankar, intressen och strävanden. I den miljön försummas de andliga värdena, som dock är ett folks största rikedom. Man har glömt, att lycka inte är detsamma som ekonomisk trygghet och social välfärd utan kräver kontakt med det som inrymmer i begreppet andlig kultur. Taxell framhåller outtröttligt, att varje människa har ett kulturansvar, ett ansvar för att vara aktivt verksam för ideella och andliga syften. Det är hans fjärde krav. Och han understryker, att Åbo akademi är ett bevis för vad finlandssvenskarna förmått av osjälviska och ideella insatser.

Taxell säger själv, att det anses gammalmodigt att ha ideal. Våra dagars hårda realpolitik anses kräva andra handlingsmönster än principer med ideellt inslag. I själva verket är det tämligen enastående att finna en partiledare, som utformat en självständig och genomtänkt livsuppfattning, som konsekvent hävdar den och därför icke ens mottagit riksdagskandidatur och som ställer stränga krav på medborgarna, fri från allt publikfrieri. Med spänning och välgångsönsknningar följer man hans fortsatta politiska verksamhet.

Även den, som har svårt att komma till lika bestämda åsikter, som är mera sökande och tvivlande, får rik behållning av att läsa Taxells tal och artiklar, antingen de är tillkomna vid fronten, i biblioteket eller i rikspolitikens stormar.

Per Stjernquist

TIDSKRIFTSÖVERSIKT

Ekonomisk Revy. Årg. 20:1963. H. 6. *Montgomery, A.*, Per Jacobsson och IMP, s. 345—353. — *Klackenberg, L.*, Valutaregleringen och den ekonomiska politiken, s. 354—361. — *Carlsson, S.*, Investeringsklimatet i Västafrika, s. 362—369. — *Sandström, B.*, Skattepolitiska tendenser i utlandet, s. 370—379. — *Ernsell, O.*, Affärsbankernas skatteresultat, s. 380—391.

Ekonomisk Tidskrift. Årg. 65:1963. Nr 2. *Lundberg, E.*, Studier i monetär analys I. Analysproblem och modellkonstruktioner, s. 59—77. — *Werin, L.*, Studier i monetär analys II. En kvalitativ jämviktsmodell med kreditinstitut och värdepapper, s. 78—86. — *Faxén, K.-O.*, Distinktionen teori-modell inom företagsekonomi och nationalekonomi, s. 87—95.

Finsk Tidskrift. 1963. H. 3. *Numelin, R.*, Kring Kirkenäsprojektet, s. 115—125.

Förvaltningsrättslig Tidskrift. Årg. 26:1963. H. 1—2. *Sundberg, H.*, Kyrkorättslig problematik, s. 1—9. — *Rajmic, R.*, Några frågor rörande den nya namnlagstiftningen, s. 10—31. — *Sjöholm, E.*, Beskattning av kommunala donationsfonder ur förvaltningsrättens synpunkter, s. 32—41. — *Wennberg, B.*, Om förfarandet i prövningsnämnd, s. 42—61.

Liberal Debatt. Årg. 16:1963. H. 5. *Furhoff, L.*, Vad Stig ställt till med, s. 1—4. — *Wedén, S.*, Tingsten och politiken, s. 7—10. — *Fahlström, J.-M.*, Den svekfulla Dagens Nyheter, s. 11—14. — *Hansson, P.-O.*, Mellan Tingsten och folkpartiet, s. 15—17. — *Hederbergh, H.*, Larsson och Lagercrantz, s. 18—20. — *Wennås O.*, Det öppna samhället — och det svenska, s. 21—24. — *Molin, B.*, Nedrustningens paradoxer, s. 34—36.

Nordisk Tidskrift. Årg. 39:1963. H. 4. *Aminoff, T.*, Finland 1962, s. 265—274. — **H. 5.** *Skrubbeltraug, F.*, Frede Bojsen — förhandlingspolitiker i en kamptid, s. 308—323.

Politisk Tidskrift. 1963. H. 5. *Lindström, E.*, Konungarnas konung gör revolution, s. 168—170. — *Gabrielsson, K. I.*, Nationell frihet och suveränitet, s. 174—177. — *Holstmark, P.*, Hyresregleringens avskaffande för kommersiella byggnader, s. 181—184. — *Sundberg, G.*, U-landshjälpen igen, s. 188—190.

SACO-tidningen. Årg. 10:1963. Nr. 4. *Faxén, K.-O.*, Rörligare arbetsmarknad för akademikerna, s. 77—79. — *Löfqvist, I.*, Rationalisering i statsförvaltningen, s. 80—84.

Svensk Tidskrift. Årg. 50:1963. H. 3. *Andrén, N.*, Kungarikets nya kläder, s. 120—137. — *Eek, H.*, Preliminärer i författningsdebatten, s. 138—142. — *Nordstrandh, O.*, Diskussionen kring det framtida gymnasiet, s. 143—150. — *Ben-Youssef, A.*, Ekono-

misk politik för Afrika, s. 151—155. — **H. 4—5.** *Fredborg, A.*, Per Jacobsson — en svensk storman, s. 199—203. — *Carlsson, S.*, Sverige och Europa — en historisk översikt, s. 204—214. — *Karlsson, K. F.*, Planering i Sverige, s. 215—221. — *Eliasson, R.*, Jordbrukspolitiken, s. 222—224. — *Nyman, O.*, Samlingspartiets program, s. 225—234. — **H. 6.** *Kjellgren, S.*, Högerens attityd till socialpolitiken under efterkrigstiden, s. 248—258. — *Berglund, J.*, och *Haldén, L.*, Nigeria — politik och ekonomi, s. 272—279.

Tiden. Årg. 55:1963. N. 5. *Fredriksson, G.*, och *Strand, D.*, Pressen, Sveriges Radio och samhällskritiken, s. 262—271. — *Lundevall, K.-E.*, Radions frihet och ansvar, s. 277—286. — *Tiselius, A.*, Reflexioner kring forskarkarriären, s. 287—291. — *Södersten, B.*, Bostadsbristen och de tre räntorna, s. 292—303.

Norsk Historisk Tidsskrift. 1963. N. 2. *Selnes, K.*, Gammalrussisk rett og nordisk lov, s. 113—127.

International Politikk. 1963. N. 3. *Johansen, L.*, Teoretisk-økonomiske synspunkter på spørsmål i tilknytning till økonomisk assistens till underutviklede land, s. 226—245. — *Norbye, O.*, Ulikheter i vurderingen av målsetning og midler for utviklingshjelpen hos mottaker- og giverland, s. 265—290. — *Gallung, I.*, Samfunnsforskning og utviklingshjelp, s. 301—309.

Nordisk Administrativt Tidsskrift. Årg. 44:1963. H. 1. *Kleppe, P.*, Politik og administrasjon, s. 7—21. — *Palme, W. A.*, Om den administrativa domsrätten i Sverige och Finland, s. 22—38. — *Os, A.*, Stortingets ombudsmann for forvaltningen, s. 46—66. — *Bahr, H.*, Norske høyesterettsdommer av administrativ interesse 1959, s. 67—83.

Nordisk Tidsskrift for International Ret og Jus Gentium. Vol. 33:1963. N. 1—2. *Sandström, E.*, FN:s lagkommission och folkrättskodifikationen, s. 1—22. — *Andersson, S.*, Negotiations for the Nordic Council, s. 23—33.

Samtiden. Årg. 72:1963. H. 1. *Rynning, A.*, Kvinner i politikk — på stedet marsj?, s. 88—93. — **H. 2.** *Leistikow, G.*, Krisen i Amerikas fagbevægelse, s. 121—131.

Nationalekonomisk Tidsskrift. 101. Bind:1963. H. 1—2. *Grünbaum, I.*, Grænseproduktivitet i Profit-Multiplier Vækstmodellen, s. 20—44. — *Rasmussen, K.*, Skitse till en institutionell driftøkonomisk investeringsteori, s. 45—64.

Tidsskrift for Rettsvitenskap. 1963. H. 2. *Arntzen, A.*, Forsikringsavtalelovens bestemmelser om selskapenes ansvar for redningstiltak, s. 135—162. — *Sterner, G.*, Ny nordisk patentlagstiftning i vardande, s. 163—177.

Tidsskrift for samfunnsforskning. Årg. 4:1963. N. 2. *Jonassen, C.*, Ethiske systemer og økonomisk atferd, s. 57—72. — *Moren, J.*, Medstyrning — foreløpig status i tysk kull og stål, s. 115—127.

Statøkonomisk Tidsskrift. Årg. 77:1963. H. 2. *Amundsen, A.*, Konsumelastisiteter og konsumprognoser bygd på nasjonalregnskapet, s. 45—84.

Økonomi og Politik. Årg. 37:1963. N. 1. *Reske-Nielsen, E.*, De arabiske revolutioner, s. 3—15. — *Klavsen, G.*, Fra egnsudvikling till landsplanlægning, s. 16—27.

American Economic Review. Vol. 53:1963. N. 2. *Viner, J.*, The Economist in History, s. 1—22. — *Grether, E.*, Consistency in Public Economic Policy with Respect to Private Unregulated Industries, s. 26—37. — *Johnson, H.*, Equilibrium under Fixed Exchanges, s. 112—119. — *Kenen, P.*, International Liquidity: The Next Steps, s. 130—138. — *Thorbecke, E.*, European Economic Integration and the Pattern of World Trade, s. 147—174. — *Krause, L.*, European Economic Integration and the United States, s. 185—196. — *Jorgensen, D.*, Capital Theory and Investment, Behaviour, s. 247—259. — *Smith, D.*, Capital Formation and the Use of Capital, s. 314—322. — *Aschheim, J.*, Financial Intermediaries and the Goals of Monetary Policy, s. 360—371. — *Nelson, R.*, The Impact of Arms Reduction on Research and Development, s. 435—446. — *Hickman, B.*, The Postwar Retardation: Another Long Swing in the Rate of Growth?, s. 490—507. — **N. 3.** *Fei, J., and Ranis, G.*, Innovation, Capital Accumulation, and Economic Development, s. 283—313. — *Adelamn, I.*, An Econometric Analysis of Population Growth, s. 314—339.

American Journal of Comparative Law. Vol. 11:1962. N. 3. *Buergenthal, T.*, The Private Appeal Against Illegal State Activities in the European Coal and Steel Community, s. 325—347. — *Kucherov, S.*, Property in the Soviet Union, s. 376—391.

American Journal of Sociology. Vol. 68:1963. N. 6. *Duncan, O., and Hodge, R.*, Education and Occupational Mobility: A Regression Analysis, s. 629—644. — *Bonjean, C.*, Community Leadership: A Case Study and Conceptual Refinement, s. 672—681. — *Leggett, J.*, Uprootedness and Working-Class Consciousness, s. 682—692.

American Political Science Review. Vol. 57:1963. N. 1. *Cohen, J., and Grodzius, M.*, How Much Economic Sharing in American Federalism?, s. 5—23. — *Mathews, D., and Prothro, J.*, Social and Economic Factors and Negro Voter Registration in the South, s. 24—44. — *Miller, W., and Stokes, D.*, Constituency Influence in Congress, s. 45—56. — *Froman, L.*, Inter-Party Constituency Differences and Congressional Voting Behaviour, s. 57—61. — *Wright, B.*, The Rights of Majorities and of Minorities in the 1961 Term of the Supreme Court, s. 98—115. — **N. 2.** *Blan, P.*, Critical Remarks on Webers Theory of Authority, s. 305—316. — *Burin, F.*, The Communist Doctrine of the Inevitability of War, s. 334—354. — *Edinger, L.*, Military Leaders and Foreign Policy-Making, s. 392—405. — *Alger, C.*, Comparison of Intranational and International Politics, s. 406—419.

American Sociological Review. Vol. 28.:1963. N. 3. *Swinehart, J.*, Socio-Economic Level, Status Aspiration, and Maternal Role, s. 391—398. — *Selvin, H., and Hagstrom, W.*, The Empirical Classification of Formal Groups, s. 399—410.

Behavioral Science. Vol. 8:1963. N. 2. *Joseph, M., and Willis, R.*, An Experimental Analog to Two-Party Bargaining, s. 117—127. — *Starbuck, W.*, Level of Aspiration Theory and Economic Behaviour, s. 128—136.

Commentary. Vol. 35:1963. N. 5. *Seligman, B.*, Disarmament and the Economy, s. 369—377. — **N. 6.** *Maddox, J.*, At the Brink of a Test Ban, s. 461—466. — *Bichel, A.*, Reapportionment and Liberal Myths, s. 483—491. — *Lichtheim, G.*, The Politics of Conservative Realism, s. 506—516. — **Vol. 36. N. 1.** *Raskin, A.*, The Obsolescent Unions, s. 18—25.

Comparative Studies in Society and History. Vol. 5.: 1963.N. 3. *Meyers, M.*, Louis Hartz, The Liberal Tradition in America: An Appraisal, s. 261—268. — *Jaffa, H.*, Conflicts within the Idea of the Liberal Tradition, s. 274—278.

Economica. Vol. 30:1963. N. 118. *McManus, M.*, Process Switching in the Theory of Capital, s. 109—121. — *Stein, J.*, Oligopoly in Risk-Bearing Industries with Free Entry, s. 159—164. — *Clower, R.*, Classical Monetary Theory Revisited, s. 165—170. — *Johansen, L.*, A Multi-Sectorial Study of Economic Growth: Some Comments, s. 174—175. — **N. 119.** *Sengupta, J.*, *Tintner, G.*, and *Morrison, B.*, Stochastic Linear Programming with Applications to Economic Models, s. 262—276. — *Schwartzman, D.*, Uncertainty and the Size of the Firm, s. 287—296. — *Sowell, T.*, Marxian Value Reconsidered, s. 297—308.

Encounter. Vol. 21:1963. N. 1. *Seton-Watson, H.*, Commonwealth, Common Market, Common Sense, s. 65—72. — **N. 3.** *Talmon, J.*, The Age of Revolution, s. 11—18. — *Shonfield, A.*, The Rocky Road to Atlantic Partnership, s. 23—34. — *Galbraith, J. K.*, John Strachey, s. 53—54.

History. Vol. 48:1963. N. 163. *Holloway, S.*, Sociology and History, s. 154—180.

History and Theory. Vol. 3:1963 N. 1. *Tilly, C.*, The Analysis of a Counter-Revolution, s. 30—58. — *Walzer, M.*, Puritanism as a Revolutionary Ideology, s. 59—90. — *Chambers, W.*, Party Development and Party Action: The American Origins, s. 91—120. — **N. 3.** *von Leyden, W.*, History and the Concept of Relative Time, s. 263—285.

International Affairs. Vol. 39:1963. N. 3. *Hennessy, C.*, The Roots of Cuban Nationalism, s. 345—359. — *Barman, T.*, Behind the Brussels Breakdown, s. 360—371. — *MacFarquhar, R.*, The Chinese Model and the Underdeveloped World, s. 372—385.

International and Comparative Law Quarterly. Vol. 12:1963. Part 2. *Graupner, R.*, Some Recent Aspects of the Recognition and Enforcement of Foreign Judgements in Western Europe, s. 367—386. — *Draper, G.*, The Legal Limitation upon the Weapons by the United Nations Force in the Congo, s. 387—413. — *Lester, A.*, State Succession to Treaties in the Commonwealth, s. 475—507. — *Derenger, A.*, The Common Market Competition Rules, with Particular Reference to Non-Member Countries, s. 582—590. — **Part 3.** *Lapeuma, I.*, The Legal Aspects and Political Significance of the Soviet Concept of Co-existence, s. 737—777. — *Froschmaier, F.*, Some Aspects of the Draft Convention Relating to a European Patent Law, s. 886—897.

Journal of the History of Ideas. Vol. 24:1963. N. 3. *Seliger, M.*, Locke's Natural Law and the Foundations of Politics, s. 337—354. — *Davidson, E.*, From Locke to Edwards, s. 355—372.

Journal of Modern History. Vol. 35:1963. N. 1. *Stern, H.*, The Organisation Consul, s. 20—32. — N. 2: *Cassels, A.*, Mussolini and German Nationalism, 1922—25, s. 137—157.

Journal of Political Economy. Vol. 71:1963. N. 2. *De Podwin, H., and Selden, R.*, Business Pricing Policies and Inflation, s. 116—127. — *Hansen, L.*, Total and Private Rates of Return to Investment in Schooling, s. 128—140. — *Dewald, W.*, Free Reserves, Total Reserves, and Monetary Control, s. 141—153. — *Sprinkel, B.*, Relative Economic Growth Rates and Fiscal-Monetary Policies, s. 154—159. — N. 3. *Meltzer, A.*, The Demand for Money: The Evidence from the Time Series, s. 219—246. — *Bandera, V.*, The New Economic Policy (NEP) as an Economic System, s. 265—279.

Midwest Journal of Political Science. Vol. 7:1963. Nr. 1. *Stoner, J.*, The Relocation of Residents of Submarginal Land to Reduce Cost of Government Services, s. 28—41. — *Davis, M.*, Some Neglected Aspects of British Pressure Groups, s. 42—53. — Nr. 2. *Walker, J.*, Protest and Negotiation: A Case Study of Negro Leadership in Atlanta, Georgia, s. 99—124.

Parliamentary Affairs. Vol. 16. 1963. N. 3. Parliamentary Developments, s. 241—247. — *Rose, R.*, Complexities of Party Leadership, s. 257—273. — *Andrews, W.*, The "Suppleant" System for the French National Assembly, s. 274—278. — *Bromhead, P.*, Parliament and the Press, s. 279—292. — *Elder, N.*, Swedish Constitutional Reform Proposals, 1963, s. 302—307.

Political Science Quarterly. Vol. 78:1963. N. 1. *Tauber, K.*, Nationalism and Social Restoration: Fraternities in Postwar Germany, s. 66—85. — N. 2. *Hallstein, W.*, The European Economic Community, s. 161—178. — *Wooton, B.*, Is There a Welfare State? A Review of Recent Social Change in Britain, s. 179—197.

Political Studies. Vol. 11:1963. N. 2. *Partridge, P.*, Some Notes on the Concept of Power, s. 107—125. — *Duncan, G., and Lukes, S.*, The New Democracy, s. 156—177. — *Brand, J.*, Neutrals in the Cold War?, s. 210—211. — *James, A.*, The Place of International Law in the Study of International Relations, s. 212—214.

Public Administrative Review. Vol. 23:1963. N. 2. *Kendrick, J.*, Exploring Productivity Measurement in Government, s. 59—66. — *Wingfield, C.*, Power Structure and Decision Making in City Planning, s. 74—80. — *Schten, E.*, Administration and Legislative Research, s. 81—86.

Public Opinion Quarterly. Vol. 27:1963. Nr. 1. *Harris, L.*, Polls and Politics in the United States, s. 3—8. — *Abrams, M.*, Public Opinion Polls and Political Parties, s. 9—18. — *Davison, P.*, Political Communication as an Instrument of Foreign Policy, s. 28—36. — *Parsons, T.*, On the Concept of Influence, s. 37—62. — *Abelson, R., and Bernstein, A.*, A Computer Simulation Model of Community Referendum Controversies, s. 93—122. — N. 2. *Erskine, H.*, The Polls; Atomic Weapons and Nuclear Energy, s. 155—190. — *Kraus, S., Mehling, R., and El-Assal, E.*, Mass Media and the Fallout Controversy, s. 191—205. — *Parker, E.*, The Effects of Television on Magazine and Newspaper Reading: A Problem in Methodology, s. 315—320.

Review of Politics. Vol. 25:1963. N. 2. *de Jouvenel, B.*, The Team Against the Committee, s. 147—156. — *Grendler, P.*, Pierre Charon: Precursor to Hobbes, s. 212—224.

Science and Society. Vol. 27:1963. N. 1. *Markovic, M.*, Marxist Humanism and Ethics, s. 1—22. — *Hodges, D.*, Class, Stratum and Intelligencia, s. 49—61. — *Procacci, G.*, Trotsky's View of the Critical Years, 1929—1936, s. 62—69. — **N. 2.** *Evenitsky, A.*, Marx's Model of Expanded Reproduction, s. 159—175. — **N. 3.** *Schlesinger, R.*, Observations on the Sino-Soviet Dispute, s. 257—282. — *Struik, D.*, Marx's Economic-Philosophical Manuscripts, s. 283—301.

Soviet Studies. Vol. 14:1963. N. 4. *Hammer, D.*, Law Enforcement, Social Control and the Withering of the State: Recent Soviet Experience, s. 379—397. — *Taras, T.*, Social Courts in the USSR, s. 398—407.

World Politics. Vol. 15:1963. N. 4. *Padelford, N.*, Financial Crisis and the Future of the United Nations, s. 531—568. — *Nieburg, H.*, EURATOM: A Study in Coalition Politics, s. 597—622. — *Wolf, C.*, Some Aspects of the "Value" of Less-developed Countries to the United States, s. 623—635. — *Muller, S.*, The Revival of Diplomacy, s. 647—654.

Yale Review. Vol. 52:1963. N. 4. *English, R.*, Britain in the 'Sixties, s. 481—498. — *Degler, C.*, The Ordeal of Herbert Hoover, s. 563—583.

L'Année Politique et Économique. 36e année:1963. Nr 172. *Lavergne, B.*, Que faire pour que nos démocraties parviennent enfin à avoir des gouvernants capables et intelligents? s. 85—125. — *Dzelepy, E.*, Du traité franco-allemand à la crise du Marché Commun ou le mutuel jeu de dupes de de Gaulle et d'Adenauer, s. 139—154. — *Lavergne, B.*, Absurdité des armements modernes et refus des États-Unis de désarmer, s. 183—191.

Journal du Droit International. 90e année: 1963. Nr 2. *Goldman, B.*, Le droit des sociétés internationales, s. 320—389. — *Françon, A.*, Une première interprétation de l'article 85 du Traité de Rome par la Cour des Communautés européennes, s. 390—401.

Revue de Droit International. 41e année. 1963. Nr 1. *Graven, J.*, Le Nouveau Droit Pénal International, s. 4—11. — *Sottile, A.*, La Ségrégation, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et la Charte des Nations Unies, s. 17—19. — *Eszlary, C.*, L'importance actuelle du «Socialisme scientifique», s. 20—25.

Revue d'Économie Politique. 73e année. 1963. Nr 2. *Cordebas, C.*, Quelques Réflexions sur la pensée économique contemporaine, s. 259—277. — *Leduc, S.*, À propos d'une économie du développement, s. 283—288. — **Nr 3.** *Tabatoui, P.*, Problèmes de l'organisation monétaire internationale, s. 327—405. — *Mouskhely, M.*, Le bloc communiste et la communauté Économique Européenne, s. 406—438. — *Dieterlen, P.*, Nécrologie Per Jacobsson, s. 475—476. — *Bertrand, R.*, L'or et la crise du dollar, s. 480—485.

Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à L'Étranger. 79e année. 1963. Nr 2. *Baratier, P.*, Grand-Bretagne. La procédure de «Contempt of Court», s.

205—207. — *Hamon, L., et Emeri, C.*, Chronique constitutionnelle et parlementaire française, s. 243—271. Nr 3. *Dabin, J.*, La place du droit et du juriste dans la société, s. 397—400. — *Aubert, J.-F.*, Essai sur le fédéralisme, s. 401—452.

Revue française de sociologie. 4e année. 1963. Nr 2. *Stoetzel, J.*, Un bilan mondial des sciences humaines et sociales est-il possible? s. 131—143.

Revue générale de Droit International Public. 67e année. 1963. Nr 1. *O'Connell, P.*, La personnalité en droit international, s. 5—43. — *Bentz, J.*, Le silence comme manifestation de volonté en droit international public, s. 44—91. — Nr 2. *Weil, P.*, La nature du lieu de fonction publique dans les Organisations internationales, s. 273—296. — *Vignes, G.*, Les consultations populaires dans les territoires sous tutelle, s. 297—356.

Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine. Tome 10. 1963. Nr 1. *Dupeux, G.*, L'échec du premier gouvernement Léon Blum, s. 35—44. — Nr 2. *Derfler, L.*, Le «cas Millerand»: une nouvelle interprétation, s. 81—104.

Revue Internationale des Sciences administratives. 1963. N. 1. *Vattaire, J.*, Les missions d'experts de la coopération technique, s. 1—4. — *Phillips, H.*, Development Administration and the Alliance for Progress, s. 5—12. — *Langrod, G.*, La renaissance de la Science administrative en URSS et dans les démocraties populaires, s. 22—29. — *Dror, Y.*, The Planning Process: A Facet Design, s. 46—58.

Revue Politique et Parlementaire. 65e année:1963. N. 734. *Wilson, H.*, Le programme de Gouvernement des Travailleurs, s. 3—11. — *Camu, L.*, Le rôle de l'Europe dans le financement des pays en voie de développement, s. 12—21. — N. 735. *Daniel-Rops, Pie X* et les partis démocratiques, s. 3—15. — *Richmond, M.*, Les Six et la Grand-Bretagne, s. 38—48. — *Schneider, F.*, Vers un changement de politique en Allemagne, s. 67—71. — N. 736. *Reynand, P.*, Mon dernier Conseil des Ministres, s. 31—37. — *Lyantey, P.*, Révolutions et «victoires» orientales, s. 38—42.

Archiv für Rechts- und Socialphilosophie. Vol. 48:1962. N. 4. *Ehrlich, S.*, Les «groupes de pression» et la structure politique du capitalisme, s. 487—506. — *Stark, W.*, Die Einheit der Socialwissenschaften im Lichte der Wissenssoziologie, s. 525—538.

Archiv des Völkerrechts. 11. Band:1963. H. 1. *Schlochauer, H.-J.*, Das Verhältnis des Rechts der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, s. 1—34. — *Kaja, H.*, Neutralität und europäische Integration, s. 35—70.

Archiv des öffentlichen Rechts. 88. Band:1963. H. 2. *Kröger, K.*, Verfassungsrechtliche Grundfragen des Rechts der Beamten auf Parteipolitische Meinungsäußerungen, s. 121—158. — *Podlech, A.*, Der Gewissensbegriff im Rechtsstaat, s. 185—221.

Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Band 175:1963. H. 3. *Ollenburg, G.*, Anpassungsprozesse auf Partialmärkten und das Spinnweb-Theorem, s. 185—231. — *Vosgerau, H.-J.*, Wachstum, Zins und optimale Investitionsquote, s. 237—253.

Politische Vierteljahresschrift. 4. Jahrg.:1963. H. 2. *Arendt, H.*, Das Phänomen der Revolution, s. 116—149. — *Abendroth, W.*, Die soziale Struktur der Bundesrepublik und ihre politischen Entwicklungstendenzen, s. 150—167. — *Schmidtchen, G., und Noelle-Neumann, E.*, Die Bedeutung repräsentativer Bevölkerungsumfragen für die offene Gesellschaft, s. 168—195.

Zeitschrift für Politik. 10. Jahrg.:1963. H. 2. *Angermann, E.*, Das »Auseneinandertreten von Staat und Gesellschaft« im Denken des 18. Jahrhundert, s. 89—101.— *Kahn, A.*, Was heisst »christlich-sozial«? Zur Entstehungsgeschichte eines politischen Begriffs, s. 102—122. — *Herzog, R.*, Das Problem der staatlichen Autorität im westdeutschen Verfassungssystem, s. 145—161. — *Lütge, F.*, Parteigenosse — Nichtpartei-genosse, s. 170—191.

S. K.

för produktion och framåtskridande



Svenska Handelsbankens Stiftelse för Samhällsvetenskaplig Forskning

utdelar anslag för forskning rörande

internationella betalningar och kapitalrörelser
det inhemska betalningssystemet
penning- och kapitalmarknadsproblem
ekonomisk prognosteknik
samt andra områden av intresse för den svenska affärs-
banksverksamheten.

Beslut om utdelning fattas av en forskningsnämnd bestående av tolv ledamöter, varav rikets universitet och handelshögskolor utsett åtta och Svenska Handelsbankens styrelse fyra. Forskningsnämnden sammanträder som regel två gånger årligen, i maj och november.

Ansökan om forskningsanslag

ställs till Svenska Handelsbankens Stiftelse för Samhällsvetenskaplig Forskning och inges *senast den 1 november* i 14 exemplar till forskningsnämndens sekreterare, civilekonom Lars Blixberg, Svenska Handelsbanken, Stockholm 16.

I ansökan skall ingå en redogörelse för forskningsuppgiften, en arbetsplan med tidsschema samt en ekonomisk kalkyl. Om anslag för samma ändamål erhållits, sökts eller söks från annat håll skall detta anges.

Upplysningar

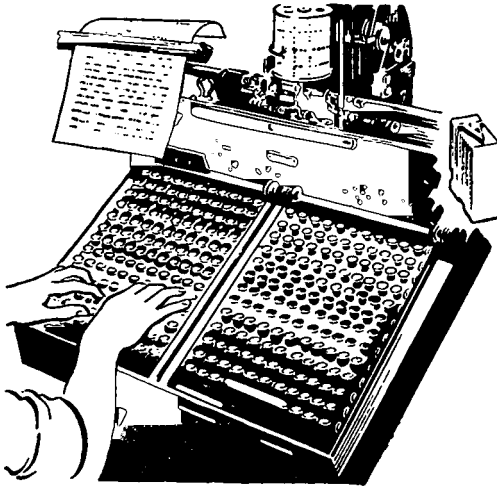
om forskningsnämndens verksamhet lämnas av civilekonom Blixberg (tel. 08/22 90 20) eller av docent Bengt Metelius (tel. 08/22 92 20).

SVENSKA HANDELSBANKEN

Aktiebolaget
CW K GLEERUP
Bokförlag

ÖRESUNDSVÄGEN 1 - LUND

Telefon 0412/175 00



Håkan Ohlssons
Boktryckeri
Lund

med hundra års
erfarenhet av
vetenskapligt tryck
Tel. 24 240

Nu i bokhandeln

Nils Herlitz

NORDISK OFFENTLIG RÄTT, III
Regeringsmakt och förvaltningsorganisation

Hft. 90:—

NORSTEDTS