

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

NY FÖLJD UTGIVEN AV
FAHLBECKSKA STIFTELSEN

ARGÅNG 67

1964

HÄFTE 4

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND
DISTRIBUTÖR: CWK GLEERUP

Detta häfte kostar kr. 8:—

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

kommer att under år 1964 liksom hittills innehålla dels vetenskapliga uppsatser i statsvetenskap, 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, HÅKAN 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 docent PÄR-ERIK BACK, Lund, 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 1964 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. Expeditionens och redaktionens adr.: Fack, Lund 5, tel. (0412) exp. 199 76, red. 199 77.

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

Lund jan. 1964.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL:

UPPSATSER:

SARLVIK, BO, Politisk rörlighet och stabilitet i valmanskåren	185
LINTON, HANS, Folkrättsliga förpliktelser och författningen	220
OLSSON, HENRIK A., »Den nya talmanskonferensen»	251

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN:

Samkristna skolnämndens namninsamlingsaktion	277
Gunnar Gerdner †. Av P.-E. BACK	290

LITTERATURGRANSKNINGAR:

Clarence Nilsson, Sam Stadener som politiker. Anm. av NILS ELVANDER	291
Leif Kihlberg, Karl Staaff, I-II. Anm. av MATS O. BÄCK	296
K. C. Wheare, Legislatures. Anm. av NILS STJERNQUIST	308
Sven Fockstedt, Afrikansk fackföreningsrörelse; Colin Legum, Panafrikanismen. Anm. av GÖRAN HYDÉN	309
Tidskriftsöversikt. Av SVEN KINNANDER	311

POLITISK RÖRLIGHET OCH STABILITET I VALMANSKÅREN*

Av Fil. lic. BO SÄRLVIK, Göteborg

Svensk politik har under de senaste decennierna givit ett intryck av en hög grad av stabilitet. Det långvariga socialdemokratiska regeringsinnehavet är kanske det mest påtagliga uttrycket för denna stabilitet, även om dess parlamentariska underlag tidvis varit mycket knappt eller utvidgats genom koalitionsbildning. I en vidare mening kan samma karakteristik sägas vara giltig för det politiska livet i övrigt. Politiska motsättningar har visserligen ingalunda saknats, men de har knappast fått en verkligt krisartad skärpa eller ens förhindrat ett långtgående samförstånd mellan partierna. Extrema riktningar har, möjligen med undantag för de kommunistiska valframgångarna vid andra världskrigets slut, vunnit endast obetydlig avslutning.

De politiska styrkeförhållandena i valmanskåren erbjuder en likartad bild av stabilitet i så måtto att förskjutningarna från val till val mestadels varit små, om man ser till fördelningen mellan å ena sidan de tre borgerliga partierna och å andra sidan det socialdemokratiska partiet.¹ (Jfr tabell 1.) Stabiliteten har emellertid inte varit så fullständig att den uteslutit intressanta politiska förändringstendenser. Den samlade borgerliga andelen av väljarna företedde sålunda en kontinuerlig ökning vid andrakammarvalen från 1948 till 1958, och samma tendens gjorde sig också gällande vid kommunalvalen från 1946 till 1958, fastän genomgående på en lägre nivå. Med avseende på hela följderna av valtillfällen under perioden är tendensen dock mera oregelbunden, eftersom den borgerliga röstandelen vid varje kommunalval varit lägre än vid närmast föregående andra-

* Manuskriptet till föreliggande uppsats färdigställdes i juli 1964.

¹ »Borgerlig» användes här som en sammanfattande beteckning för Högerpartiet, Centerpartiet och Folkpartiet. Beteckningen får väl på det hela taget anses vara vedertagen, ehuru förf. är medveten om att den inte är helt oomstridd i den politiska debatten.

kammarval. Från och med andrakammarvalet 1958 uppvisar istället det socialdemokratiska partiet en obruten serie av öknings fram till 1962 års kommunalval.

För såväl de tre borgerliga partierna tillsammans som för det socialdemokratiska partiet gäller, att den procentuella andelen av väljarna varierade mellan drygt 44 % och drygt 50 % från 1946 till 1962. Även om förskjutningarna från val till val kan sägas vara måttliga, har de sålunda rört sig vid gränsen för majoritetsbildning i valmanskåren. Att en rent borgerlig regeringsbildning ändå ej kom till stånd under perioden kan sålunda ej förklaras som enbart en följd av stabiliteten i väljarnas partifördelning. Därtill bidrog också tvåkammerssystemets funktionssätt och parlamentariska förhållanden, främst genom regeringskoalitionen av socialdemokrater och bondeförbundare 1951—1957 och genom att socialdemokratiska partiet i regeringsställning kunnat påräkna ett — visserligen osäkert — stöd från den kommunistiska riksdagsgruppen.

Tabell 1. Valen 1946—1962.

Val	Andel av avgivna röster i procent			Valdeltagande i procent av antalet röstberättigade
	Borgerliga partier *	Socialdemokratiska partiet	Kommunistiska partiet	
kommunalval 1946	44,1	44,4	11,2	72,0
andrakammarval 1948	47,5	46,1	6,3	82,7
kommunalval 1950	46,3	48,6	4,9	80,5
andrakammarval 1952	49,5	46,1	4,3	79,1
kommunalval 1954	47,7	47,4	4,8	79,1
andrakammarval 1956	50,3	44,6	5,0	79,8
andrakammarval 1958	50,4	46,2	3,4	78,5
kommunalval 1958	49,1	46,8	4,0	79,2
andrakammarval 1960	47,6	47,8	4,5	85,9
kommunalval 1962	45,7	50,5	3,8	81,0

* = Högerpartiets, Folkpartiets och Bondeförbundets/Centerpartiets sammanlagda andel av avgivna röster.

Källa: Sveriges officiella statistik. Allmänna val.

Något större än de hittills behandlade förskjutningarna är variationerna i Högerpartiets och Folkpartiets andelar av väljarrösterna. Skillnaden mellan den högsta och den lägsta procentuella andelen vid valen 1946—1962 utgör för Högerpartiet 8,1 och för Folkpartiet 8,8 procentenheter, medan den sammanlagda borgerliga röstandelen

under samma tid varierade inom en ram på 6,3 procentenheter. Folkpartiet uppnådde sin största andel av valmanskåren — 24,4 % — vid andrakammarvalet 1952 och sin lägsta vid 1946 och 1958 års kommunalval, med 15,6 % i båda de sistnämnda fallen. Högerpartiet hade störst framgång vid kommunalvalet 1958 (20,4 % av rösterna) och den svagaste anslutningen vid 1948 och 1950 års val (12,3 %).

Förhållandet mellan Folkpartiets och Högerpartiets utveckling kan i korthet beskrivas så, att Folkpartiet efter en kraftig ökning vid 1948 års val, då partiet uppnådde 22,8 %, stagnerade vid ungefär denna nivå till och med 1956 års val, medan Högerpartiet inledde en serie ökningsår med 1952 års val.² Därefter gick utvecklingen i motsatta riktningar för de två partierna vid 1958 års båda val och vid andrakammarvalet 1960. En stark nedgång för Folkpartiet vid valen 1958 åtföljes av en samtidig men något svagare frammarsch för Högerpartiet, medan 1960 års val medförde en viss återhämtning för Folkpartiet jämsides med en något mera markerad försvagning för Högerpartiet. Vid det följande kommunalvalet 1962 gick därefter båda partierna något tillbaka.

Till en del motsvaras denna utveckling av kompenserande ökningsår och minskningar av Bondeförbundets/Centerpartiets andel av väljarösterna. Förhållandet kommer väl till synes vid ett studium av förändringarna från 1946 till 1956 respektive från 1956 till 1960. Vid 1956 års andrakammarval uppnådde Högerpartiet och Folkpartiet sin högsta sammanlagda andel av valmanskåren med 40,9 %. Det innebar en ökning från 1946 med 10,4 procentenheter, men mot denna svarar en samtidig försvagning av Bondeförbundet från 13,6 % till 9,4 %, dvs. en minskning med 4,2 procentenheter.³ Vid 1960 års val gick Högerpartiets och Folkpartiets sammanlagda andel åter ned till 34 %. Till större delen kompenserades emellertid denna nedgång av en ökning på 4,2 procentenheter för Centerpartiet, som vid 1960 års val erhöll 13,6 % av väljarna.

Andrakammarvalen 1958 och 1960 utgör slående exempel på inbördes utjämnande förändringar i de borgerliga partiernas röstunderlag. Vid upplösningsvalet 1958 förlorade Folkpartiet ej mindre än 5,6 % av väljarösterna, men trots detta undergick de borgerliga partiernas samlade andel av valmanskåren ingen minskning. Vid

² Vid andrakammarvalen 1952 och 1956 var Folkpartiets andel av väljarna något högre, 24,4 % resp. 23,8 %, medan den var något lägre vid kommunalvalen 1950 och 1954, då den i båda fallen uppgick till 21,7 %.

³ Av Bondeförbundets tillbakagång hänförs endast 0,1 % till kommunalvalet 1950, då Folkpartiet försvagades utan någon samtidig ökning för Högerpartiets del.

1960 års val var det Högerpartiets tur att minska sin andel av väljarösterna med 3,9 %, men mer än hälften av förlusten kompensades av ökning för Centerpartiet och Folkpartiet. Trots att deras ställning i valmanskåren skiftat jämförelsevis starkt, har de borgerliga partierna i själva verket inte vid något av efterkrigstidens val presterat en samtidig frammarsch. Högerpartiet och Folkpartiet, som hela tiden befunnit sig i opposition, uppnådde endast vid valen 1952 och 1956 en samtidig ökning.

Stabiliteten i valmanskåren har sålunda varit vida mindre än vad som framkommer i *tabell 1*. Särskilt för Folkpartiets del är fluktuationerna i röstetalen impressiva, vilket framkommer mycket klart, om ökning och minskningar av röstantalet vid de olika valen beräknas i procent av partiets röstantal vid närmast föregående val tillfälle. Sålunda uppvisar Folkpartiet med detta beräkningssätt en röstökning med 70 % vid 1948 års val, en röstminskning med 24 % vid upplösningvalet 1958 och slutligen en ökning med 23 % vid 1960 års val.

Det är också tydligt att svängningarna i väljaropinionen till ej oväsentlig del rört sig mellan de borgerliga partierna. Förhållandet kan synas anmärkningsvärt med hänsyn till att den politiska striden under efterkrigstiden i så hög grad gällt socialdemokraternas ställning som regeringsparti. Samtidigt utgör det givetvis en del av förklaringen till att den politiska rörligheten i valmanskåren ej kom att medföra ett verkligt regimskifte.

I övrigt skall det politiska händelseförloppet här ej närmare beröras. De ur opinionsbildningssynpunkt viktigaste inslagen är ju väl kända: debatten om skattereformer och kristidsregleringar under de första efterkrigsåren, de häftiga borgerliga angreppen mot Centerpartiets regeringsmedverkan och kritiken mot bl. a. jordbrukspolitiken under koalitionstiden 1951—1957, meningsbrytningarna i tjänstepensionsfrågan och slutligen motsättningarna rörande socialpolitik och omsättningsskatt vid 1960 års val.

I stället skall ett försök göras att ytterligare belysa omfattningen av den politiska rörligheten i valmanskåren under periodens senare del. För det syftet skall vi utnyttja ett material av data, som avser förändringar i det individuella väljarbeteendet. I huvudsak har materialet erhållits genom en intervjuundersökning vid 1960 års val, vilken utförts av Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet i samarbete med Statistiska centralbyråns utredningsinstitut. Undersökningen utfördes genom intervjuer med 1.466 personer i ett

riksomfattande sannolikhetsurval, som är avsett att vara representativt för den röstberättigade befolkningen upp till 80 års ålder.⁴ Därutöver har röstlängderna begagnats för att komplettera intervju-materialet med information om de intervjuade personernas valdeltagande vid andrakammarvalet 1960 samt vid kommunalvalen 1958 och 1962. Dessutom har mantalsskrivningsuppgifter använts för att fastställa den geografiska mobiliteten inom urvalet.⁵ På några punkter skall också data från Statsvetenskapliga institutionens intervjuundersökning vid 1956 års val utnyttjas.⁶

Det valstatistiska material, som utnyttjats i den föregående framställningen, ger endast besked om *nettoeffekten* av alla förändringar i valmanskåren från val till val. I verkligheten har ju emellertid varje sådan nettoeffekt framkallats av väljarströmmar i olika riktningar och av olika karaktär. Den politiska rörligheten — i betydelsen av förändringar i individuellt väljarbeteende — kan uppdelas i två komponenter, nämligen dels övergångar av väljare mellan partierna, dels övergångar mellan röstning och icke röstning. I båda fallen är givetvis hela mängden av förändringar större än nettoresultatet med avseende på partiernas röstetal. Därtill kommer också omsättningen i valmanskåren till följd av mortalitet och nytillskott av väljare, som uppnått rösträttsåldern sedan föregående val. I sistnämnda hänseende får man dessutom räkna med att fördelningen av partisympatier liksom intresset för att utnyttja rösträtten bland de yngsta röstberättigade kan variera mellan valen.

Intervjuundersökningens material ger särskilda möjligheter att fastställa omfattningen av dessa komponenter i valmanskårens förändringar och att studera deras betydelse vid en serie av val. Samtidigt är intervjumaterialet dock behäftat med ofrånkomliga brister

⁴ En första redogörelse för undersökningsresultaten har publicerats i S. O. S. Allmänna val, Riksdagsmannavalet 1959—1960 II, Sthlm 1961. (Kapitlet »Intervjuundersökningen», sid. 48—65, vilket utarbetats vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.) En närmare redogörelse för urvalets beskaffenhet återfinnes i denna redogörelse. — Se även: Särllvik, B.: Porträtt av valmanskåren, TCO-tidningen 1961: 16.

⁵ Intervjumaterialet har också kompletterats med registerdata beträffande vissa andra variabler, vilka icke beaktas i den här framlagda delen av undersökningen; bl. a. har inkomstuppgifter hämtats från inkomsttaxeringslängderna och uppgifter om televisionsapparat innehav från licensregistret.

⁶ Jfr Westerstähl, J. och Särllvik, B.: Svensk valrörelse 1956. (Stencil 1957.) Data från 1956 års undersökning har också utnyttjats i bl. a. Särllvik, B.: Opinionsbildningen vid folkomröstningen 1957. Författningsutredningen IV, S. O. U. 1959: 10, Sthlm 1959 och Westerstähl, J. — Särllvik, B.: Svensk hjälp till mindre utvecklade områden. En attitydundersökning. (För: Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd till mindre utvecklade områden, stencil 1957.)

i tillförlitlighet, vilka måste minska säkerheten i resultaten. Det beror till en del på att materialet utgöres av ett tämligen litet stickprov men också på felkällor, som är direkt förbundna med intervju-metoden. Till sådana metodproblem blir det anledning att återkomma i det följande.⁷

Politisk rörlighet i valmanskåren 1956—1960

I undersökningens intervjuer ingick en serie frågor avsedda att ge så fullständig bild som möjligt av de intervjuades »röstningshistoria». Beträffande perioden 1956—1960 ställdes detaljerade frågor om såväl deltagande i varje enskilt val som partipreferensen vid de tillfällena, då den intervjuade uppgav sig ha röstat. Till komplettering ställdes därefter några mera allmänna frågor om eventuella övergångar mellan partier vid tidigare val och om de intervjuades röstningssätt vid det första valet de deltagit i.⁸ Det ligger i sakens natur att en på detta sätt erhållen information ej kan bli helt tillförlitlig i sina enskildheter. Minnesfel måste givetvis ha förekommit, men därutöver måste man också räkna med att svaren kan ha påverkats av

Tabell 2. *Partifördelningen bland röstande i intervjuurvalet och i hela valmanskåren vid kommunalvalen 1958 och andrakammarvalen 1960.*

	H	CP	FP	SD	K	Övr. *	Summa procent	Antal inter- vjuper- soner
Valmanskåren 1958	20,4	13,1	15,6	46,8	4,0	0,1	100,0	
Intervjuurvalet 1958	15	13	15	48	2	7	100	1.174**
Valmanskåren 1960	16,5	13,6	17,5	47,8	4,5	0,1	100,0	
Intervjuurvalet 1960	14	15	16	50	2	3	100	1.324

* = Ifråga om *valmanskåren* avses här »övrige partibeteckningar». För *intervjuurvalet* redovisas andelen personer, som inte lämnat uppgift om sitt partival, i denna kolumn.

** = Personer i intervjuurvalet, som inte var röstberättigade 1958, har uteslutits i denna tabellrad.

⁷ Liksom varje annat stickprov kan intervjuurvalet förväntas uppvisa av slumpen framkallade avvikelser från den representerade populationen. Uppgifter beträffande konfidensintervall och utfallet av signifikansberäkningar har inte intagits i denna redogörelse för undersökningsresultaten. En sammanställning av uppgifter angående konfidensintervall vid vissa procenttal och för vissa gruppstorlekar inom urvalet återfinnes i: Riksdagsmannavalen 1959—1960 II, sid. 53.

⁸ Genom välvilligt tillmötesgående av Svenska Institutet för Opinionsundersökningar och dess chef, direktör Sten Hultgren, fick förf. tillfälle att pröva en frågeserie av ungefär samma slag i en av SIFO:s undersökningar under hösten 1959. En sammanfattning av resultaten publicerades i en pressrapport från SIFO, daterad 9/8 1960.

att den intervjuade varit obenägen att lämna upplysningar om valskolkning eller ett partipolitiskt åsiktsbyte.⁹ Att urvalet inte kan ge en helt riktig bild av valmanskåren i dess helhet framgår redan av *tabell 2*. I denna jämföres partifördelningen bland de röstande i urvalet med motsvarande fördelning inom hela valmanskåren vid 1958 års kommunalval och 1960 års andrakammarval.

Som framgår av *tabell 2* är den socialdemokratiska andelen något för hög och den kommunistiska något för låg i intervjuurvalet; de båda avvikelserna utjämnar varandra i stort sett. Vidare kan man observera att Högerpartiets tillbakagång avspeglar sig i intervju-materialet endast som en svag tendens. Avvikelserna är dock inte så stora att de i och för sig behöver inge någon särskild tveksamhet beträffande urvalets representativitet. De har här framhållits endast för att understryka, att ett urval av denna begränsade storlek inte kan spegla förändringarna i valmanskårens partifördelning på något exakt sätt.¹⁰

Det förefaller sannolikt, att felkällorna på det hela taget verkar i den riktningen att stabiliteten i partisympatier och regelbundenheten i valdeltagandet inom urvalet blir överskattade. Bristerna i materialet motverkas å andra sidan av att valdeltagandet kontrollerats i röstlängderna för två av valen. Vidare kan man kanske anta, att i varje fall de rena minnesfelen beträffande partipreferensen vid tidigare val har gjort sig mest gällande, när det gällt att lämna upplysning om röstningssättet vid varje enskilt val, medan det varit lättare för de intervjuade att erinra sig att han eller hon bytt parti under loppet av en något längre tidsperiod. Eventuella partibytten vid något av de fyra valtillfällena 1956—1960 kan med andra ord återspeglas i intervjuvaren, även om de råkat bli placerade vid fel tidpunkt.

För att få fram en översiktlig bild av den politiska rörlighetens omfattning har företagits en bearbetning av hela materialet av data rörande väljarbeteendet vid de fyra valen 1956—1960. Resultaten härav redovisas i *tabell 3*. Bearbetningen omfattar de personer i

⁹ Vid röstlängdskontroll av intervjusvar i Statsvetenskapliga institutionens undersökningar från 1956, 1957 och 1960 har det genomgående konstaterats, att felaktiga svar beträffande valdeltagande är starkt koncentrerade till den kategori, som enligt röstlängden avstod från att rösta.

¹⁰ Det bör kanske påpekas, att intervjuurvalet inte är representativt för 1958 års valmanskår i alldeles samma mening som för 1960 års valmanskår. Personer som avlidit mellan 1958 och 1960 kan självfallet inte ingå i urvalet. Vidare blir den högsta åldersgränsen i urvalet 78 år istället för 80 år, när man går tillbaka till 1958.

1960 års intervjuurval, som var röstberättigade under hela perioden och deltog i åtminstone ett av valen.¹¹

I tabellens kolumner för de olika partierna innefattas samtliga väljare, som vid minst ett av valen givit sin röst åt respektive parti. Kolumnen »Borgerligt parti» visar den politiska rörlighetens omfattning bland alla väljare, som röstat borgerligt vid något av valen. Detta innebär givetvis att partibytarna måste förekomma i minst två av partiernas kolumner, och samtidigt att totalantalet personer i varje kolumn genomgående överstiger det antal röstande i urvalet, som partierna har haft vid något enskilt val. I tabellens summakolumn grundar sig procentfördelningen däremot på nettoantalet individer i varje kategori.

Som framgår av *tabell 3* har ungefär två tredjedelar av de röstande deltagit i samtliga val och dessutom konsekvent röstat på samma parti.¹² En knapp fjärdedel har stannat hemma vid ett eller flera val, men aldrig gått över från ett parti till ett annat.¹³ Partibytarna utgör 13 procent av samtliga röstande. Ungefär hälften av dem har rört sig endast mellan borgerliga partier, medan återstoden gått mellan borgerlig och socialdemokratisk röstning. En liten grupp har också växlat mellan kommunistisk och socialdemokratisk röstning. Kommunistpartiet har inte särredovisats i tabellen på grund av att antalet individer är mycket litet (kommunistiska väljare, som bytt parti, ingår i kategorien »övriga partibytare»). Ehuru det inte framgår av tabellen, har en del av dem som bytt parti också avstått från att rösta vid något av valen.

Tabellen vittnar om att stabiliteten i det socialdemokratiska partiets väljarunderlag var större än i de borgerliga partiernas. Det framgår också — och särskilt tydligt i tabellens kolumner för de borgerliga partierna var för sig och tillsammans — att skillnaden

¹¹ En liten kategori i materialet, bestående av intervjupersoner som inte lämnat uppgift om sin partipreferens vid något tillfälle då de röstat, har uteslutits vid bearbetningen.

¹² I båda de kategorier, som i tabellen betecknas med »röstade endast på ett parti», ingår en mindre grupp av personer, som inte lämnat helt fullständiga uppgifter om sitt röstningssätt. De har sålunda svarat »minns inte» el. dyl. beträffande något röstningstillfälle. Sådana ofullständigheter förekommer i 7 % av hela materialet; andelen är ungefär densamma för alla partier.

¹³ Såsom »sannolikt icke-röstande» vid 1956 års val och andrakammarvalet 1958 har räknats dels personer, som uttryckligen sade sig ej ha röstat, dels också personer som »inte visste» huruvida de röstade. Med denna definition klassificerades 12 % av urvalet som icke-röstande 1956 och 17 % som icke-röstande 1958; en stark avvikelse från motsvarande andel i valmanskåren föreligger alltså.

framkallas av det jämförelsevis betydande inbördes utbytet av väljare mellan Högerpartiet, Centerpartiet och Folkpartiet.

Tabell 3. Politisk rörlighet och stabilitet 1956—1960.

Väljarbeteende	Väljare som vid minst ett val röstade på					Samtliga röstande
	H	CP	FP	Borgerl. parti *	SD	
Röstade endast på ett parti och deltog i samtliga val	52	54	43	56	64	64
Röstade endast på ett parti men deltog ej i samtliga val	13	18	18	19	24	23
Röstade på olika partier, men bytte endast mellan borgerliga partier	30	16	23	13	.	6
Övriga partibytare	5	12	16	12	12	7
Summa procent	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Antal intervjupersoner	227	207	266	614	720	1.283

* = Röstade vid minst ett val på Högerpartiet, Centerpartiet eller Folkpartiet, dvs. samtliga intervjupersoner ingående i tabellens kolumner för ifrågasvarande partier.

Data från: valundersökning 1960.

Nettoeffekten av partibytarna kommer givetvis inte till uttryck i tabellen, och materialet är tyvärr alltför sprött för att tillåta en mera detaljerad analys av utvecklingen.¹⁴ Utöver vad som direkt framgår av tabellen kan det dock förtjäna att noteras att mer än hälften av dem, som bytte enbart mellan borgerliga partier, flyttade sina sympatier mellan Högerpartiet och Folkpartiet. I väljarströmmarna mellan de borgerliga partierna och socialdemokratiska partiet spelade högerväljare en mycket liten roll; endast 16 % av denna kategori av partibytare gav vid något tillfälle sin röst åt Högerpartiet.¹⁵

Till en del är den bild av rörligheten i partiernas väljarunderlag, som framkommer i *tabell 3*, betingad av de rådande styrkeförhållandena i det svenska partisystemet, dvs. uppdelningen i ett jämförelsevis mycket stort parti och vid sidan därav flera mindre partier. Även om ett fullständigt jämviktsläge skulle ha rått under hela perioden

¹⁴ En redovisning av förändringarna i röstningssätt från kommunalvalet 1958 till andrakammarvalet 1960 återfinnes i Riksdagsmannavalen 1959—1960, II, sid. 58—59.

¹⁵ Det är här fråga om till numerären små kategorier i urvalet. 80 intervjupersoner bytte enbart mellan borgerliga partier, därav 57 % enbart mellan Högerpartiet och Folkpartiet. 74 intervjupersoner bytte mellan borgerligt parti och socialdemokratisk röstning.

— till exempel genom att numerärt likstora strömmar av partibytare hade gått mellan partierna — skulle »omsättningen» i väljarunderlaget blivit proportionellt sett större för de borgerliga partierna än för det stora socialdemokratiska partiet.

En ännu mer markerad skillnad mellan socialdemokraterna och de borgerliga partierna framträder, om man med utgångspunkt från röstningssättet vid 1960 års val undersöker hur stor andel av partiernas väljare som över huvud taget hade röstat på något annat parti vid tidigare val.¹⁶ Nästan nio tiondelar av de socialdemokratiska väljarna vid 1960 års val uppgav sig aldrig ha röstat på något annat parti, medan motsvarande andel för de borgerliga partierna genomgående understiger 60 %. (Se tabell 4.) En motsvarande bearbetning av intervjuundersökningen vid 1956 års val ger som synes i huvudsak samma resultat.

Tabell 4. Tidigare röstning bland partiernas väljare vid 1960 och 1956 års val.

	Röstade 1960 resp. 1956 på:			
	H	CP/BF	FP	SD
Andel av resp. partis väljare 1960, som röstat på annat parti vid något tidigare val	41 %	42 %	47 %	11 %
Antal intervjupersoner	(181)	(194)	(212)	(663)
Andel av resp. partis väljare 1956, som röstat på annat parti vid något tidigare val	48 %	31 %	51 %	14 %
Antal intervjupersoner	(139)	(83)	(243)	(453)

Data från: valundersökning 1960 och valundersökning 1956.

Vi har redan funnit att skillnaderna ifråga om stabilitet i väljarunderlaget åtminstone till en del är betingad av partiväsendets struktur. Det svenska flerpartisystemet fungerar kort sagt så, att väljarna

¹⁶ Utöver den frågeserie, som ligger till grund för tabell 3, har i detta fall utnyttjats en serie frågor rörande tidigare röstningssätt. De intervjuade tillfrågades sålunda om sitt partival närmast före 1956 och därefter ställdes bl. a. följande frågor: »Har ni röstat på det partiet alla gånger förut, då ni röstat?» — (Om nej svar:) »Kommer ni ihåg när ni började rösta på det partiet? (När?)» — »Kommer ni möjligen ihåg vilket parti ni röstade på första gången ni röstade?». Motsvarande frågeserie i 1956 års undersökning var mindre detaljerad: »Har ni tänkt rösta på samma parti i år som senaste gången ni röstade?» — »Har ni röstat på det partiet alla gånger som ni röstat?» — »När gick ni över till det parti, som ni numera röstar på?» — »Vilket parti har ni röstat på förut?»

ungefär lika ofta skiftar partiloyalitet i valet mellan olika oppositionspartier som i valet mellan att stödja regeringspolitiken eller oppositionen. Att dessa förutsättningar för opinionsbildningen föreligger, synes påverka väljarnas attityder till partierna även i andra avseenden än de hittills berörda. Detta kan belysas med *tabell 5*, där det framgår att de socialdemokratiska väljarna i särskilt stor utsträckning känner sig som bestämda, »övertygade» anhängare av sitt parti.¹⁷ Den inbördes konkurrensen mellan flera borgerliga partier medför tydligen, att dessa partiers anhängare mindre ofta än socialdemokraterna känner stark lojalitet mot något bestämt parti. Särskilt låg är andelen övertygade partianhängare bland de folkpartistiska väljarna; det synes vara en rimlig tolkning, att partiets »mittenplacering» bidrar härtill. Den goda överensstämmelsen mellan resultaten från de båda valen 1956 och 1960 bekräftar betydelsen av långsiktigt verkande faktorer.¹⁸

Tabell 5. De »övertygade» anhängarnas andel av partiernas väljare vid 1960 och 1956 års val.

Andel av resp. partis väljare, som var »övertygade anhängare»	H	CP/BF	FP	SD
Valet 1960	43 %	42 %	26 %	60 %
Valet 1956	42 %	39 %	31 %	56 %

Intervjufrågans formulering: »En del är ju starkt övertygade anhängare till sitt parti. Andra är inte så starkt övertygade. Hör Ni själv till de starkt övertygade anhängarna till Ert parti?» Antalet intervjupersoner för resp. parti överensstämmer med det i tabell 4 angivna.

Data från: valundersökning 1960 och valundersökning 1956.

¹⁷ Campbell m. fl. har i en serie undersökningar använt begreppet »party identification» för att beteckna väljarens »affective orientation» i förhållande till ett politiskt parti och påvisat att såväl riktningen som graden av väljarnas känslomässiga engagemang utövar ett djupgående inflytande på perceptionen av det politiska skeendet och på väljarbeteendet i övrigt. Jfr Campbell, A. m. fl.: *The American Voter*, 1960, sid. 120 ff. Jfr även Särilvik, B.: *The Role of Party Identification in Voters' Perception of Political Issues: A Study of Opinion Formation in Swedish Politics 1956—1960*. (Uppsats för IPSA, V:th World Congress, Paris 1961. Stencil.)

¹⁸ Intervjufrågan ställdes vid 1956 års undersökning vid en intervju före valet. Vid 1960 års undersökning ställdes den till halva urvalet före valet och till den återstående urvalsdelen efter valet. I båda undersökningarna har intervjupersoner, som ändrade röstningsavsikt under valkampanjen, klassificerats såsom ej övertygade. Andelen »övertygade anhängare» steg 1960 från det första intervjutillfället till det andra för samtliga partiers väljare med undantag för högerväljarna; bland de sistnämnda var tendensen helt motsatt. Förf. avser att i en annan framställning behandla relationerna mellan partipreferens och andra attityder till olika sidor av det politiska systemet mera ingående.

Stabilitet och variationer i valdeltagande 1958—1962

Valdeltagandet och dess förändringar inom olika befolkningsgrupper hör till de områden, där man har tillgång till särskilt ingående information om väljarbeteendet genom att Statistiska centralbyrån sedan lång tid utfört omfattande undersökningar med utnyttjande av andrakammarvalens röstlängder.¹⁹ Till skillnad från de större röstlängdsundersökningarna innefattar emellertid materialet från intervjuundersökningen vid 1960 års val även data rörande det individuella väljarbeteendet vid en följd av val. Vi skall här utnyttja de från röstlängderna insamlade uppgifterna beträffande valdeltagande och »icke-röstning» för att fastställa vilket mått av stabilitet som förelåg i fråga om denna grundläggande form av politisk participation under perioden från kommunalvalen 1958 till 1962 års val. Med hjälp av det egentliga intervjumaterialet skall vidare belysas, hur variationerna i valdeltagande påverkat partiernas röstunderlag.

Liksom ifråga om partifördelningen föreligger en viss brist på överensstämmelse mellan intervjuurvalet och valmanskåren ifråga om valdeltagande, vilket är genomgående något för högt i urvalet. Till en del beror detta på att urvalet endast omfattar personer upp till 80 års ålder vid tiden för 1960 års val. Eftersom valdeltagandet för samma personurval följdes upp vid 1962 års val, kan följaktligen inte förstagångsväljare vid detta val ingå. I båda fallen uteslutes väljarkategorier med särskilt lågt valdeltagande.²⁰

En översiktlig bild av regelbundenheten i de röstberättigades valdeltagande vid de tre valen 1958—1962 ges i *tabell 6*. Tabellen innefattar samtliga personer i 1960 års intervjuurval, som var röstberättigade under hela perioden; förstagångsväljare vid 1960 års val och intervjupersoner, som avlidit mellan 1960 och 1962 har uteslutits. Urvalet har här uppdelats i socialekonomiska strata med användande av kriterier, som nära anknyter till socialgruppsklassificeringen i den offentliga valstatistiken. Socialgrupperna I och II har sålunda sammanförts till »medelklassen», och denna har uppdelats i företagare

¹⁹ S. O. S., serien Allmänna val. Redogörelserna innehåller uppgifter om valdeltagande inom socialekonomiska grupper samt redovisningar med uppdelning efter ålder, kön, civilstånd m. m. För valen 1911—40 bearbetades samtliga röstlängder. Därefter har undersökningarna grundats på stickprov, vilka omfattade 1/10 av de röstberättigade vid valen 1944—1958 och c:a 1/30 av de röstberättigade vid 1960 års val.

²⁰ Därtill kommer att ett visst »bortfall» har uppkommit i intervjuurvalet genom att ett antal personer av olika skäl inte kunnat intervjuas. Även i »bortfallet» ingår en jämförelsevis stor proportion av icke-röstande. Jfr Riksdagsmannavalet 1959—1960, II, sid. 51 f.

(exkl. jordbrukare), jordbrukare samt tjänstemän och andra anställda i de båda socialgrupperna.²¹ Något oegentligt används alltså »medelklass» här som en sammanfattande beteckning för alla yrkesgrupper utom arbetare. Vi har avstått från att särredovisa en särskild »överklass», helt enkelt därför att man ur bearbetningssynpunkt får alltför små kategorier i urvalet, om företagare- och tjänstemannagrupperna uppdelas med hjälp av sociala statuskriterier.²² Socialgrupp III (»arbetare») har delats i två ungefär likstora kategorier, som inte har någon motsvarighet i socialgruppsklassificeringen. En kategori har bildats av industri-, byggnads- och grovarbetare. Övriga arbetare — arbetare i handel, samfärdsl, jordbruk, husligt arbete och olika serviceyrken m. m. — har sammanförts till en kategori, som givetvis har heterogen sammansättning ur yrkessynpunkt.²³

Tabell 6. Deltagandefrekvens vid kommunalvalen 1958, andrakammarvalen 1960 och kommunalvalen 1962 inom vissa socialekonomiska strata och i hela intervjuurvalet.

Antal val i vilka de röster deltagit	»Medelklass»			Arbetare		Hela intervjuurvalet *
	Företagare	Jordbrukare	Tjänstemän m. fl.	Industri- byggnads- o. grovarb.	Övriga arbetare	
3	77	81	75	76	62	72
2	12	11	16	17	22	17
1	6	6	5	5	8	6
0	5	2	4	2	8	5
Summa procent	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Antal intervjupersoner	170	166	347	347	362	1.512 **

* Exkl. förstagångsväljare 1960 och personer i urvalet, som avled före 1962 års val.

** I denna kolumn — men ej i det övriga tabellmaterialet — ingår urvalets »bortfall», dvs. personer som av olika skäl ej blivit intervjuade.

Data från: valundersökning 1960.

²¹ Från och med 1952 års val har Statistiska centralbyrån upphört att utnyttja socialgruppsklassificeringen i de tryckta valstatistiska publikationerna; däremot föreligger motsv. bearbetningar för senare val i form av opublicerade »råtabeller». Jfr t. ex. Riksdagsmannavalen 1957—1958, II, sid. 84.

²² Jfr Bonham, J.: *The Middle Class Vote*, London 1954 (sid. 52—53).

²³ Vid klassificeringen har utnyttjats en inom Statistiska centralbyrån upprättad P. M. angående den i valstatistiken förekommande sociala yrkesgrupperingen m. m. Den i tabell 6 förekommande uppdelningen har åstadkommit genom sammanläggning av ett stort antal kategorier i den ursprungliga klassificeringen. Ej yrkesverksamma familjemedlemmar har förts till hushållsföreståndarens yrkesgrupp, vidare har gifta kvinnor här förts till makens yrkesgrupp även om de själva är yrkesverksamma. Pensionärer har klassificerats med hänsyn till tidigare yrke.

Inte fullt tre fjärdedelar av väljarna i de här behandlade åldersklasserna deltog, såsom framgår av tabellen, i alla de tre valen. Ungefär en fjärdedel avstod från att rösta vid minst ett av valen men utnyttjade ändå sin rösträtt vid något tillfälle. Kvantitativt har tydligen detta slag av förändringar i väljarbeteendet en betydligt större utbredning än förändringar, som tar sig uttryck i partibyte. Däremot finner man endast ett mycket tunt skikt — omfattande 5 procent — som förhöll sig helt passiva till politiken under hela perioden.

I den vetenskapliga litteraturen — liksom i valstatistiska publikationer — har det sedan länge uppmärksammats, att man kan påvisa samband mellan politisk participation och vissa betingande faktorer, som är förknippade med individens sociala miljö och livssituation. Kön, ålder, civilstånd och social status kan anföras som exempel på sådana betingande faktorer, vilka visat sig ha giltighet för ett flertal länder.²⁴ Bland dessa har socialekonomisk status ett särskilt intresse för föreliggande undersökning, eftersom partiuppdelningen inom den svenska valmanskåren i så hög grad följer socialekonomiska skiljelinjer.

Genom de valstatistiska urvalsundersökningarna är det ju väl känt, att valdeltagande vid andrakammarvalen brukar vara några procent lägre bland arbetare än bland tjänstemän och företagare. Den allmänt gjorda observationen, att valdeltagandet ökar med stigande social status bekräftas alltså, men skillnaderna är å andra sidan ganska måttliga. Förhållandet belyses i *tabell 7*.

Tabell 7. Valdeltagandet inom större yrkesgrupper vid andrakammarvalen 1952—1960. (Den förvärvsarbetande befolkningen och dennas familjemedlemmar, exkl. jordbruk med binäringar.)

	Män				Kvinnor			
	1952	1956	1958	1960	1952	1956	1958	1960
Företagare	85,3	86,2	83,3	91,1	83,3	84,2	81,4	90,6
Tjänstemän	87,0	87,6	84,2	91,6	84,4	84,1	80,2	89,9
Arbetare	79,9	80,8	79,2	87,6	77,5	78,7	76,5	87,0

Källa: S. O. S., Allmänna val.

I sitt arbete »Political Behavior» har Tingsten ansett sig kunna

²⁴ En sammanfattning av undersökningsresultat från olika länder återfinnes i: Lipset, S. M., *Political Man: The Social Bases of Politics*, 1960. Jfr också: Duverger, M.: *La Participation des femmes a la vie politique*, Paris 1955. Bland äldre litteratur kan särskilt nämnas: Tingsten, H.: *Political Behavior; Studies in Election Statistics*, Stockholm 1937.

visa att det ifråga om valdeltagandeförändringar föreligger en regelmässighet («the law of dispersion»), som innebär att en ökning av valdeltagandet — t. ex. inom valmanskåren som helhet — alltid åtföljes av minskning av skillnaderna mellan olika väljarkategoriernas deltagandefrekvens, medan däremot ett sjunkande valdeltagande leder till att sådana skillnader ökas. I sistnämnda fall skulle alltså valdeltagandet förväntas sjunka särskilt mycket inom väljarkategorier med jämförelsevis låg deltagandefrekvens i utgångsläget. Som Tingsten påpekar skulle ett sådant förhållande kunna få politiska konsekvenser i det svenska partisystemet på grund av olikheterna i partiernas sociala förankring.²⁵ I mindre preciserad form förekommer denna tankegång ganska ofta i den allmänna politiska debatten; man utgår då från att det socialdemokratiska partiet gynnas, om valdeltagandet blir högt men missgynnas om det blir lågt.

Tabell 7 ger i viss mån ett stöd åt Tingstens tes. Man finner t. ex. att skillnaden mellan arbetarnas och medelklassgruppernas deltagandefrekvens var särskilt liten vid 1960 års val, då valdeltagandet blev högre än vid något tidigare tillfälle. Ett exempel på en motsatt tendens utgör emellertid 1958 års val, då valdeltagandet sjönk något mera bland företagare och tjänstemän än bland arbetare.²⁶

Återvänder vi nu till *tabell 6* och den uppdelning i socialekonomiska strata, som där förekommer, visar det sig att skillnaderna i fråga om valdeltagande på det hela taget är mycket små. Ett undantag utgör dock kategorien »övriga arbetare», där deltagandefrekvensen är klart lägre än inom andra kategorier. Av speciellt intresse är en jämförelse med kategorien »industri-, byggnads- och grovarbetare», eftersom denna uppvisar ungefär samma valdeltagandenivå som medelklassväljarna. Samma skillnad mellan de båda kategorierna av arbetarväljare har tidigare framkommit i intervjuundersökningar i samband med 1956 års val och folkomröstningen i pensionsfrågan 1957. Samtidigt tycks »industri-, byggnads- och grovarbetare» kunna utskiljas som en i politiskt avseende särskilt homogen grupp

²⁵ Tingsten, H.: *Political Behavior*, Stockholm 1937, (sid. 230). »The law of dispersion» har enligt Tingsten giltighet icke endast för socialekonomiska grupper utan också för andra kategorier med olika deltagandefrekvens, t. ex. män resp. kvinnor och olika åldersgrupper. Jfr Håstad, E.: Några sifferreflexioner kring valet, *Statsvetenskaplig tidskrift* 1936, sid. 340—363.

²⁶ Ett annat exempel är 1948 års val, då valdeltagandet ökade kraftigt, men då ökningen var något större i socialgrupp II än i socialgrupp III bland såväl män som kvinnor; jfr *Riksdagsmannavalen 1945—1948*, sid. 67*.

med stark socialdemokratisk dominans.²⁷ Vid 1960 års val fick de borgerliga partierna endast 12 % av rösterna inom denna grupp, medan samma partier vann 23 % av väljarna bland övriga arbetare. (Jfr *tabell 17*.) Det skall ingalunda göras gällande att den här företagna uppdelningen av arbetarväljarna vilar på alldeles entydiga sociala statuskriterier. Inte desto mindre tycks den vara relevant vid ett studium av variationer i politiskt beteende.²⁸

En ytterligare belysning av valdeltagandets fluktuationer inom socialekonomiska strata ges i *tabell 8*, där den procentuella andelen ej röstande redovisas för vart och ett av de undersökta valen 1958—1962.²⁹ En sådan bearbetning har i detta fall ett särskilt intresse, eftersom valstatistiska urvalsundersökningar ej utföres vid kommunalvalen. Det bör emellertid understrykas, att de genom intervjuurvalet erhållna resultaten inte har så hög precision att de medger säkra slutsatser på grundval av små differenser mellan de fem yrkeskategorierna.

Tendensen i utvecklingen — sådana de avspeglas i intervjuurvalet — förtjänar ändå att noteras. Man finner sålunda att höjningen av valdeltagandet vid 1960 års val blev mest markerad i de båda arbetarkategorierna; den tendensen bekräftas ju också av en jämförelse med andrakammarvalet 1958 med hjälp av den valstatistiska urvalsundersökningen (se *tabell 7*). Dämpningen vid 1962 års val tycks däremot ha varit ungefär lika stor bland medelklassväljare som bland arbetareväljare, i båda fallen c:a 6 procent. Även i *tabell 8* framträder emellertid skillnaden »industri-, byggnads- och grovarbetare» och »övriga arbetare» i form av ett lägre valdeltagande

²⁷ Jfr Särllvik, B.: Opinionsbildningen vid folkomröstningen 1957, sid. 27. I 1956 års intervjuurval var valdeltagandet 88 % i socialgrupp II, 87 % i gruppen »industri-, byggnads- och grovarbetare» och 80 % bland »övriga arbetare». (Westerståhl, J.—Särllvik, B.: Svensk valrörelse 1956. Arbetsrapport I, 1957. [Stencil.]

²⁸ Jämförelsen mellan de båda kategorierna kan sägas vara diskutabel med hänsyn till att kategorien »övriga arbetare» är så heterogen till sin sammansättning. En detaljkontroll av undergrupper i materialet har emellertid företagits, och den bekräftar i huvudsak de här redovisade tendenserna. Dock kan nämnas, att kategorien stats- och kommunalanställda i lägre grad uppvisar ett röstnings-sätt, som ganska väl överensstämmer med industri-, byggnads- och grovarbetare. — Som exempel på underliggande sociala faktorer kan nämnas att gruppen »övriga arbetare» innefattar en jämförelsevis stor andel av personer med mycket låga inkomster. Valdeltagandet stiger med inkomstnivån såväl bland arbetare som inom andra yrkesgrupper. Vidare har de borgerliga partierna en något större anslutning bland arbetare med mycket låga inkomster än bland arbetare med högre inkomster. Jfr Riksdagsmannavalen 1959—1960, II, sid. 57 och 84.

²⁹ I detta fall ingår samtliga röstberättigade i urvalet vid resp. val i det bearbetade materialet.

inom den sistnämnda kategorien. Nedgången vid valet 1962 tycks dessutom ha varit jämförelsevis svag inom kategorien »industri-, byggnads- och grovarbetare».

Tabell 8. Andelen ej röstande inom socialekonomiska strata 1958—1960.

Val	»Medelklass»			Arbetare		Hela inter- vjuurvalet
	Företa- gare	Jordbru- kare	Tjänste- män	Industri- byggnads- o. grovarb.	Övriga arbetare	
1958	14%	13%	14%	16%	26%	17%
1960	10%	5%	9%	7%	15%	10%
1962	14%	11%	16%	11%	22%	16%

Data från: valundersökning 1960.

Med en mera elaborerad statusklassificering skulle det ha varit möjligt att avgränsa vissa mindre kategorier med extremt högt valdeltagande och hög social status, främst större företagare och högre tjänstemän.³⁰ Likaså kan en mera distinkt avgränsning av arbetargrupper med lågt valdeltagande uppnås, bl. a. genom att inkomstfaktorn beaktas. Tillsammans tagna vittnar dock tabellerna 6—8 om att deltagarfrekvensen inom en mycket bred sektor av valmanskåren uppnått en hög och jämn nivå, utan några avsevärda skillnader mellan olika yrkeskategorier. Andra sociala miljö- och rollfaktorer har i själva verket lika stor eller större betydelse för benägenheten att delta i politiska val, medan de däremot uppvisar mycket svagare samband med väljarnas partipreferens. Mest påfallande är kanske att gifta röstberättigade — inom alla yrkes- och åldersgrupper — uppvisar ett så klart högre valdeltagande än ogifta; vid 1960 års val röstade 92 % av de gifta röstberättigade, medan valdeltagandet bland ogifta och förut gifta stannade vid 74.³¹ Det jämförelsevis låga valdeltagandet bland de yngsta och de äldsta röstberättigade är ett annat exempel, även om orsaken i det sistnämnda fallet väl till stor del är sjuklighet och dylikt. Däremot har skillnaden mellan männens och kvinnornas valdeltagande numera nästan helt eliminerats i den svenska valmanskåren (jfr tabell 7).

Geografisk rörlighet hör också — ehuru detta är mindre väl känt — till de faktorer i livssituationen, som försvagar motivationen att delta i politiska val. Sambandet framkommer väl i tabell 9. Intervju-

³⁰ Jfr Riksdagsmannavalen 1959—1960, II, sid. 80, 1957—1958, II, sid. 58.

³¹ Jfr Riksdagsmannavalen 1959—1960, II, sid. 80—84.

urvalet har här uppdelats så att en kategori innefattar personer, som kvarbott i samma församling ända sedan 1946, medan de som flyttat under ifrågavarande period uppdelats efter tidpunkten för inflyttning till den senaste mantalsskrivningsförsamlingen. En flyttning innebär ju ofta att den röstande vid nästföljande val antingen får lämna sin röst i en ny vallokal eller också fortfarande är uppförd i röstlängden på sin gamla mantalsskrivningsadress. I båda fallen blir det något — fastän inte särskilt mycket — besvärligare än normalt för den röstberättigade att delta i valen. I *tabell 9* har tidsgränsen för flyttningar lagts så att den flyttande bör ha råkat ut för detta slags olägenhet vid åtminstone ett av valen 1958—1960.

Tabell 9. Geografisk rörlighet och deltagande i valen 1958—1960.

Antal val i vilka de röstberättigade deltagit	Har inflyttat 1957 eller senare	Har inflyttat 1947—1956	Har ej flyttat sedan 1946
3	64	82	80
2	24	12	10
1	8	4	5
0	4	2	5
Summa procent	100	100	100
Antal intervjupersoner	568	336	333

Data från: valundersökning 1960.³²

Som synes i *tabell 9* medför flyttning till en ny bostadsort (församling) en bestämd minskning av benägenheten att delta i närmast påföljande val. Effekten är emellertid inte bestående, vilket framgår av att de som inflyttat under åren 1947—1956 har ett lika högt och regelbundet valdeltagande som väljare med oförändrad bostadsort. Den närmast till hands liggande förklaringen är väl att sambandet betingas av de ovan nämnda tillfälliga olägenheterna vid själva röstavgivningen.³³ Resultaten återspeglar emellertid också ett mera kom-

³² Data angående flyttningar 1946—1960 har erhållits genom mantalsskrivningsuppgifterna i röstlängderna. På grund av att sådana uppgifter inte erhöles för intervjupersoner i Stockholms stad har denna del av urvalet måst utelämnas från det i tabellen bearbetade materialet. Endast flyttningar, som inneburit församlingsbyte har beaktats, och tidsuppgifterna avser det första mantalsskrivningsåret i den församling, där intervjupersonen bodde enligt 1960 års röstlängd. Uppgifter om senare flyttningar införskaffades i samband med röstlängdskontrollen av deltagandet vid 1960 års val. För sistnämnda period har det av praktiska skäl varit nödvändigt att behandla varje adressförändring som en flyttning, även om den inte inneburit församlingsbyte.

³³ Ett exempel på hur även tämligen obetydliga besvär i samband med röstavgivningen kan påverka valdeltagandet ges i: *Wahlen und Wähler in Westdeutschland*, utg. av E. Faul, Villingen Schwarzwald 1960. Förf. påvisar ett samband mellan deltagandefrekvensen och ganska små olikheter i avståndet till vallokalen.

plicerat sammanhang. Geografisk rörlighet är nämligen ofta ett uttryck för social mobilitet. De flyttande bör därför i förhållandevis stor utsträckning komma att utsättas för nya eller förändrade sociala normer för politiskt beteende i sin miljö. Därmed ökar också sannolikheten för att väljaren åtminstone temporärt kommer att uppleva en konflikt mellan inbördes motverkande förväntningar på gruppidentifikation och partiloyalitet. Man brukar använda begreppet »social cross pressure» (eller »korstryck») för att beteckna en sådan situation, och genom en mängd undersökningar har det dokumenterats att cross-pressure-situationen under vissa betingelser verkar dämpande på politiskt intresse och participation.³⁴ Det faller emellertid utanför ramen för föreliggande uppsats att närmare behandla sambandet mellan individ-grupprelationer och politiskt beteende.

Valdeltagande och partipreferens

Vi övergår nu till frågan om hur partiernas röststöd i valmanskåren har påverkats av förändringarna i valdeltagande. Den i tabell 10 redovisade bearbetningen utgör då en lämplig utgångspunkt. I tabellen har de fyra största partiernas anhängare vid 1960 års val fördelats efter sin partipreferens. Ej röstande 1960, som deltog i

Tabell 10. Partipreferens och valdeltagande vid kommunalvalet 1958, andrakammarvalet 1960 samt kommunalvalet 1962.

Antal val 1958—1962 i vilka resp. partis väljare deltog	Parti 1960 (1958)			
	H	CP	FP	SD
3	80	81	75	78
2	14	16	20	17
1	6	3	5	5
Summa procent	100 %	100 %	100 %	100 %
Antal intervjupersoner	175	193	214	653

Data från: valundersökning 1960.

³⁴ Begreppet »cross pressure» introducerades i: Lazarsfeld et al.: *The People's Choice* (2nd ed. 1952). En mera fullständig teoretisk behandling ges bl. a. i: Lane, R. E.: *Political Life; Why People get Involved in Politics* (1959), sid. 197 ff. Himmelstrand har ingående analyserat sambandet mellan olika typer av cross-pressure-situationer, personlighetsegenskaper och valdeltagande. Himmelstrand, U.: *Social Pressures, Attitudes and Democratic Processes* (Uppsala 1960), sid. 303 ff. Jfr även Särllvik, B.: *Opinionsbildningen vid folkomröstningen 1957*, sid. 56. Betr. sambandet mellan social mobilitet och valdeltagande se: Allardt, E.: *Social struktur och politisk aktivitet. En studie av väljaraktiviteten vid riksdagsvalen i Finland 1945—54* (Helsingfors 1956), sid. 137. Tingstens »law of the social centre of gravity» kan ses som en mera speciell formulering av cross-pressure-teorien, jfr dens.: *Political Behavior*, sid. 230.

kommunalvalet 1958, har fördelats med hänsyn till partipreferensen vid detta tillfälle. Dock har — liksom i flertalet följande tabeller — förstagångsväljare vid 1960 års val och personer i urvalet, som avlidit efter 1960, uteslutits från bearbetningen. Det ligger i sakens natur att personer, som avstod från att rösta vid båda valen 1958—1960 eller inte givit någon upplysning om sin partisympati, inte heller kan ingå i tabellen.

Om deltagandefrekvensen vid denna serie av val betraktas som ett mått på en mera allmän »röstningsbenägenhet», leder *tabell 10* till slutsatsen, att inga större skillnader föreligger härvidlag mellan väljare med olika partisympatier. Det är att märka, att resultaten borde ha tett sig annorlunda, om något av partierna generellt sett skulle ha gynnats av ett högt valdeltagande och missgynnats av ett lågt valdeltagande. Undersökningsperioden innefattar ett val med extremt högt valdeltagande — och röstningssättet vid detta ligger ju i huvudsak till grund för partiuppdelningen i tabellen — samt två omgivande val, då deltagandet nådde en för efterkrigstiden mera normal nivå. Om ett eller flera av partierna hade varit speciellt känsligt för förändringar i den allmänna valdeltagandenivån, borde det ha kommit till synes i form av en lägre andel anhängare, som deltog i samtliga val.

Röstningsbenägenhet och politiska attityder

William A. Glaser har i arbetet »Public Opinion and Congressional Elections» gjort fluktuationerna i det amerikanska valdeltagandet till föremål för en ingående analys, och han har därvid också på ett klagörande sätt utformat ett teoretiskt underlag för denna typ av undersökningar. Ungefär samtidigt har Angus Campbell framlagt en studie av hur de häftiga omkastningarna i den amerikanska valmanskåren från 1948 till 1952 och från 1956 till 1958 framkallades av väljarströmmar såväl mellan partierna som mellan röstning och icke-röstning.³⁵ Ehuru Campbells undersökning i mindre grad än Glasers har karaktären av en formaliserad teori, när de båda författarna mycket likartade resultat.

Några huvudpunkter, som ingår i såväl Glasers som Campbells resonemang, skall här refereras i kortfattad form. Båda författarna

³⁵ Glaser, W. A.: Fluctuations in Turnout, i: McPhee, W. N.-Glaser, W. A. (red.): Public Opinion and Congressional Elections (1962). — Campbell, A.: Surge and Decline; A Study of Electoral Change, Public Opinion Quarterly XXIV (1960), sid. 397—418.

synes göra en distinktion mellan å ena sidan mera långsiktigt verkande motivation att delta i politiska val och å andra sidan motivation för att utöva rösträtten, som direkt kan härledas ur stimuli framkallade av kampanjsituationen vid varje enskilt val. Den sistnämnda faktorn kan givetvis variera i styrka — vissa val kommer allmänt att uppfattas som särskilt dramatiska eller avgörande, medan andra ter sig mindre intresseväckande. Den långsiktiga motivationen — som vi här kan benämna röstningsbenägenheten — är däremot betingad av sociala normer och rollförväntningar eller mera beständiga politiska attityder, t. ex. graden av intresse för politisk verksamhet över huvud taget. De båda typerna av motivation samspelar: ju svagare en väljares röstningsbenägenhet är, desto starkare stimuli måste kampanjsituationen frambringe för att han skall finna tillräckliga skäl för att utnyttja sin rösträtt vid ett visst givet val. Ju starkare röstningsbenägenheten är, desto mindre betydelse får variationer i kampanjsituationen från val till val; om röstningsbenägenheten är tillräckligt stark, kommer även en matt valkampanj att utgöra ett tillräckligt stimulus för att få väljarna att delta i valet. Glaser påvisar med ett modellresonemang, vilket belägges av intervjudata såväl hos Glaser som hos Campbell, dels att denna relation föreligger, dels att den måste medföra starkare fluktuationer i deltagandet från val till val i en väljarkategori med genomsnittligt svagare röstningsbenägenhet än i en kategori med högre röstningsbenägenhet.³⁶

I sin analys av valen under »Eisenhowereran» påvisar Campbell slutligen ett samband mellan deltagandenivå och valutslag: De spänningsfyllda presidentvalen 1952 och 1956 mobiliserade i högre grad än de mindre färgstarka »mellanvalen» väljare med låg röstningsbenägenhet och svag partiloyalitet åt någondera hållet. Just inom denna väljarkategori visade det sig vidare, att den aktuella kampanjsituationen utövade störst inflytande på väljarnas kandidatval. Deltagandestegringen vid presidentvalen förstärkte därigenom framgången för republikanerna, som på grund av sin presidentkandidats attraktivitet gynnades av kampanjsituationen, liksom samma parti förlorade mest på nedgången i väljarintresse vid kongressvalen två år senare. I »The American Voter» har Campbell *et al.* fullständigt bilden genom att visa hur graden av intresse och bestämdhet i parti-

³⁶ Glasers teori innebär, såsom framgår av det ovan anförda, en vidareutveckling av Tingstens »Law of dispersion».

preferensen samvarierar med valdeltagande i det individuella väljarbeteendet.³⁷

I Sverige har valdeltagandet stabiliserats vid en högre nivå än i USA, fluktuationerna är svagare och skillnaderna mellan olika befolkningsgrupper mindre. Inte desto mindre riktar Campbells och Glasers undersökningar uppmärksamheten mot politiska attitydfaktorer, som har giltighet även vid ett studium av svensk politik. Även om endast små olikheter ifråga om röstningsbenägenhet framträdde vid jämförelsen mellan partiernas anhängare (*tabell 10*), har man att räkna med betydande individuella variationer ifråga om intresse och engagemang i det politiska ställningstagandet. Skillnaderna från val till val ifråga om tendensen i valutslagen vittnar också om att kampanjsituationen växelvis gynnat eller missgynnat olika partier. Begreppet »valvind» har ju sedan länge ingått i svensk politisk vokabulär. Med utgångspunkt från den allmänna teoretiska ram, som här angivits, kan man då dra den slutsatsen, att ett parti, som under en viss valrörelse kommer att framstå som särskilt attraktivt eller framgångsrikt, får större förmåga att mobilisera sympatisörer med låg röstningsbenägenhet till att delta i valet än ett parti, som genom kampanjsituationen försatts i underläge.³⁸

Vi skall därför på svenska intervjudata pröva två hypoteser, vilka båda kan härledas ur Campbells och Glasers teorier: (1) Ju starkare politisk motivation — i form av intresse för det politiska skeendet och övertygelse i partipreferensen — väljaren har, desto större blir

³⁷ Campbell söker i »Surge and Decline» i första hand att förklara de cykliska svängningarna mellan republikanska och demokratiska framgångar vid presidentval och »mellanval» till kongressen 1948—1960; på grund av det låga valdeltagandet betecknar han därvid även 1948 års presidentval som ett »low-stimulus election». — Även ifråga om motivationen för de röstades val mellan partier och kandidater skiljer Campbell mellan långsiktigt och kortsiktigt verkande faktorer. Campbell urskiljer därvid främst »party identification» såsom en mera beständig motivation till skillnad från aktuella kampanjfrågor och kandidaternas personlighet. — Beträffande sambandet mellan valdeltagande och politiska attityder, se: *The American Voter*, sid. 96 ff. — Glaser framlägger — delvis i hypotesform — samma slutsatser som Campbell, se »Public Opinion and Congressional Elections», sid. 44 ff.

³⁸ En teori av denna innebörd har tidigare framlagts i: Westerståhl, J.-Särlvik, B.: *Svensk Valrörelse 1954. Icke-röstning. Mediastudier*, (Göteborg 1956, stencil), sid. 2—10. Campbell och Glaser behandlar endast effekten av förändringar ifråga om det totala valdeltagandet. Man behöver emellertid endast göra antagandet att en given kampanjsituation stimulerar det politiska intresset inom vissa befolkningsgrupper men icke inom andra — t. ex. på grund av den dominerande kampanjfrågorna — för att finna att teorien kan generaliseras till att gälla även då den allmänna deltagandenivån förblir oförändrad. På liknande sätt kan partiernas »potentiella» anhängare med låg röstningsbenägenhet reagera olika på samma kampanjsituation.

röstningsbenägenheten.³⁹ (2) Övergångar mellan röstning och icke-röstning inom valmanskåren från ett val till ett annat åstadkommer ett nettoresultat, som väger över till förmån för partier, som gynnas av den allmänna tendensen i valutgången.

Röstningsbenägenhet, politiskt intresse och övertygelse

Såsom ett mått på politiskt intresse användes i *tabell 11* ett enkelt index för kampanjintresse under valrörelsen 1960. Indexet är så konstruerat, att det sammanfattar graden av aktivt informations-sökande genom TV/radio-lyssnande, läsning av politiskt material i dagspressen, läsning av valbroschyrer och deltagande i politiska diskussioner i gruppmiljön. Kategori 1 innefattar intervjuade med låg grad av exposition ifråga om alla dessa informationsvägar, medan de intervjuade i kategori 4 uppvisar hög grad av exposition med avseende på minst tre av faktorerna.⁴⁰

I tabellens översta rad anges den procentuella andelen av varje kategori, som deltog i samtliga de tre undersökta valen. I nästa rad har detta kriterium kombinerats med data, som erhållits genom att de intervjuade ombads att själva bedöma sin röstningsbenägenhet. De fick därvid ange, om de vid tidigare val brukat rösta »alltid, nästan alltid, bara ibland eller aldrig». Procentsiffrorna visar den andel, som röstat regelbundet 1958—1962 och dessutom uppgav sig alltid ha röstat vid tidigare val, då de haft rösträtt. Slutligen anges också den procentuella andelen intervjuade, som icke röstade vid något val 1958—1962.

Resultaten i *tabell 11* bekräftar den uppställda hypotesen (1) såtillvida, att väljare med utpräglat hög respektive utpräglat låg grad av intresse skiljer sig från genomsnittsnivån ifråga om deltagandefrekvens under perioden 1958—1962. När en längre tidsperiod tages i beaktande genom de intervjuades egna bedömningar av sina valdeltagandevanor, framträder som synes ett markantare samband längs hela det kontinuum, som indexet för kampanjintresse representerar. Inte minst intressant är emellertid, att tabellen också visar vilken liten utbredning en rent apolitisk inställning har inom den svenska val-

³⁹ Såsom Glaser påpekat kan detta samband inte förväntas vara lineärt; se Glaser, *op. cit.*, sid. 21 ff.

⁴⁰ För var och en av de fyra variablerna har kriterier för »hög exposition» definierats. Index för »kampanjintresse» grundar sig helt enkelt på en klassificering efter antalet sådana kriterier för hög exposition, som de intervjuade uppfyllt. Det metodiska förfaringssättet förbigås här, eftersom förf. avser att behandla detta i annat sammanhang. Av samma skäl förbigås här frågan om effekten av den starka ökningen av TV-spridningen under åren närmast före 1960 års val.

manskåren. Inte ens inom den femtedel av materialet, som nästan helt avstår från att söka sig till politiska informationskällor under valrörelsen, utgör de permanent icke-röstande mer än 8 %.

Tabell 11. »Kampanjintresse» 1960 och valdeltagandefrekvens 1958—1962.

Andel av resp. kategori som:	Kampanjintresse				Samtliga *
	Lågt 1	2	3	Högt 4	
deltog i alla tre valen 1958—1962	60%	71%	75%	83%	73%
deltog i alla tre valen 1958—1962 och »alltid röstat»	39%	50%	61%	70%	56%
ej deltog i något av valen 1958—1962	8%	5%	3%	1%	4%
Antal personer	263	361	347	394	1:365

* Förstagångsväljare 1960 och personer i urvalet, som avlidit efter 1960 års val, ingår ej i tabellen.

Data från: valundersökning 1960.

Vi kan också utgå från väljarnas attityder till partipolitiskt omstridda frågor för att erhålla ett mått på styrka i motivationen för röstning. Ju mera bestämt och fullständigt väljare med borgerlig orientering ogillar den förda politiken, desto angelägnare kan de antagas bli att ge sin röst för ett regeringsskifte. Omvänt bör röstningsbenägenheten bland socialdemokratiska väljare stiga med ökande grad av anslutning till regeringspolitiken. En bekräftelse härpå framkommer i *tabell 12*, där de intervjuades inställning till regeringspolitiken bestämts med hjälp av ett index, som sammanfattar svaren på tio politiska åsiktsfrågor.⁴¹ Endast de fyra största partiernas anhängare ingår här i materialet.⁴²

Trots att variablerna »kampanjintresse» och »inställning till regeringspolitiken» måste ha influerats av väljarnas reaktioner inför

⁴¹ Indexet för inställning till regeringspolitiken har bildats genom en sammanläggning av två attitydindex, varav det ena mäter inställning till social välfärdspolitik och det andra uppskattning av resp. misstroende mot regeringspolitikens verkningar på ett antal områden, som en stor del av valmanskåren haft direkt kontakt med (bostadsbrist, full sysselsättning etc.). I båda fallen har indexen bildats genom en summering av intervjusvar, som tilldelats vikterna +1, 0 och -1. De båda grundläggande attitydmåtten beskrivs i Särllvik, B.: *The Role of Party Identification in Voters' Perception of Political Issues*.

⁴² I övrigt har dessutom — liksom i *tabell 10* — förstagångsväljare och personer i urvalet, som avlidit efter 1960, uteslutits vid bearbetningen.

Tabell 12. *Inställning till regeringspolitiken och röstningsbenägenhet bland borgerliga och socialdemokratiska väljare.*

<i>Borgerliga väljare</i>	Starkt borgerl.	Övervägande borgerlig	Ambivalent el. överv. socialdem.
Procentuell andel av resp. kategori, som röstade vid alla val 1958—1962 och »alltid röstat»	68%	58%	49%
Antal intervjupersoner	185	219	178
<i>Socialdemokratiska väljare</i>	Starkt socialdem.	Övervägande socialdem.	Ambivalent el. överv. borgerlig
Procentuell andel av resp. kategori, som röstade vid alla val 1958—1962 och »alltid röstat»	69%	63%	45%
Antal intervjupersoner	214	278	161

Data från: valundersökning 1960.

1960 års valrörelse, vittnar resultaten i *tabellerna 11—12* om att de också är mycket nära relaterade till mera beständiga attityder med inflytande på deltagarfrekvensen vid en följd av val. Detsamma syns gälla den förut nämnda intervjufrågan beträffande väljarnas »övertygelse» i sin partipreferens. Samma fråga utnyttjas på nytt i *tabell 13*, där den för att nyansera bilden kombinerats med en intervjufråga om intresse för politik. Den sistnämnda frågan grundar sig också på en självbedömning, genom att de intervjuade fick ange, om de betraktade sig som »mycket, ganska, inte särskilt eller inte alls» intresserade av politik. Kategorien »intresserade» i tabellen innefattar personer, som ansåg sig vara »mycket» eller »ganska» intresserade av politik.

Tabell 13 ger en ytterligare bekräftelse på den hypotes (1), som vi här avser att pröva. Övertygade partianhängare har klart större röstningsbenägenhet än partiernas mera svala sympatisörer. Skillnaden kvarstår, men blir något svagare, om man bortser från väljarnas självuppskattning av sitt tidigare valdeltagande. Av de övertygade partianhängarna deltog 86 % i undersökningsperiodens samtliga val, medan motsvarande andel bland övriga väljare var 76 %. Även beträffande de resultat, som redovisas i *tabell 11* gäller ju för övrigt, att de attitydbetingade differenserna i deltagandefrekvens 1958—1962 är tämligen måttliga. Med hänsyn till den totalt sett höga deltagandenivån är detta emellertid vad man har anledning att förvänta i en undersökning, som inte är särskilt inriktad på att utskilja små grupper med särpräglade levnadsvillkor eller personlighetsegenskaper.

Tabell 13. »Övertygelse» i partipreferens, politiskt intresse och röstningsbenägenhet.

Andel av resp. kategori, som röstade vid alla tre valen 1958—1962 och »alltid röstat». (Antalet intervjupersoner anges inom parentes.)

	Övertygade	Ej övertygade
Intresserade	75 % (346)	56 % (219)
Ej intresserade	67 % (247)	51 % (404)
Samtliga	72 % (593)	53 % (623)

I tabellen ingår endast röstande vid 1960 års val, som lämnat uppgift om sin partisympati. Förstagångsväljare 1960 och personer i urvalet, som avlidit efter 1960, har uteslutits.

Data från: valundersökning 1960.

Vi har hittills behandlat politiska attityder och sociala miljöfaktorer utan att beakta samspelet mellan dem. Att ett sådant samspel äger rum får anses givet. Här skall emellertid endast en aspekt något beröras, genom att vi åter anknyter till *cross pressure*-teorien. På grund av vårt partisystems sociala struktur kan det nämligen förutsättas, att medelklassväljare med socialdemokratiska sympatier och borgerligt sinnade arbetarväljare förhållandevis ofta är utsatta för *cross pressure*, och då i form av en konflikt mellan individens politiska inställning och den dominerande politiska orienteringen inom det egna socialekonomiska skiktet.⁴³ Man kan då uppställa den kompletterande hypotesen, att röstningsbenägenheten bör bli jämförelsevis låg inom just de nämnda kategorierna. Den i tabell 14

Tabell 14. Politisk orientering, social status och röstningsbenägenhet.

Andel av resp. kategori, som:	Borgerliga Medelklass Arbetare		Socialdemokrater Medelklass Arbetare	
	deltagit i alla tre valen 1958—1962	82%	65%	79%
deltagit i alla tre valen 1958—1962 och »alltid röstat»	64%	39%	61%	60%
Antal intervjupersoner	464	118	163	490

Data från: valundersökning 1960.

⁴³ I strikt mening definierar de båda angivna kriterierna inte en *social cross pressure*-situation, eftersom de inte är tillräckliga för att fastställa, att individen verkligen utsättes för konkurrerande grupptryckningar. Hypotesen förutsätter endast att sannolikheten för att individen utsättes för *cross pressure* i detta fall är större än då partipreferensen överensstämmer med den gängse inom resp. socialekonomiska grupp. Jfr Lane, R. T.: *Political Life*, sid. 198; se även: Campbell, A. et. al.: *The American Voter*, sid. 80—81.

redovisade bearbetningen har utförts för att pröva denna hypotes.⁴⁴

Hypotesen får som synes bekräftelse så till vida att arbetarväljare med borgerliga sympatier företer en bestämt lägre röstningsbenägenhet än övriga kategorier. Att motsvarande differens inte framträder för de socialdemokratiska medelklassväljarnas del kan givetvis betingas av att en sådan kombination av politisk attityd och social status i själva verket inte leder till cross pressure. En annan — och kanske mera sannolik — förklaring kan vara, att väljare i denna kategori upplever ett starkare tryck från den sociala normen, att man *bör* utöva sin rösträtt, och därför inte reagerar på en konflikt-situation genom valskolkning.

Den egentliga innebörden av begreppet social *cross pressure* är ju, att man därmed anger vissa betingelser i gruppmiljön, som befrämjar uppkomsten av attitydkonflikt i anslutning till röstningsbeslutet. I en rad undersökningar har det påvisats att en sådan attitydkonflikt — oavsett om den kan härledas ur gruppåtryckningar eller ej — inte endast medför försvagad politisk participation utan också leder till större obeständighet i åsiktsbildningen, d. v. s. benägenhet att uppskjuta röstningsbeslutet och att skifta partipreferens.⁴⁵ På grund härav kan man också uppställa hypotesen, att ett samband föreligger mellan politisk åsiktsrörlighet och låg röstningsbenägenhet.⁴⁶ Hypotesen får ett visst stöd i intervjumaterialet. Av väljare, som alltid röstat på samma parti, deltog 62 % i samtliga de tre valen 1958—1962 och uppgav sig dessutom alltid ha röstat vid tidigare val, medan motsvarande andel bland dem, som vid något tillfälle bytt parti, var 54 %.⁴⁷ Sambandet framträder här inte särskilt starkt, men det är knappast heller att vänta, eftersom partiskifte och valskolkning åtminstone till en del kan uppfattas som alternativa reaktioner på samma typ av konfliktsituationer.⁴⁸

⁴⁴ Röstande vid 1960 års val har uppdelats med hänsyn till partipreferens vid detta val, medan ej röstande uppdelats efter röstningssättet vid 1958 års kommunalval. Vid bearbetningen har uteslutits kommunistiska väljare, personer som ej lämnat någon upplysning om sin partisympati, förstagångsväljare 1960 och personer i urvalet, som avlidit efter 1960.

⁴⁵ Campbell *et al.* definierar cross pressure enbart i termer av attitydkonflikt; se *The American Voter*, sid. 81—88. Jfr även Campbell *et al.*: *The Voter Decides* (1954), sid. 157 ff. och 183.

⁴⁶ Samma hypotes kan härledas ur Glasers teori, se *Public Opinion and Congressional Elections*, sid. 50.

⁴⁷ Eftersom intervjuuppgifterna delvis hänför sig till partibyten ganska långt tillbaka i tiden, har i denna bearbetning endast medtagits personer, som uppnådde rösträttsålder 1954 eller tidigare. Personer som inte lämnat uppgift om sin partisympati vid något tillfälle eller aldrig röstat har uteslutits. Antal intervju-personer i kategorien »ej partibytare» är 818 och i kategorien »partibytare» 335.

⁴⁸ En jämförelse kan här göras med resultat från Statsvetenskapliga institu-

I den mån partibyte är ett uttryck för en svag röstningsmotivation, har man emellertid anledning att förvänta, att röstningsbenägenheten skall betingas av ett samspel mellan politiskt intresse och beständighet i partisympati. För väljare, som inte känner sig bundna till ett bestämt parti, bör nämligen ett starkt intresse för det politiska skeendet som sådant motverka benägenheten att avstå från röstning. Å andra sidan bör brist på politiskt intresse dämpa röstningsbenägenheten även bland väljare, som aldrig finner skäl att byta parti. Ett sådant mönster framkommer också i *tabell 15*, där väljarna uppdelats såväl med hänsyn till stabiliteten i deras partipreferens som efter graden av politiskt intresse (jfr *tabell 11*). Kombinationen av starkt

Tabell 15. *Stabilitet i partipreferens, politiskt intresse och röstningsbenägenhet.*

Andel av resp. kategori, som röstade vid alla tre valen 1958—1962 och »alltid röstat». (Antalet intervjupersoner anges inom parentes.)

Kampanjintresse	Har alltid röstat på samma parti	Har bytt parti
Starkt	70 % (471)	61 % (189)
Svagt	52 % (352)	46 % (147)

Kampanjintresse: starkt = kategori 3—4 och
svagt = kategori 1—2 i tabell 11.⁴⁹

Data från: valundersökning 1960.

tionens lokala intervjuundersökning i Göteborg i samband med kommunalvalet 1954. Tre kriterier, vilka visade sig vara korrelerade med såväl politisk åsiktsrörlighet som icke-röstning vid 1954 års val, definierades: (1) flyttning sedan 1952; (2) avvikande partipreferens i förhållande till övriga familjemedlemmar eller de flesta av väljarens närmaste bekanta; (3) bedömningen att ett regeringsskifte icke skulle medföra »stor förändring». I undersökningen definierades vidare en kategori »rörliga väljare» omfattande personer, som bytte parti sedan föregående val, personer som avsåg att byta parti men sedan ej röstade samt personer, som var tveksamma under kampanjen, men sedan återgick till det tidigare partiet eller ej röstade. Sammanlågdes de »rörliga väljarna» med icke-röstande till en gemensam kategori, visar det sig, att 58 % av denna uppfyllde *minst två* av de ovan angivna kriterierna. Motsvarande siffra för röstande med stabil partipreferens var 35 %. (Antalet intervjupersoner är 67 resp. 209 i de båda jämförda kategorierna.) För enbart »rörliga väljare» var andelen, som uppfyllde minst två kriterier 58 % och för ej röstande 62 %. Andelen ej röstande av »rörliga väljare» var 22 %, medan 10 % av de åsiktsmässigt stabila väljarna avstod från att rösta (antalet personer i resp. kategori var 45 resp. 231). Jfr Särllvik, B.-Westerståhl, J.: Svensk valrörelse 1954, Arbetsrapport I. (Göteborg 1955, stencil). Jfr även redogörelse för undersökningen i Särllvik, B.: Valrörelsen och väljarna, Tiden 1955.

⁴⁹ Samma mönster framkommer, om de intervjuades självbedömning av sitt politiska intresse införes som mått på intresse (jfr tabell 13). Av väljare, som alltid röstat på samma parti och säger sig vara »mycket» eller »ganska» intresserade av politik, hade 69 % hög röstningsbenägenhet enligt ovan angivna kriterier, medan andelen var 50 % bland ointresserade partibytare.

politiskt intresse och oföränderlig partiloyalitet åstadkommer som synes den högsta röstningsbenägenheten, medan den lägsta förekommer bland väljare, som på en gång är ointresserade och politiskt rörliga. Även på denna punkt leder analysen sålunda fram till resultat, som står i god överensstämmelse med den inledningsvis uppställda hypotesen (1) om sambandet mellan röstningsbenägenhet och politiska attityder.

Valdeltagande och valutslag

Vilka verkningar på valutslaget har då de individuella växlingarna mellan valdeltagande och icke-röstning fått? För att besvara den frågan skall här företas en närmare analys av utvecklingen vid valen 1960, 1962 och 1956. Det måste emellertid förutskickas att väljarströmmarna inom valmanskåren i dess helhet motsvaras av numerärt små kategorier i intervjuurvalen från 1956 och 1960, och underlaget för analysen blir därför oundvikligen ganska bräckligt. För att ändå undvika en alltför långtgående uppdelning av materialet, har de borgerliga partiernas anhängare sammanförts till en gemensam kategori vid bearbetningen. Analysen har också begänsats till att endast belysa hur styrkeförhållandet mellan de borgerliga partierna tillsammans och socialdemokratien har påverkats av fluktuationerna i valdeltagandet.

Vid andrakammarvalet 1960 övergick 12 % av de vid föregående val röstberättigade från valskolkning vid kommunalvalet 1958 till röstning, medan 4 % förändrade sitt beteende i motsatt riktning. I *tabell 16 A* redovisas den politiska åsiktsfördelningen inom båda dessa kategorier liksom bland väljare, som röstade vid båda tillfällena. Röstande vid 1960 års val har fördelats efter sin partipreferens vid detta val, medan de icke röstande uppdelats efter sin röstning vid kommunalvalet.⁵⁰ Valdeltagandestegringen medförde ett nettotillskott av såväl borgerliga som socialdemokratiska väljare, och i tabellens tredje rad anges den procentuella fördelningen av detta nettotillskott. (Antalet bortfallna röstande har subtraherats från antalet nytillkommande dels för varje kategori, dels för totalantalet, varefter procentberäkningen gjorts på restsiffrorna.) I nettotillskottet väger givetvis de nytillkomna väljarna särskilt tungt, eftersom de är mera än tre gånger så många som de tidigare röstande, vilka avstod från att rösta 1960. Partierna fick också en förstärkning av första-

⁵⁰ Intervjupersoner, som inte givit upplysning om sin partipreferens, har utslutits vid denna bearbetning.

Tabell 16. *Partifördelning bland röstande och ej röstande vid valen 1958—1960, 1960—1962 och 1954—1956.*

	Bor- gerlig	Partipreferens Social- dem.	Kom- mun.	Summa procent	Antal inter- vjupers. resp. nettoförändr. i absoluta tal
A. Valen 1958—1960					
Röstade både 1958 och 1960: partifördelning 1960	47	51	2	100 %	1.081
Röstade 1958, men ej 1960: partifördelning 1958	42	54	4	100 %	48
Röstade 1960, men ej 1958: partifördelning 1960	41	57	2	100 %	152
Partifördelning i netto- tillskottet 1960*	40	59	1	100 %	+ 104
Partifördelning i nettotillskott inkl. förstagsväljare 1960	39	61	0	100 %	+ 146
B. Valen 1960—1962					
Röstade både 1960 och 1962: partifördelning 1960	45	53	2	100 %	1.134
Röstade 1960, men ej 1962: partifördelning 1960	50	48	2	100 %	124
Partifördelning av beräknat nettobortfall av väljare 1962**	55	44	1	100 %	— 76
Partifördelning av beräknat nettobortfall av väljare 1962, inkl. bortfall gm mortalitet och nytillskott av förstagsväljare	74	24	2	100 %	— 51
C. Valen 1954—1956					
Röstade både 1954 och 1956: partifördelning 1956	49	49	2	100 %	841
Röstade 1954, men ej 1956: partifördelning 1954	34	62	4	100 %	85
Röstade 1956, men ej 1954: partifördelning 1956	62	38	—	100 %	61

* På grund av ökat valdeltagande.

** På grund av minskat valdeltagande.

Data från: välundersökning 1960 och valundersökning 1956.

gångsväljare, och i tabellens fjärde rad har dessa adderats till det nettotillskott, som uppkom genom förändringar i valdeltagandet.

Ehuru de relevanta kategorierna i tabellen är numerärt små, framkommer i tabellen en tendens, som överensstämmer med den tidigare uppställda hypotesen (2): Socialdemokraterna, som totalt sett förstärkte sin ställning något vid 1960 års val, gynnades genom netto-

effekten av förändringar i valdeltagandet.⁵¹ Effekten förstärktes genom nytillskottet av förstagångsväljare.

Vid 1962 års val sjönk valdeltagandet, samtidigt som den socialdemokratiska röstandelen ökade jämförelsevis starkt. Utvecklingen avspeglas i intervjuurvalet så, att 8 % övergick från tidigare röstning till valskolkning och 3 %, som avstod från att rösta 1960, kom till vallokalerna 1962. Eftersom vi inte har tillgång till intervjudata beträffande partipreferensen vid valet 1962, kan materialet inte analyseras på samma sätt som för 1960. Vår hypotes (2) får emellertid ett visst stöd, om andelen förutvarande borgerliga är högre bland 1962 års valskolkare än bland dem som röstade både 1960 och 1962. Såsom framgår av *tabell 16 B* är detta också fallet. Om man utgår från att den procentuella partifördelningen bland tidigare icke-röstande var densamma 1962 som i motsvarande kategori 1960, kan även effekten av nettobortfallet beräknas; denna framgår också av *tabell 16 B*. I tabellens tredje rad redovisas slutligen en beräkning, där det förutsattes att nytillskottet av förstagångsväljare 1962 hade samma storlek och fördelning som 1960. Samtidigt har avgången av väljare genom mortaliteten beaktats, och de avlidna har då fördelats efter sin röstning 1960. Genom båda dessa beräkningar framkommer som synes en markerat ogynnsam tendens för de borgerliga partierna; den borgerliga andelen av nettobortfallet av väljare är klart större än andelen av de kvarstående väljarna.

För att också kunna jämföra med ett val, då socialdemokratien var det förlorande partiet, går vi nu tillbaka till 1956. Det socialdemokratiska partiet minskade då sin röstandel i jämförelse med såväl kommunalvalet 1954 som andrakammarvalet 1952, samtidigt som valdeltagandenivån uppvisade en svag höjning (se *tabell 1*). För en analys av utvecklingen kan här utnyttjas data från 1956 års valundersökning.

I materialet från 1956 års undersökning har endast deltagandet i andrakammarvalet detta år kontrollerats i röstlängderna, medan data rörande röstningssättet 1954 grundar sig på intervjuuppgifter. Följden blir att intervjuurvalet ger en icke obetydlig överskattning av deltagandet i 1954 års val, och materialet lämpar sig därför icke helt för en nettoeffektsberäkning. En helt entydig tendens fram-

⁵¹ Andelen socialdemokrater är visserligen i intervjumaterialet endast obetydligt högre bland de tidigare valskolkarna än bland tidigare röstande, som övergick till icke-röstning, men »balansen» uppkommer här genom skillnaden i storlek mellan de två kategorierna.

kommer emellertid ändå i *tabell 16 C*. Den största andelen väljare med socialdemokratiskt röstningssätt återfinnes bland dem, som deltog i 1954 års val men valskolkade 1956, medan anslutningen till socialdemokratien vid valet 1956 är klart svagast inom kategorien tidigare ej röstande. Bland de regelbundet röstande befinner sig andelen socialdemokratiska sympatisörer på en mellannivå.⁵² Materialet ger sålunda vid handen, att den borgerliga frammarschen vid 1956 års val förstärktes genom den här studerade formen av förändringar i röstningsbeteendet.

Utgångspunkten för den här företagna analysen var hypotesen (2), att den politiska nettoeffekten av växlingarna i väljarbeteende mellan deltagande och passivitet vid valen skulle pendla åt samma håll som den allmänna tendensen i valutslaget. För fullständighetens skull bör det kanske påpekas, att hypotesen— i den form den givits i föreliggande uppsats — inte nödvändigtvis förutsätter att den allmänna valdeltagandenivån förändras. Om väljarströmmarna i de båda riktningarna har olika partisammansättning, uppkommer en politisk nettoeffekt redan vid oförändrat valdeltagande.⁵³

Med avseende på fördelningen mellan socialdemokraterna och de borgerliga partierna har hypotesen nu prövats på tre val, som representerar olika kombinationer av förändringar i fråga om den allmänna deltagandenivån och partiernas röstutveckling. I alla de tre fallen har framkommit en tendens i den riktning, som hypotesen förutsäger.⁵⁴ Det skall inte förnekas, att slutsatsen grundar sig på

⁵² Eftersom valmotgången 1956 drabbade båda partierna i regeringskoalitionen, kan en beräkning av samma slag för de båda partierna tillsammans vara av intresse. Det visar sig då att koalitionspartierna tillsammans fick 58 % av de väljare, som röstade vid båda valen. Bland tidigare röstande, som stannade hemma 1956, var de båda partiernas andel så hög som 74 %, medan de endast fick 48 % av rösterna bland de tidigare icke-röstande, som deltog i 1956 års val. Tendensen i tabellen kvarstår alltså, om man ser till regeringspartiernas gemensamma röstutveckling.

⁵³ Jfr ovan sid. 22, not 38.

⁵⁴ Hypotesen får också stöd av en undersökning rörande valskolkningen inom olika socialekonomiska grupper i Göteborgs stad 1952 och 1954, som utförts vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg. Undersökningen grundar sig enbart på uppgifter från röstlängderna beträffande ett sannolikhetsurval av personer, som valskolkat vid något av valen. Valdeltagandet i Göteborgs stad var i det närmaste oförändrat från 1952 till 1954, men den politiska tendensen i valutslagen var klart olikartad. Folkpartiet, som 1952 vunnit en betydande framgång, minskade starkt sitt röstetal 1954, samtidigt som socialdemokraterna presterade en stor röstökning. — Undersökningsmaterialet fördelade sig så, att ungefär en tredjedel valskolkade vid båda valen, medan en tredjedel röstade 1952 och den återstående tredjedelen röstade 1954. I undersökningen prövades bl. a. hypotesen, att den kategori, som röstade 1952 men deltog i 1954 års val, skulle innefatta en större andel arbetarväljare än den kategori, som röstade vid det första valet

numerärt mycket små differenser i materialet, och i själva verket är de båda intervjuurvalen otjänligt små med hänsyn till syftet för analysen.⁵⁵ Man bör emellertid hålla i minnet, att de verkliga förändringarna i röstfördelningen också hade karaktären av små marginella förskjutningar, vilka dessutom till en del måste ha framkallats av andra faktorer än valdeltagandet.

Strukturell stabilitet i partisystemet

Till bilden av den svenska valmanskåren hör slutligen också den stabilitet, som präglar partiernas förankring i bestämda socialekonomiska strata. I sina huvuddrag är ju partisystemets sociala struktur väl känd.⁵⁶ Socialdemokraterna har vid val efter val vunnit omkring tre fjärdedelar av sin röststyrka från arbetargrupperna, liksom Bondeförbundet och senare Centerpartiet hämtat merparten av sina röster från jordbrukarbefolkningen. Högerpartiet och Folkpartiet, vilkas sociala underlag till stor del är gemensamt, har båda sin tyngdpunkt i medelklassgrupperna utanför jordbruket. Inom »övre medelklassen» har Högerpartiet dock en klar övervikt.⁵⁷

Överensstämmelsen mellan socialekonomisk stratifiering och partiuppdelning är dock ingalunda fullständig. Vid valen 1956 och 1960 rekryterades ungefär var fjärde respektive var femte borgerlig väljare

men avstod vid det senare. Det skulle alltså innebära att den starkast socialdemokratiska socialgruppen tillfördes ett tillskott av röstande 1954, medan ett nettobortfall uppkom i de mera borgerliga medel- och överklassgrupperna. Hypotesen bekräftades så till vida att andelen socialgrupp III var 68 % bland de icke-röstande 1952, som röstade 1954 (880 personer i urvalet) och 64 % bland de röstande 1952, som ej röstade 1954 (1.028 personer). Se: Westerståhl, J.-Särilvik, B.: Svensk Valrörelse 1954. Icke-röstning. Mediastudier. (Göteborg 1956, stencil. Bearbetningen av valdeltagandeundersökningen utfördes av K. Hugosson.)

⁵⁵ Sannolikheten för att en hypotes, som härletts ur en bestämd teori, skall bekräftas av »slumpen» minskas givetvis väsentligt, om det — såsom här är fallet — kräves, att den skall få stöd genom tre skilda prövningar och med utnyttjande av två olika sannolikhetsurval. Jfr: Almond, G. A.-Verba, S.: *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, (1963), sid. 253 ff.

⁵⁶ En detaljerad redovisning av relevanta data återfinnes i: Riksdagsmannavalen 1959—1960, II, sid. 48 ff. En omfattande ekologisk studie av sambandet mellan röstfördelning och socialgruppsammansättningen inom valkretsarna framlägges i: Jansson, C. G.: *Mandatfördelning och regional röstfördelning*. (Sthlm 1961). En metod att med ekologiska data studera utvecklingstendenser ifråga om partiernas styrka inom olika sociala strata och vissa resultat rörande den nuvarande partistrukturens uppkomst behandlas i: Carlsson, G.: *Partiförskjutningar som tillväxtprocesser*, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1963: 2—3.

⁵⁷ I 1960 års material utgjorde »övre medelklassen» (socialgrupp I) 27 % av högerväljarna, medan 49 % kom från »lägre medelklassen» (exkl. jordbrukare). Av de folkpartistiska väljarna kom 58 % från »lägre medelklassen» (exkl. jordbrukare), medan den näst största gruppen var arbetare, som utgjorde 28 %. Från »övre medelklassen» kom 9 % av folkpartiväljarna. 15 % av högerväljarna och 4 % av folkpartiväljarna var jordbrukare.

från arbetargrupperna, och omkring en fjärdedel av de socialdemokratiska rösterna kom från medelklassen. Bilden kan också nyanteras med hjälp av mera elaborerade stratifieringskriterier. Redan en uppdelning av medelklassväljarna i företagare och löntagare visar sålunda att det socialdemokratiska röststödet är koncentrerat till den senare kategorien. Inte heller arbetarklassen är politiskt homogen. Såsom ovan nämnts finner man ju en särskilt stark anslutning till socialdemokratien inom kategorien »industri-, byggnads- och grovarbetare». En ytterligare specificering är möjlig, men skall inte företagas i föreliggande uppsats. Avsikten är här endast att rikta uppmärksamheten på en intressant aspekt av partisystemets struktur, nämligen den påtagliga stabilitet, som förelegat även i fråga om partiuppdelningen inom större socialekonomiska strata.⁵⁸

Materialet från intervjuundersökningarna vid riksdagsmannavalen 1956 och 1960 har i *tabell 17* sammanställts för att belysa denna aspekt.⁵⁹ Med hänsyn till likheten i det socialekonomiska underlaget har Högerpartiet och Folkpartiet i tabellen sammanförts till en grupp, och samma förfaringssätt har företagits ifråga om socialdemokrater och kommunister. Därmed underlättas också en jämförelse med motsvarande data från 1957 års folkomröstning i tjänstepensionsfrågan, vilka även införts i tabellen.⁶⁰ Materialet hänför sig ju till en tämligen kort tidsperiod, men det har samtidigt en betydande spännvidd, eftersom det omfattar två val med helt motsatta tendenser i valutfallen.

Stabiliteten i partiernas väljarunderlag inom de olika sociala grupperna är det mest framträdande draget i tabellen. Samma mönster återkommer också i röstfördelningarna från folkomröstningen om tjänstepensionsfrågan, ehuru »linje» 1» i stort sett genomgående fick en lägre röstandel än den som socialdemokraterna och kommunisterna tillsammans uppnått vid 1956 års andrakammarval. Förskjutningar saknas dock inte helt. Sålunda avspeglar materialet Centerpartiets ökade förmåga att attrahera väljare utanför jordbrukarbefolkningen vid 1960 års val. Socialdemokraternas frammarsch —

⁵⁸ Data och analys beträffande de första efterkrigsvalen återfinnes hos: Ingulfsson, H.-Hagman, R.: De svenska partiernas sociala och andra grundvalar, i: Håstad, E. (red.): Gallup och den svenska väljarkåren. Några studier om opinionsmätningar. (Uppsala 1950).

⁵⁹ Den socialekonomiska klassificeringen i *tabell 17* har gjorts på samma sätt som i *tabell 6*.

⁶⁰ Data har hämtats från en av Statsvetenskapliga institutionen utförd intervjuundersökning, se: Särllvik, B.: Opinionsbildningen vid folkomröstningen 1957, S. O. U. 1959: 10.

liksom Högerpartiets och Folkpartiets tillbakagång — från 1956 till 1960 kommer också till synes. Ingenting i materialet ger emellertid vid handen, att det här var fråga om en mera väsentlig socialdemokratisk »inbrytning» i medelklassgrupperna eller någon större ökning av medelklassinslaget i partiets väljarunderlag. Om man ser till röstutvecklingen för alla partierna, ger tabellen snarast en intresseväckande anvisning om att pendlingen i valutslagen gör sig gällande inom alla eller flertalet socialekonomiska skikt i valmanskåren.

Tabell 17. Politisk åsiktsriktning inom socialekonomiska strata 1956—1960.

1956 och 1960 riksdagsmannaval	Höger- partiet o. Folk- partiet	Center- partiet	Social- dem. o. Kom- mun.	Uppg. sagn./ blank- röst.	Summa procent	Antal inter- vjupers.
1957 folkomröstning	Linje 3	Linje 2	Linje 1			
<i>Företagare</i> (exkl. jordbrukare)						
1956	74	4	17	5	100 %	98
1957	61	22	11	6	100 %	90
1960	60	15	20	5	100 %	156
<i>Jordbrukare</i>						
1956	35	48	14	3	100 %	133
1957	31	56	7	6	100 %	108
1960	22	69	8	1	100 %	162
<i>Tjänstemän m. fl.</i>						
1956	64	1	32	3	100 %	245
1957	55	8	32	5	100 %	245
1960	55	5	37	3	100 %	340
<i>Industri-, byggnads- och grovarbetare</i>						
1956	13	0	85	2	100 %	223
1957	10	6	77	7	100 %	215
1960	9	3	84	4	100 %	337
<i>Övriga arbetare</i>						
1956	29	4	63	4	100 %	270
1957	24	15	54	7	100 %	167
1960	14	9	72	4	100 %	329
<i>Hela intervjuurvalet</i>						
1956	39	9	49	3	100 %	969
1957	34	17	43	6	100 %	825
1960	30	15	52	3	100 %	1.324

Data från: valundersökning 1956, folkomröstningsundersökning 1957, valundersökning 1960.

FOLKRÄTTSLIGA FÖRPLIKTELSER OCH FÖRFATTNINGEN

Av Jur. kand. HANS LINTON, Stockholm

ett genomgående drag i äldre tiders grundlagar var uppfattningen om statens absoluta suveränitet i förhållande till omvärlden. Den naturliga följderna av en sådan föreställning har ofta blivit, att fastställandet av statens inre kompetensförhållanden för grundlagstiftaren tilldragit sig det huvudsakliga intresset, medan däremot statens relationer till andra statsbildningar underkastats en mera bristfällig reglering med sikte främst på en funktionsfördelning mellan olika utåt framträdande statsorgan. Sveriges nu gällande författning synes härvidlag inte utgöra något undantag. Bestämmelserna i 1809 års regeringsform kan nämligen inte ge tillfredsställande svar på de problemkomplex, som först i en senare tid aktualiserats till följd av den snabba utvecklingen på det internationella samarbetets område, såsom ifråga om de europeiska integrationssträvandena.

Inom en gemensam europeisk marknad med EEC och dess med vittgående befogenheter utrustade organ och myndigheter såsom en härför prominent företrädare har det sålunda varit ofrånkomligt att denna organisations förordningar och beslut i åtskilliga fall kunnat komma att strida mot det nationella suveränitetsbegreppet i medlemsstaternas grundlagar. Med nödvändighet torde därför — i den mån så ej redan skett — berörda stater stå inför en anpassning i någon form till dessa speciella förhållanden.

Sverige har som bekant ansökt om associering till EEC och kan i anledning härav i en framtid komma att ställas inför de här berörda konstitutionella problemen.

Den förevarande frågan som bl. a. inrymmer en så betydelsefull omständighet som ett ställningstagande till en grundlagsändring torde kunna belysas ur flera aspekter. I det följande skall under särskilda avsnitt så långt möjligt redovisas ämnet närmare berörande omständigheter.

Delegationsproblemet enligt gällande svensk grundlag. De bestämmelser enligt grundlagen som för vårt lands vidkommande är gällande ifråga om landets möjligheter att kunna ansluta sig till mellanstatliga organisationer samt formerna härför med hänsynstagande jämväl till den omständigheten att en anslutning av denna karaktär nära nog undantagslöst torde ske i form av överenskommelser med övriga till organisationen anslutna stater, regleras av regeringsformens § 12. Av stadgandena i denna paragraf, som sålunda reglerar de högsta statsorganens medverkan vid överenskommelser med främmande makter, framgår bl. a. att Konungen efter statsrådets hörande äger ingå vissa överenskommelser av omnämnt slag utan riksdagens medverkan i sådan fråga som helt faller inom Konungens befogenhetsområde. Annorlunda är förhållandet beträffande överenskommelser i angelägenheter ifråga om vilka riksdagen enligt grundlagen är tillförsäkrad medinflytande. Avses exempelvis att förbinda Sverige till stiftande av lag som icke kan komma till stånd utan samfällt beslut av Konung och riksdag, eller avses en prestation av ekonomisk natur, som kräver riksdagens medverkan eller också en på densamma ankommande beskattningsåtgärd, måste en dylik överenskommelse föreläggas riksdagen för dess godkännande. Något hinder för landet att inträda i internationell sammanslutning kan ej utläsas ur här relaterat stadgande.

Av det anförda får emellertid ej dragas den slutsatsen att möjligheten för de högsta statsorganen att genom överenskommelse med främmande makter binda Sverige vid deltagande i internationella organisationer vore oinskränkt. Genom grundlagen har befogenheten att stifta lag, bevilja skatter o. s. v. på visst sätt fördelats mellan Konung och riksdag. Härigenom har en maktbalans etablerats i samhället. Icke ens om Konung och riksdag är ense därom kan grundlagens bud åsidosättas.¹ Man bör därför uppställa den begränsningen i Konungens och riksdagens befogenheter för ingående av traktater att desamma ej får resultera i beslut som medför något åsidosättande av grundlagens regler. Man urskiljer några kompetensstadganden i RF som härvidlag är av särskilt intresse. Främst märkes bestämmelsen i RF § 4, på grund av vilken Konungen äger allena styra riket enligt RF:s föreskrifter, vidare innehållet i RF § 57, där beskattningsmyndigheten tillägges riksdagen, samt RF § 87 om s. k. samfällad lagstiftning. Betydelsefull i sammanhanget är även RF § 14,

¹ Herlitz: »Svenska statsrättens grunder», s. 16 o. 21.

behandlande Konungens befälsmakt. Till dessa stadganden blir det tillfälle att återkomma här nedan.

Ett med den föregående frågeställningen besläktat spörsmål är, huruvida ett statsorgan äger delegera sig genom grundlagen tillagd befogenhet. Vore så fallet skulle man utan att bryta mot något grundlagsstadgande i realiteten kunna avlägsna sig ganska långt från den av grundlagsstiftaren avsedda ordningen, samtidigt som goda möjligheter skulle tillskapas att lösa den inledningsvis skisserade konflikten mellan grundlagsstadganden och överstatliga bestämmelser.

Av doktrinen att döma är möjligheten till delegation enligt den svenska grundlagen begränsad. Herlitz² gör i förevarande sammanhang en jämförelse mellan å ena sidan privaträttsliga rättigheter som rättsinnehavaren äger bruka efter eget gottfinnande, utnyttja eller icke utnyttja, och å andra sidan statsrättsliga »rättigheter». Som exempel på dessa senare nämnes riksdagens »rätt» att anvisa anslag, Konungens »rätt» att utnämna ämbetsmän o. s. v. Fråga är i det senare fallet om rättsliga befogenheter, vilka skall begagnas i statens tjänst. Lika litet som myndigheterna äger företaga annat än vad grundlagarna anförtrott dem kan det, som sålunda är åt dem anförtrott överlämnas åt andra.³

Uttryckligt stadgande om delegation återfinnes i RF § 89, där det föreskrives att Konungen äger överlåta åt riksdagen att besluta gemensamt med Konungen ifråga om den s. k. ekonomiska lagstiftningen. Ett slags delegation är vidare för handen i RF § 57, då den kommunala beskattningsrätten från vederbörande statsorgan överlåtes på de lokala myndigheterna. Några ytterligare fall av delegation återfinnes ej i grundlagen. Den slutsatsen ligger därför nära till hands att regering och riksdag ej utan särskilt grundlagsstöd skall äga avstå från befogenhet som grundlagen uppdragit åt dem att utöva antingen samfällt eller var för sig.⁴

Det har emellertid under senare år blivit alltmera vanligt att Konungen genom samfällad lag gives bemyndigande att ensam handhava viss lagstiftning som eljest enligt grundlagen ej skulle ha ankommit på Konungen ensam. Krigsårens fullmaktslagstiftning utgör det mest uppenbara exemplet härå. Det kan icke antagas att denna av praktiska hänsyn dikterade form av delegation skulle stå i mot-

² Herlitz: a. a., s. 10 o. 17.

³ Herlitz: a. a., s. 128.

⁴ SOU 1963: 17, s. 250.

sättning till grundlagen. Den får ses som en följd av det alltmera komplicerade och detaljreglerade samhällsmaskineriet och kan motiveras av att riksdagen praktiskt sett saknar möjlighet att själv exakt reglera allehanda spörsmål.⁵ Däremot synes det ej vara möjligt att av ifrågavarande inomstatliga företeelse sluta sig till existensen av en motsvarande delegationsmöjlighet till internationell sammanlutning. En närmare analys av problemställningen synes nämligen giva vid handen att de regler som gäller delegation av lagstiftningsmakt till exempelvis Konungen eller till honom underordnad myndighet ej kan användas vid överförande av befogenheter till internationella organisationer, där andra omständigheter gör sig gällande. Sålunda är en delegation av här berört slag på det inomstatliga planet knappast bindande för det statsorgan som har delegerat sin myndighet. En delegationslag kan när som helst återkallas genom en ny lag från det behöriga organet.⁶ Annorlunda förhåller det sig med statsrättsliga befogenheter som överlåtits på mellanstatlig organisation. En sådan överlåtelse torde vanligen ha sin grund i en traktat, som ej kan sägas upp med ögonblicklig verkan. Vissa traktater, såsom Romtraktaten, är t. o. m. praktiskt taget ouppsägbara. Möjligheten att återkalla en lag som efter delegation stiftats av ett mellanstatligt organ är således liten eller rent av obefintlig.

Man föranledes efter det ovan förda resonemanget till slutsatsen att vår nu gällande grundlag ej skulle medgiva någon mera långtgående delegation av statsrättsliga befogenheter till mellanstatlig organisation. Något direkt stöd härför i form av uttryckligt grundlagsstadgande har visserligen ej kunnat påvisas. Detta förhållande har emellertid sin naturliga förklaring. Frågeställningen nationell suveränitet kontra överstatlighet betraktad ur den enskilda statens synvinkel var, såsom inledningsvis antytts, över huvud inte aktuell vid tiden för grundlagens tillkomst, utan är en produkt av de senare årtiondenas intensifierade internationella samarbete med tillskapandet av mellanstatliga organ som en naturlig följd. En helt annan sak är att med ett folkrättsligt betraktelsesätt hinder ej möter mot ens en långtgående delegation.

Sverige har tagit en mycket aktiv del i det mellanfolkliga umgänget och är i dag medlem av ett stort antal organisationer för internationellt samarbete av teknisk, ekonomisk och politisk natur. Synbarligen har vissa modifikationer och nyanseringar av grund-

⁵ Jfr Andenæs: »Statsforfatningen i Norge», s. 189.

⁶ Jfr betr. norska förhållanden Andenæs: a. a., s. 192 f.

lagen efter hand gjorts i praxis i förevarande hänseende. Den närmare behandlingen av desamma skall emellertid få anstå något, liksom den näraliggande frågan om hur långt uppmjukningen av gällande grundlag kan sträckas. För erhållande av en grund för ifrågavarande bedömning skall först undersökas några av de internationella organisationer Sverige är medlem i och i korthet återgivas den konstitutionella debatt anslutningen givit upphov till. Först skall dock i någon mån tecknas den folkrättsliga bakgrunden.

Svensk praxis beträffande anslutning till mellanstatlig organisation. — Det internationella samarbetet i historisk belysning.

Suveränitetsbegreppet, en skapelse i 1500- och 1600-talens enväldiga furstendömen med uppgift bl. a. att stödja dessa,⁷ hade sin grund i ett naturrättsligt betraktelsesätt, som under denna tid utövade ett starkt inflytande på folkrättens utveckling. Så länge därför naturrätten med sina teorier om en allmänmänsklig rätt av högre rangordning än den positiva rätten var allmänt accepterad fanns det också en till synes rimlig förklaring till det på senare tid så livligt omdebatterade problemet om folkrättens bindande kraft. Inom folkrättens ram kom naturrätten att bygga upp vissa begränsningar för den maktfullkomlighet, som ett konsekvent genomförande av suveränitetsidéen skulle medföra. Fursten var visserligen inte underkastad någon världslig makt men lydde väl under Gud.⁸ I och med att naturrätten med tiden kom att förlora i betydelse till förmån för mindre spekulativt lagda läror gick jämväl dess återhållande effekt ifråga om suveränitetsbegreppet om intet, samtidigt som man nödgades söka nya förklaringar till hela folkrättens bindande kraft. Kännetecknet på en suverän nationalstat var den gentemot andra stater markerade självständigheten i förening med ett maktmonopol inom det egna territoriet.⁹

Det är i dag i vida kretsar erkänt att ett obetingat genomförande av suveränitetsidéen är oförenlig med tanken på en mellanstatlig rättsordning.¹⁰ Om man accepterar att de regler som behärskar staternas mellanhavanden har rättslig karaktär, så skulle det innebära en självemotsägelse att samtidigt hävda den enskilda statens absoluta maktfullkomlighet. Det förhållandet att folkrätten anses förpliktande

⁷ Gihl: »Huvuddragen av den allmänna folkrätten», s. 60.

⁸ Eek: »Introduktion till folkrätten», s. 32.

⁹ Eek: *Ibidem*.

¹⁰ Oppenheim-Lauterpacht: »International Law», vol. 1, § 70, s. 123.

för staterna såsom medlemmar av folkrättssamfundet innebär att ingen stat är helt suverän. Detta faktum, som varit en politisk realitet under det sista århundradet, har emellertid vållat folkrättsdoktrinen vissa besvärligheter. För att överbrygga klyftan mellan suveräniteten och den folkrättsliga bundenheten har man laborerat med tanken att staterna frivilligt genom avtal eller samtycke avstått från sin suveränitet i vissa bestämda avseenden. Detta resonemang kan äga relevans vad angår traktaträtten men kan däremot svårligen ge en plausibel förklaring till den folkrättsliga sedvanerätten. Det vill emellertid förefalla som om de teoretiska svårigheterna att förklara folkrättens bindande kraft ej haft sin motsvarighet i praktiken. Det är nämligen i nyare tid högst ovanligt att en stat i en mellanfolklig konflikt bygger sitt försvar på att densamma är obunden av folkrätten.¹¹ Diskussionerna gäller i stället ofta frågan om vad i en given situation skall anses vara gällande folkrätt eller om särskilda förhållanden kan anses föreligga, såsom nödrätt, ett föregående folkrättsbrott e. dyl.

Under inflytande av den fortskridande tekniska utvecklingen framstod det i slutet av förra århundradet alltmera som en praktisk nödvändighet för de mera avancerade industri- och handelsstaterna att skapa vissa mera bindande regler för den internationella samfärdseln. Efter hand växte det fram ett tämligen omfattande administrativt samarbete mellan staterna inom ramen för internationella sammanslutningar. Bland dessa märkes den internationella telegrafunionen (1865), Internationella Lantbruksinstitutet (1905), Radiotelegrafiska Unionen (1906) och byrån för skydd av industriell äganderätt (1883). Gemensamt för dessa organisationer är att de ej utrustats med några mera långtgående befogenheter.

Det sammanbrott i den mellanfolkliga rättsordningen som blev en följd av första världskriget bär vittnesbörd om att de folkrättsliga banden på suveräniteten under en mera omfattande storpolitisk kris inte var särskilt starka. Efter några års stagnation sköt emellertid det mellanfolkliga samarbetet åter fart och fick sitt praktiskt-politiska uttryck i den i samband med fredsslutet tillskapade samlingsorganisationen Nationernas Förbund.

Nationernas förbund. I ingressen till förbundsakten angavs förbundets allmänna syfte bl. a. vara »att främja samarbetet mellan nationerna, åt dem trygga fred och säkerhet och att noggrant iakt-

¹¹ Eek: Föreläsningar, hösten 1962.

taga den internationella rättens föreskrifter, vilka hädanefter skulle komma att erkännas som rättesnöre för de olika regeringarnas handlande». Förbundsakten ingrep inte i de deltagande staternas suveränitet. Den bärande principen kan sägas ha varit ett på frivillighet baserat samarbete mellan självständiga stater med sikte på att försvåra eller rent av förhindra krigsutbrott. Förbundets organisation har numera enbart historiskt intresse och förbigås här.

Vad som kanske främst skilde NF från tidigare försök till organiserat mellanfolkligt samarbete var sanktionssystemet. Medan det förut ej existerat några samfälliga maktmedel till rättens och fredens skydd föreskrev förbundsakten bruket av vissa maktmedel mot fridsstörare. Sanktionerna var av två slag; dels ekonomiska sanktioner, vilka skulle bestå i ett fullständigt avbrytande av kommersiella, finansiella och personliga kontakter med stat som bröt mot förbundsakten, dels militära sanktioner med innebörd att rådet kunde rikta framställning till de regeringar som saken kunde anses angå, med förslag rörande de stridskrafter med vilka förbundsmedlemmarna skulle bidra för ett genomförande av förbundets åtaganden. Dessa framställningar ansågs emellertid ej ha bindande karaktär, varför sanktionssystemet måste betecknas som ett tämligen svagt utvecklat instrument i fredsbevarande syfte. Detta förhållande i förening med kravet på enhällighet för fattande av beslut i alla viktigare frågor medförde att förbundet principiellt sett saknade överstatlig karaktär.

Då frågan om ett svenskt medlemskap var aktuell restes ej heller några mera omfattande invändningar av konstitutionell natur inom berörda instanser. I propositionen om Sveriges anslutning till NF uppehöll sig utrikesministern något vid frågans rättsliga aspekter. Under hänvisning till uttalanden från experthåll fastslog han att något bestämt hinder i grundlag för landets omedelbara inträde i NF ej förelåge sedan det blivit otvetydigt förklarat att deltagande i de s. k. militära sanktionerna inte utgjorde någon ovillkorlig förpliktelse.¹² För den händelse Sverige efter vunnit medlemskap frivilligt skulle vilja delta i militära aktioner inom NF:s ram ställde sig utrikesministern dock ej helt främmande för att en ändring av RF § 74 kunde bli nödvändig. Stadgandet ifråga medger nämligen tillämpning av s. k. rekvisitionslagstiftning endast då fråga är om upprätthållande av rikets neutralitet eller avvärijande av ett befarat anfall, således ej för det fall att Sverige såsom medlem av förbundet

¹² K. prop. 1920: 90, s. 114.

skulle deltaga i en militär aktion för dess räkning. Med hänsyn till att landets anslutning till NF ej komme att medföra någon ändring av riksdagens konstitutionella rätt att medverka vid alla beslut eller åtgärder som därav föranleddes ansåg ministern emellertid behovet av en lagändring ej vara överhängande.

Jämväl under riksdagsdebatten kom frågan om anslutningens grundlagsenlighet att beröras. Clason¹³ påyrkade ändring — förutom av RF § 74 på ovan redovisade skäl — även av RF § 13, vilket senare stadgande reglerar Konungens rätt att börja krig och sluta fred. Enligt talarens uppfattning skulle Konungen därvid beakta endast vad som var gagneligt för riket och skulle i denna bedömning åtnjuta full handlingsfrihet. Denna kunde gå om intet vid en svensk anslutning. Liknande tankar kom till uttryck i en motion av Reuterskiöld.¹⁴ Bägge synes vid sina krav på ändring av RF § 13 utgå från att Sverige mot sin vilja kunde tvingas deltaga i väpnade aktioner. Signifikativt för det ringa intresse som ägnades grundlagsfrågorna under riksdagsbehandlingen var Särskilda utskottets utlåtande nr 1,¹⁵ där man utan någon motivering betecknar Reuterskiölds motionsvis framförda åsikter såsom icke vilande på hållbara skäl. Någon grundlagsändring kom aldrig till stånd, sannolikt beroende på att någon väpnad aktion för Sveriges vidkommande aldrig blev aktuell.

Förenta Nationerna. Frågan om de konstitutionella gränserna för Sveriges möjlighet att kunna ansluta sig till mellanfolklig organisation aktualiserades på nytt 1946, då beslut skulle fattas om landets inträde i FN.

Ändamålet med denna organisation är som bekant att upprätthålla internationell fred och säkerhet (art. 1). I detta syfte skall densamma vidtaga verksamma kollektiva åtgärder för att förebygga och undanröja hot mot freden. Mellanfolkliga tvister som kan leda till fredsbrott skall tillrättaläggas i enlighet med folkrättens principer. Vid sidan av sin fredsbevarande funktion skall FN därjämte främja internationellt samarbete till lösning av mellanfolkliga problem av ekonomisk, social, kulturell eller humanitär art.

Som synes är FN:s allmänna uppgifter ej så väsensskilda från dess föregångares. Jämväl företer den nya organisationen ifråga om sin uppbyggnad — med uppdelning på bl. a. generalförsamling och

¹³ FK 1920 nr 19, s. 60 f.

¹⁴ Motion 1920 I: 218.

¹⁵ Sid. 16. Jfr dock reservation av Wohlin, s. 33.

säkerhetsråd — betydande likheter med NF. Längre än så kan emellertid parallellen med NF knappast dragas. Den senare organisationens ringa handlingskraft i politiska frågor tillskrives i allmänhet två omständigheter, nämligen kravet på enhällighet för viktigare besluts fattande och sammanslutningens bristande möjlighet att till medlemsstaterna rikta bindande befallningar. FN-stadgan söker i görligaste mån avhjälpa dessa svagheter. I såväl generalförsamlingen, vars beslut endast utgör rekommendationer, som i säkerhetsrådet gäller majoritetsprincipen med olika utformning. På säkerhetsrådet har vidare överlåtit en relativt vittgående myndighet att handla å organisationens vägnar (art. 24), och medlemsstaterna har vid sin anslutning samtyckt till att godtaga och sätta i verket vad som i enlighet med stadgan beslutats av säkerhetsrådet (art. 25), där 11 stater är företrädare och beslut endast behöver stödet av 7 stater, bland dem de 5 ständiga medlemmarna, för att bli gällande.¹⁶ Då hot mot freden föreligger kan säkerhetsrådets beslut få omfattande följder för medlemsstaterna. Så t. ex. äger säkerhetsrådet enligt art. 42 påbjuda inskridande medelst luft-, sjö- eller landstridskrafter. När det emellertid gäller begagnandet av denna FN:s kanske mest genomgripande sanktion måste beaktas jämväl art. 43, enligt vilken medlemsstats skyldighet att efter säkerhetsrådets uppmaning ställa väpnade styrkor till förfogande skall genom särskilt avtal preciseras vad beträffar styrkornas numerär, beskaffenhet, beredskapsgrad m. m. Dylikt avtal skall slutas mellan säkerhetsrådet och medlemsstaten och ratificeras av densamma behöriga statsorgan. Genom anordningen med särskilda avtal får medlemsstaterna stora möjligheter att begränsa omfattningen av sin medverkan i militära aktioner. Det har t. o. m. diskuterats om medlem genom att vägra avtal helt kunde eliminera sin skyldighet härutinnan. Denna fråga torde dock böra besvaras nekande. Ett närmare studium av ordalydelsen i art. 43 synes nämligen giva vid handen att detta stadgande avser fastslå en direkt folkrättslig förpliktelse att ställa styrkor till förfogande. Sålunda kan talet om »a special agreement» anses tyda på förekomsten av ett redan bestående »general agreement», till vilket samtliga FN-medlemmar anslutit sig.¹⁷ De särskilda avtalen får under sådana omständigheter anses blott utfylla en redan på förhand bestående förpliktelse.¹⁸ Det vill därför synas som om art. 42 och 43 jämförda med

¹⁶ Eek: »Introduktion till folkrätten», s. 54.

¹⁷ Goodrich-Hambro: »Charter of the United Nations», s. 282.

¹⁸ »Kommentar till Förenta Nationernas stadga», utarbetad inom UD, s. 44, där

art. 25 åtminstone med anläggande av ett formalistiskt betraktelsesätt för den enskilda medlemsstaten kan innebära ett allvarligt ingrepp i den eljest statens egna organ tillkommande befogenheten att mobilisera landets stridskrafter. Att icke desto mindre säkerhetsrådet visat sig i det längsta vilja undvika att gå tvångsvis till väga har påvisats av Eek.¹⁹ De reella riskerna för tvångskommenderingar synas sålunda vara mindre än vad stadgans innehåll ger vid handen.

Det hade under här relaterade omständigheter ej varit ägnat att förvåna om Sveriges anslutning till FN föranlett en livlig konstitutionell debatt. En sådan kom dock i egentlig mening icke till stånd. I propositionen om Sveriges anslutning till FN²⁰ uppmärksammades frågan, huruvida de särskilda förpliktelser landet genom anslutning till ifrågavarande organisation komme att åtaga sig medförde behov av ändring i gällande svensk författning. Vad grundlagarna beträffade lade dessa enligt departementschefens förmenande ej hinder i vägen för en anslutning. I de av nämnda proposition föranledda kammardebatterna berördes de konstitutionella aspekterna av Ström,²¹ som uttryckte tämligen opreciserade farhågor om att påståendet om FN-anslutningens grundlagsenlighet ej skulle stå sig vid en mera ingående undersökning. I ett senare riksdagsanförande betecknade även Håstad²² Sveriges medlemskap i FN som ur konstitutionell synpunkt betänklig. Under hänvisning till att landet åtagit sig att i vissa fall deltaga i krig hävdade Håstad att beslutet härom kunde komma att fattas i annan ordning än RF § 13 stadgar. Vidare kunde enligt Håstad vår krigsmakt bli ställd under annat befäl än RF § 14 föreskriver.

Däremot synes i riksdagsdebatten ha förbisetts FN-anslutningens ekonomiska aspekter. Det får nämligen förutsättas att medlemsstaterna är förpliktade att betala sin andel av kostnaderna för organisationens verksamhet i enlighet med den fördelning, som generalförsamlingen fattar beslut om årligen med två tredjedels majoritet (art. 17 jämf. med art. 18). Art. 19 stadgar om sanktioner mot medlem som ej betalar sitt fastställda bidrag. Det har med hänsyn härtill kommit att te sig som en ren formalitet att den svenska rege-

det jämväl erinras om medlemsstats allmänna skyldigheter att lämna bistånd enl. art. 2, p. 5 och art. 49.

¹⁹ Eek: a. a., s. 54.

²⁰ K. prop. 1946:196, s. 15.

²¹ FK 1946 nr 28, s. 17.

²² AK 1950 nr 12, s. 11.

ringen årligen ber riksdagen bevilja anslag för erläggande av den avgift vi folkrättsligt är skyldiga att betala.²³

FN:s fackorgan. I enlighet med art. 57 i FN-stadgan skall olika internationella organisationer av bl. a. ekonomisk, social och kulturell natur genom avtal knytas till FN. Organisationerna ifråga, vars verksamhet må genom FN:s försorg samordnas, benämnas i stadgan fackorgan och kan i stor utsträckning räkna Sverige som medlem. Bland de mera betydelsefulla av dessa märkes UNESCO (FN:s organ för undervisning, vetenskap och kultur), WHO (världshälsovårdsorganisationen), ILO (internationella arbetsorganisationen), IMF (internationella valutafonden) och ICAO (internationella civila luftfartsorganisationen).

För den övervägande delen av fackorganen gäller, att fattade beslut blott har karaktären av rekommendationer eller i övrigt är av sådan art att de kräver vederbörande medlemsstats frivilliga verksamhet för att sättas i verket. Medlemsstat anses dock förpliktad att betala sin på förhand fastställda andel av budgeten.

Om IMF och WHO har sagts att de står på gränsen till överstatlighet.²⁴ Bägge laborerar med majoritetsbeslut, och fattade beslut blir bindande för medlemsstaterna, om dessa ej i viss ordning ger till känna att de ej önskar bli bundna vid sådant beslut.²⁵ Ovanstående omdöme torde kunna fällas även beträffande ICAO.

OEEC (OECD). Organisationen för europeiskt ekonomiskt samarbete upprättades 1948 och kunde samma år räkna Sverige som medlem. Organisationens ändamål var att uppnå en sund europeisk ekonomi genom ekonomiskt samarbete medlemsländerna emellan. En av dess första uppgifter var att organisera återuppbyggnadsarbetet efter kriget.

För att nå de uppställda målsättningarna kunde organisationen träffa dels beslut som medlemmarna på grund av åtaganden hade att genomföra, dels ingå överenskommelser med eller rikta rekommendationer till medlemsstat, annan stat eller internationell organisation (art. 13). Organisationens högsta beslutande organ var ett råd, där samtliga medlemsstater var representerade. Rådet biträdades av

²³ Eek: »Preliminärer i författningsdebatten», Svensk Tidskrift 1963, s. 140.

²⁴ Petré: »Statsrättsliga spörsmål», StvT 1962, s. 361.

²⁵ Art. 20, 22 o. 60 i WHO:s stadga, intagen i K. prop. 1947: 226 samt art. VII § 5 mom. b. o. d. i IMF:s stadga, intagen i K. prop. 1950: 89.

en exekutivkommitté och ett generalsekretariat. Enligt stadgans art. 14 skulle organisationens beslut fattas enhälligt om medlemmarna ej enades om annat förfarande. Vissa undantag från enhällighetsprincipen uppställdes dock. En medlem kunde förklara sig icke vara intresserad av sak som var uppe till behandling. Enligt en tolkningsklausul till art. 14 skulle denna anses innebära att medlemsstat som förklarat sig icke intresserad å ena sidan genom att avstå från deltagande i beslutet icke därigenom förhindrade vare sig beslutets tillkomst eller dess verkställande, å andra sidan förbehöll sig möjligheten att senare ansluta sig till beslutet med skyldighet att verkställa detta.

Såsom framgår av beslutsordningen medförde medlemskap i OEEC ingen inskränkning i medlemsstatens handlingsfrihet. Departementschefen,²⁶ som tog upp suveränitetsfrågan till behandling, kunde till yttermera visso hänvisa till följande protokollsanteckning, fogad till ett stadgande om övervakning av återuppbyggnaden: »Konventionen inskränker inte på suveräniteten hos de samarbetande staterna. Det är uppenbart att ingen stat kan förbinda sig utöver gränserna för sina konstitutionella befogenheter ...» Efter detta uttalande restes under riksdagsbehandlingen inga konstitutionella invändningar mot en svensk anslutning.

Nämnas bör avslutningsvis att OEEC 1960 avlöstes av OECD (organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling), vilken har en motsvarande uppbyggnad och beslutsordning som sin föregångare.

EFTA. Den Europeiska Frihandelssammanslutningen grundades 1960 med målsättningen att inom sammanslutningens område främja den ekonomiska tillväxten. Organisationen skall därjämte säkerställa att handeln mellan medlemsstaterna äger rum under sunda konkurrensförhållanden och bidra till att avlägsna handelshindren i världen (art. 2). Organisationens högsta organ, rådet, där varje medlemsstat har en representant, har tillagts myndighet att övervaka överenskommelsens genomförande. Rådets funktioner utövas i form av rekommendationer och beslut (art. 32: 4). De sistnämnda är bindande för medlemsstaterna. Som regel kräves enhällighet för beslut (art. 32: 5), i vart fall vid det förhållandet att medlemsstat ålägges nya förpliktelser. Majoritetsbeslut förekommer dock på vissa områden (art. 10: 8).

²⁶ K. prop. 1948: 257, s. 7 f.

I propositionen om Sveriges anslutning till EFTA framhåller departementschefen frånvaron av överstatliga inslag men fortsätter:

»Oavsett förekomsten av formella förpliktelser är det naturligt, att medlemsstaterna i utformningen av sina handelsförbindelser med utomstående länder beaktar det närmare ekonomiska samarbete som utvecklas inom sammanslutningen och intresset av att detta samarbete fungerar friktionsfritt. Vad angår den ekonomiska politiken kräves en anpassning med hänsyn till sammanslutningens allmänna målsättning. Den starkare bindning på det handelspolitiska området som sammanslutningen medför olika medlemsstater emellan skärper naturligtvis kravet på en fortlöpande ekonomisk balans.»²⁷

Uppenbart är dock att med anläggande av ett formellt betraktelsesätt Sverige bibehållit sin handlingsfrihet trots anslutningen till EFTA. Medlemskapet är emellertid därför ej utan intresse ur konstitutionell synpunkt. I det föregående har frågan om delegation mellan statsorgan behandlats. I en av riksdagen antagen proposition²⁸ har Konungen tillagts vidsträckta befogenheter att i vissa fall förordna om avvikelse från tullstadgan. Delegation har här skett i relativt stor omfattning på ett område, där riksdagen av tradition är angelägen om att bibehålla sitt inflytande.

Gränstillsamarbetet med Norge och Finland samt Sveriges anslutning till stadgan för det internationella atomenergiorganet. Avslutningsvis skall behandlas Sveriges deltagande i ett internationellt samarbete av närmast teknisk natur, vilket principiellt sett något skiljer sig från tidigare samarbetsformer och markerar ytterligare ett steg på vägen mot suveränitetsbegreppets nedbrytande.

Gränstillsamarbetet må därvid främst beröras. Lagen av den 18 december 1959 om gränstillsamarbete med annan stat,²⁹ som med tanke på eventuella framtida utvidgningar är utformad som en fullmaktslag, har satts i kraft i förhållande till Norge och Finland.

För sådant samarbete må enligt vad Konungen därom förordnar upprättas en särskild zon av högst 15 km bredd, vilken motsvaras av en liknande zon på den andra sidan av gränsen (2 §). Med stöd av denna lag kan svenska bestämmelser om tull, in- och utförsel m. m. tillämpas inom kontrollzonen på det andra landets territorium (4 §). Dessutom äger svensk tullpersonal i erforderlig utsträckning

²⁷ K. prop. 1960: 25, s. 45 f.

²⁸ K. prop. 1960: 32 samt i anledning därav utfärdad KF 1960: 243.

²⁹ Nr 590.

utöva tulltjänst i det andra landet oavsett om detta sker för svensk eller för det andra landets räkning. På motsvarande sätt medger samarbetslagen att tullklarering för t. ex. Norges vidkommande med tillämpning av detta lands bestämmelser kan ske inom kontrollzonen på svenskt territorium.

Lagrådet³⁰ fann det förhållandet att annan stat inom riket tillätes utöva förvaltning i så betydande omfattning som här avsågs och på motsvarande sätt den egna förvaltningen förlades utom riket innebära något för svenska förhållanden väsentligt nytt. Med hänsyn till de avsevärda praktiska fördelar som samarbetet med Norge kunde innebära ville lagrådet dock inte motsätta sig den föreslagna ordningen.

Vid sidan av det förhållandet att en stats myndighetspersoner i kraft av lag bemyndigats göra direkta ingripanden på en annan stats territorium, utan tvivel en väsentlig nyhet, kan lagstiftningen uppmärksammas ur ytterligare en aspekt. En konsekvens av densamma blir nämligen att Sverige inom kontrollzonen blir bundet av varje lagändring Norge företar i sammanhanget. Detta innebär emellertid ingen principiell nyhet. Inom den internationella privaträtten är det inte ovanligt att ett land genom avtal åtager sig att tillämpa annan stats lag och därigenom nödgas följa denna stats lagändringar. Det förhållandet att utländsk myndighet ger föreskrifter eller träffar beslut med omedelbar verkan i Sverige innebär dock ett icke oväsentligt ingrepp i det traditionella suveränitetsbegreppet.

Samma omdöme torde kunna fällas om verkningarna av Sveriges anslutning till stadgan för det internationella atomenergiorganet. I artikel XII av organets stadga³¹ tillerkännes detta befogenhet att godkänna konstruktionen av atomanläggningar ur den synpunkten att dessa inte skall kunna främja militära ändamål och att de tillåter effektiv tillämpning av gällande hälso- och skyddsbestämmelser. För utövandet av säkerhetskontrollen äger organet befogenhet att till vederbörande land sända inspektörer. Dessa skall vid varje tidpunkt äga tillträde till aktuella platser och tillgång till personer, som handhar material och anläggningar under organets övervakning.

Sammanfattning. Med den föregående redogörelsen för Sveriges deltagande i vissa internationella sammanslutningar som grund skall ett försök nu göras att något utreda den inledningsvis presenterade

³⁰ K. prop. 1959: 180, s. 51.

³¹ Återgiven i K. prop. 1957: 75, s. 6 ff.

frågeställningen om hur långt gällande grundlag i praxis har sträckt sig i fråga om befogenhetsöverlåtelse till internationella organ. Det förefaller därvid lämpligt att göra en uppdelning av de internationella engagemangen på tre kategorier, markerande en stegrad grad av befogenhetsöverlåtelse.

Till en första kategori får härvid räknas de organisationer, vilkas stadgar hyllar enhällighetsprincipen vid beslutsfattande. I dessa fall avstår landet knappast från några befogenheter till organisationens organ. Det är i själva verket blott fråga om en förenklad form för medlemsländernas deltagande i vissa mellanfolkliga förhandlingar och avgöranden. Kravet på enhällighet utgör tillräcklig garanti för att intet beslut fattas, som icke låter sig genomföras i enlighet med de enskilda ländernas konstitutionella former. Till kategorien i fråga kan även hänföras sammanslutningar, vilkas beslut har betydelse blott som rekommendationer, vilka ej juridiskt binder mottagaren att handla på visst sätt. Som exempel skulle kunna anföras många av de organisationer, vilka tillkom före första världskriget medan det mellanstatliga samarbetet ännu var tämligen outvecklat. Mycket torde även tala för att NF skall anses falla in under denna kategori. Till stöd härför må nämnas främst det förhållandet att enhällighetsprincipen tillämpades beträffande alla frågor av större betydelse, samt vidare att förbundet ej kunde rikta några bindande befallningar till medlemsstaterna. Av samma skäl synes det väl motiverat att — åtminstone om ett formellt betraktelsesätt anlägges — hit hänföra OEEC, OECD och EFTA. Det är givet att beslut från organisationen i fråga kommer att konstituera en folkrättslig förpliktelse för landet såsom medlem av densamma, men förpliktelsen blir såsom framgått ej mera omfattande än landet vid varje tillfälle önskar.

En mellanställning i förevarande indelning intages av IMF och WHO, vilka kan sägas stå på gränsen till nästa kategori. Dessa organisationers stadgor tillåter nämligen majoritetsbeslut, som dock inte blir gällande för den enskilda medlemsstaten om denna inom viss kortare tid förklarar sig icke vilja bli bunden.

En andra kategori organisationer kännetecknas av att desamma genom sin stadga tillagts befogenhet att medelst majoritetsbeslut träffa avgöranden, som bli förpliktande för medlemsstat även om denna röstat mot beslutet. Det måhända främsta exemplet utgör härvidlag FN, vars säkerhetsråd och generalförsamling enligt vad ovan

påvisats kan fatta för Sverige bindande beslut på vitala områden. Det förtjänar emellertid framhållas, att det gentemot denna kategori organisationer liksom gentemot den föregående för den enskilda staten endast uppkommer en folkrättslig förpliktelse att företaga viss åtgärd och att någon ändring i den interna rätten sker först sedan frågan i vanlig ordning behandlats av de kompetenta statsorganen. Någon de högsta statsorganen tillkommande befogenhet har med andra ord ej formellt överlåtits på det internationella organet, och det formella kompetensförhållandet är orubbat.

Den tredje kategorin av internationella organisationer präglas av att ingrepp kan ske från organets sida med direkt verkan mot medlemsstaternas medborgare eller lägre myndigheter. En sådan organisation har alltså inte blott befogenhet att beordra den enskilda staten handla på ett visst sätt utan kan även utfärda direkt bindande bestämmelser för den enskilde. Man har i detta fall talat om inskränkningar i den nationella suveräniteten i det att internationell organisation kan komma att utöva en del av de befogenheter som enligt traditionellt betraktelsesätt utgör kärnan i den statliga suveräniteten.³² I svensk praxis kan man hittills vad denna kategori angår peka på medlemskapet i det internationella atomenergiorganet, vars funktionärer äger företaga kontrollåtgärder på svenskt territorium utan medverkan av svensk myndighet. I sammanhanget kan även nämnas gränstillsamarbetet med Norge och Finland, varvid främmande stat erhållit en befogenhet ej väsensskild från det internationella atomenergiorganets. Det bör observeras att ifrågavarande relativt långtgående befogenhetsöverlåtelser skett på mycket begränsade, tekniskt betonade områden.

Vad grundlagsenligheten av Sveriges deltagande i olika internationella organisationer beträffar, måste en sådan av naturliga skäl bedömas från fall till fall. Då ett land genom traktat binder sig vid att godtaga beslut, träffade av ett internationellt organ, är omfattningen av de förpliktelser som landet åtager sig fastställd genom det internationella organets kompetensregler. Helt allmänt torde kunna sägas att en obestämd förpliktelse är mera betänklig än en förpliktelse, vars innehåll är preciserat genom anslutningstraktaten, och som därigenom kan mera exakt överblickas redan vid statens ifråga inträde i organisationen. Man har i praxis uppenbarligen utgått från

³² »Betænkning afgivet af forfatningskommissionen af 1946», s. 124.

att grundlagen i vissa fall inte lägger hinder i vägen ens mot Sveriges anslutning till internationella organ med långtgående befogenheter och motsvarande »obestämda» förpliktelser för landet som följd. I sammanhanget må blott erinras om medlemskapet i FN. Det har i den konstitutionella debatten stundom dock påpekats att landets internationella engagemang varit i konflikt med enstaka grundlagsbud, invändningar som ej alltid torde ha varit grundlösa. Dessa har emellertid mestadels tagit sikte på grundlagsstadganden av mera teoretisk natur, vilkas framtida tillämpning har bedömts som oviss. Andra gånger åter kan det förefalla som om man underlåtit att påtala eventuellt föreliggande grundlagsstridigheter för att ej försvåra ett beslut om medlemskap.³³ Det torde emellertid vara nära nog oundvikligt att med den snabba utveckling som är kännetecknande för vår tid vårt land ställes inför situationer som blott med svårighet låter sig bemästras inom traditionellt författningssenliga former.

En markerad skiljelinje förefaller dock förefinnas mellan å ena sidan de fall då staten genom traktat påtager sig en folkrättslig förpliktelse att utöva sin myndighet på visst sätt (kategorifallen 1 och 2 här ovan), och å andra sidan de fall att statsmyndighetens kompetens överlåtes på ett överstatligt organ genom att detta tillåtes fatta för medborgarna direkt bindande beslut.³⁴ I det senare fallet kommer bl. a. den konstitutionella och parlamentariska kontrollen och reglerna för statsorganens ansvarighet att förfela sitt syfte. För svensk praxis' vidkommande torde de som kategori 3 ovan redovisade internationella samarbetsformerna närmast vara av ifrågasvarande slag. Med hänsyn till att dessa avse markant avgränsade områden torde de emellertid knappast medgiva mera långtgående slutsatser om svensk grundlags ståndpunkt.

Svensk grundlag och Romfördraget. Nedan skall i korthet lämnas en redogörelse för EEC:s målsättning, uppbyggnad och befogenheter och med detta som bakgrund göras ett försök till bedömning av frågan i vad mån Romfördragets bestämmelser står i strid mot stadganden i svensk grundlag.

Syftet med Romavtalet är enligt dess artikel 2 bl. a. att genom upprättandet av en gemensam marknad och ett gradvis närmande av medlemsstaternas ekonomiska politik främja utvecklingen på det ekonomiska området. Fördraget är slutet på obegränsad tid (art.

³³ Håstad: »Den svenska utrikesdebatten om FN och alliansfriheten», s. 34 f.

³⁴ Förhandlingarna vid 20:e Nordiska Juristmötet, Sörensen, s. 68.

240). Med hänsyn härtill kan medlemskap inte ensidigt uppsägas och enskild medlemsstat sålunda inte utan övriga staters medgivande utträda ur gemenskapen. Denna är ett rättssubjekt som i varje medlemsstat skall äga det största mått av rättskapacitet som landets lag tillerkänner juridiska personer (art. 210 och 211).

EEC agerar genom ett flertal institutioner, av vilka följande är de mest betydelsefulla.

Rådet består av en regeringsrepresentant för envar av de sex medlemsstaterna. Det är »nationellt» så tillvida som varje ledamot skall tala och rösta enligt sin regerings instruktioner.³⁵ Beträffande beslutsordningen gäller som huvudregel att rådets avgöranden fattas med enkel majoritet (art. 148). För fattande av viktigare beslut kräves emellertid enhällighet, såsom beträffande ändringar av den gemensamma tulltariffen (art. 28), samordningen av medlemsländernas valutapolitik (art. 70: 1), harmoniseringen av de indirekta skatterna (art. 99) o. s. v. I det övervägande antalet ärenden skall rådet emellertid fatta sina beslut med kvalificerad majoritet, varvid man laborerar med vägda röstetal (art. 148: 2).

Kommissionen framstår som det exekutiva organet. I dess uppgifter ingår — förutom att utöva de befogenheter som rådet tilldelar kommissionen för verkställandet av dess föreskrifter — även att övervaka tillämpningen av fördragets bestämmelser och att avge rekommendationer och yttranden. Kommissionens medlemmar skall vara oavhängiga och får således vid fullgörande av sina skyldigheter varken begära eller mottaga instruktioner från någon regering eller annan instans (art. 157: 2). I vissa fall har kommissionen självständig beslutanderätt, såsom beträffande beviljande av tullkontingenter åt medlemsstat (art. 25: 2), tullbefrielse (art. 26: 1) m. m. Enkel majoritet är därvid tillfyllest.

Domstolen består av sju domare valda av medlemsstaterna gemensamt (art. 165 och 167). Dess uppgift är att avgöra tvister mellan medlemsstat och EEC:s organ (art. 169), mellan medlemsstater inbördes (art. 170) samt mellan enskild person och nämnda organ (art. 173: 2). Domstolens beslut är bindande för medlemsstat (art. 171) och exigibelt i densamma (art. 187).

Vad gäller institutionernas verksamhet skiljer art. 189 mellan fyra olika slag av viljeyttringar från de gemensamma organens sida.

Förordningar är direkt bindande för och tillämpliga i med-

³⁵ Wilhelm Paues: »Romavtalet», s. 10 ff.

lemsstaterna. De äro avsedda för det fall att man vill utfärda för alla medlemsländerna gemensamma bestämmelser och utgör därmed en form av lagstiftning för hela marknadsområdet. Såsom direkt bindande för staten är de närmast att jämföras med intern lagstiftning oberoende av om förordningarna promulgerats i den enskilda staten eller ej. De skall tillämpas av de nationella myndigheterna på samma sätt som dessa tillämpar nationella föreskrifter.

Direktiv är bindande för medlemsstat, till vilken de riktas, men överlåter åt staten att avgöra tillvägagångssätt och medel vid dess genomförande. Fråga är således om en lindrigare beslutsform, som dock är fullt ut bindande vad direktivens syfte beträffar.

Beslut är bindande blott för dem de avse. De kan riktas antingen till medlemsstater eller till fysiska och juridiska personer i desamma.³⁶ Enligt art. 192 skall sådant beslut som innebär betalningsförpliktelse för annan än medlemsstat kunna verkställas på exekutiv väg.

Rekommendationer och yttranden är, som benämningarna antyder, inte bindande för medlemsstat och därför av blott underordnat intresse i förevarande sammanhang.

Det bakom viljeyttringen stående subjektet kan vara antingen rådet eller kommissionen. Vilken form viljeyttringen skall klädas i framgår av fördraget. Stundom föreligger valfrihet mellan flera former, såsom mellan förordningar och direktiv i art. 49 eller mellan direktiv och beslut i art. 90: 3.

Med det ovanstående som bakgrund skall så undersökas på vilka punkter stadganden i Sveriges grundlag står i motsatsförhållande till EEC:s relativt långtgående krav på befogenhetsöverlåtelser. Varje försök till sådan bedömning måste med nödvändighet komma att vidlås av en viss osäkerhet i så måtto att den närmare formen för landets anslutning är obekant. Innehållet i ett associeringsavtal, varom talas i art. 238, är resultatet av förhandlingar, där de aktuella politiska styrkeförhållandena fäller avgörandet. Man torde dock kunna förutsätta att vårt land vid en associering måste acceptera i stort sett alla förpliktelser, vilkas uppfyllande ej kan tänkas ha direkt politisk innebörd. Det synes med denna utgångspunkt vara ett realistiskt antagande att ovan relaterade beslutsformer i största utsträckning får tillämpning i förhållande till Sverige. Man bör därför ifråga-

³⁶ Wilhelm Paues: a. a., s. 15.

sätta, om icke vissa Konungen och riksdagen enligt grundlag tillkommande befogenheter kan komma att trädas förnär av EEC-organens viljeyttringar.

Enligt RF § 4 tillkommer det Konungen »att allena styra riket på det sätt, denna regeringsform föreskriver». Detta stadgande anses böra tolkas så, att Konungen äger vidtaga alla åtgärder som ej i kraft av andra grundlagsbud är förbjudna eller i grundlag förbehållits annat organ eller gjorts beroende av dess medverkan.³⁷ Konungens makt kan även beskäras av bestämmelser som tillkommit med stöd av grundlagen, t. ex. en av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag.³⁸ Det finnes som bekant i grundlagen intet stadgande som på Konungens bekostnad tillägger överstatligt organ några befogenheter. Ingrepp i Konungens styrande makt i form av rådets och kommissionens viljeyttringar, vilka i icke ringa utsträckning blir bindande direkt gentemot svenska medborgare utan de svenska konstitutionella organens medverkan, torde därför ej vara förenliga med här aktuellt stadgande.

Lagstiftningsmakten behandlas i bl. a. RF § 87, där rätten att stifta, förändra eller upphäva allmän civil- och kriminallag tillägges Konung och riksdag gemensamt. Ej heller detta stadgande torde utan grundlagsändring kunna förenas med EEC-organens rätt att fatta för enskilda medborgare direkt bindande beslut och att lämna likaledes bindande förordningar och direktiv.

Om beskattningsmakten säges i RF § 57 att den får utövas av riksdagen allena. I RF § 60 p. 2 förbjödes, med ett mindre väsentligt undantag, varje höjning av allmänna avgifter utan riksdagens samtycke. Enligt RF § 73 slutligen får inga nya pålagor, utskrivningar av manskap, pengar eller varor påbjudas utan riksdagens fria vilja och samtycke. Till riksdagens bevillningar räknas enligt uttryckligt stadgande i RF § 60 tullmedlen. Antagandet ligger nära till hands, att en anslutning till Gemenskapen, vilken som ett av sina mål ser ett avvecklande av tullarna, ej går att förena med förevarande stadganden. I Romavtalet återfinnes bestämmelser om tullar bl. a. i art. 20 och 25. Rådet äger jämlikt den förra efter utgången av andra etappen med kvalificerad majoritet fastställa tullarna i den gemensamma tariffen, enligt den senare i vissa fall med likaledes kvalificerad majoritet bevilja tullkontingenter med sänkt eller ingen tull för medlemsstat. Svårigheten att förena dessa överstatliga befogen-

³⁷ Herlitz: »Svenska statsrättens grunder», s. 26 f.

³⁸ Herlitz: a. a., s. 28.

heter att fatta beslut om tullarnas höjd på varor som införes i landet med regeringsformens stadganden om att beskattningsmakten tillkommer riksdagen synes uppenbar.

Såsom framgått av ovanstående redogörelse kan konflikter med stor sannolikhet förutses inträffa mellan å ena sidan EEC-fördragets krav på vittgående befogenhetsöverlåtelse åt organisationens olika organ och å andra sidan svenska grundlagsstadganden för den händelse en svensk associering skulle bli aktuell. Detta är en följd av att Romfördraget för vissa av sina organs avgöranden kräver giltighet direkt gentemot medlemsstaternas medborgare och ej blott grundar en folkrättslig förpliktelse för landet att inrätta sig efter avgörandet i fråga. Särskilt i beaktande av att en anslutning kunde komma att innebära intrång på så betydelsefulla områden som de högsta statsorganens centrala befogenheter framstår grundlagsändringar som desto mera ofrånkomliga. Sådana ändringar torde så böra utformas, att de nationella myndigheterna kan överföra maktbefogenheter på överstatliga organ i samband med att avtal om t. ex. medlemskap träffas med organisationen i fråga.

Diskussionen om en grundlagsregels närmare gestaltning för svenskt vidkommande skall emellertid något få anstå. Närmast skall lämnas en sammanfattande redogörelse för hur frågan grundlag—överstatlighet lösts i andra länder. Med denna som grund skall därefter olika lösningar övervägas med utgångspunkt från författningsutredningens förslag i ämnet.

Strävandena att anpassa olika främmande länders författningar till dagens former för internationellt samarbete. — Norge.

En jämförelse i här relevanta hänseenden mellan norska och svenska förhållanden ger vid handen att många gemensamma beröringspunkter förefinnes. Sålunda har engagemangen på det internationella samarbetets område i Sverige och Norge varit likartade om man frånser det senare landets medlemskap i NATO. Vidare har det norska medlemskapet i NF, FN, OEEC m. fl. organisationer ej ansetts stridande mot landets grundlag medan en anslutning till EEC allmänt synes betraktas som oförenlig med densamma.³⁹ Skiljaktigheter kan däremot noteras vad beträffar den formella garantin för suveräniteten, som i norsk grundlag fått ett särskilt stadgande. I § 1 heter det nämligen bl. a.:

³⁹ Utredningar av Castberg, Andenæs och Utenriksdepartementets rettsavdelning, ss. 3, 10 resp. 20 i dok. 3 från Utvidede utenriks- og konstitusjonskomité, 1961—62.

»Kongeriget Norge er et frit, selvstændigt, udeleligt og uafhængigt Rige.»

Detta stadgande anses numera inte giva uttryck för något i författningen uttryckt särskilt självständighetskrav utöver vad som ligger i kompetensfördelning m. m. och har fått en sådan uttydning att inte ens ett medlemskap i EEC anses strida mot detsamma. Visserligen medför enligt Andenæs⁴⁰ varje traktatbundet internationellt samarbete ett visst band på statsmyndigheternas handlingsfrihet och ett deltagande i EEC skulle leda mycket långt i denna riktning. Så länge det emellertid endast vore fråga om samarbete mellan likvärdiga medlemmar i en organisation för lösande av gemensamma problem kunde enligt Andenæs § 1 ej anses vara åsidosatt.⁴¹

Debatten om en grundlagsändring kom i hög grad att präglas av landets planer att ansöka om medlemskap i EEC. Efter ett häftigt meningsutbyte i stortinget genomfördes 1962 ändringar i grundlagens § 93, som nu lyder:

»For at sikre den internationale Fred og Sikkerhed eller fremme international Retsorden og Samarbejde kan Stortinget med tre Fjerdedels Flertal samtykke i, at en international Sammenslutning som Norge er tilsluttet eller slutter sig til, paa et sagligt begrænset Omraade, skal kunne udøve Beføielser der efter denne Grundlov ellers tilligge Statens Myndigheder, dog ikke Beføielse til at forandre denne Grundlov. Naar Stortinget skal give sit Samtykke, bør, som ved Behandling av Grundlovsforslag, mindst to Trediedele af dets Medlemmer være tilstede.

Bestemmelserne i denne Paragraph gjælde ikke ved Deltagelse i en international Sammenslutning, hvis Beslutningen har alene rent folkeretslig Virkning for Norge.»

Danmark. Danmark var det första av de nordiska länderna som vidtog en grundlagsändring för att möjliggöra en framtida anslutning till överstatligt organ. I den nya grundlagen med tillkomståret 1953 heter det i § 20:

»Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.

Til vedtagelse af lovforslag herom kræves et flertal på fem sjettede af folketingets medlemmer. Opnås et sådant flertal ikke, men dog det til vedtagelse af almindelige lovforslag nødvendige flertal, og opretholder regeringen forslaget, forelægges det riksdagsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemningen i § 42 fastsatte regler.»

I motiven⁴² till stadgandet framhålles bl. a. efterkrigstidens utveck-

⁴⁰ Andenæs i dokument 3, s. 11.

⁴¹ Samma mening hyser Castberg, dokument 3, s. 5.

⁴² »Betænkning afgivet af forfatningskommissionen af 1946», s. 31.

ling mot ett alltmera omfattande mellanfolkligt samarbete och tendensen att därvid tillägga de internationella organen befogenheter, vilka tidigare betraktats som en del av de enskilda staternas suveränitet. Det konstaterades att landet enligt sin förut gällande grundlag ej kunnat ansluta sig till den vid tiden för grundlagens tillkomst aktuella Kol- och stålunionen.

Med uttrycket »rigets myndigheter» skulle förstås såväl den lagstiftande som den dömande makten. Frågan ansågs vara av sådan vikt att man för positivt beslut ansåg sig böra uppställa krav på kvalificerad majoritet.

Finland. Ej heller för Finlands vidkommande har medlemskapet i flera av mellan- och efterkrigstidens internationella organisationer o. dyl. stött på några författningsmässiga hinder. Landet har sålunda anslutit sig till Briand-Kellogpakten av år 1928, har varit medlem av NF och anslutit sig till FN. Man synes hysa en liberal grundinställning till suveränitetsproblemen och utgår från att statens suveränitet är ett relativt begrepp som tolererar i vart fall mindre inskränkningar.⁴³ På senare tid har endast vapenstilleståndsfördraget 1944 och fredsfördraget 1947 ansetts vara av sådan vikt att dess godkännande påkallat begagnande av grundlags form. De mera avancerade formerna för mellanfolkligt samarbete har man dock sluppit taga ställning till i det att landet såvitt bekant ej ämnar ansöka om någon anslutning till EEC.

Om så än vore fallet vill det synas som om inga svårare problem skulle behöva uppkomma. Landets konstitution erbjuder nämligen ett osedvanligt snabbt förfarande för grundlagsändringar. Visserligen skall enligt huvudregeln beslut om sådan ändring fattas vid två riksdagar med val emellan, varvid beslutet vid den första riksdagen fattas med enkel majoritet, vid den andra med två tredjedels majoritet av de avgivna rösterna (RO § 67:1). Om emellertid ett grundlagsförslag i plenum med fem sjättedels majoritet av de avgivna rösterna förklarats brådslande skall ärendet avgöras utan att förklaras vilande och beslut fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Förfarandet vid grundlagsändring är med andra ord lika snabbt som vid den vanliga lagstiftningen. Erfarenheten visar att den som undantag avsedda ordningen snarast blivit huvudregel, i det att 95 % av de lagar som antagits i grundlagsordning med fem sjättedels majoritet förklarats brådslande och avgjorts omedelbart.⁴⁴ Vid beaktande av det anförda förefaller behovet av ett specialstadgande beträffande suveränitetsavsägelser i grundlagen ej särskilt trängande.

Holland. De holländska grundlagsstiftarna har i den nya författningen av år 1953 beaktat de krav på suveränitetsbegränsning som ett

⁴³ Förhandlingar vid 20:e Nordiska Juristmötet, Kaira, s. 69.

⁴⁴ Paavo Kastari i StvT 1959, s. 298 i.f.

medlemskap i EEC skulle komma att medföra. I art. 63 heter det:

»Till främjande av den internationella rättsordningens utveckling kan det genom överenskommelser träffas beslut som avviker från grundlagen. I så fall kan överenskommelsen godkännas blott genom beslut med två tredjedels majoritet av de i vardera kamrarna avgivna rösterna.»⁴⁵

Av ej mindre intresse är art. 67 med följande lydelse:

»Till följd av stadgandet i art. 63 kan, då så är nödvändigt, enligt en överenskommelse eller i kraft av en sådan lagstiftande, administrativa och dömande befogenheter delegeras till folkrättsliga organisationer.»⁴⁵

Beaktas bör i sammanhanget även art. 66, enligt vilken internationella överenskommelser och därav härflytande bestämmelser tillerkännes vitsord före nationell lagstiftning, oavsett om den nationella lagen stiftades före eller efter fördragets ratificering. Den internationella överenskommelsen är med andra ord en högsta lag, som de tillämpande myndigheterna har att följa även då den strider mot holländsk lag eller författning.⁴⁶ Viljeyttring av internationell organisation som tillerkännes lagstiftningsmakt eller dömande befogenhet får samma rättsliga status som själva överenskommelsen och tar således även dessa över all nationell lagstiftning.

Luxemburg. Luxemburg har i sin författning upptagit ett stadgande av följande lydelse:

»Utöandet av befogenheter, som i författningen förbehållits den lagstiftande, verkställande eller dömande makten kan tillfälligtvis genom fördrag delegeras till en internationell organisation som tillkommit i enlighet med folkrättens regler.»⁴⁵

Författningen uttalar sig inte om huruvida den överstatliga ordningen skall tillerkännas företräde framför nationell lagstiftning, medan man i doktrinen allmänt utgår från att så är fallet.⁴⁷

Frankrike. Den författning av år 1946, som var i kraft då Frankrike anslöt sig till EEC, innehöll i preambeln (§ 15) ett stadgande av följande lydelse:

»Frankrike samtycker, under förutsättning av reciprocitet, till sådana begränsningar av suveräniteten, som är nödvändiga för att organisera och vidmakthålla freden.»

Enligt art. 26 upprätthölls principen om absolut prioritet för den internationella överenskommelsen i förhållande till nationell lagstiftning.

I Frankrikes nya författning av år 1958 intar man en i stort sett oförändrad attityd till dessa frågor, även om avvikelse skett på någon punkt. I preambeln till den nya författningen proklamerar bl. a.

⁴⁵ Författarens översättning.

⁴⁶ Bebr: »Judicial Control of European Communities», s. 217.

⁴⁷ Bebr: a. a., s. 218.

franska folkets anslutning till uppfattningen om de mänskliga rättigheterna och till principerna om den nationella suveräniteten så som dessa begrepp klargjorts i 1789 års deklaration samt bekräftats och kompletterats i preambeln till 1946 års konstitution. Härmed synes man ha anslutit sig jämväl till denna senares ovan återgivna § 15. Om fredsavtal, handelsavtal, avtal som rör internationell organisation m. m. utsåges att de ej kan ratificeras eller godkännas annat än genom lag (art. 53). Art. 54 slutligen stadgar att om en överenskommelse i viss ordning förklarats stridande mot konstitutionen kan befogenhet att ratificera densamma givas först sedan konstitutionen ändrats. Så långt överensstämmer principerna i 1958 års författning med den föregående författningens. Vad däremot beträffar den internationella överenskommelsens prioritet i förhållande till nationell lagstiftning upprätthålles denna enligt den nya konstitutionen endast under förutsättning av ömsesidighet, d. v. s. endast om övriga fördragsslutande stater underkastar sin nationella lagstiftning den internationella överenskommelsens prioritet (art. 55).

Italien. Jämväl i Italiens konstitution med tillkomståret 1947 återfinnes en regel för suveränitetsbegränsning. Art. 11 säger bl. a.:

»Italien tar avstånd från kriget som angreppsinstrument mot andra folks frihet och som medel vid lösning av internationella konflikter; samtycker till sådana begränsningar av suveräniteten, som äro nödvändiga för att skapa och säkerställa fred och rättvisa mellan nationerna, under förutsättning att andra stater göra detsamma; främjar och eftersträvar en internationell organisation, upprättad för sådana syften.»

Trots att sålunda den italienska grundlagen möjliggör delegation av befogenheter till internationell organisation erkänner den inte mellanfolkliga fördrag vitsord framför nationell lagstiftning.⁴⁸

Tyska Förbundsrepubliken. I § 24 av Tyska Förbundsrepublikens konstitution av år 1949 stadgas:

»(1) Förbundsstaten äger rätt att genom lagstiftning överföra suveränitetsbefogenheter till internationella institutioner.

(2) Förbundsstaten kan för att vidmakthålla fred ingå i ett system för ömsesidig, kollektiv säkerhet; härvid samtycker den till sådana begränsningar av sina suveränitetsrättigheter, som kräves för att säkerställa en fredlig och varaktig ordning i Europa och bland världens nationer.»

Det framhålles i en kommentar till stadgandet⁴⁹ att detta till en början betraktades som en allmän deklaration av ringa rättslig betydelse, men att det numera anses som grundvalen för en författningsrättslig integrationskompetens.

I art. 25 garanteras fördragen företräde framför federal och statlig lagstiftning.

⁴⁸ Bebr: a. a., s. 223.

⁴⁹ v. Mangoldt-Klein: »Das Bonner Grundgesetz», s. 656 ff.

En sammanfattning av ovanstående komparativa översikt torde giva vid handen att de till EEC anslutna staterna med undantag för Belgien funnit lämpligt att vidtaga författningsändringar i suveränitetsbegränsande syfte. Bestämmelserna i fråga har infogats i respektive författningar under efterkrigstiden. Medan de närmast efter kriget tillkomna stadgandena är relativt allmänt hållna och förefaller anpassade närmast efter en traditionell typ av internationella organisationer har de senare ändringarna, t. ex. den holländska, gjorts med sikte på de krav en sammanslutning med direkt överstatliga funktioner ställer på sina medlemmar.

Reformarbetet i Sverige. Tanken på att i den svenska grundlagen införa direkta stadganden för möjliggörande av suveränitetsavsägelser är inte ny. Den har vid inte mindre än tre olika tillfällen tagit sig uttryck i riksdagsmotioner och senast givit upphov till en särskild § 9 under fjärde kapitlet, »Rikets styrelse och förvaltning», i författningsutredningens förslag till ny RF.

Det första initiativet togs genom en motion av år 1950, då motionären, herr Fahlander, under framhållande av bl. a. den snabba internationella integrationstakten och de ovan återgivna stadgandena i vissa utländska författningar påyrkade ett tillägg till RF § 12 av följande lydelse⁵⁰:

»Under förbehåll av riksdagens samtycke äger Konungen ingå ävenledes sådan överenskommelse med främmande makter, som innebär ömsesidiga begränsningar av hittills gällande suveränitetsrättigheter, såvida detta erfordras för att upprätta överstatliga organ, vilka ha till uppgift att skapa och vidmakthålla fred, rättvisa och säkerhet.»

Konstitutionsutskottet uttryckte starka betänkligheter mot motionens syfte. Den föreslagna ändringen skulle enligt utskottsmajoritetens uppfattning kunna leda till en revision av landets konstitutionella förhållanden utan en formell grundlagsändring. För den händelse i framtiden en överstatlig institution av fastare karaktär komme till stånd, påkallande en mera genomgripande revision av författningen, borde denna enligt utskottets uppfattning äga rum i den ordning grundlagen föreskriver för författningsändringar.

I stort sett samma argument och motargument ventilerades i en motion 1953.⁵¹ Uppmärksammas bör Håstads reservation resp. sär-

⁵⁰ Motion 1950 I: 126.

⁵¹ Motion 1953 I: 98.

skilda yttrande till konstitutionsutskottets utlåtanden i anledning av de bägge motionerna.⁵² Jämväl Håstad underkände motionärernas förslag till grundlagstext. I den mån en suveränitetsöverlåtelse till förmån för överstatligt organ skulle innefatta något som vore i strid mot rikets grundlagar borde Konung och riksdag tillse att beslutet tillkom i grundlagsenlig ordning, d. v. s. genom författningsändring. Eljest skulle grundlagen i stor utsträckning kunna sättas ur kraft genom vanligt riksdagsbeslut med enkel majoritet så snart ändringarna fått formen av suveränitetsbegränsningar till förmån för mellanstatligt organ. Håstad ville i stället rekommendera en lösning i stil med den danska grundlagens § 20.

Den tredje motionen inlämnades till 1962 års riksdag närmast i anledning av att Sverige året före ansökt om associering till EEC.⁵³ Motionärerna framhöll, att nämnda organisations överstatliga tendenser stode i mindre god överensstämmelse med de högsta statsorganens kompetens enligt RF. Man påyrkade att den arbetande författningsutredningen skulle få uppdraget att snarast utarbeta förslag till sådan grundlagsändring som erfordrades för att Kungl. Maj:t med riksdagens samtycke skulle äga med andra stater ingå i överenskommelser som innebure ömsesidiga suveränitetsbegränsningar.

Författningsutredningen framlade i början av år 1963 sitt sedan länge emotsedda betänkande. Om detta förslag har som ett sammanfattande omdöme sagts att det i stor utsträckning utgör kodifiering av en praxis som med hänsyn till de nuvarande grundlagarnas avsevärda ålder mången gång avlägsnat sig tämligen långt från lagens bokstav.

Som tidigare nämnts har problemet om delegation till mellanfolklig organisation behandlats i förslaget till ny RF, kap. 4 § 9. Det föreslagna stadgandet har följande lydelse.

»Med riksdagens godkännande må avslutas överenskommelse med främmande stat eller mellanfolklig organisation, varigenom på mellanfolklig organisation överlåtes befogenhet, som enligt denna regeringsform tillkommer regeringen eller annan myndighet, eller befogenhet att i visst ämne stifta lag, dock icke grundlag, eller att i visst ämne på rikets vägnar avsluta överenskommelse med främmande stat. Sådant godkännande må ej givas i annan ordning än som gäller för stiftande av grundlag eller genom ett beslut, om vilket minst

⁵² KU:s utlåtanden 1950: 8, 1953: 2.

⁵³ Motion 1962 II: 420.

fem sjättedelar av riksdagens ledamöter vid omröstning förenat sig.»⁵⁴

Om förevarande förslag till lagtext torde man ej rimligtvis kunna säga att detsamma innebär enbart en kodifiering av gällande rätt. Det synes tvärtom i allt väsentligt sträcka sig längre än så, medan det å andra sidan i ett visst formellt avseende synes utgöra en restriktion i förhållande till nu gällande ordning.

En sådan uppfattning torde otvivelaktigt vinna stöd i vad här ovan fastslagits i fråga om uppdelning på tre olika kategorier av Sveriges internationella engagemang, varvid framhölls vad beträffar den första kategorien att den ej utgjorde något konstitutionellt problem, beträffande internationella organisationer under kategori två att Sverige vid medlemskap i dessa genom majoritetsbeslut inom organisationen kunde bli folkrättsligt förpliktat på vissa icke betydelselösa områden men att samtidigt den formella ordningen vid överförandet av organets beslut till det inomstatliga planet ej gäve anledning till konstitutionella betänkligheter. Anslutning till organisation av detta slag hade i praxis godtagits ur grundlagens synpunkt. Det framgick slutligen vad beträffar kategori tre — inrymmande sammanslutningar med direkt överstatliga funktioner — att i vart fall mera långtgående engagemang, såsom medlemskap i EEC, vore oförenliga med vissa centrala grundlagsbestämmelser.

En följd av förslagens § 9 torde otvivelaktigt bli att landets anslutning till med överstatliga befogenheter utrustad internationell organisation uttryckligen möjliggöres.⁵⁵ Häri ligger den ovan antydda utvidgningen i förhållande till gällande rätt. Det föreslagna formkravet för besluts fattande — grundlags form eller fem sjättedels majoritet — torde i detta fall äga berättigande. I avsaknad av detta formkrav skulle ändringar i den grundlagsreglerade kompetensfördelningen för de högsta statsorganen komma att möjliggöras utan iakttagande av formerna för sådan lagändring. Vidare må erinras om det förhållandet att därjämte den parlamentariska kontrollen i ett läge då en internationell organisation träffar för den enskilde medborgaren bindande avgöranden kan bli verkningslös. Det bör därför betraktas rimligt att ett riksdagsbeslut med så vittgående följder omgärdas av vissa formella garantier.

Däremot göres ej vad synes i lagtextförslaget något uttryckligt

⁵⁴ Enkammaralternativet. Tvåkammaralternativet företer blott obetydliga skilligheter.

⁵⁵ SOU 1963: 17, s. 253.

undantag från det stränga formkravet vid beslutsfattandet beträffande medlemskap i internationell sammanslutning av den andra kategorien. Det är ej uteslutet att författningsutredningens förslag på denna punkt vid sådant förhållande innefattar en restriktion i förhållande till gällande rätt.⁵⁶ Det kan förefalla mindre lyckligt att — i en tid då nödvändigheten av internationellt samarbete måste framstå som en rent av tvingande realitet — landets anslutning till viss internationell organisation utan tvingande skäl försvåras genom att härför skall krävas grundlags form, om än något förenklad i snabbhetens intresse. Därför bör inträde för Sveriges vidkommande i organisation fallande under kategori två få ske på sätt som nu tillämpas, genom riksdagsbeslut i vanlig ordning med enkel majoritet.

Det vore med hänsyn till vad här anförts önskvärt att till § 9, såsom i motsvarande situation i Norge skett vid ändring av dess grundlags § 93, i klarhetens intresse fogades ett andra stycke av förslagsvis följande lydelse:

»Vad i första stycket stadgas skall ej gälla för beslut om medlemskap i internationell organisation, om dess beslut har blott folkrättsliga verkningar för Sverige.»

Med en sådan utformning skulle författningsutredningens förslag komma att å ena sidan avlägsna eventuella tvivelsmål om det berättigade i den tolkning man givit den nuvarande grundlagens bestämmelser vad beträffar överföring av konstitutionell befogenhet till internationell organisation, och å andra sidan öppna möjlighet för sådan överföring utöver de gränser som den för dagen gällande tolkningen av grundlagen utstakar.

Frågan om överlåtelse av konstitutionell befogenhet på mellanfolklig organisation har numera varit föremål för riksdagsbehandling, sedan Kungl. Maj:t framlagt proposition i ämnet.⁵⁷ Därvid framhöll departementschefen, att RF visserligen inte hittills lagt hinder i vägen för landet att ansluta sig till traktater och internationella organisationer när detta befunnits överensstämma med landets intresse, men att ett svenskt deltagande i det allt närmare internationella samarbete, som accentuerats under senare tid, torde kräva viss anpassning av grundlagarna till de nya förhållandena. Sålunda skulle RF enligt departementschefens uppfattning i sin nuvarande utformning lägga hinder i vägen för en överlåtelse av konstitutionella befogenheter på utomstående organ och därmed

⁵⁶ Eek: »Preliminärer i författningsdebatten», Svensk Tidskrift 1963, s. 141.

⁵⁷ K. prop. 1964: 140, s. 101 ff.

omintetgöra rikets medverkan i sådant internationellt samarbete som kräver att dylik överlåtelse sker. Under hänvisning bl. a. till att en svensk associering till EEC kunde komma att aktualiseras med relativt kort varsel ansågs en reform böra genomföras utan tidsutdräkt.

I propositionen diskuterades fortsättningsvis olika lagtekniska metoder att åvägabringa den önskade ändringen. Till en början erinrades om författningsutredningens förslag, vars genomförande som bekant skulle öppna en möjlighet för de högsta statsorganen att ingå traktater, varigenom konstitutionell befogenhet överlättes på mellanfolklig organisation. Departementschefen, som funnit förslaget bygga på uppfattningen att en traktat skulle vara av högre rättslig dignitet än grundlagarna och utan särskild lagstiftningsakt kunna verka ändrande på dessa, förkastade i detta avseende författningsutredningens förslag och anvisade i stället lagstiftningsinstrumentet såsom medel för konstitutionella befogenhetsöverlåtelser. Inom ramen härför urskildes två olika alternativ.

En möjlighet vore sålunda, att när behov av konstitutionell befogenhetsöverlåtelse uppkom, i grundlagen införa en eller flera regler, som tillade det mellanfolkliga organet den kompetens som för ändamålet erfordrades, och samtidigt i motsvarande mån begränsade det svenska statsorganets kompetens på området. Med detta tillvägagångssätt komme befogenhetsöverlåtelser att ske genom en grundlagsregel, med påföljd att ett återtagande av de konstitutionella befogenheter, som överlätits på organet, ej kunde ske i annan ordning än som gäller för ändring av grundlag. Då skäl emellertid ej ansågs föreligga att förläna ett utomstående organs kompetens samma skydd som grundlagen tillägger de svenska statsorganens konstitutionella behörighet, framlades i stället förslag om att i RF införa ett fullmakts- eller ramstadgande, som inom vissa gränser skulle ge Kungl. Maj:t och riksdagen i förening befogenhet att genom lag utan grundlags karaktär överlåta konstitutionell beslutanderätt på internationellt organ. Med en sådan anordning komme enligt departementschefens uppfattning grundlagen att ange ramen och formerna för överlåtelse av konstitutionell befogenhet på mellanfolkliga organ medan själva befogenhetsöverlåtelserna komme att ske genom lag utan egenskap av grundlag.

Med ovan refererade överväganden som grund föreslog departementschefen riksdagen att antaga följande stadgande, avsett att fogas till RF § 81:

Genom särskild lag må beslutanderätt, som enligt denna regeringsform tillkommer Konungen och riksdagen, gemensamt eller var för sig, eller annat statligt organ och ej avser frågor om stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av grundlag, i begränsad omfattning överlåtas på mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bliva anslutet. Lag om sådan överlåtelse stiftas antingen i den ordning som gäller för grundlag eller ock, om därmed förenad tidsutdräkt är till men för riket, genom samfällt beslut av Konungen och en riksdag, i vilken minst fem sjättedelar av de röstande i vardera kammaren vid votering instämt.

Vid utskottsbehandlingen väcktes vissa tvivelsmål om lämpligheten att möjliggöra alltför vittgående befogenhetsöverlåtelser. Som ett uttryck för konstitutionsutskottets tveksamhet får uppfattas en av detta förordad uppluckring av det föreslagna stadgandet, i det att ordet »lag» genomgående utbyts mot »beslut», vari av utskottet lades en mera begränsad innebörd. Utskottet ansåg vidare, att förutom fem sjättedelar av de röstande skulle i vardera kammaren tre fjärdedelar av ledamöterna ha instämt i beslutet.

Kamrarna godtog utskottets förslag och förklarade ärendet vilande för vidare grundlagsenlig behandling.

»DEN NYA TALMANSKONFERENSEN»

EN TENDENS I KONFERENSENS SENARE UTVECKLING

Av Lektorn fil. doktor HENRIK A. OLSSON, Sundsvall

Inledning. Första kammarens plenum den 29 mars 1930 erhöi ett dramatiskt inslag, då Karl Schlyter i anslutning till formuläret för anmärkningsanledning i RO § 57 yttrade: »Herr talman! Det är anledning till anmärkning mot riksdagens arbetsledning, varom remiss dock icke begäres till vare sig konstitutionsutskottet eller något annat utskott, då riksdagen tillräckligt dokumenterat sin oförmåga att reformera sig själv». ¹ Detta klandervotum med uppenbar adress till talmännen ² gav anledning till ett delvis starkt kritiskt ordskifte, som gav eko även i medkammaren.

Den närmaste anledningen till Schlyters uttalande var, att man vid tillfället i fråga — »en stor plenidag mitt under riksdagen» — endast hade en rad formella ärenden på kammarens bord, vilket skulle ha berott på att Marie bebådelsedag infallit föregående tisdag och att åtskilliga utskott tagit sig ledigt dagen förut. ³ Det var sålunda en olycklig tillfällighet, som kom att utlösa den temperamentsfulla kritiken, men denna betingades i grunden av allvarliga brister, för vilka talmännen i viss mån gjordes ansvariga och vilka vid denna tid — kanske redan något tidigare — synas ha lett till en förtroendekris för talmansinstitutionens vidkommande. Denna kris var icke av snart övergående slag, varom hela reformdiskussionen under 30- och 40-talen mångenstädes bär vittne. Den kom också, som vi nedan skola se, att leda till en påtaglig omgestaltning av förhållandet mellan de arbetsledande organen — mellan talmän och talmanskonferens (TK).

Nästan under hela sin fortvaro har vår tvåkammarriksdag mera eller mindre haft att brottas med svårbemästrade arbetstekniska

¹ FK 1930, nr 21, s. 4.

² Detta antyddes också under debatten av Kvarnzelius, som förmodade, att Schlyters anmärkning närmast gällde talmännen. Ib., s. 5.

³ Ib., s. 4.

problem, delvis beroende på organisatoriska brister, delvis på en ojämn tillförsel av arbetsmaterial till såväl utskott som kamrar, vilket lett till en ojämn rytm i riksdagsarbetet men regelmässigt till ett forcerat arbetstempo och en allmän brådska mot sessionens slut. Redan KU 1873 (nr 10) beklagade sig över dylika missförhållanden, men det blev först under 1900-talet, som man i lagstiftningsväg på allvar sökte råda bot på de alltmera framträdande svårigheterna. Bl.a. kommo kungl. utredningar 1907, 1916, 1930, 1943 och 1946 att försöka sig på uppgiften att effektivisera organisationen och att få bukt med vad man betecknat som riksdagens »stenåldersmetoder».⁴

Det problemkomplex man härvid konfronterades med erbjöd skilda aspekter. Främst i blickfältet kom det alltför sena propositionsavlämnandet att stå, vilket ådagalade det samband, som råder mellan arbetsförhållandena inom riksdagen och i K. M:ts kansli. Men också budgetbehandlingen, utskottsväsendet, motionstiden och mycket annat ha beaktats vid försöken att rationalisera verksamheten, och de anförda kammardebatterna 1930 riktade med särskild skärpa uppmärksamheten på de arbetsledande organens funktion. Då talmännen icke ansågos ha kunnat övervinna föreliggande svårigheter, fäste man särskilt sina förhoppningar vid talmanskonferensen, och lag och praxis ha försiktigt men påtagligt utvecklats under hänsynstagande härtill. Men talmännen ha för den skull icke försummats. Man har velat stimulera även deras arbete, och som uttryck för detta må bl.a. nämnas, att de redan på förslag av 1930 års kommitté genom ett tillägg till ReglF § 3 ålades tillse, att nödig skyndsamhet och största möjliga planmässighet iakttages vid riksdagsarbetets bedrivande. Denna bestämmelse överflyttades 1949 till RO § 50, då man därmed önskade »ytterligare understryka vikten av en rationell ordning i riksdagsarbetet»⁵ och även talmännens fortsatta ansvar för detta.

Talmanskonferensen som arbetsledande organ. 1. Allmänna synpunkter. Under den 18 maj 1925 skrev Hugo Hamilton i sin dagbok: »I allmänhet ha tidningarna de underligaste begrepp om talmanskonferensen, som de tro 'bestämma' än det ena, än det andra, under det att nämnda konferens i själva verket blott är en rådgivande församling, vilken talmännen höra, om de finna detta lämpligt, och vid vars uttalanden de endast fästa det avseende, som

⁴ Uttrycket är A. Engbergs. AK 1930, nr 22, s. 7.

⁵ SOU 1947: 79, s. 44.

de själva finna lämpligt».⁶ Detta påstående är i rättsligt hänseende obestriddligen riktigt, för så vitt hänsyn endast tages till arbetsledande uppgifter. Hur däremot förhållandet under äldre tid i praxis gestaltat sig är vanskligt att exakt bedöma, då källmaterialet före 1949 är ytterst sparsamt. Sannolikt har emellertid konferensens ställning i ej obetydlig mån skiftat under olika talmäns ledning, men ännu 1949 uttalade sig August Sävström på ungefär samma sätt som Hamilton tidigare gjort. Han påpekade nämligen då, att talmanskonferensens sammanträden »endast har rådgivande karaktär; konferensens ledamöter skall ju *endast* 'rådpläga' med talmännen».⁷ Det framgår också redan av det statistiska material, som redovisas nedan under p. 2, att TK:s inflytande under årtiondena närmast före 1949 års reform måste ha varit synnerligen begränsat. Sävström tillfogade dock, att enligt de vilande grundlagsändringsförslagen konferensen tillämnats en starkare ställning. En sådan har den också erhållit, och syftet med föreliggande undersökning är just att på skilda områden påvisa, hur dess position utbyggt och hur den gentemot talmännen kommit att intaga en mera självständig attityd. Detta är den genomgående synpunkten i följande skildring, där i ett centralt avsnitt under 4) en redogörelse lämnas för konferensens arbetsledande insatser. Dessförinnan ha — efter de allmänna synpunkterna (1) — några förutsättningar angivits för fyllandet eller befordrandet av angivna huvudfunktion: garantien för vad man ansett vara minsta erforderliga antal sammanträden (2) samt inkluderandet i konferensen av representanter för utskottspresidierna (3). Till sist har TK:s befattning med ärenden av annat slag redovisats.

Kommittéerna 1930 och 1943 gjorde vissa rekommendationer i syfte att aktivisera talmanskonferensens verksamhet. Den senares förslag kommo dock icke att föranleda några lagändringar, men av så mycket större betydelse blev 1946 års utredning, som lades till grund för de omfattande reformer av riksdagens organisation och arbetssätt, vilka genomfördes 1949. I synnerhet sessionstidens uppdelning på en vår- och en höstsession samt uppskovsinstitutets tillkomst i samband härmed voro faktorer av särskild betydelse för konferensens framtida ställning.

I särskilt yttrande till 1944 års kommittébetänkande hade Hallén framhållit, att uppgiften att organisera riksdagsarbetet icke borde påvila talmännen ensamma, utan borde detta ske i samråd med »den

⁶ Anf. efter maskinskrivet exemplar å Högfors.

⁷ A. Sävström, »En talmans levnadsminnen» (1949), s. 234. Kurs. av H. A. O.

förstärkta talmanskonferensen».⁸ 1946 års utredning gick här möjligen än längre. För att riksdagen skulle ernå ett större reellt inflytande över sitt eget arbete, var det enligt de sakkunniga ofrånkomligt, att den utrustades med ett verkligt aktivt arbetsledande organ. »Detta organ bör vara talmanskonferensen», som sålunda måste erhålla en mera auktoritativ och ledande ställning än hittills varit fallet.⁹ Också det särskilda utskottet 1948 underströk den stora betydelsen av att konferensen kom att intaga en fullt effektiv arbetsledande position. Enligt dess mening »kommer framgången av de reformsträvanden, för vilka den förevarande propositionen [1948: 244] är ett uttryck, att i väsentlig grad bli beroende av det sätt på vilket riksdagens därför avsedda organ [talmän och TK] förmå utöva en verklig ledning och verkställa en ändamålsenlig planläggning av riksdagens arbete».¹⁰ Lagstiftarens syfte synes vara klart, och intentionerna pekade fram mot talmanskonferensen som central planeringsinstans, utrustad med viss grad av självständig handlingsförmåga.

2. Sammanträdesfrekvens. Talmanskonferensen sammanträder på kallelse av talmännen. Intill riksdagsstadgans ikraftträdande 1949 var tidpunkten för sammanträdena helt beroende av talmännens skön (»... så ofta någon av talmännen det anser nödigt ...»). Hur det förhöll sig vid tillämpningen härav under tiden 1932—1943 framgår av nedanstående tablå.¹¹

År	Antal sammanträden
1932	7 (26/1, 27/2, 16/4, 23/4, 25/5, 4/6, 8/6)
1933	5 (25/1, 28/1, 4/3, 11/3, 9/5)
1934	5 (31/1, 1/3, 19/3, 21/4, 11/5)
1935	5 (13/3, 6/4, 30/4, 7/5, 18/5)
1936	3 (25/2, 6/3, 5/5)
1937	3 (12/2, 12/3, 27/4)
1938	4 (9/2, 23/3, 14/5, 24/5)
1939 lagtima	3 (11/2, 5/5, 12/5)
1940 „	3 (7/3, 24/5, 13/6)

⁸ SOU 1944: 8, s. 113.

⁹ SOU 1947: 79, s. 43.

¹⁰ SäU 1948, nr 1, s. 33. De förhoppningar, som ställdes på en reaktiverad TK, tolkades under kammardebatterna av utskottets ordf., som angav de fördelar man väntade av »den nya talmanskonferensen». FK 1948, nr 30, s. 27. Se även AK 1948, nr 30, s. 13 (Hedlund i Rådomb). Jmf. KU 1954, nr 19, s. 11: »Utskottet vill understryka betydelsen av att talmanskonferensen intager en verkligt arbetsledande ställning. Lösningen av de problem, som sammanhånga med riksdagens arbetsformer, beror enligt utskottets bedömning i väsentlig grad av det sätt, på vilket talmanskonferensen förmår leda och planlägga riksdagens arbete».

¹¹ Uppgifterna äro hämtade från SOU 1944: 8, s. 22.

År	Antal sammanträden
1941 vårsession	2 (6/3, 10/6)
1942 ,, 	3 (12/3, 5/6, 9/7)
1943 ,, 	3 (30/3, 13/5, 28/5)

Anförda uppgifter visa, att sammankomsterna under perioden — i synnerhet från och med 1936 — varit påfallande fåtaliga, och de sakkunniga 1946 sade sig ha funnit, att samma tendens även präglade de följande åren. »Ibland» hade under vårriksdagen endast 2 sammanträden hållits.¹² För att förebygga en dylik otillfredsställande praxis också i fortsättningen erhöi på kommitterades förslag RSt § 7 st. 1 följande lydelse: »Talmännen och vice talmännen samt de jämlikt 50 § riksdagsordningen särskilt utsedda ledamöterna av talmanskonferensen skola, så ofta någon av talmännen det anser nödigt, dock minst en gång varje kalendermånad under tid, då session pågår, på kallelse av talmännen sammanträda ...». Genom att på dylikt sätt reglera talmännens befogenhet att kalla skapades 1949 en grundförutsättning för verksammare insatser från konferensens sida. Sammanträdesfrekvensen har också, som anges av nedanstående data, icke oväsentligt stigit under följande år.

År	Antal sammanträden
1949	7 (21/4, 3/5, 14/5, 24/5, 25/10, 23/11, 29/11)
1950	9 (25/1, 23/2, 28/3, 20/4, 11/5, 23/5, 19/10, 23/11, 7/12)
1951	8 (24/1, 21/2, 14/3, 19/4, 17/5, 13/11, 20/11, 28/11)
1952	7 (30/1, 28/2, 20/3, 29/4, 19/5, 28/10, 25/11)
1953	9 (5/2, 10/3, 21/4, 12/5, 20/5, 3/11, 18/11, 25/11, 1/12)
1954	7 (2/2, 23/2, 23/3, 27/4, 18/5, 26/10, 30/11)
1955	9 (26/1, 8/2, 29/3, 26/4, 10/5, 24/5, 27/5, 26/10, 1/12)
1956	7 (8/2, 6/3, 17/4, 27/4, 18/5, 23/10, 5/12)
1957	9 (30/1, 8/3, 9/4, 26/4, 9/5, 16/5, 17/10, 26/11, 10/12)
1958	9 (5/2, 18/2, 18/3, 15/4, 25/6, 22/7, 28/10, 26/11, 9/12, 10/12)
1959	8 (21/1, 27/2, 17/3, 14/4, 12/5, 28/10, 25/11, 4/12)
1960	8 (27/1, 23/2, 29/3, 29/4, 17/5, 26/10, 23/11, 6/12)
1961	10 (31/1, 10/2, 24/3, 28/4, 3/5, 17/5, 24/5, 17/10, 10/11, 5/12)

I sammanställningen ovan ha TK:s möten under år 1949 redovisats först från och med riksdagsstadgans ikraftträdande. — De under den 25/11 1953 samt den 24/5 1955 protokollförda sammanträdena avhöllos ej. Vid vartdera tillfället förelåg endast ett uppskovsärende från konstitutionsutskottet. I skrivelser, undertecknade »enligt uppdrag» av sekreteraren, ifrågasatte talmännen, om något formligt sammanträde erfordrades, och hemställde, att talmanskon-

¹² SOU 1947: 79, s. 43.

ferensens ledamöter »behagade här nedan anteckna»; huruvida de hade någon erinran mot det av utskottet föreslagna uppskovet. I senast anförda fall tillställdes skrivelsen även representanterna för utskotten. — Sammanträdena den 9/12 och 10/12 1958 ha räknats som ett, då det senare var en fortsättning av det förra.

Stadgan ställer, såsom nämnt, kravet på sammanträden »minst en gång varje kalendermånad under tid, då session pågår». Med »kalendermånad» förstås i lagspråket (kanslispråket överhuvud) tiden från och med den första till och med den sista dagen i en »månad»,¹³ och bestämmelsen skulle då innebära, att sammanträden måste hållas minst en gång under varje sådan påbörjad period, oavsett om detta kunde anses sakligt påkallat eller icke. Lagstiftarens mening har emellertid uppenbarligen varit, att konferensen skall sammanträda med högst månadslånga intervaller, varför »kalendermånad» måste förstås såsom liktydig med »månad». Dessutom torde vi här ha att se icke en peremptorisk föreskrift utan en blott vägledande anvisning, och på detta sätt tycks stadgan också ha uppfattats i praxis, där angivna terminer stundom något ha överskridits.¹⁴

3. Förbindelse med utskotten m. m. Talmanskonferensen bestod intill 1957 av talmännen, vice talmännen samt tre, från 1932 fyra,¹⁵ av kamrarna valda ledamöter. Utökningen sistnämnda år ansågs påkallad ur partifördelningssynpunkt,¹⁶ enär — såsom Reuterskiöld påpekade — det då existerade »fyra partier och ... vart och ett av dem har vissa anspråk på att bli representerat i talmanskonferensen».¹⁷ Vanligen ha de där företräts av sina ledare och av deras ställföreträdare.

Än vidare har, alltsedan TK:s tillkomst, i skiftande formuleringar stadgats, att utskottens ordförande liksom ock kanslideputerade, då så ansågs önskvärt eller nödvändigt, borde/skulle tillkallas, de senare främst för den befattning konferensen har att taga med riksdagstjänstemännens arvoden. Även kamrarnas sekreterare borde närvara vid sammanträdena. Från 1949, då protokoll började föras, äro de förbundna härtill (RegIF § 3, RSt § 7).

Hur talmanskonferensens förbindelser med utskottspresidierna gestaltat sig före 1949 kan inte bestämt sägas. Då Hamilton talar om »den sedvanliga 'vårrengöringen' för att undersöka, hur långt ut-

¹³ Svenska akademien, »Ordbok över svenska språket».

¹⁴ Se sammanställningen ovan.

¹⁵ Val enl. den nya bestämmelsen ägde första gången rum 1933.

¹⁶ SOU 1931: 26, s. 153.

¹⁷ FK 1932, nr 39, s. 10.

skotten hunnit» (11/5 1925), synes detta ge vid handen, att mot riksdagens slut ordförandena regelmässigt pläгат kallas en gång för arbetsredovisning och diskussion, men hur långt tillbaka detta förfarande tillämpats är obekant. Reuterskiöld uppger (1935), att de ett par gånger under riksdagens lopp brukade avlämna — oftast skriftliga — redogörelser för arbetets fortgång med angivande av sannolika tidpunkten för avlämnandet av återstående betänkan- den.¹⁸ De inledningsvis berörda kammardebatterna 1930 samt de statliga utredningarna under senare år vittna emellertid om att ordförandena icke skulle ha kallats i den utsträckning, som erfordrats för en tillfredsställande arbetsplanering. Kritiken torde kanske främst få tillskrivas det förhållandet, att uppmärksamheten all- mera kommit att fästas på den föga rationella ärendesfördelning, som rådde mellan olika plena, på den nu »fullständigt slumpvisa ebben och floden av utskottsutlåtanden på kamrarnas bord»,¹⁹ som från 1930 ofta kom att påtalas. Då fråga var om ett alltför sent propositionsavlämnande, voro riksdagens möjligheter att få en bättre ordning till stånd synnerligen begränsade, men den ansågs ha mera verksamma resurser i sin hand, då det gällde att komma till rätta med utskotten. Av denna anledning inriktade man sig bl.a. på en intensifiering av de arbetsledande organens samarbete med utskotts- presidierna, och i sådant syfte framförde K. G. Westman i första kammaren 1930 tvenne alternativa förslag, båda av intresse för den fortsatta diskussionen.

Westman ansåg, att man borde taga under övervägande, antingen huruvida man borde ombilda talmanskonferensen så, att också utskottsordförandena blevo ständiga medlemmar av densamma, eller *vid sidan av den* inrätta en särskild »arbetsledningskonferens».²⁰

1930 års sakkunniga, som naturligt nog kommo att beakta upp- slagen från kammardebatterna i mars, anslöto sig i skrivelse till talmännen den 14 januari 1931 till Westmans sistnämnda propå. Bl.a. förordades — med förbigående av TK — regelbundet återkom- mande överläggningar angående riksdagsarbetet i en s.k. »utskotts- ordförandekonferens», som förutom talmännen borde innesluta ut- skottens ordförande, beträffande statsutskottet måhända även de särskilda avdelningarnas ordförande. Med detta skulle, menade man, en förutsättning skapas för sådan avvägning av arbetsbördan för de

¹⁸ »Sveriges riksdag», X, s. 98.

¹⁹ FK 1930, nr 21, s. 5 (K. Schlyter).

²⁰ *Ib.*, s. 8.

särskilda arbetsplena, att mera avsevärda ojämnheter därutinnan såsom regel syntes kunna undvikas.²¹

Kommitterade kommo emellertid snart nog till annan uppfattning. I slutbetänkandet konstateras, att de överläggningar angående riksdagsarbetet, som under 1931 års riksdag hållits, ägt rum i anslutning till ReglF § 3 och sålunda i talmanskonferens, förstärkt med de ständiga utskottens ordförande. En sådan anordning fann man väl motiverad, då den hade den fördelen, att någon ny institution icke behövde skapas för dessa överläggningar, utan gällde det nu endast en utvidgad användning av den redan befintliga förstärkta konferensen. »Härigenom betonas också», framhölls det, »att det är på *talmanskonferensen*, som ansvaret för vidtagande av erforderliga åtgärder till planläggning och ledning av riksdagsarbetet vilar».¹

Kommittén 1943 följde i föregångarens spår,² men däremot synes problemet om utskottsordförandenas ställning i TK icke ha närmare berörts i de omedelbara förarbetena till 1949 års reform. Detta får emellertid icke uppfattas så, som skulle man nu ha saknat intresse eller förståelse för behovet av regelbunden samverkan mellan talmanskonferensen och utskottspresidierna. En sådan samverkan var en — om än outtalad — förutsättning för framlagda förslag, men tydligen tänkte man sig, att den utan nya författningsbestämmelser skulle i önskad och erforderlig omfattning realiseras i praxis efter de riktlinjer, som under den tidigare diskussionen så starkt urgerats. Hur tillämpningen kom att te sig belyses nedan för tiden den 21/4 1949, då protokoll ju först började att föras i konferensen, t.o.m. utgången av 1954. Siffrorna i kol. 2 ange antalet sammanträden med *särskilt kallade* utskottsordförande, i kol. 3 antalet sammanträden utan denna representation.

År	Närvaro	Frånvaro
1949	3	4 (21/4, 14/5, 24/5, 29/11)
1950	5	4 (25/1, 23/5, 19/10, 7/12)
1951	6	2 (24/1, 28/11)
1952	5	2 (30/1, 28/2)
1953	3	6 (5/2, 20/5, 3/11, 18/11, 25/11, 1/12)
1954	5	2 (2/2, 26/10)

Vid bedömningen av anförda uppgifter måste hänsyn tagas till att kontakten mellan talmanskonferens och utskott ingalunda blott för-

²¹ SOU 1931: 26, s. 166 ff.

¹ Ib., s. 126. Kurs. av H. A. O.

² SOU 1944: 8, s. 23.

medlades genom kallelser jämlikt RSt § 7 st. 2. Med undantag för talmännen är nämligen ledamot av konferensen som regel också ledamot av något utskott. Hur detta engagemang tedde sig angivna år framgår av nedanstående.³

År	UU	KU	StU	BevU	BU	LU1	LU2	LU3	JU
1949	1 7	— 1	— 2	1 —	1 —	— —	— —	— —	1 —
1950	1 7	— 2	1 1	1 —	1 —	— —	— —	— —	1 —
1951	1 7	— 2	1 3	— —	— —	— —	— —	— —	1 —
1952	1 7	— 2	1 3	— —	1 —	— —	— —	— —	1 —
1953	1 7	— 2	1 2	— —	1 —	— 1	— —	— —	1 1
1954	1 6	— 1	1 3	— —	1 —	— 2	— —	— —	— 1

Den manstarka representationen från utrikesutskottet är ingen tillfällighet, då partiernas ledare och gruppledare pläga ha säte i utskott och utrikesnämnd och merendels även inväljas i talmanskonferensen. Förhållandet har dock i detta samband föga betydelse på grund av utskottets i allmänhet ringa arbetsbelastning. Från övriga utskott har emellertid TK under perioden genomsnittligt haft 7—8 representanter per år.

Men även andra kontaktmöjligheter finnas, och den indirekta förbindelsen via talmännen förtjänar kanske att särskilt nämnas. Enligt RSt § 22 (förut ReglF § 10) äga dessa tillträde till utskotten, dock utan rätt att delta i överläggningar och beslut. Den möjlighet till kommunikation, som här anvisats, brukar emellertid endast mera sällan anlitas, men av större vikt äro de underhandskontakter, som enligt sakens natur ständigt måste underhållas och som även kunna komma talmanskonferensen till godo. I båda dessa hänseenden har Hamilton i sina anteckningar flerstädes gett oss livfulla glimtar av hur det förr kunde gå till.⁴

Protokollen förmåla, att utomstående expertis stundom tillkallats för föredragningar eller meddelande av informationer, och det står naturligtvis TK fritt att i sådant syfte även anmoda tjänstemän från utskottens kanslier att närvara. Såvitt jag kunnat finna, har emellertid detta sedan 1949 endast inträffat ett par gånger. Den 20 april 1950 bevisade statsutskottets huvudsekreterare överläggningen, och den 7 december s.å. hade bankoutskottets sekreterare anmodats in-

³ Kol. 1 under resp. utskott anger ordf. eller vice ordf., kol. 2 annan utskottsledamot.

⁴ Se särskilt under d. 5/5, 13/12 1918, 9/3 1921. H. Hamilton, »Dagböcker», 1911—1916 (1955), 1917—1919 (1956), utg. av G. Gerdner. Betr. sist anf. datum hänvisas till not 6 ovan.

finna sig. Blott i förstnämnda fall tycks det dock ha gällt frågor av arbetsledande natur.

För att ytterligare stärka samarbetet mellan talmanskonferens och utskottspresidier föreslog konstitutionsutskottet 1954, att ordförandena i de ständiga utskotten erhöles ställningen av ledamöter av konferensen. De norska förhållandena anfördes såsom föredömliga. Man erinrade om att i det organ i stortinget, som närmast motsvarar TK, den s. k. arbetsordningskommittén, som ordinarie ledamöter bland andra även ingingo ordförandena i stortingets fasta utskott. Erfarenheterna av denna anordning sades ha varit goda. Men då en omläggning erfordrade ändring av RO § 50 och då denna icke slutligt kunde antagas förrän efter nyval till andra kammaren, förordades, att för tiden intill dess man genom ändring av RSt § 7 fastslog, att ordförandena i de ständiga utskotten alltid skulle kallas till sammanträdena med konferensen.⁵ Riksdagen beslöt i enlighet med detta förslag, och från och med 1955 ha dylika kallelser alltid utgått. Grundlagsändringen genomfördes 1957.

Det är naturligtvis för riksdagsarbetet av vikt, att erforderlig kontakt från de arbetsledande organens sida även upprätthålles med regeringen. Också om dessa förbindelser har Hamilton för talmännens vidkommande mycket att berätta. Då emellertid talmanskonferensen senare tillämnades en mera framskjuten ställning, aktualiserades jämväl för dess del förhållandet till den första statsmakten. Sålunda påpekade 1946 års sakkunniga att, eftersom propositionerna utgjorde riksdagens mest omfattande arbetsmaterial och regeringen därför faktiskt utövade ett betydande inflytande över möjligheterna att planera riksdagsarbetet, samråd mellan å ena sidan statsministern, det enligt RO § 46 utsedda statsrådet samt eventuellt även andra statsrådsledamöter och å den andra talmanskonferensen borde äga rum, då endera parten fann detta önskvärt. Någon uttrycklig föreskrift härom ansågs dock icke påkallad, enär en sådan kontakt mellan riksdagens arbetsledande organ och dess främste arbetsgivare smidigast och effektivast kunde utvecklas genom en praxis, som var obunden av paragrafbestämmelser.⁶

Efter 1949 har emellertid regeringen endast en gång, den 18 november 1953, företrätts i konferensen och då av statsministern samt statsråden Lindell och Nordenstam. Vid tillfället lämnade byrå-

⁵ KU 1954, nr 19, s. 12 f.

⁶ SOU 1947: 79, s. 44.

chefen i statsrådsberedningen Lindencrona en redogörelse för den ordning, vari K. M:ts propositioner under 1954 års vårsession beräknades kunna avlämnas, samt för vissa riktlinjer, som inom beredningen uppdragits beträffande propositionsarbetets framtida ordnande inom statsdepartementen. Bakgrunden till detta besök utgjordes av de såsom »oefterrättliga» betecknade arbetsförhållandena våren 1953, då regeringen i stor utsträckning alltför sent ställt arbetsmaterial till riksdagens förfogande.⁷ I övrigt ha protokollen ytterst litet att säga oss om TK:s relationer med regeringen.⁸ Förbindelserna ha i stället ordinärt ägt rum på indirekt väg och förmedlats av kammarpresidier och -kanslier. I all synnerhet ha härvid kamrarnas sekreterare sörjt för att goda kontakter med vederbörande statsråd uppehållits.

4. Arbetsledande verksamhet. Intill 1949 erbjöd talmanskonferensen en slående likhet med utrikesnämnden. Det har framhållits, att denna, som i allt sitt arbete konstant är bunden vid regeringen, icke har någon i egentlig mening självständig tillvaro. Den kan ej — annat än undantagsvis — själv påkalla ett sammanträde, inte själv utse sin ordförande, inte heller sin sekreterare, äger inte bestämma vare sig de ärenden, som skola förekomma till behandling, eller den ordning, i vilken de skola upptagas, och den har icke förmåga att fatta några beslut.⁹

I mycket förhöll det sig med talmanskonferensen på liknande sätt. Även denna kan tidigare sägas ha saknat en självständig tillvaro såsom en i huvudsak blott konsultativ församling, vilken kallades av talmännen, då dessa ansågo skäl därtill föreligga. Ordförandeskapet har alltid med självskrivnenhetens rätt skötts av talman — intill utgången av år 1955 av första kammarens. Därefter har det växelvis utövats av båda. Någon sekreterare tjänstgjorde icke vid sammanträdena, då protokoll icke fördes, och kammarsekreterarnas regelmässiga närvaro betingades endast av deras förtrogenhet med förekommande uppgifter.

År 1949 sökte man ju omvandla konferensen till ett effektivt verksamt planeringsorgan. Detta ledde till vissa förändringar av dess

⁷ H. A. Olsson, »1949 års uppskovsinstitut. Rättsregler och tillämpning», Statsv. Tidskr. 1961, s. 134.

⁸ Se dock TK:s prot. d. 23/11 1949, 21/2 1951, 17/5 1961. Vid de båda förstnämnda tillfällena gällde det tidpunkterna för besvarandet av interpellationer. I sistnämnda fall var fråga om ökad kontakt mellan regering och riksdag i syfte att åstadkomma ett snabbare och jämnare propositionsavlämnande.

⁹ A. Brusewitz, »Nordiska utrikesnämnder i komparativ belysning» (1933), s. 110 f., 115. Skr. utg. av Statsvet. föreningen i Uppsala, II.

ovan antydda karaktär, och vi skola närmast se, i vad mån de i rättsligt hänseende kommit till uttryck. Därefter skall den praktiska verksamheten behandlas.

Alltsedan 1868 reglerades talmanskonferensen i ReglF § 3. 1949 överfördes dessa bestämmelser, efter ändringar och tillägg, till den nya RSt, samtidigt som institutionen för att erhålla större fasthet grundlagsfästes genom att ett stadgande rörande sammansättning och uppgifter då infördes i RO § 50.

Med tanke på lagstiftarens klart deklarerade syfte är det måhända ägnat att förvåna, att man 1949 principiellt och i huvudsak icke företog någon ändring av konferensens rättsliga status. Den gamla formuleringen bibehölls med ändringar av endast redaktionellt slag, och alltfortfarande skall sålunda ansvaret för att »nödigt skyndsamt och största möjliga planmässighet iakttages vid riksdagsarbetets bedrivande» åvila talmännen ensamma, varför TK som förr fick åtnöjas med en blott rådgivande befattning (»Talmännen skola tillse ...». TK skall »rådplåga«.).

Emellertid tillades konferensen vissa specialbefogenheter. Då utskott efter RO § 58 st. 4 föreslår uppskov med frågas behandling, har det att inhämta TK:s yttrande, och kamrarna kunna blott under samma förutsättning besluta, att uppskjuten fråga skall upptagas vid extra session (§ 58 st. 5). Likaså skall efter RO § 2 st. 2 konferensen höras, därest vårsessionen förlänges utöver den 31 maj.

Att talmännens rätt att kalla blev närmare reglerad har tidigare framhållits.¹⁰ Dessutom föreskrev RSt § 7, att protokoll skulle föras av den av kamrarnas sekreterare, som därtill förordnades,¹¹ och härefter heter det: »Talmanskonferensens beslut skola genom utdrag av protokollet tillställas dem, besluten avse». Detta stadgande säger dock intet om gränserna för eller arten av beslutanderätten i fråga. Det är emellertid att märka, att föreskriften icke avser att lägga någon ny myndighet i TK:s hand utan endast att understryka en förmåga, som redan tillkom densamma, nämligen att i beslutets form utåt manifesteras sig såsom en enhet. Denna förmåga var en förutsättning för de uttalanden, framställningar, rekommendationer m.m. till utskotten eller andra, vilka i arbetsledande syfte kunde påfordras. Men den var en förutsättning redan för avgivandet av de

¹⁰ Se ovan s. 255.

¹¹ Arbetsfördelningen mellan kamrarnas sekreterare är numera den, att AK:s bl.a. svarar för protokollet medan FK:s bl.a. utfärdar kallelser och besörjer insamlandet av erforderligt material (redovisningar från utskotten). Förslag till arbetsplaneringar uppgöres av båda gemensamt.

förslag angående riksdagstjänstemännens arvoden, vilka från begynnelsen ålegat TK. Sannolikt har stadgan endast velat erinra om denna beslutanderätt eller stimulera till ett flitigare bruk av nämnda befogenhet.

Med detta torde i allt väsentligt de rättsliga nyheterna 1949 ha redovisats. De kunna förefalla blygsamma, men deras funktion var främst att skapa de nödvändiga förutsättningarna för den tillämnade verksamheten. Det ansågs nämligen icke lämpligt att utrusta konferensen med i detalj reglementerade befogenheter,¹² och det är också framför allt i den praktiska verksamheten den »nya talmanskonferensen» träder oss till mötes.

För talmanskonferensens handläggning av uppskovsärenden har jag å annat ställe lämnat en redogörelse, till vilken jag hänvisar.¹³ Här må emellertid erinras om att under tiden t.o.m. 1961 TK icke vid något tillfälle avstyrkt utskotts uppskovsyrkande. Skälen till denna hållning ha i förekommande fall icke närmare redovisats. Protokollen endast uppge, att intet varit att erinra mot de av vederbörande utskott framställda förslagen. 1946 års sakkunniga sågo emellertid i berörda befattning en särskilt viktig uppgift, då bestämmelsen här om gav konferensen »både möjlighet och skyldighet att under hänsynstagande till riksdagsarbetets allmänna planering öva inflytande på uppskovsinstitutets användning. Då talmanskonferensen avger yttrande över av utskott framställt förslag om uppskov, bör den också beakta i vilken mån ett uppskovsbeslut kan inverka på den planering av en eventuell höstsession som bör åligga konferensen».¹⁴ De sakkunniga ha med detta pekat på det samband, som finnes mellan den arbetsledande verksamheten och riksdagens uppskovspolitik. Den senare är ett moment av den förra, och konferensens ställningstagande till uppskovsfrågorna förutsätter, liksom allt dess planeringsarbete, en översikt över det arbetsmaterial, som föreligger och som aviserats. Denna översikt ernås i synnerhet genom rapporter från utskotten, av vilka de kalkyler bero, som göras upp för det kommande arbetet i kamrarna. Utan dessa rapporter kan konferensen knappast avge de yttranden, som åligga densamma, och man torde därför kunna säga, att TK:s skyldighet jämlikt RO § 58 st. 4 utgör en indirekt rättsgrund för en utskottens redovisningsplikt.

¹² SOU 1947: 79, s. 43.

¹³ H. A. Olsson, a.a., s. 123, 125 ff.

¹⁴ SOU 1947: 79, s. 43.

Men det är då ingen tillfällighet, att arbetsbeskeden just från 1949 avlämnats i större utsträckning, än vad tidigare synes ha varit fallet.

Rapporterna från utskotten äro dels av muntlig, dels av skriftlig art. De senare ha många namn: »Arbetsbalans», »Arbetsplan», »Arbetsprogram», »Förteckning», »PM», »Tidtabell», »Uppgift», »Översikt» etc. Stundom äro de mycket ingående inventeringar, omsorgsfullt utarbetade och instruktiva redogörelser för arbetsläget, vilka avse att ange, när respektive ärenden kunna beräknas bli bordlagda i kamrarna. De uppställas på skiftande sätt och så, som man i varje utskottskansli finner bäst. Då ett större material redovisas, följes ej sällan samma formulär, och ärendena bruka då föras in under följande rubriker:

- A. Ärenden, som slutbehandlats av utskottet men ej av kamrarna.
- B. Ärenden, som slutföredragits i utskottet; utlåtande ej justerat.
- C. Ärenden, som ännu inte slutföredragits i utskottet.
- D. Väntade propositioner.

1943 års kommitté förordade mycket tätt återkommande redovisningar och föreslog i detta syfte ett tillägg till ReglF § 3 av innebörd, att talmännen *var fjortonde dag* från utskottens ordförande skulle tillhandahållas *skriftliga* uppgifter angående arbetets fortgång.¹⁵ Detta orealistiska förslag föranledde dock icke någon åtgärd, och utvecklingen efter 1949 har ej förlöpt så, som kommitterade tänkt sig. Förfarandet har emellertid inte varit ensartat. Det skall här närmast belysas för tiden t.o.m. 1958. Några statistiska uppgifter meddelas först såsom underlag för bedömningen.

Den första redovisningen i TK under vårsession har lämnats den 28/3 1950, 14/3 1951, 20/3 1952, 10/3 1953, 27/4 1954, 29/3 1955, 6/3 1956, 30/1 1957, 5/2 1958.^{16a}

Här och å sid. 265 lämnade uppgifter ange några karakteristiska drag i utskottens rapportverksamhet under perioden. Det framgår sålunda, att den första redovisningen, som i 6 eller 7 fall av 9 endast haft muntlig karaktär, lämnats påfallande sent samt att de skriftliga redogörelserna, vilka i allmänhet torde ha avlämnats på utskottens eget initiativ, kommit synnerligen ojämnt. Under hösten 1956 lämnades inga skriftliga besked, och även under vårsession ha

¹⁵ SOU 1944: 8, s. 22.

^{16a} De lämnade uppgifterna kunna icke göra anspråk på full exakthet. En dylik kan knappast erhållas genom protokollen.

Antalet skriftliga redovisningar per ständigt utskott
under åren 1955—1957^{16b}

Utskott	1955		1956		1957	
	VS	HS	VS	HS	VS	HS
UU	—	—	—	—	—	—
KU	2	—	—	—	1	—
StU	1	—	2	—	2	1
BevU	—	—	1	—	1	1
BU	—	1	—	—	1	2
LU1	2	1	1	—	2	1
LU2	2	—	1	—	1	—
LU3	2	1	2	—	3	2
JU	2	1	2	—	3	—
ABU	—	—	—	—	1	—

stundom några utskott underlåtit att inkomma med sådana.¹⁷ De andra ha lämnat en eller ett par redogörelser. I övrigt ha skriftliga rapporter ersatts av muntliga informationer genom närvarande representanter för utskotten.

Man kan med hänsyn till angivna förhållanden icke undgå intrycket, att rapportverksamheten inte alltid bedrivits på det planmässiga sätt, som varit erforderligt, och antydningar om att så varit fallet saknas inte i TK:s protokoll. Vid sammanträde den 21 februari 1951 framhöll Hallén önskvärdheten av att talmanskonferensen, för åstadkommande av en bättre planläggning av riksdagens arbete, redan under ett tidigt skede av vårsessionerna sökte kontakt med utskottens presidier i fråga om arbetets fortgång. Konferensen beslöt också att uppdraga åt kamrarnas sekreterare att till nästa sammankomst införskaffa erforderliga utredningar i överensstämmelse med Halléns förslag. Någon ändring av praxis under de närmaste åren såsom följd av de gjorda påstötningarna synes dock inte ha ägt rum.

Det av utskotten muntligt eller skriftligt förebragta materialet har emellertid medgivit fortlöpande överläggningar om åtskilligt, som täckes av den stående frasen »riksdagsarbetets ordnande», samt ett faktiskt fastställande av arbetsplaner med angivande av tidpunkterna för arbets- och bordläggningsplena — detta dock blott för »den närmaste tiden».

Under de sista åren har emellertid planeringsarbetet erhållit en

^{16b} Fem redovisningar från sammansatta utskott avlämnades dessutom.

¹⁷ Detta kan dock stundom ha berott på att endast obetydligt arbetsmaterial förelegat.

annan karaktär. Man söker numera att så noggrant som möjligt och för så lång tid som möjligt fastställa kamrarnas program. I detta syfte anmodas samtliga utskott att avlämna skriftliga redovisningar, och på grundval av dessa uppgöras av kammarsekreterarna dubbla arbetsplaner, nämligen dels — i direkt anslutning till tidigare praxis — förteckningar med angivande av dag och klockslag för olika plena samt dels — och detta är en nyhet — ingående sammanställningar, upptagande de ärenden, som vid respektive plena beräknas kunna bli bordlagda eller realbehandlade. Dessa sammanställningar torde i allmänhet utan ändring godkännas av konferensen, men ibland kunna mindre jämkningar företagas av densamma. Från våren 1961 tillställas båda de nämnda planerna riksdagens ledamöter.¹⁸ Önskvärt hade ju varit, om man på angivet sätt kunnat ordna för hel session, men förutsättningarna härför ställa sig olika under vår och höst, och det är endast höstsessionerna, som kunnat täckas av de uppgjorda programmen.

Förfaringssättet under höstsessionen 1961 må belysa, hur man under de sista åren gått till väga. Med ledning av från utskotten inkomna redovisningar kunde talmanskonferensen redan den 17 oktober fastställa dels en detaljerad preliminär plan för behandling i kamrarna av utskottsutlåtanden, upptagande alla de ärenden, som kunde förutses för sessionens arbetsplena, dels en annan, där tidpunkterna angivits för såväl bordläggnings- som arbetsplena. Båda gällde tiden 1/11—15/12. Vid sammanträde den 5 december antogs av konferensen en tilläggsplan, som avsåg behandlingen under de sista plena samma månad. Under höstsessionerna 1959 och 1960 gick man i princip till väga på samma sätt. Någon komplementplan behövde dock ej antagas sistnämnda år.

Svårigheten att på ett tidigt stadium av en vårsession kunna överblicka arbetsmaterialet har emellertid medfört, att man då knappast kan ställa några säkra långsiktiga prognoser och därför får nöja sig med en ingående planering endast för sessionens senare del. En arbetsplan av ovan antytt slag möter första gången den 12 maj 1959, och den avsåg endast tiden till den 26 s.m. Följande år omfattade den något längre tid (29/4—24/5), medan den 1961 omspände perioden från den 7/4 till sessionens slut. Under de föregående månaderna har däremot planeringsverksamheten i huvudsak bedrivits

¹⁸ TK:s prot. d. 24/3 1961. — Protokollen, på vilka min framställning genomgående i väsentlig mån bygger, har jag tagit del av t.o.m. 1961, d.v.s. så långt de vid uppsatsens utarbetande förelågo i bundet skick.

som förut. De skriftliga redovisningarna från utskotten ha emellertid kommit tidigare och jämnare än förr, men konferensen har som då gjort uttalanden angående sammanträdestiderna, så långt detta varit möjligt.

De första preliminära planerna angåvo tiden för ärendenas bordläggning i kamrarna, men snart övergick man till att ange tiden för deras realbehandling där. Vid utarbetandet har man ofta i större eller mindre utsträckning osäkra faktorer att beakta, då man ju t.ex. inte alltid vet, när annonserade propositioner komma att avlämnas. Detta gör, att planerna här och där måste förses med frågetecken eller anmärkningar rörande sådant förhållande, och detta gäller naturligtvis i synnerhet de långsiktiga beräkningar, som göras i början av höstsession. Trots detta tycks dock systemet hittills ha fungerat med stor precision, vilket får tillskrivas dels ett ytterst omsorgsfullt arbete från kammarsekreterarnas sida, dels utskottens bemödanden att om möjligt hålla den uppgjorda tidtabellen. Endast någon gång torde en mindre justering ha påkallats vid senare tillfälle.¹⁹

Talmanskonferensen har emellertid ingripit även å annat sätt, exempelvis genom att ange riktlinjer i syfte att därmed främja nödig skyndsamhet och största möjliga planmässighet i riksdagens arbete. Sålunda underströk den vid sammanträde den 31 januari 1961 »angelägenheten av att utskotten redan på ett tidigt stadium av vår-sessionen toge ställning till frågan om fördelningen av ärenden mellan vår- och höstsession för att kunna inrikta sitt arbete på behandlingen av sådana ärenden, som icke ansåges kunna eller böra uppskjutas till höstsessionen, samt att utskotten även i övrigt sökte handlägga sina arbetsuppgifter i sådan ordning, att kamrarnas plena under maj månad i största möjliga utsträckning kunde disponeras för behandling av ärenden från stats-, bevillnings- och jordbruksutskotten».

Konferensens ställningstaganden på det område, som här avses, ha i allmänhet erhållit sin prägel av den begränsning i juridiskt hänseende av TK:s verksamhet till en blott rådgivande funktion,²⁰ vilken anges av RO, och som regel bruka dess manifestationer ges en sådan formulering, att talmännens *formella* handlingsfrihet lämnas oförkränt. I verkligheten förhåller det sig emellertid på annat

¹⁹ Ib., d. 5/12 1961. Det gällde då bara en ändring av AK:s sammanträdestider (klockslaget) d. 8/12 och 12/12.

²⁰ Jmf. utrikesnämndens ställning. A. Brusewitz, a.a., s. 115.

sätt. Efter 1949 har talmanskonferensen alltmera kommit att framstå som det sanktionerande och dirigerande organet.^{21a} Det är ett betydande arbete, som i dess regi lagts ned till riksdagens fromma, och aldrig tidigare torde arbetsplaneringen ha bedrivits så noggrant och målmedvetet och med sådan framgång, som under de sista åren varit fallet.^{21b} Detta har givetvis varit till gagn också för de enskilda ledamöterna, och så vitt mig är bekant, anses de relativt långfristiga och ingående programmen av dem såsom mycket värdefulla.

Talmanskonferensens faktiska ställning speglas någon sällsynt gång av protokollets formuleringar, och en passus under den 23 oktober 1956 förtjänar att i detta samband återgivas. Det heter: »Konferensen uppdrog åt kamrarnas herrar talmän att ingående följa utskottens och deras avdelningars arbete och därvid verka för att ärendena behandlas med den skyndsamhet, som är möjlig». Med detta erhöles talmännen av det organ, med vilket de jämlikt RO hade att rådpläga, ett uppdrag inom det av ålder centrala området för sin verksamhet. Man har svårt att tänka sig, att en sådan stilisering tillåtits passera under äldre tid. I icke arbetsledande frågor äro dock dylika numera icke ovanliga.

Om de personliga krafternas spel inom konferensen ge protokollet föga upplysning. Meningsmotsättningar ha naturligtvis stundom förekommit, men det har i här avsedda ärenden aldrig inträffat, att voteringar företagits eller att reservationer anmälts.²² Solidaritet och en känsla av medansvarighet ha präglat arbetet, och konferensens direktiv ha ansetts förpliktade alla berörda parter, icke minst kammarpresidier och utskott.

Talmanskonferensens befattning med icke arbetsledande frågor. Utöver i det föregående angivna ärenden har konferensen även kommit att handlägga en mångfald frågor av skiftande slag. Exempel på detta lämnas i det följande.

a. Det är naturligt, att TK tid efter annan kommit att taga befattning med vissa ärenden, som mera eller mindre anknyta till dess huvudsakliga uppgift. Bl.a. har det här gällt riksdagens verksamhetsformer (18/11 1953, 26/1 1955). Vid ett tillfälle dryftades enkla frågor och fästes av enhällig talmanskonferens kamrarnas uppmärksamhet på vikten av självålagd stark tidsbegränsning (17/3 1959). Till denna grupp torde också kunna föras spörsmål angående riks-

^{21a} TK:s beslut bruka dock utgå från förutsättningen, att det skall ankomma på talmännen att i de uppgjorda planerna vidtaga de ändringar, som betingas av ej förutsedda omständigheter.

^{21b} Se ovan s. 266 not 18.

²² Reservationer ha överhuvud taget aldrig förekommit.

dagens protokoll: överläggning om snabbare publicering av dessa (13/11 1951) samt uttalanden rörande de »nya språkformerna» i dem (28/2, 20/3 1952).

b. Förr var det ganska vanligt, att vissa rättsligt betonade frågor behandlades i talmanskonferensen, exempelvis tillämnad propositionsvägran, av utskott återlämnat ärende samt fråga om rätt utskott vid remiss.¹ Reuterskiöld påpekade emellertid redan 1935, att dessa överläggningsämnen blivit alltmera sällsynta i konferensen,² och sedan den tiden har den nedåtgående tendensen blivit än starkare markerad. Under perioden 1949—1961 har ifrågasatt propositionsvägran icke vid något tillfälle behandlats i TK och ej heller av utskott återlämnat ärende. Egentliga remissfrågor ha förekommit endast ett fåtal gånger, men det har då knappast gällt konkreta förslag utan allmänna debatter med hänsyn till framtida praxis.³

Att här berörda ärenden så sparsamt förekomma i konferensens protokoll synes bl.a. bero därpå, att de numera förekomma mindre ofta är förr, vilket i ej ringa mån får tillskrivas den sakkunniga servis, som genom partikanslierna ställs till den enskildes förfogande t.ex. vid avfattningen av motioner, interpellationer och enkla frågor. Kammarsekreterarnas ingripande är här också ofta ägnat att eliminera riskerna för en grundlagsstridig skrivning, och genom underhandskontakter mellan dessa tjänstemän och utskotten torde merendels även remissfrågorna regleras. Tveksamma fall brukar dock underställas talmännens prövning.

c. Talmanskonferensen har under perioden, ehuru sparsamt, även anlitats som remissinstans. Det har nämligen då och då hänt, att den av bankoutskottet anmodats avge yttranden beträffande till utskottet hänvisade motioner, och sannolikt har denna praxis tillämpats även tidigare.

I skrivelse till TK, daterad den 11/2 1953, anmodades konferensen att senast den 10 mars inkomma med utlåtanden rörande några motioner. Den första remissen besvarades vid sammanträde den 10 mars, den andra först den 21 april. Någon begränsning av remisstiden har härefter icke satts i fråga av utskottet.

d. Alltsedan 1868 har det ålegat talmanskonferensen att efter samråd med kanslideputerade (till 1957 angavs även utskottens ordförande) upprätta förslag i fråga om arvoden till tjänstemännen hos kamrarna och utskotten samt i kansliet. Förslaget överlämnas till bankoutskottet (till 1916 till statsutskottet), vilket har att i ämnet

¹ R. Malmgren, »Sveriges författning. En lärobok i svensk statsrätt», II (2:a uppl. 1948), s. 359 f. A. Sävström, a.a., s. 234. F. Vegelow, »Den svenska talmansinstitutionen» (1921), s. 171. H. Hamilton lämnar flerstädes uppgifter om hithörande ärenden i TK: Tillämnad propositionsvägran, t.ex. 24/5 1918, 15/8 1919, 31/1 1923; remissfrågor t.ex. d. 23/1, 12/3 1918, 22/1 1919, 24/1 1922, 29/1, 22/3 1924; av utskott återlämnat ärende t.ex. d. 19/2 1916, 1/2 1919, 4/2 1921, 7/2 1923. Anförda data avse tidpunkterna för Hamiltons nedteckningar, icke för TK:s sammanträden.

² A.a., s. 98.

³ Detta var åtminstone fallet d. 25/1 1950, 8/2 1955.

avgiva utlåtande till kamrarna (ReglF § 3, från 1949 RSt § 7). Ärenden av detta slag brukar förekomma vid ett eller några sammanträden varje år.

e. Reglementet för Nordiska rådets svenska delegation har tillagt talmanskonferensen viss befogenhet, avseende val till delegationen. Enligt reglementets § 1 skola val till denna av åtta medlemmar jämte åtta suppleanter av vardera kammaren årligen förrättas inom sex dagar efter riksdagens öppnande. Då särskilda skäl därtill föranleda, äger emellertid konferensen bestämma annan tid för valen så ock att vid en och samma riksdag föranstalta om nya val. Med detta har sålunda TK tillagts rätten att under angiven betingelse (»särskilda skäl») avbryta mandatet och förordna om nyval.⁴ Detta har dock hittills aldrig ägt rum.

f. TK har vid några tillfällen avgivit yttranden i frågor rörande upplåtelse till utomstående av lokaler inom riksdagshuset. Dylika ärenden ankomma jämlikt riksgäldskontorets reglemente 50 § å riksgäldsfullmäktige. Oftast äro de av helt rutinmässig karaktär, och tillstånd lämnas då av riksdagens ekonomibyrå. I tveksamma fall hänskjutas de till riksgäldsdirektören, undantagsvis till fullmäktiges eget avgörande,⁵ vilket torde ha skett, då TK:s mening inhämtats.

Talmanskonferensens hörande, då det gällt lokaler åt Nordiska rådet (5/2 1953, 26/10 1954, 28/10 1959), synes ha berott på att fråga då var om upplåtelse av mycket stora utrymmen under tid, då riksdagen var samlad. Något hinder från konferensens sida restes emellertid icke. Ett fjärde fall var å annat sätt exceptionellt: en framställning från privat organisation att för uppförande av ett skådespel få disponera stora partilokalen. Av principiella skäl avstyrktes detta (30/1 1957). Däremot beslöt konferensen vid annat tillfälle bifalla en anhållan från Rädda Barnens riksförbund om tillstånd att sammastädes få anordna visning för riksdagens ledamöter av en upplysningsfilm genom TV (26/10 1960).

Talmanskonferensen har i övrigt vidtagit förberedande åtgärder beträffande lokalfrågor av annat slag. Med anledning av klagomål, som från pressens sida framförts mot de otillräckliga utrymmen, som ställts till dess förfogande, samt riksdagsreferenternas önskingar om en snar förbättring i dessa hänseenden⁶ hade bl.a. en preliminär undersökning verkstälts inom konferensen. Därvid hade ådagalagts, att lokalerna i fråga icke motsvarade de berättigade krav, som borde kunna ställas på riksdagens referentrum. Men då det närmast ankom på bankoutsittet att handlägga ärenden av detta slag, uttalade TK en förväntan, att utskottet måtte skyndsamt vidtaga för frågans lösning erforderliga åtgärder (8/2 1956).

g. Med bifall till vad konstitutionsutskottet föreslagit i utlåtande

⁴ G. Pet r é n, »Nordiska rådet. Sammansättning och arbetsformer m.m.». Statsv. Tidskr. 1955, s. 291. BU 1959, nr 37, s. 14. Nu gällande reglemente återfinnes som bil. ib. s. 46 f.

⁵ Meddelande till förf. från riksdagens ekonomibyrå.

⁶ Se TK:s prot. d. 29/3, 27/5 1955 samt till dessa fogade handlingar.

1960, nr 18, beslöt riksdagen att åt talmanskonferensen uppdraga att, i anslutning till vad utskottet anfört, lämna tillstånd till utsändningar i ljudradio och i television av de av kamrarnas förhandlingar, som ej höllos inom lyckta dörrar. Utskottet fann det riktigt, att tillstånd tills vidare endast lämnades från fall till fall, vad TV-sändning beträffar, men att, då det gällde ljudradio, generellt medgivande kunde lämnas.

Riksdagen fattade i ärendet ett fristående beslut i stället för att, på sätt motionärerna⁷ föreslagit, genomföra en ändring av RSt. Bestämmelsen i fråga hade visserligen enligt utskottet sin plats där eller i RO, men då offentlighetsprincipen ännu endast var fastslagen i kamrarnas ordningsstadgor, borde med författningsändringen anstå, intill dess en mera allmän översyn av reglerna angående riksdagens arbetsformer ägt rum. Konstitutionellt sett skulle beslutet ändå få karaktär av ett tillägg till RSt.

Några dagar efter riksdagens ovannämnda beslut⁸ förklarade sig TK, med anledning av i motion II: 539 framställt yrkande, ha för avsikt att i samarbete med Sveriges Radio föranstalta om de åtgärder, som kunde befinnas erforderliga för underlättande av radions och televisionens arbete (17/5 1960). TK har också sökt fullgöra denna sin utfästelse, men då Sveriges Radio i skrivelse den 13 oktober 1961 anhöll om tillstånd till »kontinuerlig TV-bevakning, i första hand från andra kammaren», avslogs denna begäran under hänvisning till riksdagens beslut föregående år (17/10 1961). Med anledning av framställning från TV-ledningen den 27 november 1962 föreslog emellertid konstitutionsutskottet i mem. 1963, nr 4, att riksdagen måtte uppdraga åt talmanskonferensen att, i anslutning till vad utskottet anfört, försöksvis och intill utgången av 1964 års vårsession lämna generellt tillstånd till kontinuerlig TV-bevakning av de kamrarnas förhandlingar, till vilka allmänheten hade tillträde. Talmanskonferensen eller av denna tillsatt delegation borde tillika utgöra det organ, med vilket Sveriges Radio vid behov kunde samråda i tekniska och andra frågor. Vad utskottet föreslagit bifölls av riksdagen.

Den befogenhet, som på detta område tillagts TK, innebar dock endast ett konfirmerande av tidigare tillämpad praxis. Efter hänvänelser från Sveriges Radio hade sålunda talmanskonferensen genom beslut från fall till fall medgivit utsändning i television till allmänheten från höstens remissdebatt i andra kammaren 1957 (17/10 s.å.), från vårens remissdebatter 1958 (26/11 1957), 1959 (9/12, 10/12 1958, 21/1 1959) och 1960 (4/12 1959), från debatten om den varslade princippropositionen i pensionsfrågan våren 1958 (26/11 1957) samt från pensionsdebatten följande år (17/3 1959). Vid tre tillfällen hade härvid voteringar företagits (10/12 1958, 17/3, 4/12 1959), de enda som omtalas av protokollen och sannolikt de enda, som någonsin företagits i talmanskonferensen.

⁷ Segerstedt-Wiberg och Hagberg (I: 149), v. Friesen m.fl. (II: 182).

⁸ Riksdagens beslut hade fattats d. 11/5 1960.

Motioner om tillstånd att genom ljudradio få verkställa utsändningar av kamrarnas debatter avslogos 1925, 1929, 1933 och 1936.⁹ Dylika utsändningar ha ju senare ägt rum, numera sedan länge efter generellt medgivande. När och av vem detta lämnats är icke fullt klarlagt. Något formligt beslut i ärendet synes icke ha fattats av riksdagen, och talmanskonferensens protokoll ha härom intet att förmäla. Konstitutionsutskottet 1963, nr 4, uppger emellertid, att andra kammarens talman 1947 lämnat Radiotjänst tillstånd att göra inspelningar i kammaren och sedan sända ut redigerade referat av debatterna. Enahanda tillstånd torde ha lämnats, avseende första kammaren, och efter hand skulle även direktsändningar ha medgivits av talmännen.¹⁰

Genom riksdagens beslut den 11 maj 1960 erhöj ju talmanskonferensens befohgenhet att meddela tillstånd — jämväl generellt — till utsändning i ljudradio. Någon åtgärd från TK:s sida, innebärande ändring eller konfirmerande av de av talmännen lämnade tillstånden, har dock icke vidtagits.

h. Vid några tillfällen under den här behandlade perioden har TK tagit ställning till frågor om riksdagsresor inom landet liksom också till vissa andra arrangemang i studiesyfte.

Då det 1953 gällde en resa i Västerbotten och Norrbotten, beslöt TK, efter att ha föranstaltat om partigruppernas hörande, att avråda från densamma. Särskilt anfördes härvid den för SJ svärbemästrade trafikbelastningen vid månadsskiftet juni—juli, då resan skulle ha ägt rum (10/3, 21/4 1953).¹¹ Däremot har TK i några andra fall kunnat handla med större självständighet å riksdagens vägnar, antingen beroende på speciella omständigheter eller på ärendets natur. Sålunda beslöt den under hänvisning till det förestående andrakammarvalet 1960 att uttala, att riksdagen under året icke var i tillfälle att företaga en planerad resa i Skåne (4/12 1959).

Den 10 mars 1953 beslöt TK att med tacksamhet acceptera ett erbjudande från Statens naturvetenskapliga forskningsråd m.fl., enligt vilket riksdagens ledamöter skulle beredas tillfälle att höra några av landets främsta naturvetenskapliga och tekniska forskare berätta om sina arbeten. I mars följande år framförde chefen för marinen i skrivelser till kamrarnas talmän ett förslag att för riksdagsmännen ordna ett besök på kustflottan och en utfärd med flottans fartyg. TK beslöt enhälligt att med tacksamhet antaga detta erbjudande (23/3 1954).

Ibland kan hända, att riksdagen mottar inbjudan att sända en delegation till annat land i rent studiesyfte. Sålunda anmäldes i talmans-

⁹ Motionerna 1925 II: 125 (Rydén, Löfgren i Stockholm) ang. utsändning i viss utsträckning pr radio av AK:s förhandlingar; 1925 II: 126 (Hagman) ang. samma; 1929 II: 99 (Västberg) ang. samma; 1933 I: 238 (Västberg) ang. samma beträffande FK; 1936 I: 434 (Åkerberg m.fl.) ang. utsändning från viss interpellationsdebatt i FK.

¹⁰ För under detta littera redovisade frågor hänvisas till KU 1960, nr 18, samt särskilt till den instruktiva historiska redogörelsen i utskottets mem. 1963, nr 4.

¹¹ Resan kom dock att företagas vid månadsskiftet juli—augusti.

konferensen den 27 januari 1960 en inbjudan från tyska förbunds-
dagen till fem medlemmar av den svenska riksdagen samt till militie-
ombudsmannen att under veckan den 22—27 februari besöka Tysk-
land för att lära känna den tyska militieombudsmannaorganisatio-
nen. TK beslöt uppdraga åt ordförandena i stats- och första lag-
utskotten att i samråd med talmännen vidtaga de åtgärder, som
erfordrades för antagande av denna inbjudan.

i. Stundom har talmanskonferensen kommit att taga förbere-
dande befattning med frågor av ceremoniell natur, då det gällt
inbjudan till riksdagen att låta sig representeras vid något jubileum
eller någon festlighet av annat slag.¹²

Vid konferensens veterligt första protokollförda sammanträde,
den 21 april 1949, föredrogs en inbjudan från Danmarks riksdag
till den svenska att genom fem representanter låta sig företrädas vid
den festlighet, som planerades på Christiansborg den 5 instundande
juni i anledning av 100-årsdagen av junigrundlagens tillkomst. TK
förordade, att riksdagen måtte antaga inbjudningen, och den före-
slog dessutom de representanter, som enligt dess mening borde utses.
På liknande sätt förfor man också, när vid sammanträde den 9
april 1957 en inbjudan ingått till den högtidlighet, varmed Finlands
enkammarriksdag avsåg att fira sitt femtioårsjubileum i Helsing-
fors den 23 maj. Ärendet blev dock då bordlagt, för att de olika
partigrupperna skulle beredas tillfälle att överväga frågan om ut-
seende av representanter vid festligheten. Men vid nästa samman-
komst, den 26 april, beslöt TK enhälligt att tillstyrka inbjudningens
antagande samt föreslog, att kamrarna måtte besluta uppdraga åt
talmännen att »ordna med representationen» vid ifrågavarande till-
fälle.

Delegationsbesök ha emellertid ibland utväxlats av annan karak-
tär, nämligen såsom ett led i det traditionella umgänget vissa par-
lament emellan. Med dem har naturligtvis stundom också ett studie-
syfte kunnat kombineras. Vid flera tillfällen har TK här handlat i
hög grad självständigt.

Med anledning av ett eventuellt franskt besök i Sverige 1958
gjorde TK ett principuttalande, avseende hithörande frågor. Den
ansåg, att Interparlamentariska unionen, som ordnade besök såväl
på det bilaterala som på det multilaterala planet, erbjöd naturliga
och lämpliga kontaktmöjligheter. Utbyte av delegationsbesök i par-
lamentens egen regi borde däremot enligt dess mening begränsas
till ett minimum och i princip endast äga rum, när synnerliga om-
ständigheter föreligga, som exempelvis traditionella förbindelser
eller nära grannskapsförhållanden (18/3 1958).

Den 8 februari 1955 anmälde första kammarens talman, att Sov-
jetunionens Högsta råd i telegram till talmännen inbjudit en delega-
tion från Sveriges riksdag att besöka Sovjetunionen. Ärendet hade
tidigare förberetts, och bl.a. hade upplysningar begärts och erhållits

¹² För praxis i kamrarna beträffande ceremoniella angelägenheter i allmänhet
hänvisas till C. A. Reuterskiöld, a.a., s. 160.

genom vår beskickning i London rörande förfarandet i samband med det brittiska parlamentsbesöket i Sovjetunionen hösten 1954. Den engelska mallen följdes så långt möjligt av vederbörande i Stockholm. TK beslöt mottaga inbjudan (i England Lordkansler och Speaker). Antalet ledamöter i delegationen fastställdes liksom i England till 16, och liksom där utsågos de av talmännen under samverkan med partiledningarna.

På förslag av Sandler fattade talmanskonferensen den 29 mars 1955 enhälligt beslutet att uppdraga åt kamrarnas talmän att på den svenska riksdagens vägnar inbjuda Israels representanter vid den interparlamentariska konferensen i Helsingfors till ett svarsbesök i Sverige omedelbart efter denna konferens.

Vid sammanträden den 29 mars och 26 oktober 1960¹³ behandlades en inbjudan att sända en parlamentarisk delegation, bestående av sex medlemmar, till Storbritannien för att under tiden den 14—23 november vara det brittiska parlamentets gäster. TK beslöt att antaga denna inbjudan. Deltagarna i besöket skulle — med tillämpning av sedvanliga principer för fördelning av antalet platser — utses av respektive partigrupper. Åt talmännen uppdrogs dock att medverka härvid.

j. Till utrikesdepartementet ingångna skrivelser, meddelanden, rekommendationer, appeller och resolutioner från främmande länders regeringar, utrikesministerier och parlament samt från internationella konferenser och från Europarådets rådgivande församling ha, då så påfordrats, för kännedom överlämnats till talmännen, vilka i synnerhet från och med 1958 plägat anmäla dem i talmanskonferensen. Dessförinnan torde detta endast mera sporadiskt ha skett. I allmänhet ha de icke föranlett särskilda åtgärder utan lagts till handlingarna.

k. Förutom nämnda ärenden ha åtskilliga andra av skiftande slag handlagts. Endast några exempel på dessa må här till sist anföras. TK har företagit val efter förslag från respektive partier av ledamöter i en rådgivande parlamentarisk kommitté i högertrafikfrågan (27/5 1955) samt beslutat, att för varje partigrupp en tjänsteman under pågående debatter skulle ha rätt att uppehålla sig i respektive kamrars samlingssalar (17/3 1959). Också i vissa administrativa frågor av mindre vikt har konferensen stundom gjort uttalanden eller fattat beslut (25/10, 29/11 1949, 25/6, 28/10 1958), och den 5 december 1961 ventilerades frågan om klädseln vid riksdagens högtidliga öppnande.

Flertalet ovan redovisade ärenden är av föga maktpåliggande art och utgöres av riksdagens enskilda, interna angelägenheter. Talmanskonferensens befattning med dem saknar trots detta icke intresse.

¹³ Vid förstnämnda tillfälle, d. 29/3, förelåg endast en »förberedelsevis» gjord inbjudan.

I vad mån det på detta område (a—k) är fråga om gammalt eller nytt, om en ökad eller minskad verksamhet från TK:s sida är i de enskilda fallen stundom omöjligt att fastställa. Men bortse vi från ärendena under b, torde helt allmänt kunna sägas, att konferensen i icke ringa mån aktiviserats, detta icke bara genom att nya ärenden¹⁴ ryckts in under dess handläggning utan också genom att dess ingripande inom vissa räjonger synes ha fått en regelbundenhet och stadga, som måste ha saknats under tider, då sammanträdesfrekvensen varit obetydlig.

Av större intresse är dock den ökade självständighet, som konferensen även på detta område lagt i dagen, då den ej sällan och ibland utan bemyndigande agerat å riksdagens vägnar. Ett speciellt förhållande har härvid varit av särskild betydelse.

Under senare år har talmanskonferensen icke bara i riksdagskretsar utan även i det allmänna medvetandet alltmera kommit att framstå — vid talmännens sida — som representativ för riksdagen, vilket kommit till synes bl.a. däri, att ärenden stundom anhängigjorts genom skrivelser, direkt ställda till TK från utomstående, från företag liksom från sammanslutningar och organisationer av olika slag.¹⁵ Betydelsen av denna konferensens karaktär stod också klar för konstitutionsutskottet 1960. Då det föreslog, att riksdagen måtte uppdraga åt den att bevilja tillstånd till utsändning i ljudradio och television, motiverades nämligen detta inte bara genom en hänvisning till dittills följd praxis utan också genom framhållande av TK:s allsidiga sammansättning.¹⁶ Den inkluderar ju utom talmännen såväl representanter för utskottspresidierna som — genom de kammarvalda ledamöterna — också för partiledningarna. Det har också främst varit partiledningarnas engagemang, som gjort det möjligt för konferensen att utan fullmakt fatta självständiga beslut å riks-

¹⁴ Se särskilt ovan under e och g.

¹⁵ Som exempel på detta må nämnas skrivelser från Landsbygdspartiet Bondeförbundet ang. tillstånd att i riksdagshuset placera en byst av förra statsrådet Axel Pehrsson-Bramstorp (dat. 14/5 1954), Föreningen riksdagsjournalisterna ang. representation av svensk press under det motsedda besöket i Sovjetunionen (dat. 3/2 1955), densamma ang. pressens arbetsförhållanden i riksdagshuset m.m. (odat., bilagd prot. d. 29/3 1955), Hushållningssällskapens förbund ang. arbetet inom riksdagen vid tiden för öppnandet av rikslantbruksmötet i Jönköping (dat. 4/4 1959), Nordiska rådets svenska delegations arbetsutskott ang. lokaler i riksdagshuset (dat. 21/10 1959), Rädda Barnens riksförbund ang. visning av TV-film för riksdagens ledamöter (bilagd prot. d. 26/10 1960), Sveriges Radio ang. vissa TV-sändningar även före riksdagsbeslutet d. 11/5 1960 (skr. d. 15/10 1957, 1/12 1958, 20/11 1959).

¹⁶ KU 1960, nr 18, s. 2.

dagens vägnar utan någon risk att desavoueras. Vid ett tillfälle 1958 godkände TK förslaget om ett franskt parlamentariskt besök i vårt land men detta under förutsättning likväl att, innan inbjudan utfärdades, det konstaterats, att partiledarna, och då även statsministern, icke hade någon erinran mot inbjudningen (18/3 1958).

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Samkristna skolnämndens namninsamlingsaktion

*Rapport rörande en intervjuundersökning.*¹ Den namninsamlingsaktion angående religionsundervisningen i det blivande gymnasiet, som hösten 1963 anordnades av den samkristna skolnämnden, erbjöd ett delvis unikt studieobjekt av stort intresse från både statsvetenskapliga och sociologiska synpunkter. Undersökningstekniskt förelåg här en möjlighet att genom intervjuer direkt följa i spåren på en brett upplagd opinionsrörelse med syfte att påverka statsmakternas beslut i en aktuell fråga. Själva aktionen leddes ej av de traditionella organen för politisk opinionsbildning, partier och intresseorganisationer, utan av en för tillfället bildad aktionskommitté med stöd hos statskyrka och frikyrkor. Medan det normala för åsiktsbildning i politiska frågor är att den äger rum under konkurrens mellan olika åsiktsriktningar, förelåg på det plan där själva namninsamlingen pågick ingen motaktion. I den meningen var det här fråga om en ensidig kampanj. Där emot övervägde i pressen de kritiska kommentarerna till namninsamlingen. Det var emellertid främst på tidningarnas ledaravdelningar som namninsamlingen behandlades och någon presskampanj, jämförlig t. ex. med vad som förekommer under en valrörelse, var det ej tal om.

En av de få parallellerna till den samkristna skolnämndens namninsamling ifråga om storlek och uppläggning är den av nykterhetsorganisationerna år 1909—10 anordnade namninsamlingen till förmån för rusdrycksförbud. Denna insamling registrerade 1,9 miljoner namn för förbud och 16.000 namn mot, dvs. drygt 55 % av befolkningen över 18 år gav genom namnunderskrift sitt stöd åt förbudstanken. Även om man har anledning förmoda att opinionsläget i förbudsfrågan förändrats under tiden fram till folkomröstningen i samma fråga 1922, kan det vara skäl att erinra om folkomröstningens utslag: Styrkeförhållandet mellan förbudsvänner och förbudsmotståndare blev då inte 1,9 miljoner mot 16.000 utan 890.000 mot 925.000.

Namninsamlingens stöd i folkopinionen. Den samkristna skolnämndens namninsamling (NI) pågick under tiden den 15 oktober till den 1 december 1963. Intervjuerna i föreliggande undersökning, vilka utfördes av SIFO, ägde rum under tiden den 15 januari till den 15 februari 1964.

¹ Rådet för samhällsforskning har möjliggjort undersökningen genom anslag till Statsvetenskapliga institutionen och Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet. Undersökningen har utförts av Jörgen Westerståhl, Bo Särilvik och Lennart Månsson vid Statsvetenskapliga institutionen samt Edmund Dahlström vid Sociologiska institutionen.

NI redovisar 2.134.513 namnunderskrifter, vilket innebär att 37 % av alla medborgare som fyllt 16 år givit aktionen sitt stöd. SIFO:s stickprov av befolkningen omfattar omkring 1.000 personer i åldern 15—75 år.² Av dem har — om man för större jämförbarhets skull borträknat 15-åringarna — 34 % meddelat, att de skrivit på NI:s listor. Överensstämmelsen mellan stickprovets och NI:s siffra synes tillfredsställande, särskilt med tanke på att de högsta åldersklasserna saknas i stickprovet och att några få personer inte sagt sig komma ihåg, om de skrivit på eller ej.

De intervjuade tillfrågades till en början, om de hade hört talas om namninsamlingen. Ej mindre än 90 % svarade ja på den frågan. Nästa fråga gällde, om de intervjuade blivit ombedda att skriva på NI:s lista och i så fall hur de handlat. De som meddelade att de ej blivit ombedda (60 % av samtliga inklusive de få som ej kom ihåg om de blivit ombedda) tillfrågades även, huruvida de *skulle* ha skrivit på en lista, om någon bett dem därom. Resultaten av dessa olika frågor redovisas nedan (tabell 1).

Tabell 1. *Inställningen till namninsamlingen (NI).*

	Biträdde el. skulle ha bi- trätt NI	Biträdde ej el. skulle ej ha biträtt NI	Tvek- sam	Summa procent	An- tal
Ombedda att skriva på namnlista	80 %	20 %		100 %	476
Ej ombedda	45 %	39 %	16 %	100 %	645

Av tabell 1 framgår att, medan 80 % av de av NI:s företrädare ombedda sade sig ha skrivit på en namnlista, förklarade endast 45 % av de ej ombedda att de skulle ha skrivit på listan och 16 % ställde sig tveksamma. Skillnaden mellan de ombedda och de icke ombedda är mycket markant. Den kan förklaras på två sätt: dels kan man räkna med en selektionsfaktor — namninsamlarna har i första hand uppsökt personer med en positiv inställning till NI:s syfte — dels kan man tänka sig att namninsamlarna påverkat de uppsökta på ett sätt som ej har någon motsvarighet i intervjusituationen. Båda dessa faktorer skall närmare belysas i det följande.

Teoretiskt är det också en möjlig förklaring, att opinionen skulle ha svängt under tiden mellan NI och intervjuerna på så sätt att den blivit mera kritiskt inställd till insamlingen. Eftersom den offentliga debatten om insamlingen till största delen upphörde mot slutet av insamlingsperioden, måste detta redan på allmänna grunder te sig osannolikt. Därtill kommer emellertid att enligt en annan av SIFO under november—december utförd undersökning samma skillnad mellan de ombedda och icke ombedda registrerades (46 % av de ej ombedda skulle vid den tidpunkten ha skri-

² I enlighet med av SIFO tillämpad metod reducerades vissa kategorier av särskilt »svårkontaktade» genom subsampling inom det ursprungliga urvalet. Antalet intervjuade personer är 988. Efter uppvägning av kategorierna »svårkontaktade» erhålles 1.166 hålkort, vilka utgör undersökningsmaterialet.

vit på). Det tycks alltså finnas all anledning räkna med att denna skillnad är reell och den mera positiva inställningen till NI bland de ombedda på det ena eller andra sättet är ett resultat av insamlingsverksamheten.

Det ligger nära till hands att fråga sig, när man ser siffrorna i tabell 1, hur opinionsläget totalt sett ser ut. Det första man härvid tänker på är väl helt enkelt att lägga samman de båda grupperna ombedda och icke ombedda och se efter, hur många som då har en positiv inställning till NI. Första siffran i tabell 2 anger resultatet av en sådan operation: 60 % har biträtt eller säger sig skola ha biträtt NI, vartill kommer ett antal tveksamma.

Tabell 2. *Beräknad andel av befolkningen, som biträdde eller skulle ha biträtt NI.*

Ombedda + ej ombedda i intervjuundersökningen	60 %
Om samtliga nåtts av NI	76 %
Om samtliga enbart hade tillfrågats vid intervjuundersökning	48 %

Är det emellertid så att själva kontakten med NI starkt har påverkat människors reaktion, blir det tveksamt om den angivna procentsiffran alls ger något rimligt mått på hur befolkningen fördelar sig med avseende på inställningen till NI. Större intresse har det i stället att ange två andra beräknade mått på denna inställning, nämligen under förutsättning av dels att alla nåtts av NI, dels att alla intervjuats utan föregående kontakt med NI. I stället för 60 % positiva kan man då, såsom framgår av tabell 2, räkna med att i det första fallet en så stor andel som 76 % skrivit på listorna, i det andra fallet endast 48 % förklarat sig beredda att skriva på. Hur dessa siffror framräknats anges närmare i det följande.

Vilka har uppsökts av namninsamlare? Man har anledning räkna med att den del av befolkningen som uppsökts av namninsamlare ej utgör ett representativt urval av hela befolkningen i de aktuella åldersgrupperna — såsom intervjuurvalet avser att vara — utan att vissa grupper är överrepresenterade och andra underrepresenterade. Det är naturligt, när man med begränsade resurser försöker skaffa så många namnunderskrifter som möjligt under en viss tid, att man i första hand kommer att vända sig till dem som är lättare att nå och från vilka ett positivt gensvar förväntas.

I många avseenden visar sig emellertid selektiviteten i NI:s urval vara liten eller obefintlig. Kvinnor har dock uppsökts i någon större utsträckning än män (47 % av alla kvinnor, 36 % av alla män), de yngsta, under 25 år, har uppsökts i mindre utsträckning än de äldsta, pensionärerna, (26 respektive 59 % av alla i dessa åldersgrupper) medan övriga åldersgrupper är ganska jämt företrädda (omkring 45 %), bosatta på landsbygden har uppsökts mer än städernas invånare (46 respektive 37 %). Uppdelar man däremot befolkningen med hänsyn till socialgrupp eller utbildning, framträder inga nämnvärda skillnader. Ej heller kan någon mera anmärkningsvärd selektion påvisas ifråga om de besöktas partisympatier.

Däremot framträder en stark selektivitet, när det gäller religiös inställ-

ning och religiös aktivitet. Fyra mått på religiös inställning och aktivitet har använts i intervjuundersökningen. De ger alla samma bild. Två av frågorna presenteras i tabell 3. Av de båda övriga gäller den ena inställningen till kristen verksamhet: Av dem som »stöder helhjärtat alla kristna strävanden» har 57 % besökts mot 26 % av dem som säger sig i stort sett ogilla kristna strävanden; en mellangrupp uppvisar andelen 37 %. En fråga om de intervjuade brukade be till Gud visade, att av dem som dagligen ber har 60 % uppsökts, av dem som aldrig ber 33 %.

Tabell 3. *Gudstjänstbesök och kristen tro som selektiva faktorer.*

Besöker gudstjänst:	Andel ombedda av samtliga	Kristen tro	Andel ombedda av samtliga
minst en gång i månaden	71 %	»jag har en fast kristen tro»	51 %
flera gånger om året	50 %	»jag har en mera obestämd kristen tro»	39 %
mera sällan	36 %	»jag har ingen kristen tro»	25 %
aldrig	20 %		

Såsom närmare framgår av tabell 3 har de religiöst övertygade och de religiöst aktiva uppsökts av NI:s företrädare i väsentligt större utsträckning än de icke övertygade och de som icke deltar i någon kyrklig aktivitet. Det är naturligt att gudstjänstbesöken ger det allra starkaste utslaget, eftersom det här är fråga om en religiös aktivitet som varit känd för andra och därför kunnat vägleda namninsamlarna.

Självfallet bör den selektivitet i NI:s urval av personer som här framträder ej bedömas såsom något anmärkningsvärt eller tvivelaktigt. Motsvarande drag bör framträda i de flesta opinionsrörelser.

Betydelsen av religiös inställning och situationspåverkan vid ställningstagande till namninsamlingen. Vid intervjuundersökningens planering utgick vi från att den personliga inställningen till religion och kristen verksamhet borde utgöra en betingande faktor av betydelse för ställningstagandet till NI. Den i föregående avsnitt nämnda frågeserien ger möjlighet att pröva detta antagande.

Man måste emellertid också beakta att en del av personerna i intervjuundersökningens urval haft direkt kontakt med NI och därvid blivit ombedda att stödja aktionen. För deras del registrerar intervjuresultaten, hur de ställde sig till namninsamlarens begäran. De återstående personerna i urvalet har däremot endast tillfrågats av undersökningens egna intervjuare om sin åsikt om NI:s krav vid själva intervjutillfället. Det är här fråga om två helt olikartade situationer. NI:s egen petition innehåller argument i sakfrågan av övertalningskaraktär, och ett övertalningsinslag kan förmodas ofta ha ingått även i namninsamlarnas muntliga presentation av aktionens syfte. När intervjuarna tillfrågade dem, som inte haft kontakt med NI, om deras åsikt, ställdes intervjufrågan däremot i helt neutral

form. Det ger anledning att pröva, i vilken utsträckning *situationen* vid ställningstagandet till NI:s krav påverkade detta ställningstagande.

Tabellerna 4 och 5 belyser betydelsen såväl av den religiösa inställningen såsom en *betingande faktor* som av *situationspåverkan* vid ställningstagandet till NI:s önskemål. Såsom mått på religiös inställning har använts dels kyrkobesöksvanor (tabell 4), dels två frågor som mera direkt gäller personlig kristen tro och trosutövning (tabell 5). Övriga intervjufrågor rörande kristen tro ger samma bild av sammanhangen.

Tabell 4. Förhållandet mellan kyrkobesöksvanor och ställningstagande till NI bland dem som ombetts att skriva på namnsamlingslista och bland dem som ej uppsökts av namnsamlare.

Ombedda att skriva på namnsamlingslista

Besöker gudstjänst:	Skrev på	Skrev ej på	Summa procent	Antal personer
minst en gång i månaden	95 %	5 %	100 %	98
flera gånger om året	88 %	12 %	100 %	116
mera sällan	71 %	29 %	100 %	235
aldrig	59 %	41 %	100 %	27

Ej ombedda av namnsamlare

Besöker gudstjänst:	Skulle ha skrivit på	Skulle ej ha skrivit på	Tveksam	Summa procent	Antal personer
minst en gång i månaden	63 %	15 %	23 %	100 %	40
flera gånger om året	64 %	20 %	16 %	100 %	116
mera sällan	43 %	39 %	18 %	100 %	412
aldrig	22 %	66 %	12 %	100 %	105

Vid intervjun klargjordes att frågan avsåg deltagande i såväl Svenska kyrkans som frikyrkosamfundens gudstjänster.

Tabell 5. Förhållandet mellan religiös inställning och ställningstagande till NI bland dem som ombetts att skriva på namnsamlingslista och bland dem som ej uppsökts av namnsamlare.

	Ombedda Procent som skrev på	Ej ombedda Procent som skulle ha skrivit på
a) <i>Religiös inställning:</i>		
»Fast kristen tro»	92 % (207)	65 % (198)
»Mer obestämd kristen tro»	72 % (215)	43 % (342)
»Ingen kristen tro»	48 % (29)	11 % (87)
b) <i>Ber till Gud:</i>		
dagligen	95 % (91)	77 % (61)
ganska ofta	83 % (72)	61 % (77)
mera sällan	81 % (133)	54 % (181)
aldrig	68 % (174)	30 % (353)

Siffrorna inom parentes anger hela antalet personer i varje kategori.

Tabellerna 4—5 bekräftar såsom synes båda de ovan redovisade antagandena. Såsom väntat förelåg ett bestämt samband mellan religiös inställning och åsikt om NI. Ju starkare det religiösa engagemanget var, desto starkare blev uppslutning kring NI:s önskemål. Men tabellerna visar också, att *situationen* vid ställningstagandet hade en utomordentlig betydelse. Man finner att det genomgående — och alltså oberoende av personlig religiös hållning — blev en större andel som biträdde NI, när ställningstagandet framkallades av besök av en namninsamlare än när det kom till uttryck i en neutral intervjusituation.

De olika uppdelningarna av urvalet efter religiös inställning visar, att själva namninsamlingsverksamheten inom alla kategorier åstadkom en förskjutning av åsiktsfördelningen i storleksordningen 20—40 procentenheter. Vid ett par av undersökningens frågor framträder vidare en tendens, som tyder på att effekten av situationspåverkan vid kontakten med namninsamlare var störst bland dem som personligen var särskilt litet religiöst engagerade.

Inom den starkast religiöst engagerade delen av befolkningen föreligger, såsom framgår av tabellerna, en stark majoritet till förmån för NI även bland dem som enbart intervjuats; bland dem som dessutom uppsökts av namninsamlare blir anslutningen till NI helt dominerande och i vissa kategorier nästan fullständig.

Bilden blir något annorlunda, om man ser på den del av urvalet som uppvisar ett svagare religiöst engagemang. Bland dem som ej uppsökts av namninsamlare, finner vi att mindre än hälften — och i vissa kategorier med särskilt indifferent eller kritisk inställning till kristen tro en mycket liten minoritet — vill ge sitt stöd åt NI:s önskemål. Bland dem som uppsökts av namninsamlare föreligger emellertid även inom denna del av urvalet en klar majoritet till förmån för NI (enda undantaget utgöres av den lilla grupp, som direkt säger sig sakna kristen tro).

Ett särskilt problem erbjuder den kategori av personer, som inte ombetts att skriva på en namninsamlingslista och som vid intervjuundersökningstillfället förklarade sig tveksamma om hur de skulle ha ställt sig. Vi kan inte med säkerhet avgöra hur denna grupp i verkligheten skulle ha betett sig eller hur den skulle ha fördelat sig om kampanjsituationen varit annorlunda beskaffad. Andelen »tveksamma» särredovisas i tabell 4.

I jämförelse med den här påvisade *situationspåverkan* vid namninsamlingen framstår betydelsen av den tidigare behandlade *selektionen* i urvalet av ombedda personer såsom ganska liten. Eftersom vi vet att selektionen främst inneburit att kyrkligt och religiöst intresserade personer i större utsträckning än andra blivit ombedda att skriva på namninsamlingslistorna, kan vi med hjälp av den i tabell 4 redovisade uppdelningen av materialet beräkna vilken anslutning namninsamlingen skulle ha vunnit, om en sådan selektion inte förekommit (eller om hela befolkningen över 16 år uppsökts). Beräkningen göres genom en »vägning» av de olika kategorierna med hänsyn till deras andel av hela befolkningen. På detta sätt erhålles den i inledningskapitlet berörda korrigeringen: Om namninsamlingen nått alla, skulle 76 % i stället för 80 % ha skrivit på listorna. Om å andra sidan alla hade blivit intervjuade utan föregående kontakt med

namninsamlare, skulle andelen som stödde NI ha blivit 48 % i stället för de 45 % som nu erhöles för de »icke ombedda». (Motsvarande vägningsförfaranden, som gjorts med hjälp av andra intervjufrågor rörande religiös inställning, ger i det närmaste samma resultat.)

Vid bedömningen av ovan nämnda uppskattningar måste man dock hålla i minnet, att undersökningen utfördes »i skuggan» av en organiserad opinionsrörelse av mycket särpräglad karaktär. Ingen av de båda uppskattningarna kan ge besked om hur åsiktsfördelningen skulle ha tett sig, om namninsamlingen haft att konkurrera med en på liknande sätt organiserad motaktion.

Den situationspåverkan att stödja NI:s syfte, som uppkom vid den personliga kontakten med namninsamlarna, kan tänkas ha innefattat olika element. Sålunda hade »de ombedda» särskilt goda möjligheter att få ta del av NI:s petitionstext och att få muntliga upplysningar av namninsamlarna. De kan därigenom ha tillförts mera information om sakfrågan än befolkningen i övrigt, och detta kan ha haft betydelse för deras ställningstagande. Situationspåverkan kan emellertid också — och eventuellt samtidigt — ha haft en annan innebörd. För den enskilde kan det ha känts svårare att inta en avvisande hållning till NI, när frågan togs upp av en personligt engagerad namninsamlare än när den ställdes av en intervjuare, som inte själv uttryckte någon egen åsikt. Särskilt om namninsamlaren var en vän eller bekant, kan denna form av situationspåverkan ha haft betydelse.

Såsom framgår av nästföljande avsnitt var endast en liten del av befolkningen närmare orienterad om de pedagogiska avvägningsproblem som NI berörde, dvs. sådana förhållanden som NI-petitionens krav beträffande kristendomsämnet timantal eller fördelningen av kunskapsstoff mellan skolämnen. I detta avseende var de »ombedda» inte heller nämnvärt bättre informerade än befolkningen i övrigt. Petitionens text fanns tryckt på varje namninsamlingslista. På en särskild fråga under intervjun svarade 31 % av dem som skrivit på en namnlista, att de »läste texten noggrant», medan 33 % förklarade att de »ögnade igenom texten». Ungefär en tredjedel (36 %) hade inte alls tagit del av texten utan ansåg att »det räckte med namninsamlarens upplysningar». Resultatet tyder sålunda icke på att kontakten med NI:s representanter givit de uppsökta väsentligt ökad information beträffande religionsundervisningen i gymnasiet.

För att kunna belysa betydelsen av en mera personlig påverkan i samband med namninsamlingsverksamheten, frågade vi under intervjuerna dem som blivit ombedda att skriva på, om de kände den person, som bett dem skriva på namnlistan. Det visade sig då att 48 % kände namninsamlaren »väl», medan 15 % kände honom eller henne »obetydligt». Bland dem som kände namninsamlaren skrev 89 % på listan, medan 62 % gjorde det bland dem som hade uppsökts av en obekant person.

I tabell 6 ges en sammanfattande redovisning av hur de hittills behandlade faktorerna påverkade ställningstagandet till NI:s önskemål. Hela intervjumaterialet har först uppdelats i två grupper med hänsyn till kyrksamhet (vi har därvid använt kyrkobesöksvanor som indelningsgrund). Var och en av dessa båda grupper har därefter uppdelats i »ombedda» och »icke ombedda», och slutligen har de »ombedda» uppdelats med hänsyn

till om de kände den namninsamlare de haft kontakt med. På detta sätt har sex olika kategorier erhållits. I tabellen anges för var och en av dessa grupper hur stor andel, som ville biträda namninsamlingens krav. Bland dem som går till gudstjänst jämförelsevis ofta och dessutom uppsökts av en namninsamlare med vilken de var bekanta, har som synes inte mindre än 97 % skrivit på listorna. Den lägsta anslutningen vann däremot NI bland dem som »sällan» eller »aldrig» går till gudstjänst och inte heller uppsökts av en namninsamlare. Bland dem var det endast 39 % som skulle ha skrivit på en lista, om de blivit tillfrågade. Tabellen visar i övrigt hur de studerade faktorerna samspelar. Den personliga religiositeten hade stor betydelse. Men både situationspåverkan genom kontakt med namninsamlare och den förstärkta effekt, som uppkommer när namninsamlaren är en bekant person, kommer till synes på ett mycket markant sätt. Tabellen bekräftar också att det var sådana omständigheter vid själva ställningstagandet, som åstadkom att en majoritet även bland de religiöst svagare engagerade skrev på namnlistorna, om de nåddes av NI-aktionen.

Tabell 6. Förhållandet mellan ställningstagandet till NI:s krav och kyrksamhet, kontakt med namninsamlare samt personlig bekantskap med namninsamlare.

I tabellen anges för var och en av de sex kategorierna den andel i procent, som biträdde NI:s krav. Antalet personer i varje kategori anges inom parentes efter procentalen.

	Besöker gudstjänst »en gång i månaden» eller »flera gånger om året»	Besöker gudstjänst »mera sällan» eller »aldrig»
Ombedd av namninsamlare som man kände	97 % (159)	80 % (141)
Ombedd av namninsamlare som man ej kände	74 % (53)	57 % (120)
Ej ombedd av namninsamlare	63 % (156)	39 % (517)

Opinionsyttringens innebörd. När NI-aktionen avslutades hade omkring en tredjedel av befolkningen över 16 år skrivit sina namn på dess listor. Såsom ovan visats var en helt dominerande majoritet bland dem, som blev direkt ombedda, villiga att skriva sina namn på listorna. Bortsett från att den religiösa inställningen var betydelsefull, framkommer i sistnämnda avseende inte några starka skillnader mellan olika befolkningsgrupper. Jämföres olika socialekonomiska grupper finner man, att 72 % av gruppen »bättre situerade», 79 % av »medelklassen» och 81 % av arbetarna skrev på listorna, om de blev tillfrågade. De äldre ställde sig något — men endast obetydligt — mera positiva än de yngre; 76 % i åldersgruppen under 24 år och 86 % i åldersgruppen över 64 år skrev på bland de »ombedda». För män och kvinnor är motsvarande siffror respektive 78 % och 80 %. Inte heller framkommer i detta fall några olikheter av betydelse mellan anhängare av olika politiska partier. Ett undantag från den höga

och jämna anslutningsprocenten utgör befolkningen i Stor-Stockholmsregionen; inom denna skrev endast 57 % av de ombedda på namnlistorna.

I detta avsnitt skall vi söka ge en ytterligare belysning av innebörden av denna opinionsyttring genom att studera sammanhangen mellan ställningstagandet till NI och vissa andra relevanta faktorer, nämligen information i sakfrågan, uppfattningar om kristendomsundervisningens syfte och mera allmänna bedömningar av de olika skolämnenas betydelse.

I tabell 7 redovisas resultaten av två intervjufrågor, vilka ger ett mått på tillgången till mera preciserad information om sakfrågan. De intervjuade tillfrågades sålunda om hur många timmar per vecka, som enligt NI borde ägnas åt kristendomsundervisning. Vid klassificeringen av svaren har vi behandlat varje svar, som innehöll en ungefärligen riktig uppgift om det föreslagna antalet timmar i åtminstone någon gren av gymnasiet, såsom ett korrekt svar. (Bedömningen gjordes mycket liberalt.) Vidare ställdes en fråga med följande lydelse: »Enligt gymnasieutredningens förslag bör *en del* av det som man nu läser i ämnet kristendoms-kunskap flyttas över till ett annat skolämne. Till vilket skolämne skulle den överflyttningen göras enligt gymnasieutredningen?»

Det framgår av tabell 7 att endast en mycket liten del av såväl de »ombedda» som de »icke ombedda» var informerade om här berörda förhållanden. I undersökningen ingick också en mera allmänt hållen fråga om syftet med NI. En stor del av svaren på denna fråga är så allmänt eller oklart formulerade att en närmare redovisning knappast är meningsfull. Det förtjänar ändå nämnas, att ungefär en tredjedel av de »ombedda» och ungefär en femtedel av de »icke ombedda» svarade på ett sätt som antyder att de trodde att frågan gällde om kristendomsämnet över huvud taget skulle förekomma i gymnasiet. I övrigt visade sig 48 % av de »ombedda» och 24 % av »icke ombedda» äga en allmän kännedom om syftet med NI.

Tabell 7. *Kännedom om NI:s krav beträffande veckotimtal för kristendoms-kunskapen och gymnasieutredningens förslag om överförande av kyrkohistoriskt ämnesstoff till historieämnet.*

	Ombedda att skriva på namnlista	Icke ombedda att skriva på namnlista
Kände till något om NI:s krav beträffande veckotimtal	19 %	13 %
Kände till att visst ämnesstoff föreslagits bli överfört till historieämnet	14 %	13 %
Antal personer	483	683

Procentsiffrorna anger andelen informerade av samtliga personer i respektive kategori.

Mot bakgrunden av här redovisade resultat förefaller det rimligast att i första hand tolka stödet åt NI som ett uttryck för en allmänt positiv inställning till kristen tro och värdet av kristendomsundervisning. Det kan då vara av intresse att klarlägga vad denna inställning innefattar med avseende på *kristendomsundervisningens syfte*.

I undersökningen ingick en intervjufråga om kristendomsundervisningen borde syfta till att påverka eleverna i kristen anda eller om den enbart borde avse att ge kunskaper om religionen. Av tabell 8 framgår hur intervjuurvalet i dess helhet besvarade denna fråga. I tabell 9 har bedömningen av kristendomsundervisningens syfte kombinerats med inställningen till NI. De båda tabellerna vittnar om att en klar majoritet av befolkningen önskar att kristendomsundervisningen skall vara objektiv, icke påverkande. Detta gäller också den del av befolkningen som skrev på NI:s namnlistor eller skulle ha gjort det om de blivit tillfrågade. Minoriteten, som önskar en påverkande kristendomsundervisning, är dock starkare bland dem som skrivit på en namnlista än i övriga grupper. (Det bör här nämnas att NI-petitionen förordade en objektiv kristendomsundervisning.)

Tabell 8. *Inställningen till kristendomsundervisningens innehåll.*

De intervjuade ombads att ange vilket av nedan angivna påståenden, som stämde bäst överens med deras egen inställning.

	Procentuell fördelning av hela antalet inter- vjuade.
»Kristendomsundervisningen skall inte bara ge eleverna kunskaper utan också påverka dem i kristen anda»	25 %
»Kristendomsundervisningen skall bara ge eleverna kunskaper om religionen, men skall inte försöka påverka dem i trosfrågor»	66 %
»Någon särskild kristendomsundervisning i skolan behövs inte»	4 %
»Inget av detta överensstämmer med min uppfattning»	4 %
Ej svar	1 %
Summa procent	100 %
Antal personer	1166

Tabell 9. *Inställningarna till kristendomsundervisningens innehåll och till NI:s krav. Sammanfattande redovisning av svaren.*

	Ombesörda att skriva på namnlista	Icke ombesörda att skriva på lista
Biträder NI och önskar en påverkande kristendomsundervisning	30 %	13 %
Biträder NI men avvisar påverkande kristendomsundervisning	49 %	31 %
Biträder ej (eller tveksam)	21 %	56 %
Summa procent	100 %	100 %
Antal personer	483	683

Inställningen till kristendomsundervisningen i skolorna kan vara nära förknippad med uppfattningen om den kristna trons betydelse såsom grundval för en god moralbildning. Vi ställde därför också en fråga om sambandet mellan religion och moral, och resultaten härav redovisas i tabell 10. Man finner av tabellen, att endast en ganska liten del av befolkningen vill se religionen som den *enda* grunden för en god moral; detta gäller även dem som biträdde NI:s krav. Däremot framträder en klar skillnad ifråga om den procentandel, som inte alls vill se något nödvändigt samband mellan en god moral och religiös inställning. Bland dem som inte ville biträda NI samlade denna ståndpunkt 55 %, medan ungefär en tredjedel av NI:s sympatisörer ville acceptera den.

De intervjuade tillfrågades också om de ansåg det »riktigt eller oriktigt att man i skolan undervisar även om andra religioner än kristendomen». Av samtliga intervjuade ansåg 61 % att sådan undervisning borde förekomma, medan endast 25 % ansåg att den inte borde förekomma och 14 % saknade åsikt om saken. Av dem som skrivit på en namnlista, eller skulle ha skrivit på, ansåg 56 % att undervisning om främmande religioner borde förekomma, medan 30 % hade den helt motsatta inställningen. Inom intervjuurvalet i övrigt var motsvarande siffror 68 % och 18 %.

Tillsammans tagna visar de här behandlade frågorna, att de som gav sitt stöd åt NI i särskilt stor utsträckning önskade en i kristen anda påverkande kristendomsundervisning, lade större vikt vid kristendomen som underlag för en god moralbildning och var mindre intresserade av undervisning om främmande religioner. Men resultaten visar också, att NI inte representerar någon särskilt starkt avvikande opinion i förhållande till den övriga befolkningen. Även bland NI:s sympatisörer lägger den största gruppen huvudvikten vid kristendomsämnets kunskapsmeddelande uppgifter sna-

Tabell 10. *Uppfattningar om sambandet mellan religion och moral.*

	Skrev på namn- samlingslista resp. skulle ha skrivit på	Skrev ej på namn- samlingslista resp. skulle ej skrivit på eller tveksam	Samtliga intervjuade
»Det finns <i>ingen</i> annan säker grund för moralen än religionen»	22 %	5 %	16 %
»För mig personligen är religionen den enda grunden för moralen, men jag tror ändå att människor kan finna en annan grund för en god moral»	33 %	19 %	27 %
»Moralen behöver inte grunda sig på religionen»	32 %	55 %	41 %
Instämmer inte med något av påståendena	13 %	21 %	16 %
Summa procent	100 %	100 %	100 %
Antal personer	686	480	1166

rare än vid ett fostrande syfte och är beredd att acceptera tanken att en god moral kan ha en annan grund än religionen.

Om såväl NI som de hittills behandlade intervjufrågorna gäller, att endast *ett* skolämnes ställning och ämnesinnehåll aktualiserats för de tillfrågade. De har med andra ord inte ställts inför den mera realistiska situationen, nämligen att en avvägning måste göras mellan ett flertal ämnen, vilka alla har betydelse och värde. I intervjuundersökningen medtogs emellertid två frågor, som åtminstone i viss mån gav de intervjuade tillfälle att bedöma kristendoms-kunskapens betydelse i *jämförelse med* andra delar av skolans undervisningsstoff. I det syftet visades de intervjuade ett kort, som upptog olika ämnesområden i skolundervisningen (jfr tabell 11). I vissa fall svarade dessa ämnesområden mot flera skolämnena. Utländska språk och alla naturvetenskapliga och tekniska ämnen har sålunda sammanförts till vardera en grupp. Gymnasieämnena samhällskunskap, socialkunskap och psykologi har likaledes sammanförts till ämnesområdet »kunskap om samhället och människan». Däremot presenterades litteratur och konst såsom ett särskilt ämnesområde, skilt från »svenska språket i tal och skrift». I anslutning till kortet ställdes följande två frågor: (1) »Om det skulle vara nödvändigt att minska utrymmet på schemat för något eller några ämnen, vilka två av dessa ämnen skulle Ni i första hand vilja minska på?» (2) »Vilka två av dessa ämnen tycker Ni personligen är de mest betydelsefulla?» Resultaten av dessa båda frågor redovisas i tabell 11.

Tabell 11. *Betydelsen av skolundervisningen inom olika ämnesområden — de intervjuades bedömningar.*

Ämnesområde	Andel i procent som nämnt resp. ämnesområde			
	Ämnesområde som kan minskas		Särskilt betydelsefullt ämnesområde	
	Ombedda som skrev på namnlista	Samtliga intervjuade	Ombedda som skrev på namnlista	Samtliga intervjuade
Naturvetenskap, matematik och teknik	3	3	51	58
Utländska språk	5	5	32	33
Historia	27	27	4	4
Litteratur och konst	40	38	3	2
Kunskap om religion	6	18	10	6
Livsåskådningsfrågor och filosofi	29	33	5	5
Geografi	13	13	2	3
Kunskap om samhället och människan	5	4	24	24
Svenska språket i tal och skrift	3	3	37	35
(Andel i procent som ej besvarat frågan)	(33)	(29)	(15)	(14)
Antal personer	383	1166	383	1166

Summan av procenttalen överstiger i detta fall 100, eftersom de intervjuade i båda frågorna ombads att nämna *två* ämnesområden.

Tabellen bär mycket klart vittne om att de som skrev på NI:s namnlistor i stort sett hade samma åsikter om de olika ämnesområdenas bety-

delse som befolkningen i dess helhet. I båda fallen leder intervjustavaren fram till en rangordning, där »naturvetenskap, matematik och teknik» sättes främst. »Utländska språk» och »svenska språket i tal och skrift» tillmättes också särskild betydelse av en stor grupp, medan »kunskap om samhället och människan» kommer i tredje rummet. Både NI:s anhängare och andra nämner också i första hand de rent humanistiska ämnena, när de skall peka ut något ämnesområde, som skulle kunna ges ett minskat utrymme på schemat. Naturligt nog är det dock en ytterst liten del av NI:s anhängare, som skulle kunna tänka sig att minska utrymmet för »kunskap om religion». I detta fall är procentsiffran för befolkningen i dess helhet något högre. Det kan nämnas att 40 % av dem som inte var ombedda och inte heller skulle ha skrivit på någon namnlista, menar att »kunskap om religion» borde kunna få minskad plats på schemat.

På en punkt ger slutligen svarsfördelningarna ett mycket entydigt besked: Såväl bland dem som skrev på NI:s listor som inom befolkningen i övrigt vill endast några få procent, vid en jämförelse av detta slag, beteckna »kunskap om religion» såsom ett av skolans två betydelsefullaste ämnesområden. Å andra sidan tyder ingenting i intervjurestulaten på att någon större del av befolkningen mera bestämt skulle önska en minskning av kristendomsundervisningens omfattning. Vid en särskild intervjufråga förklarade i själva verket 68 % av de intervjuade, att de trodde att det för närvarande förekom »ungefär lagom» mycket undervisning i gymnasiet, medan 13 % trodde att ämnet hade »för mycket» utrymme och 13 % att det hade »för litet».

Till sist bör ytterligare en möjlig tolkning av våra intervjurestulat beröras. Det kan tänkas att varje förslag om minskning eller större förändring av ett välkänt skolämne kommer att mötas med utbredd skepsis, om det presenteras lösgjort från sitt sammanhang i en intervjuundersökning eller i en namninsamling. Ett av undersökningsresultaten tyder på att så kan vara fallet. En fråga av följande lydelse ställdes nämligen: »Den statliga utredning som lämnat förslag om hur kristendomsundervisningen skall vara, har också föreslagit att *geografi* inte längre skall vara ett självständigt ämne på gymnasiet. Tycker Ni att det verkar vara ett bra eller ett dåligt förslag?» Åtminstone skenbart gav frågan ett klart negativt utslag: 57 % ansåg att förslaget var dåligt, medan 13 % menade att det verkade bra. 30 % hade ingen åsikt. Däremot ger detta resultat givetvis ingen upplysning om hur allmänheten skulle ha ställt sig, om vi i frågeformuleringen hade givit mera allsidig information om utredningsförslagets innebörd.

Helt allmänt kan det konstateras, att man beträffande kristendomsundervisningen i gymnasiet har att göra med ett opinionsläge i vilket tillfälliga omständigheter — såsom »situationpåverkan» och sättet att presentera frågeställningen — får en utomordentlig betydelse för de tillfrågades reaktioner.³ Med skilda metoder kan man därför erhålla åtminstone sken-

³ I intervjuundersökningen presenterades NI:s bakgrund på följande sätt: »En statlig utredning har utarbetat ett förslag om hur gymnasiet och undervisningen där skall se ut i framtiden, och utredningen har bl. a. föreslagit mindre tid för kristendomsundervisning i gymnasiet än man nu har. Namninsamlingen var en protest mot den föreslagna minskningen av kristendomsundervisningen.» Till dem som inte blivit uppsökta av namninsamlare ställdes därefter följande fråga:

bart starkt skiftande resultat beträffande åsiktsfördelningen inom befolkningen. Förhållandet kan också beskrivas så, att begreppet »åsiktsfördelning» i ett sådant opinionsläge ej har någon entydig innebörd. Därför kan man ej heller mera bestämt eller entydigt ange omfattningen eller innebörden av den opinion, som ville stödja NI:s önskemål.

Jörgen Westerståhl

Gunnar Gerdner Med Gunnar Gerdners bortgång har svensk statskunskap drabbats av en svår förlust. Gerdner, som var född 1913, hörde till Axel Brusewitz' skara av lärjungar och disputerade i december 1946 på en avhandling om »Det svenska regeringsproblemet 1917—1920. Från majoritetskoalition till minoritetsparlamentarism.» Den blev med rätta prisad och framstår än i dag som en av de bästa skildringar vi äger av den svenska parlamentarismens egenart och problematik. Gerdner fortsatte sin granskning av demokratiens begynnelsekedde i det 1954 utgivna arbetet »Parlamentarismens kris i Sverige vid 1920-talets början». I övrigt publicerade han en rad uppsatser inom olika områden av statskunskapen och hann också med utflykter på personhistoriens och geografins domäner. Statsvetenskaplig tidskrift hade nöjet att vid flera tillfällen räkna honom som medarbetare; bl. a. publicerades 1947 en studie om »Socialdemokratiska riksdagsgruppen inför Brantings ministärbildning 1920». Säkert omdöme och mångsidig kunskap präglade hela hans produktion. Också som utgivare av källpublikationer gjorde han en betydelsefull insats. Gradualavhandlingen medförde docentur; efter docenttidens utgång var Gerdner lektor i Uppsala fr. o. m. 1956, för att efter några år återgå till universitetsvärlden; från och med 1962 som docent och universitetslektor i statskunskap vid Göteborgs universitet. Som lärare var Gerdner synnerligen uppskattad. Hans naturliga auktoritet förenades med vänlighet och välvilligt intresse för elevernas strävanden. Han kunde till en början göra intryck av att vara tolerant till övermått. För var och en som lärde känna honom blev det så småningom uppenbart att toleransen hade sina gränser; när han, efter noggrann prövning och många gånger åtskillig vända, klassificerade en handling som otillständig eller en tankegång som dunkel, fanns ingen återvändo. Den uppskattning Gunnar Gerdner i sällsynt grad kunde påräkna från kolleger i sitt eget och närstående ämnen vilade på respekt för hans på en gång frisinnade och självständiga hållning.

P.-E. Back

»Skulle Ni ha skrivit på en sådan namnsamlingslista för kristendomsundervisningen, om någon bett Er om det?»

Den på sid. 13 omnämnda intervjufrågan ställdes därefter och hade följande lydelse: »Oavsett Er inställning till själva namnsamlingen, vad har Ni för åsikt om kristendomsundervisningen i gymnasiet: tror Ni att det för närvarande är för mycket, ungefär lagom eller för litet kristendomsundervisning på gymnasiet?»

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

CLARENCE NILSSON: *Sam Stadener som kyrkopolitiker*. Akad. avh. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 43. Uppsala 1964.

Clarence Nilsson tecknar i sin avhandling bilden av en ledande kyrkopolitiker och av ett viktigt skede i förhållandet mellan stat och kyrka i Sverige. Sam Stadeners kyrkopolitiska idéer och handlingar ses hela tiden i sammanhang med den allmänna kyrkopolitiska utvecklingen från sekelskiftet till början av 1930-talet. Det kan tyckas att i varje fall första hälften av avhandlingen har mera kyrkohistoriskt än statsvetenskapligt innehåll; problematiken ligger där mera på den kyrkliga än på den politiska sidan. Men detta är ingen invändning. Det bör snarast ses som en särskild förtjänst att ett gränsområde mellan två fakulteter blir behandlat. Ur rent statsvetenskaplig synpunkt blir Clarence Nilssons avhandling mot slutet utomordentligt intressant. Genom en ingående analys av beslutsprocessen i en stor politisk fråga — den för Stadener centrala frågan om förvaltningen av kyrkans egendom — formar sig avhandlingen till en mycket åskådlig bild av hur det gick till att göra politik under minoritetsparlamentarismens tid. Detta är, så vitt jag vet, den första »case study» som har gjorts av relationerna mellan regeringen, riksdagen, förvaltningen och en intressegrupp under perioden mellan parlamentarismens kris i början av 20-talet och övergången till majoritetsparlamentarism efter 1932 — en period som överhuvudtaget har försumrats av den statsvetenskapliga forskningen. Författaren kan alltså känna sig som en pionjär; han har lämnat ett viktigt bidrag till vår kunskap om ett skede i svensk politik som nu tycks oss främmande och avlägset.

Sam Stadener (1872—1937) började sin bana som liberal statskyrkoman. Under sina studieår i Lund och under sin verksamhet som präst i olika skånska församlingar kom han under inflytande av den liberala lundateologin och särskilt dess ledande man Magnus Pfannenstill. Under perioden från sekelskiftet till första världskrigets slut framstod Stadener som representativ för den starka liberala strömningen inom kyrkan: han betonade kyrkans sociala ansvar och lekmannainflytandets värde, han ville ha samverkan med de frikyrkliga, han räknade optimistiskt med en positiv attityd mot kyrkan från statsmaktens sida och såg inga problem i statskyrksystemet. Den teologiska och kyrkopolitiska liberalismen förenades också med politisk liberalism: Stadener verkade som frisinnad kommunalpolitiker och som folkskoleinspektör för folkundervisningens förbättring, och han var liberal riksdagsman i Första kammaren 1912—1917.

Omkring 1920 inträder en förändring i det kyrkopolitiska läget, som

omedelbart registrerats av Stadener och leder till en markant omsvängning i hans åskådning. Från politiskt radikalt håll görs med en helt annan styrka än tidigare framstötter i riktning mot kyrkans skiljande från staten. Och — ännu mera illavarslande för kyrkan — det framträder en ny sorts statskyrklighet med rent kyrkofientliga syften. Arthur Engberg börjar tala om den totala identiteten mellan stat och kyrka med staten som den dirigerande faktorn. Samma tanke hade Stadener tidigare omfattat, men nu framförs den med det klart uttalade syftet att erövra statskyrkan inifrån och därmed oskadliggöra den. Ett annat hot mot kyrkans frihet kunde tyckas ligga i den kritik, som i riksdagsdebatt och utredningar i början av 20-talet framfördes mot 1910 års lagstiftning om kyrkans egendom. Genom denna lagstiftning hade prästboställets jord och skog förlorat sin förut starkt decentraliserade förvaltning — med församlingsprästen som målsman — och delvis lagts under centrala statsmyndigheters förvaltning, och ett nytt centralt organ, kyrkofonden, hade inrättats för att reglera och utjämna prästerskapets löner. Kritikerna ansåg nu att denna ordning var en ineffektiv halvmesyr och ville ta steget ut till en helt centraliserad förvaltning.

I detta läge blev reaktionen på kyrkligt håll ett bestämt hävdande av kyrkans självständighet och rätt till sin egendom. Man började rentav göra sig förtrogen med tanken på skilsmässa mellan stat och kyrka såsom ett bättre alternativ än den engbergiska statskyrkligheten. Stadener övergår nu till den mest konservativa falangen inom kyrkan, som sedan länge haft ledningen inom prästernas fackliga organisation. Allmänna Svenska Prästföreningen (A. S. P.). Han får snabbt en ledande ställning: 1927 blir han biskop i Strängnäs, 1928 ordförande i A. S. P. Han överger sina reformvänliga idéer och sin tro på nationens religiösa enhet; han känner allt starkare samhörighet med de gammalkyrkliga grupperna och med vad han kallar »det egentliga kyrkfolket». Hans allt överskuggande strävan blir att säkra kyrkans kontroll över sin egendom som en beredskapsåtgärd inför statskyrkans eventuella avskaffande eller en utveckling i riktning mot total statsdominans över kyrkan. Genom den oväntade utnämningen till ecklesiastikminister i C. G. Ekmans andra ministär 1930 får han tillfälle att förverkliga sitt och A. S. P.'s program. Han skjuter åt sidan en tidigare utredning, som föreslagit en centraliserad statskontroll över den kyrkliga egendomen, och han tillsätter en ny utredning med sikte på en decentraliserad förvaltning av kyrkans jord och skog. Stadener driver det politiska spelet med stor skicklighet. Han satsar all sin tid och all sin kraft på att skapa ett politiskt underlag för sin reform — så måste ett statsråd göra som ville få igenom en stor reform under minoritetsparlamentarismens säregna förhållanden. Han lyckas få fram den nya utredningen på rekordtid, han utnyttjar åsiktsmotsättningar inom ämbetsverken, dirigerar presskampanjer, bygger upp ett »bondeblock» i riksdagen kring reformen genom att vädja till kommunalmännens ovilja mot byråkratin. Utgången är länge oviss. Finansminister Hamrin reserverar sig. Högerledaren Lindman går emot på en väsentlig punkt, följd av socialdemokraternas flertal, dock inte av sitt eget parti. Men Stadener triumferar, han får igenom det väsentliga i sin reform med stor majoritet. Det sker i elfte timmen; han vet att hans

tid som statsråd snart är ute. In i det sista, dagarna före det socialdemokratiska maktövertagandet i september 1932, är han hektiskt verksam för att säkra sin reform — genom ämbetsutnämningar av rättrogna och genom tillämpningsföreskrifter som syftar till att återinföra bestämmelser som riksdagen hade tagit bort. Så kan Stadener någorlunda tryggt överlämna sitt verk till efterträdaren, huvudmotståndaren Arthur Engberg.

Som redan antytts bildar Stadeners statsrådstitid avhandlingens tyngdpunkt. Här är författaren mest till sin fördel. Greppet om ämnet blir allt säkrare ju mer framställningen kommer över på det praktiskt-politiska och rent statsvetenskapliga planet. Det kan sägas att ämnet är begränsat. Men detta är också en styrka; det ger rikliga tillfällen till en grundlig analys av ett intressant politiskt skeende, som författaren oftast väl tillvaratar. Och det är ett brett register av källor och ett mycket omfattande otryckt material som har använts. Avhandlingen är noggrann och välgjord, lättläst och välskriven.

När det gäller bilden av Stadener som människa ger väl avhandlingen inte så mycket nytt; det nya ligger i skildringen av hans politiska agerande, inte i teckningen av hans personlighet. Det är en avgjord förtjänst att författaren avhåller sig från psykologiska spekulationer och moraliserande omdömen. Stadeners gärningar får tala för sig själva. Det är fullt tillräckligt — bilden av den maktmedvetne kyrkliga intressepolitikern framträder ändå utomordentligt tydligt. Den väsentliga nyheten i bilden av Stadener som politiker är att han inte bara var en taktiker och maktsträvare utan att han också hade ett genomtänkt långsiktigt program: att säkra kyrkans egendom inför alla eventualiteter. Detta är klart och övertygande belagt, dock inte så mycket genom Stadeners egna ord utan mera genom hans agerande och genom hans anhängares yttranden. Stadener var i själva verket så skicklig som politiker att han redan långt före statsrådstitiden var ytterst försiktig med att utåt röja sina kyrkopolitiska avsikter. Detta kunde författaren lämpligen ha framhållit i en sammanfattande analys av förhållandet mellan program och taktik hos Stadener.

Sam Stadener var förvisso ingen teoretiker; hans kyrkopolitiska uttalanden tar ingen djupgående ideologisk analys. Men det finns ändå en intressant utvecklingslinje i hans åskådning, en parallellitet mellan hans kyrkopolitiska och hans allmänpolitiska hållning, som borde ha framhållits starkare i avhandlingen. Det framgår inte tillräckligt klart att denna parallellitet fanns inte bara under Stadeners liberala tid utan även under hans konservativa period på 20-talet. Den kyrkopolitiska högerglidningen gav utslag även på det allmänpolitiska planet. Författaren nämner i förbigående att Stadener invaldes för högern i Lunds stadsfullmäktige 1926 och att han gjorde starkt konservativa uttalanden i sociala frågor i sina predikningar.¹ Men han underlåter att analysera ett par märkliga satser i Stadeners herdabrev till Strängnäs stift 1927, som inte kan tolkas på annat sätt än att Stadeners misstro mot den demokratiska statsmaktens avsikter

¹ C. Nilsson, a. a., s. 165, not 9; s. 166, not 3.

gentemot kyrkan var så stark att den tenderade att slå över i antidemokratiska stämningar.²

Även i teckningen av Stadeners kyrkopolitiska miljö finns vissa luckor. Ungkyrkorörelsen framställs som hans huvudmotståndare inom kyrkan, såväl under hans liberala som under hans konservativa tid. Men man får inte någon klar och samlad bild av denna rörelses program och följaktligen inte heller av motsättningen mellan unglyrkomännen och Stadener. I den för Stadener väsentligaste frågan — om förvaltningen av kyrkans egendom — tycks emellertid de båda lägren ha varit ganska eniga; även unglyrkomännen fruktade statsmaktens avsikter gentemot kyrkan. Detta är betydelsefullt med tanke på att unglyrkorörelsen redan vid denna tid hade en stark position inom kyrkans ledning. Stadener borde alltså inte ha haft några större svårigheter att få med sig sina biskopskolleger när han gick att lösa frågan om den kyrkliga egendomens förvaltning. I avhandlingen påvisas dock att det fanns en ganska stark motsättning. På grund av källmaterialets brister har författaren inte kunnat utreda vari den bestod. Men han synes ha överbetonat motsättningen. Överhuvudtaget blir den viktiga frågan om Stadeners position inom kyrkan under de avgörande åren omkring 1930 inte tillräckligt klarlagd.

På våren 1929 gällde det för Stadener att organisera kyrkans motstånd mot den 1927 tillsatta utredningen, som visat sig vilja gå in för en centraliserad förvaltning av den kyrkliga egendomen. Stadener ville att biskopsmötet skulle tillsätta en nämnd för att bevaka frågan. Detta beslöts också i princip — författaren uppger felaktigt att inga beslut fattades — men det dröjde ett halvår innan ledamöterna utsågs, och nämnden fick ingen praktisk betydelse. Stadener valde då att agera genom A. S. P. istället för att vänta på att biskoparna skulle rycka upp sig till handling.³ Men vid samma tid fick han ändå med sig alla sina kolleger på ett klart principuttalande för decentraliseringslinjen. Det skedde genom den s. k. biskopsmotionen till 1929 års kyrkomöte, som innebar ett kyrkligt handlingsprogram med tyngdpunkt på en vidgad rätt till utträde ur statskyrkan. Författaren kommer här med en viktig nyhet: biskopsmotionen var inte bara ett unglyrklighetens program — så har den framställts i litteraturen — utan där bakom stod också Stadener. Den var resultatet av en kompro-

² Ibid., s. 168. I herdabrevet skriver Stadener (s. 28) att en av de illusioner som tiden hängivit sig åt är »tron på den sociala reformens förmåga att lösa gåtan. Den tänkte att, om alla finge lika makt i samhället och staten, så att styrelsen lades i de mångas händer i stället för i händerna på de få, så skulle känslan av ansvar växa och ömsintheten om det gemensamma göra människorna bättre. Det har icke så skett». Stadeners misstro gäller tydligen inte bara de sociala reformerna utan även själva demokratin. I ett annat uttalande skymtar en bekännelse till den organiska statsuppfattningen. Stadener talar om samtida symptom på kulturlikgiltighet och fortsätter (s. 31): »Jämsides härmed förtunnades medborgarfrihetens idé, ja, somligstädes kastade man den i skräpvrån och övergick till despotism. Eller också avsvor man läran om staten såsom okränkbar och degraderade den till en genom röstflertal avskaffbar förening av individer, så att staten kunde kringsparkas som en fotboll i dag åt ett håll, i morgon åt ett annat». I samband härmed framträdde misstänksamhet mot kyrkosamfunden. »De blevo mångenstädes föremål för tidens förstörelselusta».

³ Biskopsmötets prot. 6—7 maj 1929 (Årkebiskopsgården); C. Nilsson, a. a., s. 199 ff., 208 f.

miss mellan unglyrkorörelsens teoretiker Ejnar Billing och högerfalangens kyrkopolitiska ledare Stadener.⁴ Vad som för Stadener måste ha varit den främsta vinsten av detta samarbete var ett uttalande om att utvecklingen beträffande den kyrkliga egendomen vid stundande lönerreglering ej borde gå i centraliserande utan fastmer i decentraliserande riktning, »såsom från kyrkligt håll måste på det livligaste önskas».⁵ Men detta uttalande omnämns först i slutet av avhandlingen, i samband med behandlingen av 1932 års kyrkomöte.⁶ I själva verket torde det ha bidragit väsentligt till att hiskoparna efter 1929 slöt upp bakom Stadeners decentraliseringslinje.

Att Stadener verkligen hade kyrkans ledning med sig när han som statsråd skulle lösa frågan om den kyrkliga egendomen framgår mycket klart av domkapitlens yttranden över 1927 och 1931 års utredningar. Detta blir undanskymt i avhandlingen, eftersom författaren bara ger en summarisk redogörelse för dessa yttranden och underlåter att analysera dem.⁷ Alla tolv domkapitlen avvisade 1927 års centraliseringsförslag i sina yttranden 1930. Inte mindre än nio gick samma linje som Stadener och A. S. P. genom att begära ny utredning och anmärka på att kommittén frångått direktivens krav på allsidig utredning av de båda förvaltningsalternativen. Detta gjorde man trots att förslaget innehöll ett förmånligt lönerregleringsbud.⁸ Bilden blir densamma om man går till yttrandena över Stadeners utredning 1931. Den fick kraftigt tillstyrkande av åtta domkapitel, mera reserverat av tre och delvis avstyrkande av ett — Strängnäs, Stadeners eget.⁹ Stadeners ställning inom kyrkan var alltså mycket stark, men ett visst motstånd fanns tydligen fortfarande på sina håll.

Varför mötte Stadener motstånd 1929 och i någon mån också de följande åren? Några större meningsskiljaktigheter i själva sakfrågan tycks ju inte ha funnits. En orsak till motsättningen kan ha varit att Stadener var personligen illa omtyckt av sina biskopskolleger.¹⁰ Oavsett hur det förhöll sig med den saken är det troligt att hans hårdföra fackliga kampmetoder — inte minst hans förkärlek för centraldirigerad opinionsbildning — och hans envetna inriktning på kyrkans materiella förhållanden väckte en olust bland kollegerna som kunde stegras till ett moraliskt betingat motstånd. Man tycker sig här se ett exempel på att en intressegrupps ledning hämmas i sitt agerande av yrkesetiken och traditionen inom kåren. Detta är särskilt utmärkande för intellektuella yrkesgrupper; bland dem har fackliga strävanden ofta haft svårt att få fotfäste, och vissa kampmetoder har aldrig accepterats. Man kan peka på läkarna, som i Sverige liksom i England avhållit sig från strejker och propagandakampanjer.¹¹ Mot den bakgrunden

⁴ C. Nilsson, a. a., s. 181 ff.

⁵ Kyrkomötets prot. 1929, motion nr 1, s. 13.

⁶ C. Nilsson, a. a., s. 353.

⁷ Ibid., s. 253 f., 291.

⁸ Yttrandena finns samlade i SOU 1931: 1. Att löneförslaget innebar en lockelse att godta betänkandet framgår av en del kontraktsprostares tillstyrkande yttranden. Men majoriteten av prostarna — 33 mot 17 avstyrkte dock.

⁹ Prop. nr 187, 1931, s. 125 ff.

¹⁰ Enligt Claes Lindskog, »Bokslut», s. 50, yttrade en biskop: »Vi lita ej på Stadener, och man får vara försiktig med vad man yttrar i biskopskretsen».

¹¹ Jfr H. Eckstein, »Pressure Group Politics», s. 28 f., 73 ff.

ter det sig snarast förvånande att motståndet inom prästerskapet mot Staden och A. S. P.-ledningens syften och metoder var så vagt. Det förefaller som om prästerna var den akademikergrupp som var tidigast och effektivast organiserad och hade lättast att övervinna motståndet mot fackliga kampmetoder. Men därom lär inte kunna dömas förrän tjänstemanna- och akademikerrörelsens uppkomst och tidigare utveckling blivit ordentligt undersökt.

Nils Elvander.

LEIF KIHMBERG: *Karl Staaff. Första delen. Verdandist, advokat, politiker. 1860—1905.* Bonniers. Stockholm 1962. *Andra delen. Regeringschef, oppositionsledare.* Bonniers. Stockholm 1963.

Leif Kihlbergs Staaffbiografi har varit efterlängtd i decennier. Spänningen förhöjdes i historiker- och statsvetarkretsar genom Staaffska fondens åtgärd att ge Kihlberg ensamrätt till den liberale ledarens efterlämnade papper. Andra forskare fick ge sig till tåls tills Kihlberg fullbordat sitt verk. Arrangemanget tycktes många som ett liberalt frimureri, och om någon gång i framtiden ett historiografiskt arbete om tidigare epokers tolkningar av det demokratiska genombrottet kommer till stånd, har episoden sin givna plats i skildringen av hur traditionerna från kampåren länge återspeglades även på forskarplanet. För en yngre generation står det väl numera klart, att handlingen i hög grad varit ett hinder för den avspänning, som eljest borde ha varit möjlig långt tidigare.

Åtgärden att utestänga detaljforskarna från de staaffska papperen kan heller inte sägas vara kompenserad i och med att Kihlbergs arbete fullbordats. Kihlbergs sätt att angripa sitt ämne är inte invändningsfritt, och så vitt jag kan finna, återstår ännu mycket att göra. Det blir anledning att återkomma till detta. Här skall endast småsynderna påpekas.

Kihlbergs arbete skiljer sig från en ordinär vetenskaplig undersökning i flera avseenden. Specialisterna kommer sålunda att sakna en fullständig och överskådlig källförteckning och uttömmande källhänvisningar. Författaren har i stället valt att i slutet av varje del samla sig till en delvis resonerande redogörelse för källorna kapitel för kapitel. För en del enskildheter i texten finns dessutom angivelser om var i en källa en speciell uppgift är hämtad, vilket tillsammans med uppgifter i den löpande texten ger en hjälplig vägledning, men oftast måste man nöja sig med mycket opreciserade hänvisningar. Ibland är det omöjligt att avgöra, om man har att göra med Kihlbergs egna kommentarer eller en refererad källuppgift. Underlåtenhetssynden tycks onödiga, när redovisningen ändå inte tillåtits störa texten utan samlats på ett ställe, där endast den intresserade behöver anstränga sig att se efter. Kihlberg är heller inte angelägen att göra klart för läsaren, när han kommer med nya ställningstaganden föranledda av tidigare okända fakta. Verket står där som ett slutet helt, inte som ett bidrag till en pågående rekonstruktion och tolkning av en viktig period i vårt förflutna. Ändå förutsätter det ett betydande mått av förkunskaper om skeendet i stort. Ja, stundom rör sig Kihlberg jäven bland de i periferien agerande personerna med en självklarhet, som får läsaren att känna sig försummad och utanför.

Det liberala engagemanget är påtagligt i Kihlbergs biografi. I viss mån ligger väl förklaringen i hans inriktning på en bestämd person. Det är naturligt att utsiktspunkten sammanfaller med den porträtterades utsiktspunkt, men ibland lyser författarens egna sympatier och antipatier väl kraftigt igenom. Stundom tycker man sig också spåra, hur tuschstreckets förskjutning gett utslag. Liberalismens frontställning mot socialdemokratien är tydlig i andra delen. I stort är nog den skildring Kihlberg ger riktig. Socialdemokratien och liberalismen kämpade om samma väljare och valtaktiska finter bidrog till osämjan, men när Kihlberg som förklaring till de starka motsättningar som uppstod i samband med Staaffs första regeringsförsök anger socialdemokraternas agitation mot Staafflagarna kan man undra om inte man har att göra med en ny godbit för historiograferna. Orsakskedjan kunde gott ha följts ännu ett steg bakåt, i synnerhet som Kihlberg själv konstaterar att antimilitaristlagarna ger intryck av improvisation på ett sakligt sett bräckligt underlag. Men det liberala engagemanget är inget stort problem för den läskunnige. Fakta framläggs med oväld, även när de är obehagliga för Staaff och liberalerna.

Ursprunget till Karl Staaffs radikalism är dunkelt. Han växte upp i ett kyrkoherdehem i Adolf Fredriks församling i Stockholm, men emancipationen från hemmets religiöst betonade förhållningsregler kom tidigt. Fadern representerade en blid och tolerant fromhetstyp och någon svårartad frigörelsekamp var det aldrig fråga om. Den äldre brodern Per, bortgången i förtid efter ett stormigt bohemliv, tycks ha spelat en betydelsefull roll som vägröjare. Vilka intellektuella inflytelser som drog Staaff bort från hemmiljön verkar ovisst. Namnen Rydberg, Gambetta och Ibsen dyker tidigt upp. För en prästson bör Rydbergs bibelkritik ha inverkat starkt, men några fasta hållpunkter för en taxering finns ej. Så småningom blir emellertid Staaffs lesefruchte en exposé över åttiotialismens utländska förebilder. Även med det inhemska litterära avantgardet stod han i intim kontakt. Det ligger åtskillig symbolik i det faktum att Staaff satt på kuskbocken, när Strindberg efter hemkomsten för Giftas-processen under mängdens jubel i vagn fördes från Centralstationen. Han var själv en duktig rimsmidare och gjorde till och med försök i den dramatiska genren.

Kihlberg ställer aldrig frågan om vad som betydde mest vid Staaffs brytning med den äldre, kristet färgade liberalismen, de impulser han hämtade utifrån eller de inhemska. Utåt är intrycket av traditionsbrott dominerande, men i Kihlbergs framställning framstår Staaffs åskådning som resultatet av flera samverkande faktorer av vilka de inhemska inte var de minst betydelsefulla. Rydbergs namn har redan nämnts. Han och S. A. Hedin bildade övergångar från den sociala inriktning på kristen grund, som fanns i hemmet. Av de utländska förebilderna framträder främst Ibsen och John Stuart Mill. Hos den förre var den sociala inriktningen parad med en moralism, som måste ha appellerat till Staaffs egen natur. Hos den senare gjordes han medveten om äganderättens relativitet. De franska impulserna är knappt behandlade, men förklaras betydelsefulla. Staaff hade en farbror som var militärattaché i Paris och denne förde honom in i den franska kulturen.

Det finns emellertid anledning att dröja särskilt vid Norges betydelse. Kihlberg tillmäter uppenbarligen Staaffs kontakter åt det hållet en av-

görande roll. I första delen är Norge ett dominerande tema. Så tidigt som 1875 skall Staaff enligt en uppgift, som Kihlberg ej ifrågasätter, ha uttalat sig uppskattande om norska vänstersträvanden. Uppgiften är vag och av tvivelaktigt källvärde — liksom en del andra rörande dessa tidiga år — men uppenbart är, att Staaff tidigt engagerade sig djupt på vänstersidan i kampen mellan unionskungen och venstre om statsskicket. Under 80-talets första år, då Staaff och Branting studerade i Uppsala, följde de regelbundet händelseutvecklingen i Olaf Thommesens Verdens gang. Händelserna i broderlandet tycks ha engagerat mer än de här hemma. Sverdrups kamp var ett föredöme, som saknade motsvarighet i Sverige. Den ende politiker, som idémässigt nådde upp till de unga radikalernas krav, var S. A. Hedin. Men han var en ensam fågel, inte ledare för ett växande folkparti. Att Arvid Posse skulle kunna fylla rollen som liberal banérförare, tänkte man sig aldrig. Men i Norge var allt annorlunda.

När riksretten 1884 hade fällt domen över statsminister Selmer samlades de konservativt sinnade studenterna i Uppsala för att demonstrera mot utslaget och uttrycka sin sympati för den dömde. Ryktet nådde emellertid de radikala. Med Staaff i spetsen infann de sig till motdemonstration. Rent tumult utbröt och efterdyningarna märktes på gator och torg i veckor efteråt.

1891 närmar sig Staaff slutet på sina juridiska läroår. I studiesyfte företar han en resa till Norge, där han ingående orienterar sig om det nya norska rättegångssystemet. Aftonbladet tar in en metodiskt upplagd reportageserie. I anslutning till det norska mönstret propagerar Staaff för att det inkvisatoriska systemet avskaffas och att den anklagade i brottsmål tillerkänns parts rättighet. Muntligt rättegångsförfarande, offentlighet och lekmannajury är viktiga huvudpunkter i hans reformprogram. När Staaff inträder i riksdagen, följer han upp reformtankarna.

1892 är Staaff på besök hos Verdandi, som anordnat ett frisinnat nordiskt studentmöte till sitt tioårsjubileum. Konsulatstriden rasar, och de konservativa tidningarna gör sitt bästa för att driva upp antinorska stämningar. Staaff håller ett stort tal till de norska gästerna. »För oss erbjuder icke era demokratiska strävanden någon förfärande anblick, utan ett skäl till tack och fördubblad hängivenhet», yttrar han, och kräver full jämlikhet för Norge inom unionen. S. A. Hedin hade rätt, när han kallade Norge »en permanent smittkälla till gagn för frisinnet i Sverige», konstaterar den konservativa pressen.

Efter sekelskiftet gav de s. k. tvångsrevisionisterna upp hoppet om att kunna vända utvecklingen i Norge. Alternativet var upplösning. Smittkällan skulle avlägsnas. Att man finner Staaff och andra vänstermän som medlemmar i en svensk-norsk förening bildad 1903 är egentligen föga förvånande. Kihlberg har svårt att begripa Staaffs till synes utopiska strävan att bevara unionen. Men ur ett inrikespolitiskt perspektiv ter den sig snarast naturlig. Det välmenande försoningsförsöket var dock alltför senkommet. »Brödrafolkens väl», som sammanslutningen kallades, fick snart spenamnet »Brödrafolkens farväl».¹ Två år senare var unionen upplöst. Staaff spelade en vik-

¹ Det är intressant att notera, att man på norskt håll velat se den norska vänsterns nationalism och unionsfientlighet som delvis framsprungna ur inrikes-

tig roll för att skilsmässan gick lyckligt. Den har tidigare belysts av Wählstrand. Kihlberg fogar till några detaljer.

Norge försvinner efter 1905 helt från scenen. I första delen av Kihlbergs arbete står det i centrum, i den andra nämns det knappt. Så till vida blev alltså smitthärden avlägsnad. Men patienten var redan smittad. När skilsmässohandlingarna avslutats, stod Staaff reellt om också inte formellt redan i spetsen för ett stort vänsterparti beredd att här hemma upprepa Sverdrups bedrift.

I Kihlbergs fylliga redogörelse för »det första försöket» fäster man sig vid hur Staaff i det längsta undvek att hänvisa till engelsk parlamentarism. Själva ordet parlamentarism hölls tillbaka. Greppet var taktiskt betingat. Intryck från engelsk parlamentarism hade Staaff tagit såväl direkt — redan innan ankomsten till Uppsala enligt en uppgift, som dock inte kan tillmätas stort värde — som indirekt via Norge. Hur pass djupgående hans insikter i engelskt statsliv var får man dock inget bestämt besked om i Kihlbergs framställning. Den är i detta avseende inte tillfredsställande. Kihlberg skjuter hela tiden fram de taktiska motiven till Staaffs handlande, men han söker aldrig värdera de teoretiska insikternas betydelse. I själva huvudfrågan — orsaken till Staaffs bristande intresse för en demokratisering av kommunerna — ställs inte ens i klartext frågan vad Staaffs bundenhet vid det engelska mönstret kan ha betytt. Kihlberg framhåller, att viljan att inte utmana första kammaren i första hand höll Staaff tillbaka och bäddade för ett taktiskt nederlag. Engelskinspirerade tongångar var dock vanliga i pressdiskussionerna på våren 1906. Särskilt utförliga var Gustaf Stridsbergs artiklar i Svenska Dagbladet. Man noterar också, att Staaff efter tillträdet till statsministerposten gav den liberale politikern och matematikern Gustaf Kobb i uppdrag att skaffa närmare upplysningar om den engelska regeringens ställning till sitt parti i underhuset. Efter regeringens demission pläderade Kobb offentligt för parlamentarism av engelskt snitt. Staaff fann det tacknämligt och hänvisade själv till den pågående striden mellan över- och underhuset i England i ett tal sommaren 1906.

Efter bakslaget 1906 började Staaff systematiskt studera statskicken i England, Frankrike, Förenta Staterna och Schweiz.² Studierna gav med tiden till resultat två skrifter. Efter den konstitutionella krisen 1914 utgavs en broschyr, »Det konstitutionella styrelsesättet», och efter Staaffs död utkom i två delar »Det demokratiska statsskicket». Kihlberg berör i ett kapitel benämnt Teori och praktik dessa studier. En starkt bidragande faktor till Staaffs statsvetenskapliga intresse var, att han såg det som en angelägen uppgift att bryta det ensidiga inflytandet från de akademiska

politiska motiv. Dess vädjan till folkets patriotiska känslor skulle alltså vara ett taktiskt utspel för att slå de konservativa grupperna ur brädet. Jens Arup Seip skriver i en recension av Oscar II:s »norska memoarer», Du er Manden, tryckt i författarens uppmärksammade Fra embedsmannsstat til ettpartistat och andre essays, (Bergen 1963), sid. 77: »Det var i norsk indrepolitikk, i kampen mellom partiene, at unionen gikk tapt». Seips tes stämmer väl med sammansättningen av »Brödrafolkens väl». Där sammanstrålade svenska vänstermän med norska ämbetsmän av konservativ tappning:

² Märkligt nog besökte han aldrig England, trots att han var en flitig utlandsresenär.

lärosätena. Där var inriktningen övervägande tysk. Svenska akademiker populariserade tyska arbeten med starkt konservativ tendens.³ Staaff synes mest ha uppskattat standardverken av W. Bagehot, A. L. Lowell, S. Low och A. V. Dicey om det engelska statsskicket och Bryces' om det amerikanska. På några punkter kan Kihlberg visa hur studierna — främst av Sidney Low — kan förklara drag i Staaffs åskådning: hans betonande av premiärministerns ledarmyndighet, hans avfärdande av farorna för »riksdagsvälde». Här finns dock fortfarande utrymme för specialstudier i vad mån Staaff ur de studerade arbetena utvalt sådant som passat hans egen något maktfullkomliga ledartyp. Kihlbergs första granskning pekar i den riktningen.

Kihlbergs framställning av Staaffs inställning till frågan om monarki eller republik är något slapp. Genomgående framhävs, att Staaff ansåg att republiken inte var något förstahandsproblem. Detta är förvisso riktigt, men det kunde också sägas om Branting under senare år. Man får en känsla av att Kihlberg genom att i så hög grad uppehålla sig vid Staaffs politiska uttalanden — till vilka den i sammanhanget refererade »Det konstitutionella styrelsesättet» måste räknas — kommit att undervärdera Staaffs principiella hållning. Hans framställning i »Det demokratiska statsskicket» berörs visserligen i en not, men dels är vad som där sägs för knappt för att göra sammanhangen helt klara, dels är Kihlbergs karaktäristik av Staaffs principiella ståndpunkt mindre lyckad. Uttrycket »villkorlig anslutning till den monarkiska statsformen» är oprecis. Kanske är det direkt felaktigt. Det beror på vad Kihlberg lagt in i det. En kontrastering mellan Staaffs egna uttalanden i de två nämnda skrifterna ger dock rätt klart besked.

I »Det konstitutionella styrelsesättet» skriver Staaff avslutningsvis, att högerns påstående, att de som motsätter sig det personligt-monarkiska styrelsesättet i själva verket vilja republiken, visar brist på historisk insikt. Historiskt sett har just det utförda konstitutionella styrelsesättet förekommit nationernas övergång till republikanska tänkesätt. Förhållandena i England, Belgien, Italien och flera länder visar, att »självstyrelse» kan trivas gott under de monarkiska formerna. Vårt folk är med all visshet monarkiskt, fortsätter Staaff och avslutar: »... i fall vi få, som Heidenstam säger, vara och bli det vi vilja, då skola vi nog komma att behålla och utveckla det konstitutionellt-parlamentariska styrelsesättet under monarkisk form samt befästa det mot plötsliga skakningar».⁴

I »Det demokratiska statsskicket» diskuterar Staaff mer obunden av taktiska hänsyn och med vissa anspråk på allmängiltighet. Ändå lyser den personliga ståndpunkten väl igenom. I kapitlet »Parlamentariskt styrelsesätt» följer han liksom i »Det konstitutionella styrelsesättet» Gladstone.⁵ Kihlberg framhåller själv hur Staaffs auktorer när det gäller den engelska monarkien samtliga underskattat monarkens faktiska rörelsefrihet och av-

³ I »Det konstitutionella styrelsesättet» betecknade Staaff den svenska statsrätten som »den personliga kungamaktens tjänarinna». Det konstitutionella styrelsesättet, (Stockholm 1914) sid. 32.

⁴ Det konstitutionella styrelsesättet, sid. 35 f.

⁵ Det demokratiska statsskicket II (Stockholm 1917), sid. 166 ff.

steg från regeln om opartiskhet. Detta skulle ju kunna förklara en anslutning till monarkien i dess konstitutionellt-parlamentariska form från Staaffs sida. Men kan man säga, att han anslöt sig till monarkien ens i sådan form annat än av taktiska skäl?

Går man till framställningen i andra delen, där Staaff diskuterar de undersökta statskicken i jämförelse med varandra, får man svaret. Han refererar i avsnittet Monarki eller republik Bagehots och Boutmys argument för en monarkisk statschef i en parlamentariskt styrd stat. Deras skäl kan ha sitt berättigande i England, menar han, men för andra staters del — varibland tydligen även Sverige räknas — avvisar han samtliga argument utom ett, nämligen det att folket behöver vad man skulle kunna kalla »den monarkiska fiktionen». Med stigande upplysning kommer emellertid även detta argument att bli obsolet.

Under förutsättning att monarkerna lojalt accepterar parlamentarismen kommer i dessa stater monarkier att bestå under lång tid, fortsätter Staaff. Även under sådana förhållanden har dock kungadömet sina betänkliga sidor. Det är dyrare än republiken, det understöder samhällslager och klasser som ur statssynpunkt icke gjort sig förtjänta därav, och det skapar omkring sig en societet av adliga och rika och fostrar på så sätt till en servilitet, som strider mot den mänskliga och medborgerliga värdigheten. Dessa egenskaper synes också oskiljaktiga från monarkien. Frågan bör dock inte göras stor. »... de frågor, med vilka staterna för övrigt i denna tid hava att taga befattning, äro så stora, att den republikanska ej fått rum därbredvid».⁶

Skillnaden mellan denna framställning och den i »Det konstitutionella styrelsesättet» är påtaglig och slutsatsen kan endast bli en. Med rimlig terminologi måste Staaff betecknas som principiell republikan. Hans återhållsamhet var taktiskt betingad. Kanske är Kihlberg medveten om detta. Men hans framställning kan missuppfattas. Han har inte pressat fram essensen.

Staaffs inställning till de konkreta kungarna var inte så upphöjd och lidelsefri, som de principiella resonemangen i »Det demokratiska statskicket». Redan som student fick han anledning att demonstrera mot »fjäsket» för de kungliga. När de monarkiskt sinnade studenterna på Stockholms nation ville tilldela prins Eugen hedersledamotskap, innan denne ännu infunnit sig i Uppsala och på något sätt utmärkt sig, ledde Staaff en oppositionell grupp. När beslutet ändå fattades, reserverade han sig till protokollet. Han fick sedan som förste kurator på sin lott att hälsa prinsen välkommen.

Om Oscar II:s partiengagemang hade Staaff tidigt en bestämd uppfattning, och den stämde honom inte vänlig mot dynastin. Ändå tycks det som om en jämförelse med kronprinsen i Staaffs ögon utföll till Oscar II:s förmån. Och detta långt innan förhållandet mellan kronprinsen och honom in-flammerats. I ett brev till vännen Ivar Bendixson vid mitten av nittioalet betecknade Staaff det som ett tecken på den låga politiska nivån i landet, att det på allvar kunde ifrågasättas, att en intelligent man som Oscar II

⁶ Det demokratiska statskicket II, sid. 256 ff.

skulle »ligga i händerna på en så notorisk odugling som stora G», d. v. s. kronprinsen. Kihlberg menar, att en bidragande anledning till de starka motsättningarna mellan Staaff och Gustav V kan ha varit, att Staaffs uppfattning om kungens intellektuella fattningsgåvor kommit till dennes kännedom. Härmed vare hur som helst. Skillnaderna mellan dem på den punkten måste ha varit svåra att överbrygga. Staaff var en man av principer, skolad att tänka logiskt. Kungen hade föga intresse av intellektuella sysselsättningar, kände sig besvärad av att behöva väga sina ord. Å andra sidan tillbakavisar Kihlberg alla beskyllningar mot Staaff för att ha uppträtt direkt ohöviskt mot monarken. Han förnekar dock inte, att Staaff var nackstuv på ett sätt, som politiskt var mindre lyckat. Det gällde inte bara i förhållandet till kungen. Han hade svårt att umgås ledigt och vinna människor.

Kihlbergs oavlätliga strävan att tränga igenom floran av uppgifter om Staaffs uppförande mot kungen kan ibland upplevas som ett återfall i en äldre historieskrivning men är väl delvis betingad av arbetets art. Från statsvetenskaplig synpunkt hade det dock varit intressantare att få en sammanfattning av Kihlbergs syn på bakgrunden till 1914 års kris än den rättegång i etikettsfrågan med avvägning av olika vittnesmål som redogörelsen nu utmynnar i. Ändå avtecknar sig utvecklingen ganska klart, främst genom att perspektivet bakåt till Staaffs första ministär för läsaren är aktuellt.

Det finns inga källor bevarade, som tyder på att kungahuset eller kronprins Gustav betraktade den första Staaffska ministären som ett kortvarigt experiment redan från början. Någon avsikt att i ett avgörande ögonblick spärra vägen för Staaff hade man knappast. Ändå är det givet, att budet inte lämnades med lätt hjärta. Inom kungahuset fanns också en person, som tidigt hade sin mening klar, innan rösträttsstriden gått in i det avgörande skedet och långt innan försvaret blivit en allvarlig stridsfråga. Det var kronprinsens gemål Victoria. För henne var vänsterministären en »vämjelig» företeelse. Avståndet mellan hennes av bördsstolthet präglade åskådning och Staaffs åtminstone i legalt hänseende egalitära var omätligt. I en av de frågor, som gav upphov till motsättningar mellan ministären och kungahuset, var hon den som reagerade hårdast. Efter unionsupplösningen måste flaggfrågan avgöras. Ministären tänkte sig ursprungligen en enhetlig flagga. Härigenom skulle kungahuset berövas prerogativet »att blåsa örlogsflaggan». Victorias kommentarer till den utsikten ter sig i ett sentida perspektiva ömsom rörande ömsom groteska. Den andra fråga, som verkade irriterande, var den sorglustiga episoden om kronprinsens apanage. Staaff ville ej framlägga proposition i ärendet, då han ansåg att det skulle se bättre ut, om saken ordnades motionsvägen. Men ingen motion kom. Kungahuset kände sig kränkt.

Episoden med apanaget har en poäng, som Kihlberg kunnat påpeka. Det förekom, att man i högerkretsar hälsade riksdagens underlåtenhet att motionera som en glädjande demonstration mot dynastin.⁷ Denna befann sig efter unionsupplösningen i ett bottenläge. Kungamaktens ställnings-

⁷ I. Öman, Karl Staaffs första ministär (Norrköping 1923), sid. 204, not 3.

tagande vid den första Staaffska ministärens avgång var en vändpunkt. Kontakter knöts högerut och 1911 hade intimiteten och värdegemenskapen nått långt. Läget var också i andra avseenden anorlunda. Socialdemokratiens spöke hade fått fasta konturer och efter storstrejken levde man i skräckstämning. Staaffs taktiska manöver under och efter strejken för att hålla partiet samman hade lyckats, men han hade inte övertygat vare sig högern eller kungamakten om att liberalernas inställning till »sambälls-omstörtarna» var pålitlig. Misstron var högt uppskruvad på båda håll, när Staaff andra gången kallades till konungens rådsbord.

Ministrarna i Lindmans regering hade tagit till sin uppgift att dra upp Gustav V ur hans indolens och få honom att intressera sig för de politiska frågor nationen måste lösa. De hade inte haft några storartade framgångar — Hugo Hamilton har berättat om svårigheterna — men till en del hade de lyckats. Kungens intressen gällde emellertid mest utrikes- och försvarspolitik. F-båtsuppskovet visade sig vara ett taktiskt missgrepp i flera avseenden. Det stötte bort kungen på den punkt han var engagerad och koncentrerade hans ovilja mot ministären till en sakfråga och det stötte definitivt bort officerskåren. Motaktionen till F-båtsuppskovet — pansarbåtsinsamlingen — och Sven Hedins agitation vände i betydande grad opinionen även ute bland folket. Militären, Victoria och en grupp extrema högermän stöttade upp kungen och fick honom att lämna sin passiva hållning. Andrakammarhögerens ledare sökte övertyga dem om att Staaff ändå skulle komma att regera ihjäl sig på försvarsfrågan, men katastrofpolitikerna vann kampen och drev kungen att hålla borggårdstalet.

Kihlbergs version bryter inte på någon avgörande punkt från Olle Nymans redogörelse i Högern och kungamakten — men han har fördjupat bilden. Särskilt har han gett Victorias och yrkesmilitärernas aktivitet en ny belysning. Victoria kompenserade mycket av vad som brast i viljekraft hos Gustav V och drev ett långtgående intrigspel. Bland militären var det inte bara de tidigare kända yngre officerarna Carl Bennedich och Axel Rappe d. y., som verkade i kulisserna. Överstelöjtnanten Jockum Åkerman och generalstabschefen Bildt spelade betydelsefulla roller. Den sakkunskap, som kungen tydde sig till, var dirigerad ifrån arméledningen och där var Staaffs störtande ett huvudskäl. Detaljer kan väl ännu tilläggas Kihlbergs framställning — näringlivets och i synnerhet rederinäringens propaganda och verksamhet i pansarbåtsfrågan är en sådan detalj⁸ — men i övrigt bör bilden ha utsikter att stå sig.

Vid sidan av rösträttsfrågan dominerade försvarsfrågan vid Staaffs första regeringförsök. Kihlberg har uppenbarligen ansträngt sig för att följa Staaffs inställning till försvaret, men man kan inte säga att han lyckats väl. Till stor del beror det på att Staaff är svåråtkomlig på denna punkt. Några notiser från ungdomsåren — en traditionsenlig Karl XII-uppsats och en situationsbild av Staaff och Branting som beväringar — ger föga för förståelsen. De enkla grundteman, som går igenom hans hela gärning:

⁸ En första kartläggning har gjorts av en studerande vid Historiska institutionen i Uppsala för några år sedan, men resultaten har aldrig publicerats. T. Karlsson, Ekonomiska synpunkter på bakgrunden till Svenska pansarbåtsföreningen. Författaren uppehåller sig främst vid den aktivitet som utvecklades inom Svenska Teknologföreningen.

planmässighet och humanisering av krigslagarna samt misstänksamhet mot det militära disciplinsystemet, finns med redan i hans första riksdagsanförande i frågan 1899. Hans handlande 1901 bestäms främst av planmässighetssynpunkten. Oviljan att lägga ned kritiken på den punkten går så långt, att Staaff blir mer eller mindre avgörande för strandandet av förhandlingarna med första kammaren om en samtidig överenskommelse i rösträttsfrågan. Misstro mot »kohandelspartnern» bidrog väl också.

Samma år väckte Staaff sin första motion om tillsättande av en militieombudsman. Det skulle fordras flera, innan första kammaren lät sig övertygas. Misstro mot militären kunde skada krigstukten, ansåg man på den kanten. Men S. A. Hedin var entusiastisk. Staaff och han fann varandra i sak och man kan undra, om inte Hedins betydelse för formandet av Staaffs inställning till försvaret varit större än vad Kihlberg kunnat konstatera. De två har över huvud många drag gemensamma, om man bortser ifrån att Staaff fick det stora vänsterparti Hedin saknade.

Hur tillgodosåg Staaff sina grundidéer, sedan han tillträtt som statsminister? Generalstabs- och marinstabscheferna fick i uppdrag att i samråd och förslagsvis uppgöra en försvarsplan. En finansiell granskning skulle följa senare med uppgift att utreda vad som var ekonomiskt möjligt. Men redan 1906 års riksdag fick ta ställning till en mängd anslagskrav, som förklarades så brådskande, att de ej kunde anstå. Därtill kom Staafflagarna, vilkas framläggande enligt Kihlberg präglades av improvisation på ett sakligt svagt underlag. Utspelet tycktes förvånande mot bakgrund av Staaffs tidigare uttalanden. Kihlberg pekar på flera faktorer som förklaring. De militära kraven på kompensation för styrkebortfall orsakade av unionsupplösningen var en. Tingstens inflytande var en annan. Han drev på i alla frågorna och ställde ultimata: fick han inte Staaffs stöd var han beredd att avgå. Staaff böjde sig och försvarade honom mot de knorrande lantmännen, som dock inte lät sig övertygas utan lät Staaff lita till röststöd från höger i riksdagen. När antimilitaristlagarna antogs, låg väl också en vilja att stämma första kammaren försonlig bakom, skriver Kihlberg. Kanske kunde man tillägga, att Staaff i försöken att betvinga första kammaren måste lita till stödet från allmänna opinionen och därför fann det angeläget att beröva kammaren stödet i kretsar ute i landet, där den eljest kunde hämta moralisk styrka. Han måste framstå som något av en nationell samlingsman. I viss mån tycks han ha lyckats härmed. Staaff fick uppmuntran och gensvar från håll, som ur vårt perspektiv ter sig förvånande. Tanken går till 1866 och Louis de Geer. Men de Geer hade återförsäkring hos monarken. Där låg den stora skillnaden.

Situationen 1911 kontrasterar hjärt mot den 1906. Tingsten var borta. Frontlinjerna hade markerats. Nu var det inte längre tal om försoning. I hur grad detta, liksom Staaffs anpassning till partiets lantmannagrupper, infekterat den liberala försvarspolitikerna med taktiska synpunkter kan man tvista om, däremot knappast om att det gjorts det. Kihlberg glider över frågan litet lättvindigt. Huvudpunkterna i Staaffs åskådning var visserligen desamma, men det säger inte så mycket. Planmässighet och effektivitet är tänjbara begrepp. Motsättningar förmärktes också vid programskrivningen inför valet. Stadsradikalerna gick otillfredsställda från arbetet.

F-båten intog en speciell position i detta spel. Ur försvarssynpunkt var det möjligt att jämföra kravet på snar upprustning av flottan med de förstärkningar av lantförsvaret, som den första staaffska ministären genomdrivit som brådsakande och oundgängliga. Men inte ens Tingsten själv, som drivit på 1906, var angelägen i fråga om de stora pansarbåtarna. Och det berodde inte enbart på att han var en utpräglad lantmilitär. I ett brev till Schotte 1909 skrev Tingsten att hela högsjöflottan var »en politisk affär av dem, som vill att vi skall bilda högra flygeln i germanernas kamp mot väster. Det är Victorias plan, och Victoria betyder inte så litet». Tingstens storpolitiska spekulationer är osäkra, menar Kihlberg, och det är nog riktigt. Men det hindrar inte, att föreställningar av det slag Tingsten ger uttryck för kan ha påverkat vänsterns inställning till F-båten. I spelet kring försvaret vid denna tid är frågan om uppfattningarna om Sveriges ställning i händelse av ett krig en svårbedömd men viktig faktor. Staaff var förresten inte den ivrigaste F-båtsmotståndaren. I brevväxlingen mellan honom och Bergström inför riksdagsbehandlingen på våren 1911 framstår Bergström som den pådrivande. När uppskovsbeslutet fattades på hösten hade Staaff också blivit påstött av Branting. Vad det kan ha betytt, undandrar sig dock bedömande, skriver Kihlberg.

Kihlbergs redogörelse för Staaffs misslyckande med försvarsberedningarna är sammanpressad till det yttersta. Hans teori är, att Staaff ursprungligen avsåg att åstadkomma vänstersamverkan kring försvaret i syfte att dra med socialdemokraterna på en positiv lösning och att beredningarna därför sammansattes av bl. a. »gamla försvarsnihilister» — varmed tydligen avses »uppfostningsbara» socialdemokrater — och »prutare». Socialdemokraterna undandrog sig emellertid ansvaret, vilket Staaff för sent insåg. Hans ingripande för att söka en uppgörelse till höger kom åtminstone först när allting spruckit. Teorien verkar rimlig. Den förklarar mycket, som eljest skulle vara dunkelt. I sin hopträngda form är den visserligen en pedagogisk lögn, eftersom sammanhangen är betydligt mer komplicerade, men det hindrar inte att det är en god generalisering. Man frågar sig dock, om det någonsin fanns en lösning på Staaffs dilemma. En uppgörelse åt höger i övningstidsfrågan hade förmodligen sprängt partiet. Det finns ingen anledning att tro, att Staaff någonsin skulle ha kunnat förmå lantmännen att gå med på en sådan lösning. Det var ytterst nära, att de revolterade med den kompromiss Staaff erbjöd i Karlskronatalet. En uppgörelse åt vänster å andra sidan hade bara ytterligare hetsat katastrofpolitikerna kring kungen.

Socialdemokraternas manövrer i försvarsfrågan gjorde situationen svår för Staaff och hans parti. Branting ville nog, men han hade inte partiet med sig.⁹ Situationen upprepades under de olika faserna fram till försvarsuppgörelsen i september 1914: hellre fick liberalerna komma överens med högern om ett högre bud än att partiet band sig vid ett positivt program. Ännu vid tiden för krigsutbrottet hade de möjlighet att stödja ett liberalt kompromissanbud om 310 dagars övningstid för att »moraliskt

⁹ Vid ett partistyrelsesammanträde i maj 1914 varnade Branting sina partikamrater för att driva liberalerna till en uppgörelse åt höger. Socialdemokratiska partistyrrelsens protokoll 11/5 1914.

pressa högern» till en samförstånds lösning, men de vek undan. Staaffs kapitulationsbrev kom i stället. Handlingen är en av de få av Staaff, som sentida högermän velat kalla en stor statsmannahandling. De samtida högermännen var inte lika erkännsamma. Hammarskjöld skrev visserligen ett varmt personligt tack, men till telegrambyrån sändes ett svar i mer avmätta vändningar. Staaff uppfattade handlingen som ett »snålt tillvaratagande av återstående agitatoriska chanser till valen». Hur Hammarskjöld såg på saken är okänt, men anteckningar hos Lindman och Hamilton tyder på att Staaffs uppfattning hade fog för sig.

En viktig sida i Kihlbergs arbete är hans framställning av Staaffs parti-ledarskap mot bakgrunden av partiets utveckling. Här ligger kärnpunkten i Staaffs gärning. Vid en ytlig betraktelse är det två drag i hans sätt att leda partiet, som faller i ögonen. Det ena är hans starka disciplinkrav, det andra hans dåliga personliga kontakt med vissa grupper av den heterogena bildning, som liberala samlingspartiet ursprungligen var. De två grepp in i varandra. Kihlberg har redan i historiken över Dagens Nyheter belyst missämjan mellan Staaff och Zweibergk, den ledande liberale publicisten. Förhållandet till pressen tycks ha varit ett synnerligen besvärligt kapitel för Staaff, ty av biografien framgår det, att förhållandet till andra redaktörer var likartat. Endast de obetingat lojala möttes med förtroende. Det var mot Verdandismens principer, men det var också olyckligt ur taktisk synpunkt.

Ändå var ju Staaff med hänsyn till svårigheterna förvånansvärt lyckosam i sina ansträngningar att hålla partiet samman. Den dåliga personliga kontakten kompensades av en betydande lyhördhet för hotande fronder. Infångandet av de potentiella utbrytarna under och efter storstrejken var ett taktiskt mästerstycke. Staaff var också — efter missgreppet med den kommunala rösträtten 1906 — angelägen att tillgodose lantmannagruppernas krav. Det är desto mer anmärkningsvärt, som deras representation i de båda staaffska ministärerna och partiets ledande organ var svag. Där dominerade stadsliberaler med en åskådning, som låg närmare Staaffs personliga.

Förhållandet är viktigt att hålla i minnet vid en analys av Staaffs politiska åskådning. Den ger vid första påseende intryck av en betydande konstans. Men den var elastisk. Man kommer aldrig Staaff inpå livet, om man inte granskar de tyngdpunktsförskjutningar, som ägde rum vid Staaffs anpassning till förändringarna i partiets väljarstruktur. Han ledde med starka krav på att bli åttlydd, men han följde också med stor känslighet partiets huvudlinje. Mest påtagligt blir detta mot slutet av hans politiska bana. Efter förlustvalen 1914, där tillbakagången i städerna var mest i ögonenfallande, satsade han sin politiska prestige på de kvarstående lantmannagrupperna, som hade en stark anknytning till frikyrkorna och nykterhetsorganisationerna. Han stod i intim kontakt med Carl Ekman och blev själv till synes av partiskäl absolutist. Hur pass medveten han var om den »idéutveckling», som anpassningen innebar, är svårt att bedöma, men de gamla vännerna från Verdandi misstog sig inte. De såg utvecklingen med olust. Även Staaffs närmaste vän inom den yngre generationen, journalisten Ragnar Fehr, var illa berörd. På sin dödsbädd lät han hälsa Staaff,

»att det där nykterhetsfolket ändå inte är framtidens». Kihlberg ställer aldrig frågan om hur man skall tolka Staaffs allians med de frireligiösa och nykterhetsfolket. För en sentida betraktare faller det sig lätt att se den som ett accepterande av att liberalismens storhetstid definitivt var förbi. Man har svårt att föreställa sig, att folkrörelsernas anhängare skulle kunna bilda underlaget för ett stort liberalt parti. Men såg Staaff det så? Det är svårt att utläsa ett svar härpå i Kihlbergs framställning. Staaff var i regel optimistisk inför valen. Hur pass allvarligt han bedömde de faktorer, som låg utanför hans förmåga att påverka och som verkade till socialdemokratiens fördel, är svårt att säga. Man kan dock inte spåra någon verklig ansträngning hos honom att till priset av svårigheter med det parti, som han hade i sin hand, söka attrahera de nya stora väljarskarorna. Hans anpassning gällde dem, som blev kvar i partiet, när det smalt samman, inte dem som han måste vinna för att partiet skulle växa sig stort igen.

Kihlbergs Staaffbiografi rymmer mycket utöver de linjer, som här tagits upp. Där speglas Verdandis tillkomst och första verksamhet, Staaffs förhållande till den fasta vänkrets utanför politiken, som han bevarade från ungdomen, hans advokattid, där episoden Helga Fägerskjöld och Staaffs duster med polismästare Stendahl om arbetarnas förenings- och strejkrätt är höjdpunkter. Där finns också en fyllig skildring av den upprörande förtalskampanj, som förbittrade Staaffs sista år. En detalj i den otäcka kampanjen — affären Staaff—Mittag-Leffler — har tidigare skildrats i denna tidskrift av Jarl Torbacke.¹⁰ Kihlberg visar att den bara var en detalj, ehuru viktig nog, i en stort upplagd aktion i syfte att fullständigt diskvalificera Staaff som offentlig person. De som söker efter intima detaljer i Staaffs privatliv får mindre. En viktig väg till hans privata tankevärld är stängd, sedan syskonen låtit bränna sin korrespondens med brodern. Många torde dock uppleva det som en befrielse att höra, att det fanns en liten romans i Staaffs liv. Föremålet för hans hans beundran var typiskt nog norska.

Och slutomdömet? Är Kihlbergs biografi det stora verk vi hoppades på? Man tvekar inför svaret. Det har sagts, att vi här har att göra med en ny typ av produkt, den politiska biografien av engelskt snitt.¹¹ Bedömningen av Kihlbergs arbete blir därmed ett ställningstagande till en genre. Jag kan förstå synpunkten att varje arbete bör bedömas efter sin art. Men därmed är vi tillbaka till vad jag skrev i inledningen. Kihlbergs sätt att angripa ämnet är inte invändningsfritt och ännu återstår mycket att göra. Staaff blir levande först när idépolitikern närgånget granskas i förhållande till taktikern. Det har övertygande visats av den som mest energiskt försvarat Kihlbergs »politiska biografi av engelsk typ»: Sven-Ulric Palme. I sin bok »Karl Staaff och storstrejken 1909» har han gett ett strålande exempel på vad man kan uppnå på den vägen. Helt nyligen har han genom sammanställning av uppsatser kring problemet svensk radikalism vid seklets början lämnat ytterligare belägg för saken.¹² Kihlberg är kanske förtjänt

¹⁰ Statsvet. Tidskr. 1961, sid. 10 ff.

¹¹ Sven-Ulric Palme i Stockholms-Tidningen 21/9 1963.

¹² S. U. Palme, På Karl Staaffs tid. Stockholm 1964. I boken ingår en omarbetad version av Karl Staaff och storstrejken 1909.

av högt betyg i sin genre. Därom är jag inte fullt kompetent att döma, ehuru jag upplevt en del av hans impressionistiska tidsbilder som litterärt sett välgjorda. För mig får emellertid den slutliga värdesättningen anstå, tills det står klart, om Kihlberg med sin biografi givit impulser till vidare forskning eller om han genom den extensiva avbetningen av ett stort fält vänt forskarnas blickar bort från det.

Mats O. Bäck

K. C. WHEARE, *Legislatures*. Oxford University Press. 1963, 247 s. (The Home University Library of Modern Knowledge. No. 248.)

Om folkrepresentationerna i olika länder har Oxfordprofessorn K. C. Wheare, i vårt land kanske mest bekant som författare till »Government by Committee» men också en framstående kännare av »Federal Government» och av samväldesproblemen, skrivit en i ordets bästa mening populär och essäartad översikt. Utgångspunkten är hans eget hemland, England jämte samväldesländerna i övrigt och huvudjämförelseobjekten är Förenta Staterna och Frankrike men också Västtyskland och Sverige har omnämnts i ganska betydande utsträckning. Att vårt land kommit med beror på att erforderliga upplysningar stått att hämta i Dankwart A. Rustow's avhandling »The Politics of Compromise» och framför allt i Elis Håstads »The Parliament of Sweden». De missuppfattningar som föreligger är icke av sådan art att de verkar störande i sammanhanget.

Boken behandlar inte blott folkrepresentationernas arbetsreformer utan även deras funktioner och ej minst deras relationer till regeringen. Här skall uppmärksamheten fästas endast vid Wheare's synpunkter på två problemställningar, som för närvarande är aktuella bland annat i vårt land, nämligen den permanenta oppositionens roll och tvåkammarfrågan.

Den permanenta oppositionens problem är och har varit realiteter i Västtyskland och i de skandinaviska staterna och tidvis i Wheare's eget hemland. Hur går det med en opposition som icke har någon chans att komma till makten? Wheare svarar (s. 120): »In such countries there is really no responsible Opposition; it is not an effective instrument for making government behave. It can easily become irresponsible, factious, desperate. These are not unknown situations in parliamentary countries, nor, in a sense, are they anybody's fault. Nor is it easy to see how, with the best will and political sense in the world, they can easily be avoided or readily be cured.» Till detta non-possumus svar skall knytas blott den reflektionen att svaret passar bättre för länder med tvåpartisystem än för länder med flerpartisystem. För de senare måste svaret bli mera mångnyanserat och försett med en rad reservationer.

Vad tvåkammarfrågan angår påpekar Wheare inledningsvis i ett kapitel med den betecknande rubriken »Two Chambers—more or less?» att de flesta folkrepresentationer har två kamrar. Efter att ha redogjort för de faktorer som lett fram till tvåkamarsystem av olika konstruktion kommer förf. till slut (s. 207 ff.) fram till ett system i en parlamentarisk stat, »which turns upside down all the notions of the possible, or indeed the proper, relations between two chambers which are held in Commonwealth

countries», nämligen det svenska tvåkammerssystemet. Förf. anger noga hur systemet fungerar i tekniskt och politiskt hänseende och konstaterar att regeringen är ansvarig inför båda kamrarna gemensamt, något som under nuvarande förhållanden knappast torde erkännas allmänt bland politikerna i vårt land. Wheare, som avstår från varje värdering i egentlig mening, slutar med: »Swedish bicameralism is, like the British House of Lords, unique. And it can be said of it, as of the House of Lords—if it did not exist, you could not invent it.»

Nils Stjernquist

COLIN LEGUM: *Panafrikanismen* (Cavefors/Prisma, 1963. Pris 9: 50).

SVEN FOCKSTEDT: *Afrikansk fackföreningsrörelse* (Wahlström & Widstrand, 1964. Pris 4: 50).

Litteraturen om Afrika på svenska har de senaste två åren ökat i snabb takt. Det har främst skett genom översättningar i pocketupplaga av mer uppmärksammade amerikanska och engelska böcker samt genom egna svenska insatser; av författare och journalister, eller av rådgivande experter som utnyttjat sin Afrikavistelse också för publicistisk verksamhet.

Bland de många böcker som kommit finns två vilka var och en på sitt sätt är värda att omnämnas. Sven Fockstedts lilla bok om den afrikanska fackföreningsrörelsen är den första i den skriftserie som Nordiska Afrikainstitutet i år inleder. Författaren som varit rektor för Fria fackföreningsinternationalens arbetarhögskola i Kampala i Uganda i tre år ger en serie värdefulla upplysningar om fackföreningarnas tillkomst, deras många svårigheter med arbetsgivare och kolonialmaktens företrädare i begynnelse-skedet samt deras roll i det fria Afrika. Litteraturen om fackföreningar och intressegrupper överhuvudtaget i utvecklingsländerna är sparsam och Fockstedts bok, om än blygsam i innehåll och stil, fyller därigenom ett tomrum.

För den som ämnar studera den afrikanska fackföreningsrörelsen närmare tjänar Fockstedts bok som en lämplig introduktion. Självklart hinner han inte på de knappa femtio sidor han har till sitt förfogande närmare beröra de frågeställningar som ur statsvetenskaplig synvinkel ter sig mycket intressanta, främst då (1) i vad mån intressegrupperna tillåts och förmår suga upp och dirigera de många krav som uppkommer i det politiska systemet; (2) vilka kanaler, formella eller informella, som främst används för politiskt inflytande; (3) vilken roll intressegrupperna spelar i den process genom vilken den enskilde anpassas till det moderna samhället.

Dessa är några av de frågeställningar som ännu endast ytligt berörts av samhällsforskarna i Afrika,¹ men som kräver såväl teoretisk bearbetning som empirisk belysning i mer omfattande skala.

¹ Se t. ex. G. Almond—J. S. Coleman: *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, 1960, också J. S. Coleman: *Nigeria: Background to Nationalism*, University of California, 1958, D. Apter: *The Political Kingdom in Uganda*, Princeton 1961 och samme författare: *Ghana in Transition*, Atheneum, New York 1963, revid. uppl.

Fockstedt går i sin bok inte så mycket in på de politiska aspekterna av den afrikanska fackföreningsrörelsen. Dessa anlägges emellertid intelligent och objektivt i ett kapitel av Legums bok om panafrikanismen. Den brittisk-sydafrikanske journalisten har ju redan sedan länge dokumenterat sig som en auktoritet när det gäller aktuell afrikansk politik. Genom sina vidsträckta reportageresor har han skaffat sig en grundlig personkänedom som han i sina artiklar och böcker parar med en njutbar stilistik och gott omdöme. Därför är det inte underligt att hans bok om panafrikanismen som först utkom i London 1962 tryckts i flera upplagor. Den svenska och bearbetade upplagan är gjord up-to-date, d. v. s. våren 1963.

Legum analyserar panafrikanismens rötter i Amerika och Frankrike och följer rörelsens utveckling under 1900-talet, dess olika faser och dimensioner, d. v. s. dess primärkrav på nationell självständighet i Afrika och dess sekundära mål, afrikansk enighet. Han behandlar utförligt såväl de kulturella enighetssträvandena, koncentrerade kring negritude-rörelsen i den fransktalande sfären av Afrika, som de fackliga och politiska samarbetsförsöken. Vad man saknar i den svenska upplagan är den rikliga dokumentsamling från panafrikanska möten och kongresser som Legum publicerar som bihang till sin originalupplaga. Varför kunde de ej fått komma med i den svenska? Dessa aktstycken utgör nämligen en värdefull komplettering till författarens synpunkter för den som vill tränga närmare in i problemen kring den panafrikanska rörelsen.

Göran Hydén

TIDSKRIFTSÖVERSIKT

Ekonomisk Revy. Årg. 21:1964. H. 5. *Montgomery, A.*, En svag budget, s. 295—300. — *Meinander, N.*, Indexlån i finländsk praxis och svensk teori, s. 301—307. — *Nilsson, T.*, Samhällsvetarna och framtiden, s. 315—322. — **H. 6.** *Jalakas, R.*, ATP-medlen och kreditmarknaden, s. 364—368. — *Helmers, D.*, Det nya skattesystemet, s. 369—375. — *Soloveytchik, G.*, USA inför valet, s. 376—382. — *Montgomery, A.*, Fortsatt planeringsdebatt i Sovjet, s. 383—390.

Finsk Tidskrift. Årg. 89:1964. H. 4. *Bruun, K.*, Institut för tillämpad socialforskning, s. 195—197.

Förvaltningsrättslig Tidskrift. Årg. 27:1964. H. 1. *Hegrelius, O.*, Högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter om författningsförslaget, s. 1—38. — *Hermansson, W.*, Några anteckningar rörande finsk förvaltningsrättskipning, s. 39—64.

Historisk Tidskrift. 1964. H. 2. *Schiller, B.*, Storstrejkens effektivitet, s. 185—191.

Nordisk Tidskrift. Årg. 40:1964. H. 3. *Aminoff, T.*, Finland 1963, s. 195—204. — **H. 4.** *Christensen, C.*, Norge i 1963, s. 248—262.

Politisk Tidskrift. 1964. Nr 5. *Linton, H.*, Europahandeln 1963, s. 134—137. — *Lindegren, K.*, Handelskonferenserna i Genève, s. 138—141. — *Johansson, G.*, Näringsliv i omvandling, s. 142—144. — *Jonnergård, G.*, Det politiska ansvaret i W-affären, s. 153—157. — *Sandberg, T.*, Människan, massamhället och planeringen, s. 158—159. — **Nr 6.** *Bengtsson, E.*, Republik — något för oss?, s. 168—169. — *Johansson, R.*, Politiken och SECO, s. 170—171. — *Åsling, N.*, Liberalen Axel Persson-Bramstorp, s. 172—175. — *Josefsson, G.*, Ny författning — ja, s. 176—178. — *Bramsvik, N.*, U-lands-lag — en svensk fredskår, s. 189—192.

SACO-tidningen. Årg. 11:1964. Nr 4. *Östergren, B.*, Våra nya skatter, s. 75—84. — *Johansson, H.-I.*, Hemliga förhandlingar, s. 85—87. — *Sjöberg, G.*, PR — mer än På Restaurang, s. 88—92. — **Nr 5.** *Hedlund, G.*, *Ohlin, B.*, *Heckscher, G.*, och *Erlander, T.*, Fyra frågor — fyra partiledarsvar, s. 101—106. — *Östergren, B.*, Kritik mot skatteprogressiviteten, s. 107—111.

Svensk Tidskrift. Årg. 51:1964. Nr 4. *Observer, Krustjev*, s. 210—214. — *Håmori, L.*, Frankrike — objektivt sett, s. 215—221. — *Murray, U.*, Diskussion om »företagsdemokrati», s. 222—228. — *von Born, E.*, Konservatismen som världspolitisk maktfaktor, s. 229—239. — **Nr 5—6.** *Åstrand, S.-G.*, Förstatligandet av polisväsendet, s. 277—280. — *Norwid, T.*, Kina och den IV trotskistiska internationalen, s. 295—303. — *Carlsson, L.*, Klasskamp i Afrika, s. 304—309. — **Nr 7.** *Plogvall, H.*, Sydostasien i brand, s. 333—339. — *Åkerlund, H.*, Förslaget till nytt skattesystem, s. 340—345. — *Holmstedt, I.*, Storlandstinget och stockholmsregionen, s. 346—354. — *Rudberg, H.*, Trohet och trolöshet i politiken, s. 355—366.

Tiden. Årg. 56:1964. H. 5. *Lindkvist, B.*, De ansvariga måste räkna med de växande anspråken, s. 262—265. — *Södersten, B.*, Servicedemokrati och socialism, s. 266—272. — *Odhner, C.-E.*, U-landshjälpens svårigheter, s. 273—284. — *Lindbeck, A.*, Hyreskontrollen som politiskt problem, s. 285—297. — *Lindblad, I.*, Maktens villkor, s. 298—306. — **H. 6.** *Croner, C.*, Gatt och u-länderna, s. 329—335. — *Sjöström, H.*, Afrikas fackföreningsrörelse i kläm mellan blocken, s. 336—344. — *Fredriksson, I.*, och *G.*, Pressen, kvinnan och könsrollerna, s. 345—350. — *Platschek, W.*, I Ungdomens Fosterland, s. 351—356.

Internasjonal Politikk, 1964. Nr 1. *Saness, J.*, Hva er Sovjetsamveldets utenrikspolitikk i dag?, s. 3—25. — *Nørretranders, B.*, Sovjetunionens Nordenpolitikk, s. 26—37. — *Sparring, Å.*, De Sino-Sovjetiske relationerna, s. 41—49. — *Alsterdahl, A.*, Monocentrism, polycentrism, domesticism, s. 50—58. — *Nord, E.*, Sovjetsamveldets u-landspolitikk, s. 59—69. — *Bjøl, E.*, Sovjetunionen og Vesteuropa, s. 84—94. — *Landergren, N.*, Sovjetsamveldets militära strategi, s. 105—114. — *Holst, J.*, Sovjetsamveldets utenrikspolitikk og rustningskontroll, s. 115—129.

Nordisk Administrativt Tidsskrift. Årg. 45:1964. H. 1. *Erichsen, E.*, Det økonomiske planleggningsapparat i Norge, s. 2—7. — *Petrén, G.*, Den svenska ombudsmannainstitutionen under debatt, s. 8—20. — *Gernetzen, G.*, Rettssikkerhetskravet og rasjonaliseringsarbeidets mål og midler, s. 21—34. — *Meyer, P.*, Planlegging, s. 35—49.

Tidsskrift for samfunnsforskning. Årg. 5:1964. Nr 2. *Christophersen, J.*, Representant og velger, s. 85—110. — *Christie, N.*, Nye rammer for vitenskapene, s. 111—116. — *Lindbeck, T.*, Embedseksamenshyppighet blant etterkrigsartianerne, s. 132—146.

Statøkonomisk Tidsskrift. Årg. 78:1964. H. 2. *Gammelgaard, S.*, Om inkomstpolitikk, s. 65—89. — *Thonstad, T.*, Dimensjonering av skolesystemet etter behovet for utdannet arbeidskraft, s. 106—120. — *Johansen, T.*, Noen trekk fra teorien om etterspørsel etter verdipapirer, s. 121—143.

Økonomie og Politik. Årg. 38:1964. Nr 1. *Laursen, J.*, Negerspørsmålet i USA, s. 3—11. — *Heiselberg, V.*, Træk af de senere års økonomiske og politiske udvikling i Holland, s. 12—26. — *Ingvartsen, O.*, Kommunestrukturen og byplanlægningen, s. 27—40.

American Economic Review. Vol. 54:1964. Nr 3. *Tobin, J.*, Economic Growth as an Objective of Government Policy, s. 1—20. — *Baumol, W.*, Monopolistic Competition and Welfare Economics, s. 44—52. — *Lewis, H.*, Relative Employment Effects of Unionism, s. 123—132. — *Buchanan, J.*, Fiscal Institutions and Efficiency in Collective Outlay, s. 227—235. — *de Leeuw, F.*, Financial Markets in Business Cycles: A Simulation Study, s. 309—323. — *Berliner, J.*, The Static Efficiency of the Soviet Economy, s. 480—489. — *Balassa, B.*, The Dynamic Efficiency of the Soviet Economy, s. 490—505. — *Nathan, R.*, Economic Analysis and Public Policy: The Growing Hiatus, s. 610—628. — **Nr 4.** *Kahn, A.*, The Depletion Allowance in the Context of Cartelization, s. 286—314. — *Leontief, W.*, An International Comparison of Factor Costs and Factor Use, s. 335—345. — *Staller, G.*, Fluctuations in Economic Activity: Planned and Free-Market Economies, 1950—60, s. 385—395.

American Journal of Comparative Law. Vol. 12:1964. Nr 3. *Fulda, C.*, The Regulation of Surface Transportation in the European Economic Community, s. 303—336. — *Hay, P.*, European Economic Community; Res Judicata and Precedent in the Court of Justice of the Common Market, s. 404—408.

American Journal of International Law. Vol. 58:1964. Nr 2. *Jessup, P.*, Diversity and Uniformity in the Law of Nations, s. 341—358. — *Zile, Z.*, A Soviet Contribution to International Adjudication: Professor Krylov's Jurisprudential Legacy, s. 359—388. — *Gross, L.*, Limitations upon the Judicial Function, s. 415—431.

American Journal of Sociology. Vol. 69:1964. Nr 6. *Wagner, H.*, Displacement of Scope: A Problem of the Relationship between Small-Scale and Large-Scale Sociological Theories, s. 571—584. — *Noel, D., and Pinkney, A.*, Correlates of Prejudice: Some Racial Differences and Similarities, s. 609—622. — *Smith, C., and Oguz, A.*, Organizational Control Structure and Member Consensus, s. 623—638. — *Warner, K., and Miller, S.*, Organizational Problems in Two Types of Voluntary Associations, s. 654—683.

American Political Science Review. Vol. 58:1964. Nr 2. *Harrison, M.*, Government and Peace in France during the Algerian War, s. 273—285. — *Pitkin, H.*, Hobbes's Concept Representation — I, s. 328—340. — *Waller, E.*, Power and Violence, s. 350—360. — *McClosky, H.*, Consensus and Ideology in American Politics, s. 361—382.

American Sociological Review. Vol. 29:1964. Nr 3. *Moore, W.*, The MacIver Lecture: Predicting Discontinuities in Social Change, s. 331—338. — *Eisenstadt, S.*, Social Change, Differentiation and Evolution, s. 375—385. — *Heirich, M.*, The Use of Time in the Study of Social Change, s. 386—397.

Behavioral Science. Vol. 9:1964. Nr 2. *Cochran, T.*, The Entrepreneur in Economic Change, s. 111—119. — *Tumin, M.*, Business as a Social System, s. 120—130. — *Katz, D.*, The Motivational Basis of Organizational Behaviour, s. 131—146. — *Coe, R.*, Conflict, Interference, and Aggression: Computer Simulation of a Social Process, s. 186—196.

Commentary. Vol. 37:1964. Nr 5. *Gass, O.*, Vietnam — Resistance or Withdrawal?, s. 37—45. — *Morgenthau, H.*, Senator Fulbright's New Foreign Policy, s. 68—71. — *Lichtheim, G.*, The Cold War in Perspective, s. 21—26.

Comparative Studies in Society and History. Vol. 6:1964. Nr 2. *Runble, G.*, Karl Marx and the American Civil War, s. 117—141. — *Hoselitz, B.*, Karl Marx on Secular Economic and Social Development, s. 142—163. — **Nr 3.** *Flint, J.*, The Secularization of Norwegian Society, s. 325—344. — *Jefferson, C.*, Worker Education in England and France 1800—1914, s. 345—366. — **Nr 4.** *Eisenstadt, S.*, Sociological Analysis of Historical Societies, s. 481—489.

Economica. Vol. 31:1964. Nr 122. *Foldes, L.*, A Determinate Model of Bilateral Monopoly, s. 117—131. — *Fleming, M.*, The Timing of Payments and the Demand for Money, s. 132—157. — **Nr 123.** *Ball, R.*, and *Drake, P.*, Investment Intentions and the Prediction of Private Gross Capital Formation, s. 229—247. — *Spraos, J.*, Devaluation under a Policy of Full Employment, s. 270—278. — *Usher, D.*, The Welfare Economics of Invention, s. 279—287.

Encounter. Vol. 23:1964. Nr 1. *Crossman, R.*, Scientists in Whitehall, s. 3—9. — *Barzani, L.*, Benito Mussolini, s. 16—28. — **Nr 2.** *Toynbee, A.*, Pandit Nehru: A Memoir, s. 3—5. — *Cerny, C.*, Storm over Max Weber, s. 57—59.

Foreign Affairs. Vol. 42:1964. Nr 4. *Kissinger, H.*, Coalition Diplomacy in a Nuclear Age, s. 525—545. — *Gordey, M.*, The French People and de Gaulle, s. 546—558. — *Dedijer, V.*, Sarajevo Fifty Years After, s. 569—584. — *Humphrey, H.*, U.S. Policy in Latin America, s. 585—601. — *Smolinski, L.*, What Next in Soviet Planning?, s. 602—613. — *Haekkerup, P.*, Scandinavia's Peace-Keeping Forces for U.N., s. 675—681.

History and Theory. Vol. 3:1964. Nr 3. *van der Sprenkel, O.*, Max Weber on China, s. 348—370.

International Affairs. Vol. 40:1964. Nr 3. *Ohira, M.*, Diplomacy for Peace — the Aims of Japanese Foreign Policy, s. 391—396. — *Howard, M.*, Military Power and International Order, s. 397—408. — *Hoskyas, C.*, The African States and the United Nations 1958—1964, s. 466—480.

International and Comparative Law Quarterly. Vol. 13:1964. Part 2. *Jennings, R.*, Recent Developments in the International Law Commission: Its Relation to the Sources of International Law, s. 385—397. — *Anderson, D.*, Reservations to Multilateral Conventions: A Re-examination, s. 450—481. — *McAnslan, J.*, The Republican Constitution of Tanganyika, s. 502—573.

Journal of the History of Ideas. Vol. 25:1964. Nr 2. *Drescher, S.*, Tocqueville's Two Democracies, s. 201—216. — *Pappé, H.*, Mill and Tocqueville, s. 217—234. — *Cumming, R.*, Mill's History of His Ideas, s. 235—256. — *Skotheim, R.*, The Writing of American Histories of Ideas: Two Traditions in the XXth Century, s. 257—278. — Nr 3. *Krieger, L.*, The Distortions of Political Theory: The XVIIth Century Case, s. 323—332. — *Patrides, C.*, Milton and Arianism, s. 423—429. — *Christensen, D.*, Nelson and Hegel on the Philosophy of History, s. 439—444.

Journal of Modern History. Vol. 36:1964. Nr. 2. *Snyder, L.*, Political Implications of Herbert von Bismarck's Marital Affairs, 1881, 1892, s. 155—169.

Journal of Political Economy. Vol. 72:1964. Nr 3. *Weiss, L.*, The Survival Technique and the Extent of Suboptimal Capacity, s. 246—261. — *Mills, E., and Lav, M.*, A Model of Market Areas with Free Entry, s. 278—288.

Parliamentary Affairs. Vol. 17:1964. Nr 3. *Williams, P.*, de Gaulle's Challenger, s. 269—278. — *Hanson, A.*, The Purpose of Parliament, s. 279—295. — *Morris-Jones, W.*, Parliament and Dominant Party: Indian Experience, s. 296—307. — *Janosik, E.*, The American National Nominating Convention, s. 321—339.

Political Quarterly. Vol. 35:1964. Nr 3. *Ch'en, J.*, China's Conception of Her Place in the World, s. 260—269. — *Gray, J.*, The Communist Party and the System of Government, s. 270—284. — *Donnithorne, A.*, The Foreign Policy of the Chinese People's Republic, s. 313—326. — *Harris, R.*, Sino-Soviet Dispute, s. 327—341.

Political Science Quarterly. Vol. 79:1964. Nr 2. *Lewy, G.*, The German Roman Catholic Hierarchy and the Saar Plebiscite of 1935, s. 184—208. — *Rogers, L.*, Notes on "Political Science", s. 209—232. — *Elagar, D.*, Federal-State Collaboration in the Nineteenth-Century United States, s. 248—281.

Political Studies. Vol. 12:1964. Nr 2. *Parry, G.*, Individuality, Politics and the Critique of Paternalism in John Locke, s. 163—177. — *Rapoport, D.*, Military and Civil Societies: The Contemporary Significance of a Traditional Subject in Political Theory, s. 178—201.

Public Opinion Quarterly. Vol. 28:1964. Nr 2. *Sheatsley, P., and Feldman, J.*, The Assassination of President Kennedy: A Preliminary Report on Public Reactions and Behaviour, s. 189—215. — *Baneth, T.*, The Kennedy Assassination: Early Thoughts and Emotions, s. 216—224. — *Cantril, A.*, The Indian Perception of the Sino-Indian Border Clash, 233—242. — *Converse, P.*, A Network of Data Archives for the Behavioral Sciences, s. 273—286.

Review of Politics. Vol. 26:1964. Nr 3. *Lobkowitz, N.*, Karl Marx's Attitude toward Religion, s. 319—332. — *Germino, D.*, Eric Voegelin's Contribution to Contemporary Political Theory, s. 378—402.

Science and Society. Vol. 28:1964. Nr 2. *Morris, J.*, Monopoly, Inflation and Crisis in Postwar America, s. 129—146. — *Dobb, M.*, Some Features of Capitalism Since the First World War, s. 147—160. — *Becher, J.*, Utilitarian Logic and the Classical Conception of Social Science, s. 161—182. — Nr 3. *Johnsson, M.*, The I. W. W. and Wilsonian Democracy, s. 257—274. — *Shah, S.*, A Statistical Estimate of the Class Structure of Contemporary India, s. 275—285. — *Mallick, P.*, Dynamics of the Mixed Economy, s. 286—304. — *Schlesinger, R.*, Kerensky and the Russian Provisional Government of 1917, s. 305—315.

Sociological Review. Vol. 12:1964. Nr 2. *Runiman, W.*, 'Embourgeoisement', Self-Rated Class and Party Preference, s. 137—154. — *Liggert, J., and Wakeford, J.*, Sociology as a Laboratory Subject, s. 203—207.

Sociology and Social Research. Vol. 48:1964. Nr 3. *Handy, R.*, Some Possible Contributions of Sociology to Philosophy of Science, s. 261—269. — *Handel, G., and Rainwater, L.*, Persistence and Change in Working Class Life Style, s. 281—288. — *Rothman, J.*, Community Organization as Applied Social Science, s. 315—323. — *Margolin, E.*, Group Context and Concepts of Social Status, s. 324—329.

Soviet Studies. Vol. 16:1964. Nr 1. *Campbell, R.*, The Post-War Growth of the Soviet Economy, s. 1—16. — *Schlesinger, R.*, A Note on the Context of Early Soviet Planning, s. 22—44. — *Newth, J.*, Some Constitutional Conventions in the U.S.S.R., s. 69—81.

World Politics. Vol. 16:1964. Nr 4. *Rigby, T.*, Traditional Market, and Organizational Societies and the USSR, s. 539—557. — *Kassol, A.*, The Administered Society: Totalitarianism without Terror, s. 558—575. — *Eisenstadt, S.*, Modernization and Conditions of Sustained Growth, s. 576—594. — *Masters, R.*, World Politics as a Primitive Political System, s. 595—619. — *Lowi, T.*, American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory, s. 677—715.

Yale Review. Vol. 53:1964. Nr 4. *Windass, S.*, The Vitality of the United Nations, s. 481—496. — *Ranis, G.*, The Crisis in Foreign Aid: A Proposal, s. 522—532.

L'Année Politique et Économique. 37e année: 1964. Nr 179. *Fraser, G.*, L'O.N.U. et l'Apartheid, s. 207—212. — *Abosch, H.*, Pie XII et Hitler, s. 213—237. — *Lavergne, B.*, L'impossibilité matérielle d'une politique européenne commune, s. 226—229. — *Lavergne, B.*, Les perspectives de révision de la politique extérieure des États-Unis. Le discours sensationnel du sénateur Fulbright, s. 230—233.

Revue de Droit International. 42e Année:1964. Nr 1. *Barclay, B.*, La Chine Populaire, s. 2—4. — *Matine, D.*, La Cour internationale de Justice, s. 5—10. — *Johnson, F.*, What Kind of Peace?, s. 19—22. — *Barclay, B.*, La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, la Charte de l'O.N.U. et la Religion, s. 23—30.

Revue d'Économie Politique. 74e Année:1964. Nr 2. *Bernard, G.*, Quelques réflexions sur les modèles de production, s. 439—461. — *Reboud, L.*, Progrès technique et décentralisation, s. 497—525. — **Nr 3.** *Bauchet, P.*, La régulation par le plan, s. 690—708. — *Guglielmi, J.-L.*, Étalon-or ou centre de règlement international?, s. 755—768.

Revue de Droit Public et la Science Politique en France et à l'Étranger. 80e année:1964. Nr 2. *Robert, J.*, La constitution de la République Algérienne, s. 293—379. **Nr 3.** *Virally, M.*, Le juriste et la science du droit, s. 591—611. — *Waline, J.*, L'Agence France-Presse, s. 612—649.

Revue Générale de Droit International Public. 68e Année:1964. Nr 1. *Shearer, I.*, La succession d'États et les traités non localisés, s. 5—59. — *Salmon, J.*, L'accord O.N.U. — Congo (Léopoldville) du 27 novembre 1961, s. 60—109.

Revue Internationale des Sciences Administratives. Vol. 30:1964. Nr 1. Articles consacrés aux sciences administratives en Pologne: *Pozmaryn, S.*, Le Gouvernement, organe suprême de l'administration, s. 1—6. — *Starosciak, J.*, Sciences administratives, s. 13—19. — *Wierczorek, J.*, The Development of Local Administration, s. 31—34.

Revue Politique et Parlementaire. 66e année:1964. Nr 745. *Pietromarchi, L.*, Crise de la planification en URSS, s. 27—37. — *Delanney, L.*, L'O.N.U. et son destin, s. 38—49. — **Nr 746.** *Armengaud, A.*, L'Europe dispersée et le risque de la dimension, s. 24—28. — *Baecque, F.*, La nouvelle organisation des services de l'État dans le Département et la Région, s. 37—46. — **Nr 747.** *Chasternet, J.*, Travail, production et capital en Grande-Bretagne, s. 3—14. — *Marechal, A.*, Présent et avenir de la Recherche Scientifique, s. 24—32.

Archiv des Völkerrechts. 11. Band:1964. H. 4. *Herndl, K.*, Die Wiener Konsularische Konferenz 1963, s. 417—458.

Archiv des öffentlichen Rechts. 89. Band:1964. H. 2. *Wagner, H.*, Monismus und Dualismus: eine methodenkritische Betrachtung zum Theorienstreit, s. 212—241. — *Rupp, H.*, Staatsrechtslehrertagung 1963 (I. Pressefreiheit, II. Staatsaufsicht in Verwaltung und Wirtschaft), s. 242—255.

Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft. 84. Jahrg.: 1964. H. 1. *Kraus, O.*, Inflation und Konjunktur, s. 55—76. — *Salomon-Delatour, G.*, Neuerscheinungen zur Geschichte des Frühsozialismus, s. 77—83. — **H. 2.** *Günther, E.*, und *Pohle, W.*, Konzentration in entwickelten Volkswirtschaften, s. 175—190. — *Lenk, M.*, Vermögensverteilung und Wirtschaftswachstum, s. 191—210.

Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Band 176:1964. H. 4. *Krelle, W.*, Ersetzung der Produktionsfunktion durch preis- und kapazitätsabhängige Produktionskoeffizienten, s. 289—318. — *Mandron, R.*, Probleme und Methoden der heutigen französischen Geschichtsforschung, s. 359—370. — **H. 5.** *Dürr, E.*, Wachstumstheorie und Wachstumspolitik, s. 385—409.

Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 20. Band: 1964. H. 2. *Sengupta, J.*, Observations on the Theory of Economic Growth: Balanced and Unbalanced, s. 243—263. — *Schneider, H.*, Planification als normatives Informationssystem und als Koordinationsprinzip, s. 329—351.

Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht. 13. Band:1964. H. 3—4. *Hahn, H.*, Continuity in the Law of International Organization, s. 167—239. — *Rill, H.*, Zur "Methodenlehre der Rechtswissenschaft" von Karl Larenz, s. 281—294. — *Halajuzuk, B.*, Les États Fédéraux face au droit international, s. 307—317.

Zeitschrift für Nationalökonomie. 24. Band: 1964. H. 1—2. *Mahr, A.*, National Money Income and Real Market Product, s. 1—21. — *Sagoroff, S.*, Ökonometri: ein Teil der Ökonomie, s. 22—26. — *Wittmann*, Staatliche Aktivität, wirtschaftliche Entwicklung, Preisniveau und Beschäftigung, s. 47—60.

Zeitschrift für Politik. 11. Jahrg.: 1964. H. 2. *Aron, R.*, Max Weber und die Machtpolitik, s. 100—113. — *Ehard, H.*, Wege der europäischen Rechtsvereinheitlichung, s. 114—125. — *Abelein, M.*, Zur Diskussion um das Selbstbestimmungsrecht, s. 147—160. — *Isvaran V.*, Verfassungs- und Gesellschaftsstruktur Indiens, s. 169—183.

S. K.

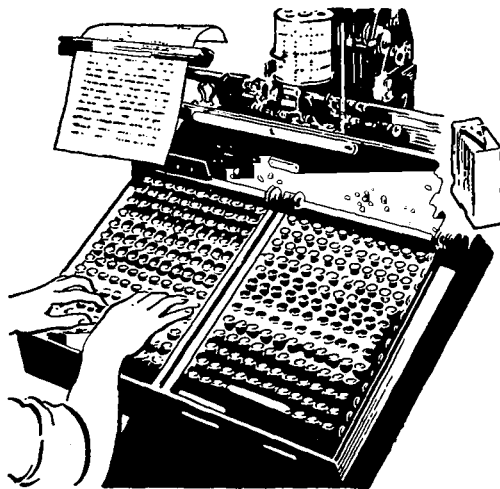
Håkan Strömberg

Kommunalrätt

Ger en kortfattad framställning av kommunalrättens
huvudgrunder

Inb. 10:—

GLEERUPS



*Håkan Ohlssons
Boktryckeri
Lund*

med hundra års
erfarenhet av
vetenskapligt tryck
Tel. 24240

Samtidshistoria

ERIK BOHEMAN

På vakt Kabinetssekreterare under andra världskriget

»För lång tid framåt kommer PÅ VAKT rimligtvis att gälla som
standardverket om svensk utrikespolitik 1939—1945.»

Ulf Brandell i Dagens Nyheter

HERBERT TINGSTEN

Mitt liv Tio år 1953—1963

»Sista memoardelen har i högre grad än tidigare delar också blivit
en bok för dem som är intresserade av politisk samtidshistoria.»

H.-K. Rönblom i Aftonbladet

NORSTEDTS