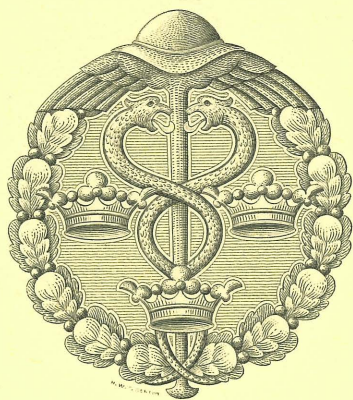




for.
allm.



Juridikbok.se

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

- Kopiera och vidaredistribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>

ÖSTEN UNDÉN

J U R I D I K
OCH
P O L I T I K

Stockholm
TIDENS FÖRLAG
1927

12.
11m.

27/739

ÖSTEN UNDÉN

JURIDIK OCH POLITIK

ÖSTEN UNDÉN

J U R I D I K
O C H
P O L I T I K



Stockholm
TIDENS FÖRLAG
1927

Stockholm
BOKFÖRLAGS-A.-B. TIDENS
TRYCKERI
1927

Företal

De uppsatser i juridiska och politiska ämnen, som här äro intagna, ha till stor del tidigare varit offentliggjorda. "Juridiken som vetenskap" utgör en installationsföreläsning, sedermera tryckt i Festskrift vid Lunds universitets tvåhundra-femtioårsjubileum. "Folkrätt och naturrätt" har publicerats i Festskrift tillägnad prof. J. Thyrén. Av övriga uppsatser ha åtskilliga varit införda i tidskriften Tiden, några i Social-Demokraten.

Smärre ändringar av huvudsakligen redaktionell art ha här och var vidtagits.

Uppsala i april 1927.

Författaren.

I

RÄTTENS RELATIVITET

JURIDIKEN SOM VETENSKAP

EN OFTA citerad passus i början av Digesterna innehåller följande definition av juridiken: "Jurisprudentia est divinarum atque humanarum rerum notitia, justi atque injusti scientia" — juridiken är kunskap om gudomliga och mänskliga ting, vetenskapen om det rätta och orätta. Och i ett excerpt från den romerske juristen Ulpianus, jämväl upptaget i Digesterna, förekommer ett annat försök att angiva de rättslärdes fackområde: Ordet jus, rätt, kommer från justitia, rättvisa; ty, såsom Celsus uttrycker det, juridiken är vetenskapen om rätt och billighet. "Med fog kallar man oss därför rättens överstepräster", fortsätter Ulpianus, "ty vi dyrka rättvisan, vi uppträda såsom lärare i rätt och billighet, i det vi skilja vad som är billigt från vad obilligt är, tillåtet från otillåtet, och söka förmå människorna att uppfylla sina plikter, icke blott genom att ingiva fruktan för straff utan även genom att uppmuntra med hoppet om belöning. Det tyckes mig, att vi härigenom idka en sann och ej en bedräglig filosofi."

En dylik karaktärisering av juridiken är högeligen idealiserad. Ulpianus' framställning har ock blivit utsatt för mycken kritik. Visserligen är det en sanning, närmande sig tautologien, att juridik är vetenskap om rätten. Men lag och rätt behöver som bekant ej vara liktydigt med "rätt och billighet", såsom Ulpianus tydligen förutsatte. Den gäl-

lande rätten kan, bedömd efter moraliska normer, befinnas mer eller mindre orättfärdig. Det är logiskt möjligt och i verkligheten icke ovanligt, att högsta rätt blir högsta orätt.

Emellertid kan det påstås, att de romerska juristerna från sina utgångspunkter hade större skäl än de moderna att beteckna "rättvisan" såsom juridikens objekt. Icke på grund därav att de tilläventyrs haft mera blick för de moraliska rättfärdighetskraven bakom de juridiska formerna — hur därmed förhållit sig må lämnas därhän. Men de hade en uppfattning om rätten, om rättsreglernas karaktär, som kan i viss mån förklara deras definition av rättsvetenskapen. Man må erinra sig, att den justinianska kodifikationen innehöll en uppdelning av rättsreglerna i *jus gentium* och *jus civile*. *Jus gentium* var icke vad vi kalla folkrätt, utan regler, som utmärktes därav att de ansågos vara av mera allmängiltig, universell karaktär än den egentliga, för romare gällande rätten, och vilka tillämpades på rättsförhållanden mellan romare å ena sidan och främlingar å den andra eller mellan främlingar inbördes. Om sålunda *jus gentium* närmast betecknade allmänt — d. v. s. även utanför Rom — erkända, men oskrivna rättsregler, fanns givetvis på detta område mera utrymme för domarens diskretionära befogenhet än vad fallet var inom varje särskild stats "*jus civile*". Härigenom kunde ock *jus gentium* te sig såsom en "billighetsrätt" — en motsvarighet till den engelska "equity"-rätten — och ytterligare, under påverkan av stoisk rättsfilosofi, såsom en "naturlig" rätt, en folkens gemensamma övertygelse, en rationell, förnuftig rätt. För övrigt påträffas visserligen även i *Corpus juris* vädjanden till den naturliga lagen eller till det naturliga förnuftet, när varken *jus civile* eller *jus gentium* räckte till. Ja, denna naturens lag ut-

sträcktes ju någon gång att gälla även förhållandet djuren emellan.

I den mån en sådan "naturlig rätt" antages såsom juridikens forskningsobjekt, kan detta med visst fog angivas såsom rättfärdigheten, och man kan till juristernas uppgift räkna även den att lära människorna skilja mellan rätt och orätt i moralisk mening.

Naturlagar och normer.

Föreställningen om en naturlig rätt, en naturens lag, har som bekant spelat en stor roll i de mänskliga idéernas historia. Den lever ännu kvar med stark livskraft, mer eller mindre öppet. "Naturen" tages då ej i den mening, som vi äro vana vid sedan uppkomsten av en modärn naturvetenskap. Från vår nuvarande ståndpunkt måste man givetvis strängt skilja emellan naturens lagar, som angiva det faktiska, kausala sammanhanget mellan företeelserna, och lagar i betydelsen av imperativ eller normer, som uttala, att något kräves eller bör ske. Mellan naturlagar å ena sidan och normer och imperativer å den andra finns en djup klyfta. Ifall vi konstatera ett regelmässigt sammanhang i naturen, så uppställa vi en regel eller lag för detta rent faktiska sammanhang. Men lag i betydelsen av dylik regel är något annat än lag i betydelsen av en befallning, resp. ett förpliktande bud. Naturlagar, fattade såsom generalisationer av naturens regelmässighet, innehålla i och för sig inte något rättesnöre för vår uppfattning om rätt och orätt. De kunna enligt sitt begrepp icke heller överträdas, de äro ju endast konstaterande. För den naturrättsliga uppfattningen tedde sig emellertid naturen annorlunda. Den var förnuftig och moralisk och i naturens lag hade vi att söka direkta normer för vårt hand-

lingssätt. Man höll alltså icke isär skiftningarna i ordet lag: betydelsen av regel, uttryck för ett faktiskt sammanhang, och betydelsen av norm eller befallning. Sålunda kom naturen att beteckna någonting normativt, ett idealt tillstånd, och naturens krav blevo ideala krav, rättfärdighetskrav. Härtill kom stundom en annan betydelse av "naturen", nämligen såsom det ursprungliga i motsats mot det genom mänskliga och samhällliga inrättningar skapade tillståndet. Naturens lag kunde ange både det rättstillstånd, som ursprungligen, t. ex. före statens uppkomst, var rådande, och ett idealtillstånd. Den gyllene åldern förlades i en historiskt förfluten tid.

Den nutida juridiken står alltså under inflytande av den uppfattning, som med den s. k. historiska skolan bröt igenom och som åtminstone från viss synpunkt kan sägas vara en reaktion mot naturrechtsåskådningen. All rätt är för den positiv. Man finner numera sällan i rättslitteraturen direkta hänvisningar till en allmängiltig, rationell eller naturlig rätt. Här i Sverige har väl ännu t. ex. en filosofiskt intresserad rättsvetenskaplig författare som Nordling — i föreläsningarna över civilrättens allmänna del — hänvisat till en rationell rätt, naturreätten, vid sidan av och över den positiva. Det är enligt Nordling av den största vikt för en vetenskaplig uppfattning av den positiva rätten att ha ett säkert fäste i den allmänna eller rationella rätten, genom vilken man, såsom från en höjd, får en klar och överskådlig belysning av hela fältet av de enskilda rättssatser, efter vilka de mänskliga förhållandena äro ordnade. Den i det mänskliga förnuftet inneboende rättsidéen uppenbarar sig i varje folks rättsmedvetande och bestämmer utvecklingen, så att varje positiv rätt är en utveckling av denna rättsidé, ehuru modifierad av folkens olika beskaffenhet, beroende på resp. folks ur-

sprungliga sammansättning, senare tiders folkblandning, genomlevda öden, samfärdsel med andra, naturförhållanden o. s. v. Nordling gör dock inte mycket bruk av denna rationella rätt i detaljerna. Varken när han hävdar värdet av en stark monarki eller avvisar parlamentarismen eller diskuterar revolutioners berättigande, åberopar han annat än lämplighetsskäl, därvid skiljande sig från dem, för vilka den aprioriska rationella rätten utgjort en verklig arsenal, varifrån vapnen hämtats till striderna om den positiva rättens gestaltande.

Den nutida juridiken fattar såsom sin enda eller åtminstone huvudsakliga uppgift de positiva rättsreglernas framställande och systematiska bearbetande. Emellertid har gång på gång och från skilda håll hävdats, att detta är en alldeles för trång begränsning av juridiken. De meningsbrytningar, som framträtt, äro delvis av mera teoretisk art och gälla uppfattningen av juridikens arbetssätt och arbetsmetoder, i vilken utsträckning den gällande rätten kan sägas vara "positiv", huruvida faktiskt utrymme finnes för en de rättsskipande organens rättsskapande makt o. s. v. Men dessutom ha påyrkats reformer i det nuvarande arbetssättet inom juridiken, och striden rör alltså även programmet för den juridiska forskningen. Det mått av riktighet, som alltid fanns i den naturrättsliga åskådningen, då denna så att säga i själva rättsvetenskapens system gav plats för reformkrav genom vädjanden till en naturlig rätt, till "det allmänna rättsmedvetandet", har kommit till uttryck även i nyare riktningar. Med den historiska skolans övervikt har onekligen stundom följt en benägenhet att försjunka i åskådandet av den gällande rätten såsom framvuxen ur folkens innersta väsen och därför så fullkomlig, som rimligen kan begäras — låt vara att denna extrema uppfattning icke numera så ofta hävdas.

Juridikens huvuduppgift.

Den rättsvetenskapliga forskningen anser sig i varje fall till huvudsaklig uppgift ha att framställa den gällande rättens innehåll. De otaliga lagbudens brokiga mångfald skall bringas in under ordnande principer, deras innehåll förklaras till syfte och innebörd och göras systematiskt och överskådligt. Det är uppenbart, att juridikens forskningsobjekt härigenom är olikartat de flesta övriga vetenskapers. Det karaktäristiska för juridiken ligger redan däri, att den behandlar imperativer, lagbud, till skillnad från naturlagar eller därmed besläktade kausala lagar. De egentliga naturvetenskaperna utforska det kausala sammanhanget mellan företeelserna, och vetenskapen skall sålunda ge en spegelbild av verkligheten. Går man till sådana vetenskaper som språkvetenskap, statistik, nationalekonomi, så är forskningsobjektet även lagar av kausal karaktär, d. v. s. dessa vetenskaper utforska det faktiska sammanhanget mellan företeelser, regelmässigheter, om än icke av samma nödvändiga karaktär som inom de egentliga naturlagarnas område. Man brukar tala om empiriska lagar i dessa fall. Språkmannen konstaterar en viss lagbunden utveckling beträffande ordens eller ljudens förändringar, nationalekonomen vissa lagar för jordränta, arbetslön eller kapitalbildning. Ingenstades är det i dessa fall fråga om lagar i betydelsen av befallningar, vari ett visst handlingssätt kräves, eller av normer för vad som bör ske, utan om lagar som konstatera vad faktiskt sker. Att särskilt de "ekonomiska lagarna" dock ofta åberopas såsom vore de normer med moraliskt förbindande kraft, ha vi alla erfarenhet av från dagsdebatterna.

Juridiken behandlar rättsbuden förnämligast med hänsyn till innehåll, icke till uppkomst eller förpliktande kraft. Det tillkommer sociologi, socialpsykologi och rättsfilosofi att undersöka t. ex. vilken faktisk kraft lagarna ha över människornas sinnen, på vilken väg människor påverkas av gällande rätt, om det är fruktan för menliga påföljder, föreställningen om rättsordningens nödvändighet eller rättfärdighet, som kommer oss att följa lagbuden. Juridiken sysselsätter sig med innehållet av de juridiska lagarna. Därvid är det visserligen nödvändigt för juristen att hålla ständig kontakt med verkligheten, redan därför att en lagbestämmelse kan förlora karaktären av gällande rätt genom att faktiskt inte längre efterlevas. Likaså förutsättes naturligtvis för en rimlig tolkning av lagarna öppen blick för deras praktiska syfte och för de livsförhållanden, som genom dem skola regleras. Men rättsvetenskapens primära uppgift är att analysera och systematisera de till den gällande rätten hörande lagbuden — varvid t. ex. rättshistorien, och den romerska rätten såsom gren därav, utgör hjälpvetenskap till den egentliga rättsvetenskapen. Bland övriga vetenskaper må till jämförelse nämnas logiken och etiken, vilka vetenskaper ju syssla med normer och ej med kausala lagar. Då t. ex. den vetenskapliga etiken dock inte huvudsakligen går upp i framställning av moraliska normers innehåll och systematisering därav, föreligger emellertid inte någon överensstämmelse i arbetssättet. Ur andra synpunkter är juridiken att inränga bland samhällsvetenskaper, då ju den positiva rätten reglerar viktiga sidor av samhällslivet.

Då rättsvetenskapen sysslar med analys och systematisering av lagbuden, tjänar den ett praktiskt syfte, nämligen att underlätta användningen av lagarna, närmast deras tillämpning men indirekt även deras efterlevnad. Det

är tydligt, att rättsvetenskapen även skapar betingelser för en effektiv lagstiftning—härom mera nedan—men i första hand skall den bidra till att framställa de gällande lagarna sådana de äro till sin mening och betydelse och hur de böra tillämpas. Lagbuden skola ju efterlevas och utgöra rättesnöre för menig mans handlingar, ämbetsmännens förvaltning, domstolarnas domar. Man kan därför icke i samma mening som beträffande åtskilliga andra vetenskaper säga om juridiken, att det är det rena kunskapsintresset, som motiverar det vetenskapliga arbetet. När vi utforska den gällande rätten, så sker det inte egentligen därför, att det är ett vetenskapligt intresse i och för sig att i rättsreglerna lära känna samhällets struktur, på samma sätt som det är ett vetenskapligt intresse att lära känna naturlivet eller historien eller språkets utveckling och byggnad. Visserligen äro rättsreglerna i sin mån en spegelbild av samhället och vissa rättsvetenskapliga discipliner äro särskilt ägnade att tillfredsställa det rena kunskapsintresset. Rättshistorien ger oss värdefulla bidrag till kännedomen om äldre tiders samhällsliv och utfyller sålunda den bild, vi få genom andra historiens grenar. Det komparativa rättsstudiet lär oss se karaktäristiska likheter och olikheter i folkens uppfattning och samhällenas organisation. Folkrätt och statsrätt belysa viktiga sidor av samhällsutvecklingen. I straffrätt och familjerätt avläsa vi andra sidor av kulturens stadier o. s. v. Att ett lands lagar följaktligen förtjäna studeras ur samma synpunkter som samhällslivet i övrigt, eftersom lagarna — åtminstone i den mån de efterlevas — avspegla samhällslivet, står naturligtvis utom diskussion. Men vad i detta sammanhang behöver framhållas är, att den *intensiva* bearbetning av den gällande rätten, som utgör huvudparten av den rättsvetenskapliga forskningen sådan den i vårt och många andra

länder bedrives, icke kan motiveras från sådana, mer teoretiska synpunkter. Tolkningen av hela den oändliga mängden detaljer i lagarna, diskussionerna om den riktiga tydningen av något dunkelt stadgande, hela apparaten av juridisk dogmatik och analys kunde väsentligen reduceras, om det endast eller huvudsakligen gällde det teoretiska intresset att vinna kunskap om samhällets rättsliga organisation. Nej, den rättsvetenskapliga verksamheten, sådan den för närvarande bedrives, är betingad av det praktiska syftet att handhava rättsreglerna. Härmed sammanhänger ock, att åtskilliga juridikens grenar ej äro i samma grad internationella som andra vetenskaper i allmänhet måste vara. Det är ju främst det egna landets rättsregler som skola bearbetas. Men då överensstämmelserna olika länders rättssystem emellan äro tillräckligt stora för att tillåta en väsentligen enhetlig systematik och dessutom ett lands rättsgrundsatser ofta öva inflytande på ett annat lands, är det självfallet, att även det rättsvetenskapliga arbetet får en internationell inriktning.

Av det sagda kan ock en annan slutsats dragas. Den rättsvetenskapliga forskningen måste, för att bli fruktbringande, begränsas till spörsmål av nämnvärt, direkt eller indirekt, praktiskt intresse. Icke så att förstå, som skulle problemens vikt mätas efter antalet prejudikat. Lösningen av en rättsvetenskaplig uppgift kan givetvis ha den största betydelse, utan att den brukar föreligga för domstolarna till praktiskt avgörande i just den antagna gestaltningen. Men på grund av hela sin natur erbjuder juridiken ett ändlöst forskningsfält, och skulle man på förhand söka inpassa rättsreglerna på alla möjliga tänkbara fall, tolka eller utlägga alla möjliga stadganden, så bleve arbetet, kan man gärna säga, oändligt meningslöst. Att veta, huru en invecklad regel skulle tillämpas på ett

alldeles osannolikt fall, är vanligen utan värde och det nedlagda skarpsinnet på tolkningen sålunda bortslösat. Även om andra vetenskaper gäller visserligen, att en gallring måste göras efter uppgifternas större och mindre betydelse. För juridiken är det emellertid karaktäristiskt, att denna gallring bestämmes av praktiska hänsyn. Det är icke utan, att man på sina håll i världen tillsynes offrar för mycken intellektuell kraft åt vissa grenar av den juridiska forskningen, såsom vore utforskandet av alla rättsregler in i alla detaljer ett självständigt kunskapsintresse. På andra håll underskattas måhända det rent *praktiska* värdet av det systematiska och kommentatoriska arbete, som den teoretiska juridiken utför.

Juridisk begreppsbildning.

Juridikens egenartade forskningsobjekt betingar vissa egendomligheter i den vetenskapliga metoden. Jag skall tillåta mig stanna vid några sidor härav, som kanske i särskild grad föranlett den ganska stadgade uppfattningen bland lekmän, att juridiken är en konst, men ej, såsom romarna stolt hävdade, en *ars boni et æqui*, utan snarare en konst att vränga lag. Det är några spörsmål rörande den juridiska begreppsbildningen, som jag syftar på. Att här verkligen finnes en öm punkt, framgår av veder namnet "begreppsjuridik", som även jurister av olika riktningar stundom slunga mot varandra. Detta ord, "begreppsjuridik", är för övrigt mångtydigt. Det borde emellertid begagnas endast om vissa slags missbruk av de juridiska begreppen, missbruk som, enligt vad erfarenheten visat, ligga nära till hands, och som rättsvetenskapens idkare ofta göra sig skyldiga till.

De specifikt juridiska begreppen utgöra naturligtvis endast *en* grupp bland de begrepp, varmed juridiken laborerar. De juridiska termerna äro ju delvis begripliga för även dem, som aldrig sysslat med juridik. Om det t. ex. står i lagen, att testamenten skola vara upprättade "med sunt och fullt förstånd", så är testamente ett specifikt juridiskt begrepp, som kanske inte vem som helst vågar sig på att definiera, men att tolka vad "sunt och fullt förstånd" är, betraktas icke såsom ett privilegium för juristerna. Skulle något yrkesskrå befinnas särskilt kompetent i den frågan, vore det väl läkarnas. Det är också mycket riktigt så, att medicinska auktoriteters yttranden ofta inhämtas i testamentstvister, liksom när det gäller att konstatera, huruvida en för brott tilltalad person är enligt lagens språk "avvita" eller "berövad förståndets fulla bruk". Men en domstol kan icke utan vidare nöja sig med beskedet, att en person är enligt medicinsk uppfattning sinnessjuk eller har en viss form av sinnessjukdom. Tolkningen av lagbudet är icke klar därmed. Begreppet sinnessjukdom är visserligen ett medicinskt begrepp och icke ett juridiskt, och det hör sålunda till den kategori av begrepp, som juridiken så att säga hämtar utifrån. Men lagspråket följer närmast det allmänna, mer populära språkbruket, icke det strikt medicinska. Vid en undersökning av alla de faktorer, alla de syften, som ligga bakom lagbestämmelserna, nödgas kanske juristen stanna därvid, att en person, som av läkare befinnes ha en viss form av sinnessjukdom, ändock är i lagens mening vid fullt förstånd. Naturligtvis har därmed ej skapats en speciell "juridisk" sinnessjukdom, och i olika lagar inlägges kanske olika betydelse i begreppet. En person kan måhända anses otillräknelig, om det gäller ett begånget brott, medan däremot ett husköp, som samme person ingått, anses giltigt,

oaktat lagen (enligt en äldre, nyligen ändrad terminologi) förklarade fastighetsköp med "vanvettig" ogiltigt. En sådan ståndpunkt *kan* vara fullt rationell, och juristens tolkning sålunda påkallad av själva förhållandets natur. I andra fall åter, såsom beträffande tillräknelighetsbegreppet i strafflagen, har det visat sig, att lagens uppfattning av tillräkneligheten och dess grader är oförenlig med modern medicinsk åskådning, men ändock både av jurister och läkare lägges till grund för tolkningen. Här är det en äldre tids uppfattning, som anses böra i viss mån respekteras därför att den kommit till uttryck i lagens hela uppställning och olika straffbud, oaktat de begagnade ordalagen icke förefalla så bindande. — Det kan emellertid påstås, att man i allmänhet är alltför respektfull vid tolkningen av dylika uttryck, då den accepterade tolkningen kommer i strid med vad ändamålsenligheten kräver. Den juridiska tolkningsmetoden är icke alltid så esoterisk, som utomstående ofta tro, när de icke våga sig på att bedöma den.

Ett annat exempel på begrepp, som juridiken hämtar utifrån, men i viss mån modifierar eller preciserar efter specifikt juridiska behov, är begreppet *sak* eller gods. Jag nämner det för att belysa ett missbruk av begrepp, som är ganska karaktäristiskt, oaktat det inte heller här är fråga om en speciellt juridisk term. I olika sammanhang i lagspråk eller systematiska framställningar användes detta begrepp. Äganderätt till saker, sakrätt till skillnad från obligationsrätt, stöld av annans gods till skillnad från andra kategorier av brott, där objektet inte är en sak etc. Då för en del år sedan den elektriska kraften började spela en större roll, visade det sig, att denna nya upptäckt hotade åstadkomma omvälvningar även inom juridiken. Juristerna störtade sig som korpar över den nya nyttigheten — såsom någon vanvördigt skildrat det nyvaknande

intresset — och det blev juridiska "konstruktioner" och djupsinniga debatter om den elektriska kraftens innersta natur. Skulle man anse den vara en sak, var det något materiellt fluidum, som utgjorde elektricitetens väsen, ja då blev rätten till elektrisk kraft en sakrätt; tillgrepp därav borde straffas som stöld o. s. v. I annat fall hade man en helt ny typ av rättigheter; tillgrepp av elektrisk kraft kunde ej straffas som tjuvnad o. s. v. — Bakom hela denna kuriösa diskussion låg den orimliga uppfattningen att det juridiska begreppet sak måste fattas i rent fysikaliskvetenskaplig mening, och att en ändring i uppfattningen inom fysiken måste ha konsekvenser för den juridiska tolkningen.

En sådan uppfattning kan, såsom erfarenheten visat, framdriva än praktfullare blomster på skolastikens fält. Det finns en paragraf i den tyska civillagboken, som handlar om skadeståndsansvar för en "Tierhalter", en person som har hand om djur, därest djuren orsaka skada — t. ex. hästar skena, tjurar stånga. Då nu paragrafen talar om "djur" utan närmare specificering, var det en tysk jurist, som i en doktorsavhandling drog den slutsatsen, att såsom Tierhalter enligt denna paragraf borde anses även en person, som var bekäjad med ohyra och fördenskull utgjorde en fara för sin omgivning. Kort därefter utkom en ny avhandling av en annan lovande ung man, som ville med järnhård konsekvens under begreppet djur även hänföra smittobärande baciller, och sålunda tillämpa lagens skadeståndsansvar för en "Tierhalter" även på den, som spred smittosam sjukdom bland medmänniskor. Han undvek dock att definitivt stanna vid detta resultat, tack vare reflexionen, att begreppet Tierhalter vore otillämpligt, eftersom det snarare är bacillerna, som "hålla" styr på människan än tvärtom.

Ofta erfordras emellertid mycken juridisk takt och vana vid lagtolkning för den rätta uppfattningen av dessa, från det allmänna språkbruket hämtade begrepp. Lekmännen finna stundom betydelsen klar, där juristerna med sin intimare kännedom om ett stadgandes tillkomst, ändamål och sammanhang måste tveka eller välja en motsatt tolkning. I vissa länder praktiseras en metod, som skall underlätta för både jurister och lekmän tolkningen av termer, vilka hämtats utifrån, men måhända i det allmänna språkbruket ha en alltför vag innebörd. Då en lag stiftas, inledes den stundom med definitioner av en del förekommande begrepp. Som exempel kan jag anföra en norsk lag om arbetstvister, vilken begynner med en rad definitioner å strejk, lockout, fackförening, arbetare, arbetsgivare o. s. v. En dylik metod har både förtjänster och brister. Lagen blir lättare att tillämpa och tolkningen blir oberoende av andra lagar, där tilläventyrs samma termer användas, kanske i ej fullt samma betydelse. Å andra sidan äro definitioner ofta ofullkomliga och kunna, även de, bereda överraskningar vid tillämpningen. Ändringar i lagen bli snarare nödvändiga, eftersom en definition är stelare än en term och sålunda ej lätteligen kan "utvecklas" genom praxis. Frukten för en sådan utveckling, som man inte kan från början överblicka, är för övrigt stundom ett av de bidragande motiven till definitionens uppställande. Att den angivna metoden är lämplig i särskilda fall, kan emellertid inte bestridas.

När man därefter vänder sig till en annan kategori av begrepp, nämligen de speciellt juridiska, framför allt de av rättsvetenskapen bildade rättsinstituten, så nödgas man erinra sig Jhering's ord, att av alla de lagar, juristerna syssla med, ha de ofta minst kännedom om lagarna för sin egen vetenskap. Den praktiske jurist, som övar juridi-

ken såsom "konst", kan visserligen ha säker instinkt vid lagskipningen utan att ha närmare reflekterat över juridikens arbetsmetoder och vetenskapliga struktur, lika väl som den bästa konstnär kan vara olärd i estetiken. För rättsvetenskapens idkare åter har det sin givna betydelse att behålla metodproblemen i sikte under forskningsarbetet. Det kan väl inte förnekas, att en god del av den juridiska skolastiken har kunnat blomstra endast tack vare egendomliga åsikter om den juridiska begreppsbildningen. En svensk rättsfilosof, som bedrivit ingående studier i juridisk litteratur, har uttalat sin förundran över "en bland jurister icke alldeles ovanlig föreställning om begrepp överhuvud, särskilt rättsbegreppet". "Man synes antaga" — säger *Hägerström* — "att begreppen, särskilt rättsbegreppet, äga en slags vid orden knuten, objektiv existens, som vetenskapen har att uppsöka. Med finnandet av det samma vinnes en kunskapsutvidgning på liknande sätt, som zoologen genom undersökning av ett visst djur vinner ytterligare kunskaper i vad som för detta djur är utmärkande." Och den citerade förf. jämför denna uppfattning med den medeltida begreppsrealismen.

Det är ett hårt tal, men knappast orättvist. Man behöver inte begiva sig långt ut på vad som kallats den pandektologiska krigsskådeplatsen — d. v. s. litteraturen om den tysk-romerska pandekträtten — för att få åskåda ett manövrerande med begreppen, som gällde det helt andra realiteter än den blott logiska. Det resoneras onekligen ibland, som om varje juridiskt begrepp hade en evig tillvaro såsom ett självständigt väsen, vars egenskaper vetenskapsmannen hade att utforska, eller som om man kunde ur begreppen härleda nya och överraskande sanningar om den positiva rättens innehåll. Särskilt har kanske den historiska skolans uppfattning om den positiva

rätten såsom fullständig och utan luckor predisponerat för den åskådningen att de kända rättsbegreppen vore så att säga produktiva (jfr *Rümelins* kritik), att man kunde ur desamma härleda nya begrepp eller nya rättsregler, utan att ha förut smusslat in dem.

De specifikt juridiska begreppen äro emellertid inte så underbara mystiska väsen. Deras egenart förstås lättast, om man reflekterar över den juridiska begreppsbildningens uppgift. Medan t. ex. naturvetenskaperna i egentlig mening skola ge oss en bild av verkligheten omkring oss och sålunda måste uppställa begrepp, som täcka den verklighet, det gäller att utforska, är juridiken friare ställd vid begreppsbildningen. Inom juridiken är det fråga om att på ett praktiskt och bekvämt sätt återgiva innehållet i rättssatserna, sålunda att systematisera dessa. Rättssatserna kunna nu i stort sett karakteriseras så, att de anknyta vissa rättsverkningar till vissa rättsfakta. Om ett visst faktum inträffar — t. ex. en människa födes eller dör eller gifter sig, eller företar en skadegörande handling eller gör en utfästelse — så skola vissa rättsverkningar följa. De specifikt juridiska begreppen utgöra ofta intet annat än koncentrerade uttryck för en komplex av rättsverkningar. Juristen använder sina begrepp — t. ex. äganderätt, panträtt, aktiebolag — såsom en abstraktion ur vissa rättsregler. Begreppen fylla en viss juridisk funktion, liksom talbegreppen en matematisk. Vad det gäller är att få fram vissa relationer mellan rättsverkningar inbördes eller mellan rättsfakta och rättsverkningar. I stället för vidlyftiga beskrivningar av rättssatsernas innehåll sammanfattar man dem i en formel.

Hur ofta dessa enkla sanningar förbises inom rättsvetenskapen, visar bäst den alltjämt flödande litteraturen om juridiska personer. Man har ställt som juristens uppgift

att utforska den juridiska personens "verkliga väsen", såsom det heter, och filosofiska eller kvasifilosofiska djupsinnigheter utan gräns ha fått ersätta den ganska enkla analys, vartill ämnet ger anledning. Under beteckningen juridiska personer sammanfattas som bekant vissa rättsbildningar, sådana som bolag, föreningar, stiftelser, offentligrättsliga samhällen etc. För juristen gäller det nu vid fixeringen av begreppet juridisk person dels att undersöka i vad mån de i samhällslivet uppträdande sammanslutningarna enligt gällande lag kunna betraktas såsom "personer", dels att precisera innebörden av det juridiska personlighetsbegreppet. När det gäller sistnämnda uppgift, skall det snart visa sig, att begreppet juridisk person är en sammanfattning av vissa rättsverkningar. Juristen använder begreppet såsom en abstraktion ur vissa rättsregler, gemensamma för dessa olika bildningar, låt vara att begreppet stundom begagnas i så vag betydelse, att det är vanskligt att fixera det. Att fråga efter den juridiska personens "väsen" i någon annan betydelse än denna är meningslöst. Den juridiska personen är intet substansbegrepp, utan ett funktionsbegrepp, för att använda en distinktion som fått allt större betydelse inom logiken. Vad som sker är sålunda, att till vissa rättsfakta, nämligen sammanslutningar med inbördes överenskommelser mellan medlemmarna e. d., anknytas vissa rättsverkningar. De yttre fakta har juristen att taga som de förefinnas och uppfattas i det allmänna föreställningssättet, och av rättsverkningarna abstraheras begreppet juridisk person. Huruvida filosofen eller sociologen i de ifrågavarande sammanslutningarna ser någon personlighet i en annan mening, kommer juristen lika litet vid, som t. ex. fysikerns syn på den elektriska kraften. I begreppet juridisk person, som bildats uteslutande för ett bekvämt hanterande av rätts-

satserna, sålunda ur praktisk-systematiska synpunkter, finns inte en skymt av mystik, om än understundom åtskillig oklarhet.

Juristen är gärna konservativ, då det gäller systemet av juridiska begrepp. Om en ny lag inför nya rättsbildningar eller om förändrade livsförhållanden framvisa företeelser, som ej låta sig omedelbart inordna i det givna systemet, söker man ändock gärna överensstämmelse med det gamla. Därvid begagnas ofta s. k. juridiska konstruktioner. Man söker påvisa, att den nya bildningen, den nya komplexen av rättsverkningar, i grund och botten endast är en modifikation av ett redan bekant juridiskt begrepp eller en sammansättning av förut bestående rättsinstitut. Så t. ex. säger man kanske, att en s. k. egen växel egentligen är en viss form av skuldebrev eller att den s. k. trasserade växeln är en viss form av anvisning. Skuldebrev och anvisningar äro äldre och välkända institut; växeln är visserligen av aktningssjudande ålder även den, men har ändå betraktats mera som en främling inom den juridiska dogmatiken. — Ett annat exempel på konstruktioner lämnar den s. k. författarrätten. Som bekant är en författare skyddad mot eftertryck under viss tid, han har monopol på sitt verk. Denna rätt konstruerades tidigare vanligen såsom äganderätt, oaktat tydligen markerade avvikelser från den vanliga äganderätten förelågo. Den svenska lagen av 1877 talar om "äganderätt till skrift" och står alltså på denna ståndpunkt. (Den har ersatts av 1919 års lag om "rätt till litterära och musikaliska verk".) Numera brukar man icke begagna uttrycket litterär äganderätt, utan man talar kort och gott om författarrätt, såsom en egenartad rätt för sig, skild från äganderätt.

Dylika konstruktioner äro ibland värdefulla och praktiska, ibland misslyckade. Det är givet, att i den mån en

ny rättsbildning har drag gemensamma med tidigare kända, det kan vara både systematiskt riktigt och till hjälp för lagtolkningen, om man sammanför de bägge rättsbildningarna till en enhetlig kategori. Ju mer de särskilda rättsreglerna överensstämmer, desto mer logiskt påkallad blir en dylik konstruktion. Det är ock uppenbart, att en konstruktion icke alltid kan sägas vara riktig eller oriktig, utan snarare mer eller mindre ändamålsenlig.

Men det är också en ständig fara, som lurar vid de juridiska konstruktionerna. Man lägger för mycken vikt vid den rent logiska operationen. En ny rättsbildning, som är ofullkomligt reglerad i lag, synes i vissa delar överensstämma med en redan bestående och man "konstruerar" den såsom en avart av den gamla. Hur nära till hands ligger det då inte också att fortsätta på den rent logiska vägen och säga, att eftersom vi här ha en avart av det gamla kända institutet, så skall också hela raden av regler för detta gälla även för den nya rättsbildningen. Huruvida ett sådant resonemang är riktigt, beror emellertid på omständigheterna. Att bara fortgå med rent logiska operationer vid lösningen av ett dylikt konstruktionsproblem leder lätt till alldeles otillfredsställande resultat. Den skenbara logik, med vilken man stundom först konstruerar och sedan vid tillämpningen av gällande rätt deducerar nya resultat ur konstruktionen, kan emellertid vara bestickande.

Av det sagda torde även framgå, att förändringar i de juridiska begreppen eller i den begagnade systematiken äro möjliga, utan att omläggningar skett av lagbudens reala innehåll, liksom å andra sidan förändringar i innehållet icke alltid följas av rubbningar i termer och systematik. Den vanliga indelningen av förmögenhetsrätten i sakrätt och obligationsrätt iakttages icke nu med tillnärmelsevis

samma skärpa som förr. En mängd juridiska institut, som till namnet kvarstått sedan gammalt, ha förändrat innehåll. För några decennier sedan var man t. ex. ganska ense om att aktiebolaget icke borde karaktäriseras som en juridisk person, nu nämnes det ofta som den mest typiska formen. Panträttens begrepp har väsentligen vidgats och förändrats. Äganderätten har icke samma begreppsmässiga innehåll som förr, o. s. v. Å andra sidan är det lätt förklarligt, om man inom rättsvetenskapen i det längsta söker behålla de gamla kända instituten och såmedelst vidmakthålla kontinuiteten. Större rubbningar i den hävdvunna systematiken ha i själva verket alltid mött motstånd från rättsvetenskapens sida.

Revision av juridikens program?

Då det här ovan sades, att juridikens huvuduppgift är att bearbeta gällande rätt, var utgångspunkten den att all rätt är "positiv". Bakom detta antagande döljer sig emellertid ett problem, som här endast må i förbigående omnämnas. Det förhåller sig ju så, att ingenstades i världen ett lands stiftade lagar äro nog fullständiga att täcka alla de förhållanden, som måste av rättsordningen regleras. I många länder äro stora områden av privaträtten oskrivna, d. v. s. icke av lagstiftaren ens i huvuddrag skisserade. Som bekant nödgas de rättsskipande myndigheterna icke desto mindre lösa alla uppkommande spörsmål med åberopande av "den gällande rätten" och alltså tillgripa den medvetna fiktionen, att rättsordningen är utan luckor. Endast i straffrätten råder numera inom kulturländernas rättssystem den principen, att straff ej må ådömas utan stöd av uttryckliga lagstadganden (nulla poena sine lege

poenali). Domaren kan icke, då det gäller privaträttsliga tvister, avvisa en part med beskedet, att för hans fall ingen tillämplig rättsgrundsats finnes given, ja, den franska code civil har till och med ställt domaren under straffhot för "rättsvägran", därest han skulle avvisa en sak "under förevändning" att lagen tiger eller är dunkel eller ofullständig. Det är dock uppenbart, att det sannerligen icke behövde vara någon tom förevändning, om domaren ursäktade sig med luckor i lagen. Att påstå annat är en förhävelse av lagstiftaren, som vill betrakta sitt verk såsom fullkomligt. Men självfallet är — vad väl den franske lagstiftaren även menat — att några utvägar måste finnas för fyllande av lagens luckor, om rättsskipningen skall uppfylla sitt ändamål. I våra gamla domareregler hänvisas domaren till sitt yttersta förstånd och samvete: "när någon tvivelaktig sak framkommer, där man haver intet om skrivet, antingen i stads- eller landslagen, ej är heller landssed där man kan döma efter, där må man ju höra gode mäns råd, och döma efter sitt yttersta förstånd och samvete, att saken må ju åtskild vara, ty så kräver domarens ämbete, att han trätor åtskilja skall." Enligt denna visa regel skall alltså domaren vid luckor i lagen följa sitt eget förstånd och samvete, men till undgående av alltför subjektivt färgade utslag först höra gode mäns råd, d. v. s. avlyssna "det allmänna rättsmedvetandets" röst. Principen är icke mycket annorlunda uttryckt i den nya schweiziska lagboken, då där säges, att domaren, i brist på tillämplig lagföreskrift och sedvanerätt, skall döma efter den grundsats han skulle uppställa, ifall han själv vore lagstiftare, dock därvid bunden av stadgad lära och tradition. Meningen är att domaren får själv företaga den avvägning av olika intressen, som eljest sker i lagbuden, men att han därvid icke får lägga endast sin subjektiva mening till

grund, ifall denna avsevärt avviker från den allmänna uppfattningen.

Man kunde ifrågasätta, att det öppnade sig ett alldeles nytt fält för rättsvetenskapen inför uppgiften att utfylla rättsordningens luckor. Här skulle den kanske ha fria händer att arbeta för en "rationell" rätt, sådan samhällets intressen krävde eller det mänskliga förnuftet eller rättsmedvetandet bjöde — hur man nu vill formulera principen. Vore vi försatta i ett samhälle utan historiska traditioner och undandraget inflytanden från andra länders rättsliga grundsatser, då skulle väl ock den rättsskipande myndigheten ha att utfylla lagens luckor efter fri värdering av olika intressen, enligt sitt eget "förstånd och samvete" eller "det allmänna rättsmedvetandets" krav. Såsom förhållandena nu äro, finnes emellertid en mångfald faktorer som binda domaren och sålunda även rättsvetenskapen vid komplettering av de positiva lagbestämmelserna. "Stadgad lära och tradition" betraktas av den teoretiska juridiken såsom en makt, lika stark som skriven lag. Då stora partier av rättsreglerna ha till huvuduppgift att anvisa en viss lösning, för att medborgarna skola kunna i sina transaktioner räkna med densamma, är det för tryggheten i affärslivet av största vikt att kunna på förhand veta regelns innehåll, och ett relativt sekundärt intresse om därvid valts den ena eller andra av två tänkbara lösningar. För mycket vacklande i rättspraxis skulle därför vara till skada. Av oerhörd betydelse har det varit att i den romerska rätten funnits ett så i detaljer utarbetat rättssystem, vari århundradens generationer av jurister utbildats. Hos oss kunna vi särskilt tänka på betydelsen av rättspraxis och det inflytande, som de stora civillagförslagen under 1800-talet faktiskt övat. Tager man hänsyn till de traditionellt utbildade metoderna för "tolknin-

gen" av gällande rätt — vilka metoder dock kunna väsentligt variera i olika länder — kan det väl påstås, att i allmänhet rättsvetenskapens uppgift i avseende å de i lag ej reglerade områdena icke anses principiellt skilja sig från uppgiften att tolka och utveckla skriven lag.

Under senare tid ha juridikens vanliga tolkningsmetoder angripits från flera håll, särskilt av den s. k. frirättsliga riktningen, som vill ställa domaren mera fri både gentemot uttrycklig lag och oskrivna rättsgrundsatser. På dessa diskussioner skall jag dock, som sagt, icke i detta sammanhang inlåta mig.

Det kan emellertid svårligen förnekas, att man gör rättsvetenskapen orätt genom att icke såsom en av dess huvuduppgifter framhålla det direkta *arbetet för den gällande rättens utveckling*. Redan bearbetningen av befintliga lagbud och rättsgrundsatser är en viktig förberedelse härför, eftersom man ofta icke når målet med en ny lag utan att behärska lagstiftningstekniken och överblicka lagbestämmelsernas alla konsekvenser med avseende å den förut bestående rätten. Men man kan gå längre och påstå, att rättsvetenskapen aldrig kan avstå från att direkt upptaga lagstiftningsproblem till lösning. Låt oss göra en jämförelse med nationalekonomin. Dess uppgift är ju i främsta rummet att utforska de ekonomiska lagarna och att ge en bild av det ekonomiska samhällslivet. Men nationalekonomerna anse sig näppeligen träda utanför sin vetenskaps råmärken, när de giva sina råd angående betingelserna för en förnuftig ekonomisk politik — det må röra bankernas diskontopolitik, tullsystemets nytta eller skada eller vad annat som helst. Man kan nu visserligen invända, att nationalekonomen, när han argumenterar för eller mot t. ex. tullarna, företar en värdering, varvid han bestämmes av sin speciella syn på samhällsutvecklingens mål och alltså

lämnat den rent objektiva grunden. Och dock lär det knappast kunna ifrågasättas annat än att det tillkommer nationalekonomin såsom vetenskap att direkt förbereda och medverka till en god ekonomisk politik. I den mån i stort sett alla medborgare stå på samma ståndpunkt med hänsyn till normerna för värderingen, är fackmannen bättre än andra i stånd att överblicka på vilka vägar man skall nå ett visst mål. Vanskligare är det, när uppfattningen om vad samhällsnyttan i ett visst fall kräver i avseende å samhällets gestaltande är radikalt olika inom olika medborgargrupper. Men även i sådana fall är fackmannens utredning av den största betydelse, om den klart utvisar i vilken utsträckning hans rekommendationer äro be-
tingade av hans utgångspunkt i avseende å avvägningen av olika värden.

Det ingår väl också i det allmänna medvetandet, att t. ex. straffrättsteoretici ha till särskild uppgift att förbereda straffrättsreformer och ej allenast att kommentera strafflagsparagrafer, att folkrättens målsmän äro särskilt kompetenta och kallade att arbeta på folkrättens framsteg o. s. v. Vi se också, att rättsvetenskapens företrädare anses självskrivna att direkt delta i det förberedande lagstiftningsarbetet på viktigare områden. På invändningen att dock den legislativa uppgiften faller utanför juridiken som vetenskap kan väl svaras vad *Hans Larsson* häromåret skrev gentemot åsikten att den vetenskapliga etiken ej befattar sig med värderingar. "Men vem skall då värdera? En otålig fråga, som det sunda förnuftet icke kan avstå från att göra. Här kommer språkmannen och säger att det är icke han som värderar språket, utan allmänheten genom sitt oreflekterade språkbruk; här kommer estetikern och förklarar, att han icke fäller domar utan utreder lagar, och historikern, att han konstaterar men icke

dömer, och så slutligen etikern, att han icke blandar sig i frågan om vad som är rätt och orätt. Så står sens common där med hela bördan på sina skuldror, medan alla de kompetentaste dragit sig ur spelet.”

Det har också höjts röster för en revision av rättsvetenskapens program därhän, att lagstiftningsproblemen mera direkt upptagas såsom vetenskapliga uppgifter. Icke såsom skulle det anses tillkomma juridiken såsom vetenskap att föreskriva de riktlinjer, efter vilka lagstiftningsarbetet skall bedrivas. Men rättsvetenskapen borde ägna sig i högre grad än hittills åt undersökning av de rättsliga medel, genom vilka bestämda sociala ändamål skulle förverkligas. Förhandenvarande sociala strävanden borde undersökas med hänsyn till de för dem mest adekvata rättsformerna. Detta vore en uppgift för den ”legislativa rättsvetenskapen” (*Sinzheimer*).

Den påyrkade revisionen av rättsvetenskapens program bör bedömas mot bakgrunden av förhållandena i Tyskland, där så mycken vetenskaplig kraft offras på bearbetningen av gällande rätt, även helt visst i jämförelse med vad som ägnas åt förberedelserna till lagreformer. Hos oss, där bearbetningen av gällande rätt är så försummad, framstår icke samma disproportion. Man må emellertid icke draga sig för det erkännandet, att rättsvetenskapen kan och bör behandla sina problem såväl ”de lege lata” som ”de lege ferenda”. Att krafterna för ett särskilt lands del icke alltid räcka till för båda uppgifterna, är en omständighet för sig, och en beklaglig sådan. Så mycket större måste tillfredsställelsen vara hos oss i Norden över de tillskott i resurser, som beretts även de nordiska ländernas rättsvetenskap genom samarbetet i viktiga lagstiftningsfrågor.

1917.

DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERN A

DEN 26 AUGUSTI 1789 utfärdade den franska nationalförsamlingen till besegling av den stora revolutionen sin bekanta "deklaration av de mänskliga och medborgerliga rättigheterna". Sedan dess har den franska förebilden framkallat åtskilliga rättighetsförklaringar i olika länder, särskilt efter revolutioner. Genom att tillförsäkra individen vissa "mänskliga rättigheter" har man velat sätta en gräns för statsmaktens intrång och övergrepp å områden, där individuell frihet bör råda. Den enskilde har enligt denna tankegång såsom människa och medborgare oförytterliga rättigheter, vilka ej må förtrampas vare sig av statens myndigheter eller av lagstiftaren.

Den franska deklarationen riktade sig mot den föregående tidens despotiska godtycke och rättslöshet. All suveränitet vilar hos folket, heter det, icke hos särskilda grupper eller individer. Människans naturliga och oförytterliga rättigheter äro frihet, egendom, säkerhet och rätt till motstånd mot förtryck. Åsiktsfrihet, yttrande- och tryckfrihet nämnas särskilt. Lagen skall vara lika för alla, ingen må anklagas eller häktas annat än i laga former, och ej dömas förrän överbevisad om brott. Straff må stadgas endast till det mått, som är oundgängligen nödvändigt, och ingen ädömas straff annat än i kraft av en före brottet gällande lag.

Glansen över denna rättighetsförklaring bleknar icke därför, att den befunnits kopierad efter liknande deklamationer i de nordamerikanska staterna. Tvärtom. Det är alltså icke rousseauansk lyrik, som nationalförsamlingen i den första yran upphöjde till grundlag. Anglosaxiska puritaner stodo i borgen för varje programsats. På äktheten av deras frihetskänsla och det solida allvaret i deras krav kan ingen tvivla.

Även de senaste stora omstörtningarna i världen ha framkallat rättighetsförklaringar med mänskliga rättigheter utöver alla tidigare mått.

Den *tyska* katalogen av "grundläggande rättigheter och förpliktelser" ingår såsom en avdelning av författningen. I grundlighet, omfattning och systematisk anordning överträffar den säkert alla hittills kända rättighetsdeklamationer. Kunde det tyska folket leva på sina mänskliga rättigheter allena, så vore dess välstånd tryggt.

Där finnas särskilda kapitel om individens rättigheter, om hans ställning såsom samfundsmedlem, om religionsfrihet, om rätt till skolutbildning, om ekonomisk frihet. Här skola endast anföras några enstaka exempel ur samlingen. Yttrande- och tryckfrihet hävdas, censur förbjudes. Församlingsfriheten (för obehägnade!) innefattar befrielse från anmälan eller tillstånd till möten inomhus, medan anmälan kan krävas för möten utomhus. I en paragraf om likhet inför lagen och avskaffande av alla offentligrättsliga privilegier (adelsstånd m. m.), förbjudes även ordensväsendet, innefattande förbud för tyskar också att mottaga utländska ordnar. Statskyrka får ej finnas. Bland detaljbestämmelser i kapitlet om religionsfrihet är föreskriften, att ingen behöver vid avläggande av ed begagna religiöst edsformulär. En principiell nyhet för rättighetsdeklamationerna innefattas i kapitlet om det ekono-

miska livet. I en paragraf om socialisering stadgas, att riket kan genom lag mot ersättning socialisera därför ägnade privata ekonomiska företag. Staten kan vidare deltaga i förvaltningen av privata ekonomiska företag och sammanslutningar, eller annorledes skaffa sig bestämmande inflytande däröver. Slutligen kan staten genom lag i händelse av trängande behov sammansluta ekonomiska företag och sammanslutningar på självförvaltningens grund med ändamål att trygga alla medarbetandes medverkan och reglera produktion, fördelning, prisbildning m. m. efter samhälleliga principer. "Arbetskraften står under rikets särskilda beskydd." Regler om arbetarskydd äro upptagna. Åt rådsväsendet inom industrin är en särskild, utförlig paragraf ägnad, vari uttalas principen att arbetare och anställda äga att, likaberättigade och gemensamt med företagarna, medverka vid reglering av lön- och arbetsvillkor samt vid den ekonomiska utvecklingen av de produktiva krafterna. Vidare angivas vissa grunddrag i rådsorganisationen. Socialpolitiska och näringspolitiska lagförslag av grundläggande betydelse skola av regeringen, före framläggandet inför riksdagen, föreläggas rikshushållningsrådet för utlåtande.

Den ryska sovjetrepubliken har utfärdat en "Förklaring av den arbetande mänsklighetens rättigheter och plikter", som enligt den svenske översättaren är ett motstycke till den franska revolutionens rättighetsförklaring och "icke utan rörelse" skall läsas av varje arbetare och socialist.

Förklaringen är uppställd mera såsom en redogörelse för vad redan uträttats av sovjetmakten än såsom en lagstiftande akt. Det uppräknas en rad av socialiseringsåtgärder, vilka voro "de första stegen" i bolsjevikrevolutionen samt dessutom krav på "beväpning av arbetare och

De mänskliga rättigheterna

bönder, avväpning av de besittande klasserna" och på en allmän arbetsplikt. En väsentlig del av deklarationen handlar om sovjetrepublikens utrikespolitik. Republiken står i förhållande till andra folk på samma principiella grundval som första Internationalen, d. v. s. den erkänner "sanning, rättfärdighet och sedlighet som grundval för sitt förhållande till hela mänskligheten". Den hävdar vidare, att "där en medlem av mänskligheten kränkts, är hela mänskligheten kränkt". Republiken förklarar "icke endast i ord, utan även i handling" krig mot kriget och har givit avkall på alla erövringar och annexioner. Den har "för att bekräfta sina avsikters uppriktighet öppet brutit mot den hemliga diplomatins och de hemliga avtalens politik" och står framdeles "oryggligt" på denna ståndpunkt. Slutligen utmynnar förklaringen i uppställandet av en rad plikter, åläggande arbetarna att kämpa mot kapitalismens herravälde och för en ökad produktion. Särskilt märkes dessutom skyldigheten att försvara sovjetrepubliken "av alla krafter, ja, med själva livet".

Det är, som man finner, mera fråga om den ryska statens moraliska personlighet och om dess krav på medborgarna än om dessas "mänskliga rättigheter" gentemot staten. Deklarationen skiljer sig alltså till själva sin idé från andra rättighetsförklaringar. Emellertid saknas icke alldeles den vanliga katalogen på rättigheter i rysk författning. I inledningen till konstitutionen proklameras samvetsfriheten, yttrande- och tryckfriheten, församlingsfriheten, föreningsfriheten, asylrätten, jämlikheten, (jämte förpliktelser, såsom arbete och allmän värnplikt). Här ha vi sålunda individens frihetsområde, skyddat mot staten och dess myndigheter.

Så långt ha de västerländska rättighetsdeklarationerna tjänat som förebilder. Men vid granskningen av dessa

förebilder synas sovjetsmaktens lagstiftare ha gjort samma reflexion som, enligt vad det berättas, de styrande i vissa halvciviliserade stater, vilka kopierat europeiska strafflagar. De ha upptagit den noggranna beskrivningen och uppräknningen av brotten — tillkommen för att förebygga godtyckliga straff å handlingar, som icke vore i förväg straffbelagda — men ha känt det som en obegriplig ofullständighet i en strafflag, att den ej skulle möjliggöra straffande av misshagliga personer i andra än uppräknade fall. Därför ha de fyllt denna lucka genom en allmän bestämmelse, att om någon i övrigt gör sig skyldig till något kanjeri, skall han hemfalla åt lämpligt straff.

Den ryska författningens uppräknning av medborgarnas "mänskliga rättigheter" gentemot regeringens och andras övergrepp utmynnar sålunda i följande paragraf:

"I arbetarklassens samlade intresse kan sovjetrepubliken suspendera sådana enskilda personers och enskilda gruppers rättigheter, vilka de utnyttja till skada för den socialistiska revolutionens intressen."

Sovjetrepublikens kraftprov genom utlovandet av alla rättigheterna har till den grad väckt beundran hos den svenske kommentatorn, att han känner sitt bröst "svälla av lycka, stolthet och hopp" och förnimmer "fläkten av en stor tid och ett stort verk". Säkerligen ha också de nyss omnämnda exotiska statsmännen känt sina bröst svälla av stolthet och förtjusning, när de lyckliggjort sina länder med riktigt moderna europeiska strafflagar, kompletterade på antytt sätt. Rätten för statsmyndigheten att suspendera medborgares friheter är av allt att döma en rätt av grundläggande betydelse. För så kallade "kontra-revolutionära" åsikter, yttranden, skrifter, församlingar eller föreningar har någon frihet aldrig varit ämnad, ej heller någon asylrätt för personer av denna kategori. Det

De mänskliga rättigheterna

bestyrkes ytterligare av den särskilda tryckfrihetsförordning, visserligen av "temporär natur", som utfärdats. I sin kärnfulla knapphet innehåller den följande "allmänna regler angående pressen":

"Följande pressorgan skola vara underkastade indragning: a) sådana som upphetsa till öppet motstånd eller olydnad gentemot Arbetare- och bonderegeringen; b) sådana som åstadkomma förvirring genom en i ögonen fallande baktalsaktig förvrängning av fakta; c) sådana som uppmana till handlingar av brottslig karaktär och fallande under strafflagen. Den tillfälliga eller permanenta indragningen av ett pressorgan skall verkställas blott genom en resolution från Folkkommissariernas råd."

Vilka stympare ha inte, i jämförelse med dessa lagstiftare, våra revolutionärer för 100 år sedan varit, vilka efter enväldets störtande författade vår ännu gällande tryckfrihetsförordning med dess jurybestämmelser och dess omständliga definition på tryckfrihet:

"Med tryckfrihet bör förstås varje svensk mans rättighet, att, utan några av den offentliga makten i förväg lagda, av tryckfrihetslagen ej föreskrivna, hinder utgiva skrifter; att sedermera inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna därför straffas, än om detta innehåll strider emot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning."

Onekligen är det emellertid så, att tillförsäkring av tryckfrihet, liksom av många andra friheter, huvudsakligen är av betydelse för de misshagliga skribenterna och inte för de rättrogna. De senare bruka ej, såvitt man vet, någonstades vara utsatta för förföljelser på grund av sina åsikter och sin propaganda. Deras mänskliga rättigheter löpa alltså ingen fara. Någon särskilt beundransvärd generositet kan således sovjetrepubliken icke berömma sig av i fråga om utportionerandet av friheterna.

Rättens relativitet

Överhuvud är ingenting mer främmande för den nya ryska författningen än att tolerera några slags självständiga rättigheter gentemot staten. Sådana anses tydligen innebära fara för det bestående. Där finns då heller intet utrymme för den rätt till "motstånd mot förtryck", som upptogs i 1789 års franska deklaration och som i en följande fransk författning (1795) till och med utformades till en verklig "rätt att göra uppror" mot en regering, som kränker folkets rättigheter — *le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs* ("den heligaste rätt och den mest oeftergivliga förpliktelse"). Än mindre ha Rysslands härskare gett sitt folk motsvarande rätt, som den svenska landslagen tillerkände svearna, nämligen "att konung taga, så ock att vräka".

Det har alltså förekommit mer avancerade författningar än den ryska, och de "mänskliga rättigheternas" historia är inte fullkomnad med den nyaste deklarationen.

DEN HELIGA ARVSRÄTTEN

I EN HUVUDSTADSTIDNING lästes för någon tid sedan, under rubriken "Ett miljonbo utan arvingar", följande skildring:

"Göteborg har nu fått en miljonarvshistoria. Den 5 januari avled nämligen förra handlanden J. J. Ekengren, vilken efterlämnat en förmögenhet på en och en kvarts miljon kronor utan att några bröstarvingar funnos eller testamente upprättats. Det dröjde rätt länge, innan man fick tag i någon som kunde betraktas som släkting till den döde. Denne, som är ett kusinbarn till Ekengren och officer vid Göta artilleriregemente, anmodade härvarande advokaten Torsten Hasselrot att utföra utredning av den dödes släktförhållanden. Det visade sig emellertid, att den bekanta släktforskaren John Ahlin även var ute i samma ärende. Han hade tydligen efter Ekengrens död erhållit kännedom om hur invecklad saken i själva verket var och insett att här fanns pengar att förtjäna.

Ahlin har uppsökt en del släktingar på avlägset håll och framlagt saken för dem. Han har besökt en del pastorsexpeditioner på landsbygden och erhållit de uppgifter som möjliggjort för honom att kуска omkring i stora delar av Bohuslän för att söka upp arvingar, som levat i fullständig okunnighet om den storkova som nu väntar dem. Han har uppenbarat hemligheten för dem och sökt träffa överenskommelse om rätt att föra deras talan mot andra släktingar, som kunna tänkas ha delaktighet i rikedom. Prästerna ha dock varnat en hel del av släktingarna, varför Ahlins byte denna gång icke blivit så värst stort.

Den avlidne Ekengren härstammar på fädernet från en kyrkoherde Nils Ekengren i Västergötland och på modernet från en

Rättens relativitet

bonde Sven Rasmusson, som omkring 1800 levde i Foss pastorat vid Munkedal. Denne senare, den avlidnes morfader, hade sex barn, och det är bland avkomlingarna av fem av dessa som huvudarvingarna äro att söka."

Det bör observeras, att den i notisen omnämnde "släktforskaren" anges såsom en för allmänheten bekant figur. I själva verket tillhör också släktforskaren Ahlin det galleri av offentliga personer, vilkas namn den tidningsläsande allmänheten med igenkännandets tillfredsställelse återser i tidningsrubrikerna. Måhända är en och annan tveksam, huruvida släktforskaren skall i kretsen av kända namn ställas vid sidan av J. O. och M. O. såsom den där ingriper till de rättslösas skydd, eller snarare placeras bland de välgörare, som tid efter annan genom underkurer vidmakthålla tron på slumpens betydelse i världsordningen.

Släktforskaren i det moderna Sverige bör emellertid betraktas framför allt ur synpunkten att vara en produkt av samhällsförhållandena, i detta fall av arvslagstiftningen. Det vällovliga yrket att i kyrkoböcker utforska släkternas förgreningar och föreningar, i syfte att konstatera tillvaron av släktingar efter en avliden, har nämligen till förutsättning och ekonomisk grundval en rättsordning, enligt vilken en aldrig så avlägsen släktskap kan, då ingen närmare släkting anmäler sig och intet testamente föreligger, utgöra tillräckligt skäl för kvarlåtenskapens förvärvande. Då det med matematisk visshet kan påstås, att släktingar alltid måste finnas, förstår man lockelsen för släktforskaren att uppdaga den avlidnes frändskap med någon levande ättling av en gemensam stamfader, skulle han så behöva sträcka sina efterforskningar århundraden tillbaka i tiden.

Sannolikt skola våra efterkommande betrakta vår nu gällande arvslag såsom en intressant kuriositet i det 20:de

Den heliga arvsrätten

seklets Sverige, vittnande om gamla religiösa föreställningars sega livskraft. Vilken förtjusande rest från mystiken hos de primitiva folken lever inte kvar i föreställningen, att den biologiska blodsförvantskapen är den av gudomen anvisade normen för egendomens fördelning efter en avliden! Och hur romantiskt är det inte, att vem som helst i vår rationella och vetenskapliga tidsålder kan bli den lycklige arvingen till en liten förmögenhet på grund av en släktskap, om vilken han tills vidare icke har en aning och som eventuellt genom ingående arkivforskningar kan upp-dagas.

Men om våra efterkommande måhända skola finna sig tilltalade av dessa spår från en primitiv kultur i ett utvecklat samhälle, är detta icke tillräckligt skäl för oss att behålla de gamla sedvänjorna. Man kan för övrigt påstå, att arvsrätten aldrig i realiteten varit så orimligt anordnad och så obegränsad under primitivare samhällsformer som den blivit numera, då å ena sidan slakten icke längre bildar en samhällelig enhet och å andra sidan släktskap kan, tack vare arkivforskningens tekniska fulländning, påvisas i långt avlägsnare led än fordom.¹

1924.

¹ Helt nyligen — april 1927 — har pressen haft att förmäla om en ny liknande arvshistoria.

F Ö R F A T T A R R Ä T T E N

EN MOTIONÄR i första kammaren har framställt yrkande om "författarrättens övergång till staten efter den i lag stadgade skyddstidens utgång, med skyldighet för staten att avsätta de vid författarrättens ekonomiska utnyttjande inflytande medel, sedan statens omkostnader för utnyttjandet avdragits, till en sjuk- och pensioneringsfond för svenska författare".

Motionens syfte i vad den går ut på ökat statsbidrag till författare, är ovedersägligen värt allt beaktande. Då emellertid motionären icke valt den enklare vägen att begära ett kontant anslag för det angivna ändamålet eller en utredning angående ett sådant anslag, beror det tydligen på att han anser en lagändring om skyddstidens längd i och för sig önskvärd. Det är denna synpunkt, som här skall beröras.

Utgångspunkten för motionären är, att författarna ha en slags obegränsad naturlig "rätt" till sina litterära verk, d. v. s. ha anspråk på att med andras uteslutande låta reproducera verket i evigheters evighet, ett anspråk som efter författarens död enligt vanliga arvsregler övergår till hans efterkommande. "Det torde icke kunna bestridas", heter det, "att författarnas rätt beskurits redan genom skyddstidens bestämmande till 50 år (efter författarens död)". Men motionären vågar sig icke på att begära vare sig en evig författarrätt för författarnas räkning eller en

återgång till den 50-åriga skyddstiden, som genom 1919 års lag inskränkts till 30 år (räknade från författarens död). "Då en evig författarrätt icke torde kunna genomföras och en återgång till den 50-åriga skyddstiden knappt torde vinna riksdagens bifall", yttrar motionären med tydligt beklagande, "synes det med rättvisans fordringar överensstämmande, att verkningarna av lagändringen (1919) neutraliseras genom andra åtgärder".

Denna naturrättsliga argumentering klingar onekligen något främmande, synnerligast i en socialdemokrats mun. Staten bör bestämma författarskyddet efter ändamålsenliga grunder och det vore höjden av oförnuft att till evig tid utsträcka den ensamrätt att utgiva ett litterärt verk, som enligt nuvarande lagstiftning tillkommer författaren och hans rättsinnehavare under en tid av 30 år efter författarens död. Varje tal om en författarens "rätt" att för sig och efterkommande monopolisera utgivningen av ett en gång publicerat verk är lika vidskepligt som talet om en oinskränkt äganderätt eller arvsrätt i andra fall. Med motionärens utgångspunkt är det sannolikt höjden av orättvisa, att uppfinnaren endast i 15 år åtnjuter patentskydd för sina idéer, och att vetenskapsmannen, vars tankar ofta utgöra nödvändiga förutsättningar för patenterbara uppfinningar, icke åtnjuter något skydd alls för dessa sina vetenskapliga idéer. Men i verkligheten är författarrätten helt visst skyddad under allt för lång tid. Man kan nämligen på goda grunder betvivla motionärens påstående, att författaren själv är i tillfälle diskontera den långa skyddstiden av 30 år efter hans död. Härom yttras i motionen: "Det är nämligen självklart att, därest en författare har någon litterär kvarlåtenskap, som kan anses äga framtida värde, då betalar naturligtvis förläggaren för denna kvarlåtenskap mindre, om skyddstiden är 30 år än om den är

50." Är detta självklart? Det är tvärtom ganska visst, att en förläggare, då han förvärvar en författares litterära kvarlåtenskap, icke räknar med sin framtida förtjänst efter 30 år. Och ännu mindre tager han hänsyn till en så avlägsen tidrymd, då han av författaren själv, i hans livstid, köper förlagsrätten. Hela denna föreställning om värdet för författaren av en så utsträckt skyddstid är otvivelaktigt byggd på en lös konstruktion. Den ekonomiska vinsten av den långa skyddstiden tillfaller vanligen ett förlag såsom en opåräknad lotterivinst.

Emellertid har ju motionären tänkt sig att staten skulle inträda i författarrätten efter de 30 åren. En nationalisering alltså, med ett hastigt grepp, av alla litterära verk vid passagen av 30-årsgränsen efter författarens död. Vinsten därav skulle vara att staten finge en inkomst, som borde användas till den levande författargenerationens bästa. Men motionären anser också en annan fördel stå att vinna med den föreslagna lagändringen. Staten skulle kunna genom en effektiv kontroll förhindra förvanskade eller i övrigt mindervärdiga upplagor av litterära verk, vilka eljest finge fritt utgivas av vem som helst.

Vad här ifrågasättes är alltså en beskattning av den allmänhet, som köper äldre litteratur, till fördel för den levande författargenerationen. Det måste sägas, att, om man gör sig kvitt den ovan antydda föreställningen om en författaren själv och, efter hans död, hans rättsinnehavare tillkommande naturlig och evig rätt till hans litterära verk, knappast några skäl tala för en dylik beskattning. Ifall ändamålet, nämligen statshjälp till författarnas pensionering etc., erkännes såsom giltigt, kan det tillgodoses utan att staten behöver tillgripa en så osympatisk beskattningsform för att finna de erforderliga medlen. Och vad beträffar kontrollen ur litterär synpunkt över utgivandet, får

man nog lita mera till opinionens och den litterära kritikens makt än till exekutionsbetjänarna. Ingen statlig uppsikt ifrågasättes för övrigt över de lagliga rättsinnehavarna — förlaget eller arvingarna — som före 30-årsperiodens utgång kunna falla på den idén att utgiva mindervärdiga upplagor.

1924.

ÄGANDERÄTTEN SÅSOM VALPROGRAM

I DET SENASTE politiska valprogrammet, utgivet av det svenska högerpartiet, förekommer bl. a. följande sats: "Högern vill *värna äganderätt* och näringsfrihet samt uppmuntra företagsamhet och arbetsflit." Även på ett annat ställe i samma program beröres äganderätten: "Vid reformering av arrendelagstiftningen tillses, att arrendatorerna tillförsäkras en så trygg ställning som möjligt, *utan att ägarens rättmätiga intressen därigenom kränkas.*"

Då valmanifestet manar till värn för äganderätten utan närmare förklaring, är det tydligen i beräkning att själva ordet vädjar till valmännens känslor. Det kan antagas, att valmän på olika platser i samhället och med i viss utsträckning skiljaktiga intressen dock i något avseende äro känsliga för ett lystringsrop av denna mångtydiga knapphet. Den ene kan tänka på den egendom han redan äger i jord, industriaktier, skogar, vattenfall och känna sig oroad av föreställningen om socialistiska planer på lagstiftning, varigenom hans förvaltnings- eller förfoganderätt inskränkes eller hans egendom exproprieras. Den andre kan i särskild grad frukta att bli betungad genom stora skatter, varigenom han skulle se sin egendom smälta ihop. Den tredje är husägare i en stad och indigneras över planer på en hyreslagstiftning, som betager honom rätten att i full frihet disponera över sin ägda fastighet, uppsäga

hyresgäster eller införa strängare bestämmelser i kontrakten. Den fjärde är jordägare och har ingen sympati för de moderna idéerna om nyttjanderättshavares lösningsrätt i vissa fall till den jord, som under längre tid brukats på arrende. Den femte ser med misstro tendenserna att införa en åborätt på statens jord såsom ersättning för den äganderätt, varmed sådan jord tidigare överlåtits o. s. v.

Ha vi måhända alltså i begreppet äganderätt en verklig samlingsparoll för de konservativa, ett program som är så innehållsrikt, att det ger uttryck åt önskningar och intressen, som äro gemensamma för de stora befolkningsgrupper, vilka bruka stödja högerens politik? Ha vi rentav i äganderätten den trollformel, som för oss öppnar porten till högeråskådningens innersta helgedom? Det är icke utan, att en sådan uppfattning stundom kommer till synes. "Högern är äganderättens parti."

Fullt så användbart är dock inte äganderättsbegreppet. Låt oss välja som exempel motståndet mot införandet av åborätt å statens jord. Då "äganderättens princip" säges vara i fara genom att staten, i stället för att sälja vissa jordbruksområden, upplåter dem till nyttjande, är tankegången den att dessa nyttjanderättshavare hellre borde ha fått tillfälle bliva ägare till jorden, låt vara att de i så fall måst uppbringa en köpeskillning genom att inteckna fastigheten och betala ränta till banken, i stället för att såsom nyttjanderättshavare erlagga årlig avgäld till staten, men intet kapitalbelopp. Det skapas en klass nyttjanderättshavare, som visserligen ha en mycket god nyttjanderätt, då den är till tiden obegränsad och ärftlig, men som icke ha samma fria förfoganderätt som en ägare. Under särskilda omständigheter, kan Kronan åter komma i besittning av jorden, och denna får ej användas till annat ändamål än som vid upplåtelsen avsetts. Uppenbart är

dock, att dessa nyttjanderättshavare med "åborätt" ha en väsentligt bättre ställning än vanliga arrendatorer. Ingen har dragit den konsekvensen av sin anslutning till "äganderättens princip", att arrendesystemet skulle avskaffas eller att arrendatorer på enskild mark skulle överlag få sin arrenderätt utbytt mot äganderätt. Genom att kasta in äganderättens princip i diskussionen, i stället för att nöja sig med en undersökning i detalj av de fördelar och olägenheter, som kunna vara förenade med den ifrågavarande upplåtelseformen, sågar man sönder en gren, å vilken en stor och tung programpunkt hänger. På tal om arrendatorerna heter det ju nämligen, att de visserligen böra få en så trygg ställning som möjligt, men icke så trygg dock, att "ägarens rättmätiga intressen därigenom kränkas". Här får helt plötsligt äganderättens princip en rakt motsatt tillämpning mot nyss. Det är inte längre nyttjanderättshavarens krav på äganderätt, som är principens sanna uttryck, det är tvärtom hans anspråk på en mera tryggad ställning, i vissa fall rentav på lösningsrätt till jorden, som utgöra faran för äganderättens princip. Denna omkastning har ingen annan motivering, än att statens äganderättsintresse, när fråga är om åborätt eller äganderättsöverlåtelse sättes i en underordnad klass i jämförelse med den enskilde jordägarens äganderättsintresse, när fråga blir om kollision mellan hans och arrendatorernas intressen. I bakgrunden lurar kanske en farhåga, att den åborätt, som införes, skall i en framtid åberopas för en ökad samhällelig kontroll över jord, som redan befinner sig i enskild ägo. Först om så verkligen vore fallet, skulle den intagna ståndpunkten ha något gemensamt med de krav i vissa andra avseenden, som rymmas i det tänjbara äganderättsprogrammet. Den synpunkten har i varje fall inte öppet vidgåtts.

Vill man undersöka några av de andra äganderättskraven, så blir det lika tydligt, vilken mångtydig programpunkt äganderätten är. Skyddet för de industriella företagen mot planer på industriell demokrati i den ena eller andra formen begäres stundom i äganderättens namn. Logiskt sett borde emellertid ställningen då angivas på det sätt, att arbetarnas krav på del i förvaltningen är ett krav på del i den äganderätt, som nu tillkommer företagen eller bolaget ensamt. Arbetarpartiet skulle alltså kunna exproprieras äganderättsbegreppet från högerprogrammet och låta det uttrycka de egendomslösas begäran om andel i äganderätten till industrin. Därigenom framtvingades kanske ökad klarhet i högerprogrammen. Man nödgades väl göra klart, att äganderättens princip innebär något annat än det demokratiska programmet: äganderätt i största möjliga utsträckning åt så många som möjligt. Jag skyndar mig dock tillägga, att jag inte förordar den antydda expropriationen av äganderättsbegreppet.

I en utredning (1923) rörande reformering av hyreslagstiftningen har professor *Lundstedt* behandlat de invändningar mot reformer till hyresgästernas skydd, som bruka grundas å äganderättens princip. Han giver där en intresseväckande och skarpsinnig analys av de naturrättsliga föreställningar, som alltjämt mångenstädes i grövsta form frodas och så ofta göra diskussionerna till meningslösa skenfäktningar i stället för till utbyte av verkliga argument. Man utgår ifrån, att äganderätten har sitt existensberättigande enligt sakens natur, enligt en allmänt rådande förnuftsordning, och att en lagstiftning, som begränsar ägarens befogenhet, gör intrång i denna hans rätt. Från en sådan utgångspunkt blir det nästan en överflöpgärning att ta i skärskådande fördelarna och olägenheterna av en planerad lag. Redan den omständigheten att

den skulle utgöra ett övergrepp mot husägarna såsom ägare, gör den förkastlig. Lundstedt använder uttrycket "*äganderättens sociala funktion*" för att rikta uppmärksamheten på hur problemet bör ställas. Vilka samhällsändamål skola tillgodoses genom äganderätten till hus och hur skall denna äganderätt gestaltas, för att bäst tillgodose de olika ändamålen: byggnadsproduktionen, hyresgästernas intressen o. s. v.? Även om husägarna sannolikt skulle finna det möjligt att hävda ungefärligen samma ståndpunkt i sak, genom åberopande av det samhälleliga intresset av ökad byggnadsproduktion, bör man ingalunda underskatta vikten av att en rationellare argumentation kommer till stånd. Bland de många tanklösa, som vore i stånd att i "*äganderättens helgd*" finna ett tillräckligt argument, är väl alltid en del, som skulle reflektera närmare och kanske komma till en annan ståndpunkt, om de ställdes inför uppgiften att konkret bedöma, huruvida äganderätten fyller sin "*sociala funktion*", ifall den är gestaltad på visst sätt, och vilka bestämda fördelar och olägenheter äro förenade med denna gestaltning.

*

Äganderätt är i första hand ett juridiskt begrepp och det kan därför i detta sammanhang vara anledning betrakta det ur juridisk synpunkt. Det råder ingen enighet inom rättsvetenskapen om definitionen på äganderätt. Vanligen söker man ge uttryck åt den tankegången, att äganderätt är en rätt att råda över en sak i skilda avseenden och att denna rätt är obegränsad eller dock inte omgärdad av andra gränser än de i lag uttryckligen angivna. Stundom ställer man äganderättens begrepp i direkt förhållande till andra sakrätter — särskilt nyttjanderätt —

och framhåller dess karaktär av den starkaste sakrätten, omslutande mer vidsträckta befogenheter än någon annan typ. Svårigheten att uppställa en allmängiltig definition ligger framför allt däri, att äganderätten icke är ett i alla tider och i olika rättssystem enhetligt begrepp. Det finns ingen apriorisk rättsordning, ingen de särskilda rättssystemernas idévärld, dit juristerna ha att ställa sina forskningsfärder, när de vilja rikta vetenskapen med nya upptäckter. Äganderätten är ett mycket relativt begrepp. Dess funktion såsom juridiskt begrepp är att i en kort formel uttrycka det förhållandet, att en viss rättsordning under vissa omständigheter skyddar innehavaren av egendom mot dem, som skulle vilja beröva honom saken, förstöra den eller eljest förhindra innehavaren att tillgodogöra sig den. Detta skydd består i en samling av statsmakten garanterade rättsregler av olika slag — straffrättsliga regler mot stöld, skadegörelse, egenmäktigt förfarande, civilrättsliga och processrättsliga föreskrifter av mångskiftande innehåll. Emellertid variera de olika ländernas rättssystem helt naturligt i avseende å omfattningen av det skydd, varigenom egendom tillförsäkras en ägare, eller, från en annan synpunkt sett, i avseende å de befogenheter, som medgivits ägaren. Dessutom växla reglerna om äganderätt även inom ett visst rättssystem alltefter objektets art. Äganderätt till en häst eller till en aktie kan vara mer obegränsad än äganderätten till en skog eller ett vattenfall.

Följaktligen bör äganderätten bestämmas i förhållande till ett visst lands rättsordning, ifall man vill i definitionen precisera vilken rättsställning äganderätten medför. Men även om så sker, nödgas man vanligen välja en rent formell definition. Med utgångspunkt däri, att dock i alla nutida civiliserade staters lagstiftning samma äganderättstyp återkommer — om än rättssystemen växla med avse-

ende å de kategorier av objekt, som må ägas enligt dessa regler — så kan man nöja sig med en rent formell beskrivning av äganderätten. Den napoleonska civillagboken, som alltså gäller i Frankrike och utgör grundvalen för många andra länders lagböcker, innehåller exempelvis följande stadgande: "Äganderätt innebär rätt att tillgodogöra sig och förfoga över saker på det mest absoluta sätt, förutsatt att man icke därav gör ett bruk, som är stridande mot lagar och reglementen." Enligt alldeles samma tankegång uttalas i 1900 års tyska civillagbok: "Ägaren av en sak kan efter godtycke förfara med densamma och utsluta andra från varje inverkan därå, så framt icke lag eller tredje mans rätt stå i vägen." Det ännu nyare schweiziska lagverket innehåller: "Den som är ägare till en sak, kan inom rättsordningens gränser efter godtycke förfoga däröver. Han har rätt att kräva ut saken av envar, som förhåller honom den, och att avvisa varje oberättigad inverkan."

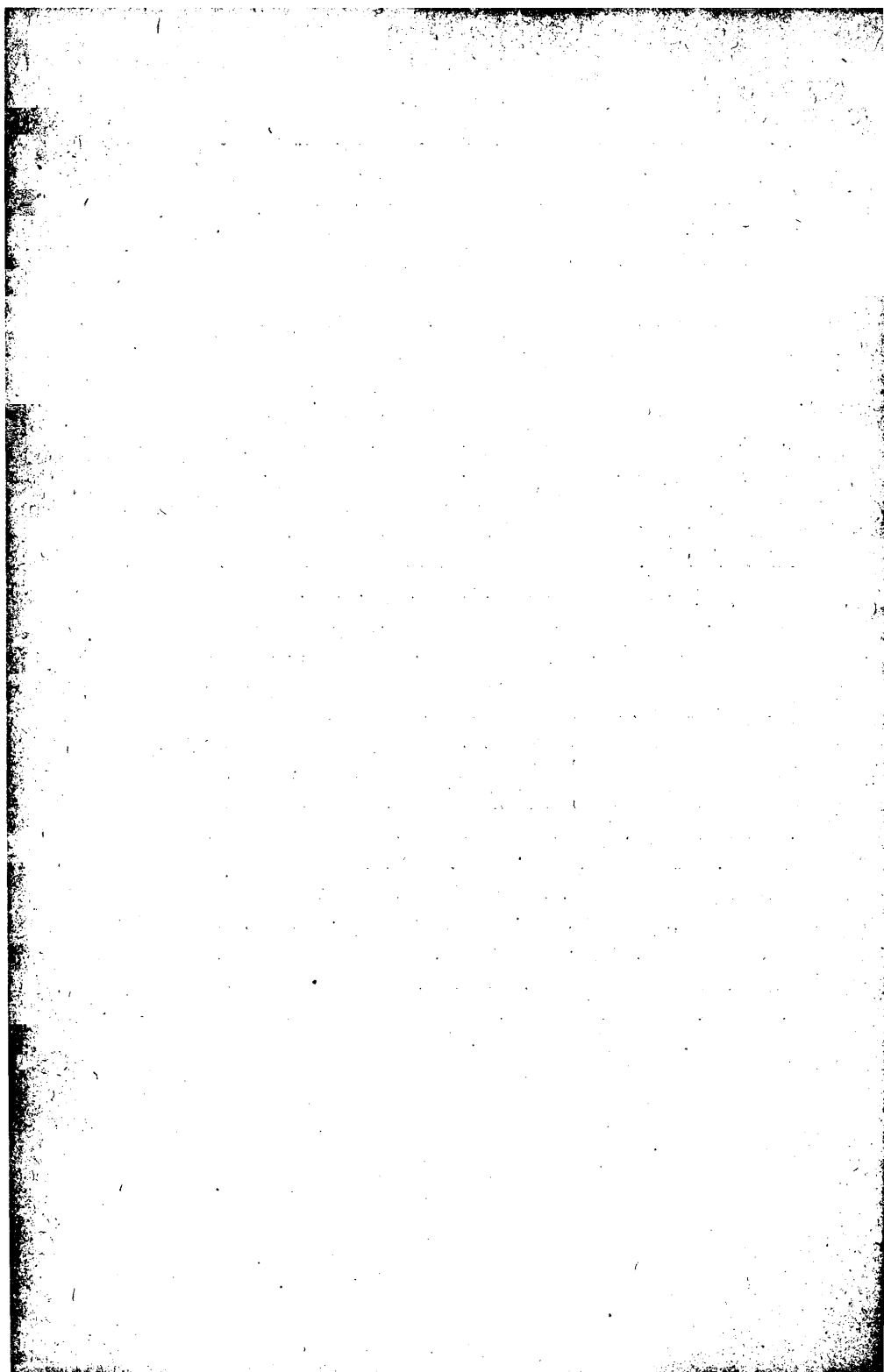
I dessa lagar har man alltså angivit äganderättens gränser genom en hänvisning till vad på olika ställen i lagstiftningen stadgas. Varje ny legal inskränkning i den tidigare medgivna äganderätten blir omedelbart ett moment i den numera erkända äganderätten. En ny lag kan aldrig utgöra "intrång" i äganderätten såsom sådan. Ett sådant uttryckssätt innebär en motsägelse. Äganderätten existerar inte såsom ett aprioriskt begrepp, såsom en evig idé. Men väl kan en ny lag begränsa eller upphäva de befogenheter, som hittills ingått i den legala äganderätten, och giva denna ett annat innehåll än förr.

Det följer av det nu sagda, att det juridiska äganderättsbegreppet är ganska färglöst och ingalunda ägnar sig som program eller fana i de sociala striderna. Om någon "äganderättens helgd", d. v. s. helighet, kan det inte vara

tal med syftning på en äganderätt så karaktärlös, att den inte är annat än en tautologisk omskrivning av de lagar, som vid varje tid gälla i ämnet, och så föga konservativ, att den i sig upptager såsom begreppslog bestämning varje ny, än så radikal inskränkning i förut bestående äganderätt.

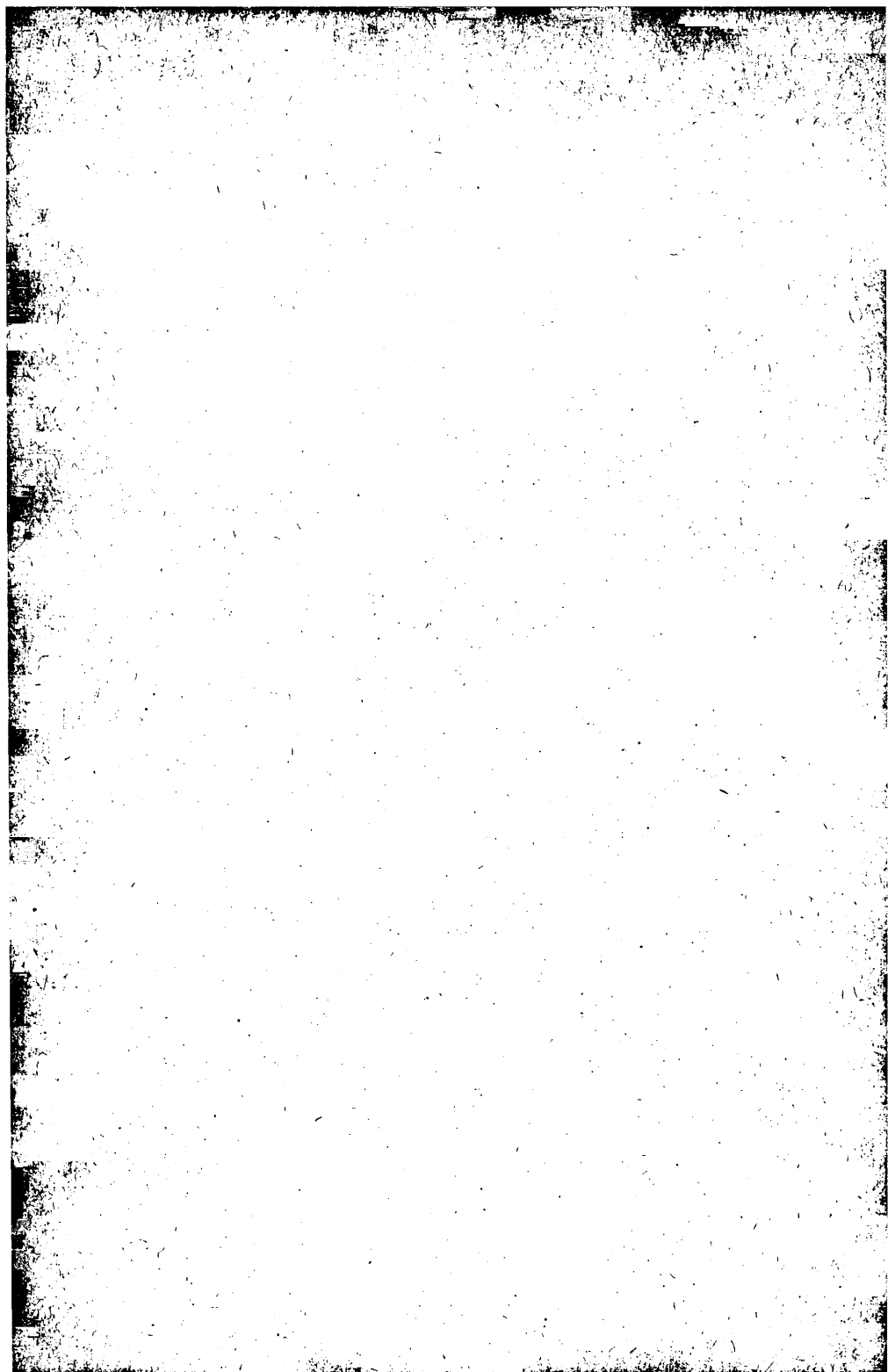
När den gällande egendomsordningen ställes under debatt, är det alltså ej det juridiska äganderättsbegreppet, som utgör problemets kärna. Frågan om egendomens fördelning, om äganderätten såsom "historisk kategori" i nationalekonomernas mening berör en mängd olika områden av rättsordningen och kan inte sammanfattas i något äganderättsbegrepp. En fullständig omvälvning kunde ske av bestående egendomsordning, utan att en bokstav behövde ändras i den juridiska definitionen på äganderätt.

Den sovjet-ryska civillagboken har behållit äganderättens begrepp, men bestämmer att vissa kategorier av egendomsobjekt endast må ägas av vissa rättssubjekt. Där talas om tre arter av äganderätt: statlig, samfälld och privat. Vissa objekt kunna endast ägas av stat eller kommun, t. ex. jord, mineraler i jorden, skogar, vattenområden, offentliga järnvägar. Privat äganderätt kan förekomma i fråga om icke kommunaliserade byggnader, handelsföretag, industriföretag intill viss storlek, samt för övrigt beträffande lös egendom i allmänhet, värdepapper och kontanta pengar inbegripna. Enligt särskild koncession eller eljest särskilt tillstånd kunna även större industriföretag o. d. vara privat egendom. Samfälld äganderätt föreligger, då en lagligen bildad kooperativ organisation innehar egendom. Äganderätten har alltså icke "avskaffats", icke ens den privata äganderätten.



II.

INTERNATIONELL RÄTTS-
ORDNING



NATIONERNAS FÖRBUND

SKAPANDET AV N. F. var ett uttryck för den tanken, att det var möjligt och nödvändigt att åstadkomma ett högre mått av organisation av de mellanfolkliga förbindelserna. Detta krävdes redan ur den synpunkten, att det allt mer omfattande och invecklade internationella samarbetet sökte sig nya former. Umgänget mellan regeringarna via de diplomatiska beskickningarna och genom tillfälliga internationella konferenser, sammankallade på initiativ än av den ena regeringen än av den andra, är inte längre tillfyllest, allra minst sedan det långa kriget vållat så mycken oreda, skapat så många nya problem, krävt så många gemensamma åtgärder från makternas sida för skadornas reparerande. Någon har jämfört bildandet av N. F. med det steg, som togs efter 30-åriga kriget med inrättandet av permanenta beskickningar i främmande länder. Behovet av en organisation av denna art för övertagande av internationella administrationsuppgifter i vidsträckt mening var i och för sig tillräcklig anledning för dess bildande. Vi ha fått ett centrum för och en ledning av det trängande arbetet på internationella avtal inom snart sagt alla områden. En mängd speciella uppgifter, som krävde internationellt samarbete, och som blevo aktuella under åren närmast efter fredens återställande, hade svårigen kunnat fullföljas utan den nya organisationen, exempelvis den ekonomiska restaurationen av Österrike

och Ungern, minoritetsskyddet, kontrollen över kolonialmandaten.

Men som motiv till N. F:s bildande just efter världskrigets slut verkade främst den genom kriget väckta längtan hos folken att skapa en organisation med uppgift att hindra krig. Hur utopisk idén om ett sådant förbund mot kriget än hade tett sig tidigare, var dock läget nu förändrat. För många av de människor, som hade genomlevat kriget eller sett dess förödelser och fasor på nära håll, var den pacifistiska tanken varken löjlig eller orealisierbar, utan en levande idé, som inte fick gå under. Såsom dessa människors talesman lyckades presidenten Wilson under fredsförhandlingarna i Paris rädda tanken om en internationell organisation för freden. Det skedde med svårighet, genom betydande eftergifter på andra punkter, men det lyckades. Han gjorde utopin till verklighet. Berömmelsen härför skall ingen kunna frångå presidenten Wilson.

Denna freds- och rättsorganisation, avsedd att så småningom innesluta alla civiliserade stater, formades i anslutning till uppslag, som särskilt i de anglosachsiska länderna hade framkommit och under kriget livligt dryftats. Men dessa uppslag anpassades på ett fyndigt sätt till hittills använda metoder för mellanfolkligt samarbete.

Förbundsakten blev sålunda först och främst ett kollektivt förliknings- och skiljedomsfördrag, så avvägt att skiljedom väl icke blev obligatorisk i mellanfolkliga tvister, men ett av de båda alternativen, förlikning eller skiljedom, blev obligatoriskt. Ett förlikningsförslag fick dessutom under vissa förutsättningar sådana rättsverkningar, som närmade det till skiljedom. Slutligen infördes i detta system idén om kollektiva tvångsåtgärder, "sanktioner", mot den stat som, i strid mot reglerna i förbundsakten,

griper till krig. Men för att ge stadga åt hela systemet krävdes en organisation. Kontrahenterna i skiljedoms- och förlikningsavtalet bilda ett förbund att handhava och uppbära skiljedoms- och sanktionssystemet. Ett sådant förbund återigen ansågs ej böra begränsa sin verksamhet enbart till handläggning av uppkomna akuta tvister och till organisering av de tvångsmedel, som kunde erfordras för att "framtinga freden". Tankegången var, att förbundet tillika borde utgöra en representation för staterna, vilken kunde upptaga till överläggning skilda problem av betydelse för deras utrikespolitik och för fredens bevarande. Till sådana frågor hänfördes uttryckligen i förbundsakten bl. a. avrustningsproblemet, frågor om revision av fördrag, som icke längre vore möjliga att tillämpa, spörsmål om arbetsvillkor, om kommunikationer, handel, kolonialfrågor. Härmed tillerkändes åt förbundet rollen att bli ett centrum för internationella spörsmåls behandling. I formerna för detta tänkta samarbete anpassade man sig till tidigare praxis. Internationella konferenser hade även förr sammanträtt för behandling av mera betydelsefulla frågor. N. F:s församling utgör en sådan konferens av officiella ombud för samtliga stater i förbundet. Liksom hittills alltid varit fallet vid dylika församlingar har varje stat frihet att antaga eller förkasta de beslut, varom de övriga kunna ena sig. Endast på överenskommelsens väg skulle man sträva sig framåt. Vidare anknöts till tidigare praxis i fråga om stormakternas konsert. Gång efter annan hade stormakterna sammanträtt till konferenser, särskilt vid kritiska situationer, för att genom medling eller påtryckning avvända krigsutbrottet eller påskynda fredens inträde. N. F. fick ett organ i rådet, vari stormakterna skulle ha permanent plats. Men här infördes den betydelsefulla nyheten, att rådet kom att innesluta även ett an-

tal stater, valda av församlingen. Även i rådet kräves vanligen enhällighet för fattande av beslut, och stater, vilkas intressen direkt beröras av en fråga, skola inbjudas att ta säte i rådet vid dess behandling. Rådet tänktes såsom handhavare av förliknings- och sanktionssystemet, i denna egenskap alltså en direkt arvtagare till stormaktskonferenserna, men tillika utrustat med helt andra rättsliga befogenheter.

N. F. är alltså idén om krigets bekämpande genom organiserad samverkan, sådan denna idé ter sig vid sin första beröring med verkligheten. Är idén vacker? Är den utförbar? Förtjänar den vårt medarbete, vår oreserverade anslutning, våra framtidsförhoppningar? Det är frågor, som vi alla ställas inför, från spekulativa filosofer till praktiska dagspolitici. Det är moraliska likaväl som politiska problem.

De skarpa meningsbrytningar, som vi bevittna i svensk opinion om N. F., kunna otvivelaktigt återföras till en motsättning i känsloläget. Människor hysa sympati eller antipati för N. F:s idé, och deras bedömande av konkreta tilldragelser berörande förbundet färgas av deras känslor. Här finnas naturligtvis många mellanlägen. Det finns exempelvis personer, som uppriktigt omfatta tanken på en internationell organisation i N. F:s form, men vilka äro besvikna över långsamheten i utvecklingen, och personer som bevara en kylig skepsis av reaktion mot andras alltför ljusa optimism. Men de avgjorda och principiella motståndarna mot N. F:s idé existera utan tvivel, om än de icke alltid framträda öppet.

Jag skall inte inlåta mig på något försök att psykologiskt eller historiskt förklara deras uppfattning. Det ligger emellertid i öppen dag, att i många fall, ehuru inga-

lunda alltid, det lidelsefulla partitagandet under kriget medfört en oreflekterad avvoghet mot "segermakternas förbund". I detta sammanhang vill jag endast peka på den intellektuella grundvalen för deras åskådning. Argumenteringen framträder i följande frågeställning:

N. F:s syfte är att garantera freden och det är gott och väl, men *vilken* fred? Är det rådande fredstillståndet, sådant det skapats genom fredstraktaterna, verkligen värt att omgärdas med garantier? Eller bör man ej snarare anse, att N. F. icke mår väl av att bruka sig till instrument för försöken att förläna stadga och fasthet åt just *denna* fred, att konservera Versaillesfredens Europa?

Dessa frågor böra noga uppmärksammas och diskuteras. I en något försåtlig formulering innesluta de, som sagt, en tankegång, som leder direkt bort ifrån N. F:s idé. Då det antydes, att det finnes "freder" av olika slag, och att man kan sympatisera med fredssträvanden i allmänhet, men att man bör akta sig för att söka stabilisera det nu rådande fredstillståndet, innebär detta i själva verket, att man tager avstånd från fredssträvanden över huvud. Verkligheten erbjuder oss nämligen inte valet mellan olika, mer eller mindre tillfredsställande fredstillstånd. Varje försök att stabilisera freden måste utgå från rådande förhållanden. Detta är lika uppenbart, som det å andra sidan är självfallet, att inga garantier i längden bli hållbara, om det icke så småningom skapas fredliga utvägar att jämka och rätta bestående missförhållanden. Den fredsvän, som hävdar, att fredsverket skall begynna med en ändring av maktfördelningen mellan staterna eller med en revision av gränserna, hans kärlek till freden är av mycket platonisk art. Hans ståndpunkt kommer mycket nära deras, som hoppas på nästa krig såsom den försyn, vilken skall ordna världen för den rätta och slutliga freden. I

fall det nuvarande tillståndet innebär faror för konflikter, så kan detta förhållande mana till en viss försiktighet vid åtagande av garantier för fredens upprätthållande, och det kan mana till ansträngningar att använda och utveckla alla fredliga metoder för svårigheternas övervinnande. Men synpunkten, att "denna fred" icke är värd att bevaras, siktar otvivelaktigt längre: Kriget anses oundvikligt och bör med resignation inväntas; att hejda det oundvikliga är meningslöst, och därför kan N. F:s uppgift inte vinna någon sympati. Anhängarna av N. F. se däremot saken så, att alla strävanden böra inriktas på bevarandet av freden, och begreppet fred tages då i betydelsen av icke-krig. Samtidigt äro de fullt medvetna om, att bland förutsättningarna för en varaktig fred är också en successiv utveckling av nya metoder för uppgörelse i frågor, som eljes kunna alstra brännbara konfliktämnen. Det vore orimligt att uppskjuta alla ansträngningar för krigets förebyggande till den tid, då vi ha en utbildad internationell lagstiftningsmakt, ett Europas Förenta Staters parlament, som sörjer för tillvaron av mer idealiska förhållanden. Inom staterna har utvecklingen varit den, att ett statligt domstolsväsen och en statlig tvångsmakt ha funnits till långt innan vare sig lagar eller lagstiftningsprocedur erbjudit garantier för alla behöriga intressens tillgodoseende. I fall exempelvis industriarbetarklassen, som länge saknade rösträtt, skulle gentemot domstols- och polisväsen ha försökt intaga den ståndpunkten, att man icke kunde foga sig i någon tvångsmakt till rättsordningens upprätthållande, förrän man hade ernått revision av föråldrad och orättvis lagstiftning, så skulle en sådan hållning ha betecknats såsom revolutionär och ansetts i högsta grad oklok och stridande mot egna välförstådda intressen. Arbetarklassen har i allmänhet valt evolutionens väg. Den

har steg för steg med fredliga medel avvunnit andra samhällsklasser de eftergifter, som erfordrats för att arbetarna skulle få behörigt inflytande på lagstiftningen och lagarna. Denna väg är också den enda möjliga i internationella förhållanden. Uppbyggandet av en fredsorganisation sådan som N. F. bör icke anstå, till dess förhållandena i världen äro idealiska, vilket de för övrigt kanske aldrig bli. Vill man eftersträva freden, får man såsom utgångspunkt acceptera de förhållanden, som äro rådande, och lita till framtiden och de fredliga utvecklingskrafterna för världens reformerande.

*

En annan mera principiell sida av N. F:s problem är sanktionssystemet. Om man utgår ifrån önskvärdheten av att utveckla N. F. till en universell och allt starkare organisation med krigets förebyggande såsom huvudsyfte, kan det dock råda principiella meningsskiljaktigheter rörande de medel, varmed förbundet skall verka för sitt mål. Det är självfallet, att hela dess verksamhet bör vara inriktad på främjande av samarbete och samförstånd i internationella frågor. Det är också givet, att de fredliga metoderna för biläggande av akuta tvister, skiljedoms- och medlingsförfarandet, böra i möjligaste mån utvecklas. Så vitt jag förstår, mötas också alla strävanden att utsträcka och befästa dessa metoders användning med obetingad sympati av den svenska allmänheten. Visserligen ha en del av våra tidningar med ovilja och kritik mottagit meddelandet om en svensk insats under senaste förbundsfrösamling till förmån för skiljedomsväsendets utsträckning. Men sannolikt fullföljde de därvid högre syften än att komma åt skiljedomsförfarandet. I fall en annan svensk regering en gång upptager och främjar det nämnda upp-

slaget skola våra vedersakare helt visst icke underlåta att lämna sitt lojala stöd.

Men huruvida ett skiljedomssystem kräver såsom underlag en tvångsmakt, ett sanktionssystem, har varit omvistat. Här finnes en serie av olika ståndpunkter, från deras som anse, att den allmänna moralens och opinionens sanktion är tillräcklig för upprätthållandet av en mellanfolklig rättsordning, till deras uppfattning, som finna, att sanktioner äro oundgängliga, men som tillika anse att sanktionerna måste ha samma automatiska karaktär och effektivitet som den exekutiva makten inom en stat, enär de eljes kunna frambesvärja kriget i stället för att förebygga det. Mitt emellan dessa extrema ståndpunkter står den gällande stadgan för N. F. Den upptager den nya och djärva idén om en kollektiv tvångsmakt såsom grundval för en internationell ordning. I vissa bestämda fall äro tvångsåtgärder av militär och ekonomisk art avsedda att tillämpas mot en stat, som griper till krig mot en medlem av förbundet. Den som trotsar skiljedoms- och förlikningsreglerna och anlitar våld, ser sig utsatt för risken att behandlas såsom allas fiende, han lyses i bann. Men själva mekanismen vid användningen av tvångsmedlet är osäker. Det finns ingen internationell militärmakt att ögonblickligen kastas mot angriparen, tillsvidare inte en gång en myndighet, som med juridiskt bindande verkan avgör, huruvida angrepp har ägt rum och vem som är den skyldige. Förbundsrådet skall emellertid uttala sig och eventuellt avgiva förslag om militärt ingripande från medlemmarnas sida. Och varje medlem av förbundet har utfäst sig att omedelbart vidtaga avspärrningsåtgärder mot angriparen.

Från svensk sida har man från början hyst en viss betänksamhet mot sanktionssystemet i förbundsakten. Med-

lemskap i förbundet betydde ett övergivande av den stränga neutralitespolitiken. Men å andra sidan torde man hos oss allmänt erkänna vikten av att en organisation för fredens bevarande vilar på något slags system av tvångsmedel.

Det befintliga sanktionssystemet är ännu oprövat. Dess brister äro påtagliga, men då det gäller att avhjälpa dem, bryta sig meningarna starkt. Sanktionerna skulle bli mer effektiva, om mindre utrymme lämnades åt de enskilda regeringarnas prövning i vad avser såväl konstaterandet av angriparen som arten och storleken av resp. staters insatser i de samfälliga tvångsaktionerna. Å andra sidan frukta åtskilliga regeringar för risken att indragas i verkliga krigsföretag efter beslut av en internationell instans. De anse sig ej kunna avstå från sin egen prövningsrätt av det konkreta fallet. Alltså, ju mera effektiva sanktionerna göras, desto säkrare tryggas freden, anse somliga. Från andra sidan hänvisas till nödvändigheten av att staterna bevara sin suveränitet vid avgörandet av så vitala frågor som krig eller fred. Vidare har från många håll betonats och med fog, att ett sanktionssystem, för att vara effektivt, kräver minskning av rustningarna, detta ur samma synpunkt som en inomstatlig exekutiv makt för sin effektivitet förutsätter, att icke medborgarna allmänt gå rustade till tänderna.

Vilket stort och invecklat problem här föreligger, ha vi fått en illustration till i förhandlingarna om garanti- och skiljedomsavtal mellan Tyskland och dess grannar. En av de stora svårigheterna vid denna uppgörelse har varit att finna en definition på angriparen, som utesluter möjligheten av skiljaktiga uppfattningar vid en konflikt. Ifall t. ex. krig uppstode mellan Ryssland och Polen eller mellan Polen och Tyskland, efter vilka regler skall an-

griparen utpekas? Hur skall det avgöras, att Frankrike har rätt att ingripa till uppfyllande av sin garantiförpliktelse? Eller om konflikt uppstode mellan Tyskland och Frankrike, och England enligt garantiavtalet bör hjälpa den anfallne, efter vilka regler skall angriparen konstateras? Vidare har under dessa förhandlingar sambandet mellan sanktions- och avrustningsproblemen givit sig tillkänna. Från tysk sida har hävdats svårigheten att förplikta sig till sanktioner, så länge andra stater vore starkt rustade.

I Genèveprotokollet försöktes en metod att konstatera angriparen på ett för alla bindande sätt. Med angripare avses naturligtvis inte den som "har skulden till kriget" i djupare mening, utan den som tar första steget på våldets väg. I fall man kunde uppställa objektiva och lätt tillämpliga regler härom, varigenom rådets beslut icke bleve godtyckligt eller påverkat av ovidkommande synpunkter, borde staterna — så resonerade man — kunna godkänna rådet såsom instans för denna frågas avgörande. De regler, som uppställdes, voro fyndiga, om än de icke lösa frågan på ett alltigenom tillfredsställande sätt. Den viktigaste grundsatsen var väl den, som tillerkände rådet befogenhet att anbefalla vapenvila och fixera villkoren härför med $\frac{2}{3}$ majoritet samt definierade såsom angripare den stat, vilken vägrade acceptera rådets beslut. Genèveprotokollet innehöll dessutom bestämmelser, som utvidgade och preciserade de enskilda staternas skyldigheter i avseende å sanktionernas omfattning, under förutsättning dock att en allmän reduktion av rustningarna också kom till stånd.

Frågan om sanktionernas art har mest sysselsatt den allmänna opinionen både i Genève och annorstädes. Framför allt har debatten rört sig om staternas ställning till de

militära sanktionerna. Som bekant har från åtskilliga håll hävdats, att trygghet endast kan skapas genom militära garantier, under det man från andra håll icke velat utsträcka den ovillkorliga skyldigheten att deltaga i tvångs-åtgärder utöver de ekonomiska sanktionernas område.

Dessa sistnämnda sanktioner, sådana de beskrivas i art. 16 av förbundsakten, ha sin motsvarighet icke blott i de under krigstid tillämpade avspärningsåtgärder, som praktiserats särskilt under världskriget, utan också i arbetarrörelsens gamla stridsmedel, blockaden. Deras effektivitet måste vara i hög grad beroende av huru de i praktiken verkställas. Art. 16 ålägger staterna att

"omedelbart avbryta alla förbindelser av kommersiell eller finansiell art med den fördragsbrytande staten, att förbjuda alla förbindelser mellan sina inbyggare och inbyggare i ifrågavarande stat samt förhindra alla förbindelser av finansiell, kommersiell eller personlig art mellan denna stats inbyggare och inbyggare i varje annan stat."

Medlemmarna av N. F. äro alltså ovillkorligen skyldiga att vidtaga en ekonomisk, finansiell och personlig isolering av den angripande staten såsom påtryckningsmedel. I samma mån som utpekandet av angriparen kan komma att ske enligt automatiskt tillämpliga regler, genom bindande beslut av rådet, i samma mån begränsas de särskilda regeringarnas prövningsrätt och de ha endast att genom erforderliga lagföreskrifter (export- och importförbud, reseförbud, avbrytande av trafiken etc.) sätta sanktionsåtgärderna i verket. Men för att systemet skall verka enligt sitt syfte kräves icke blott utfärdandet av föreskrifter på papperet utan därutöver en rigorös tillämpning i praktiken av föreskrifterna. Ur denna synpunkt bör betraktas det inlägg av hr Engberg under debatten om dessa problem inom vederbörande utskott i Genève, som väckte så mycken förfäran och förargelse i en del svenska tidningar. Han

antydde den tankegången, att det ekonomiska sanktions-systemets effektivitet skulle i hög grad tryggas genom arbetarorganisationernas medverkan. Vetskapen att en sådan medverkan vore sannolik skulle tydligen öka värdet av systemet.

Hr Engberg har också tänkt sig möjligheten av att därjämte arbetarna inom det land, som av rådet utpekats såsom angripare, söka hejda det olagliga kriget genom allmän arbetsnedläggelse. Det är en tanke, som ger anledning till frågeställningar alldeles utanför vår traditionella idékrets. Vid dess diskuterande bör det hållas i minnet, att förutsättningen är ett anfallskrig, som innebär ett otvetydigt, av behörig instans konstaterat brott mot vederbörande stats internationella förpliktelser och därmed även mot dess egen gällande rättsordning, ett anfallskrig, som utsatt staten i fråga för övriga förbundsmedlemmars samfälliga sanktionsåtgärder. Det nya moraliska problemet är den pliktcollision, som uppstår, då den egna regeringen är utpekad såsom angripare. Att emellertid inte blott hr Engberg eller hans kolleger i den socialistiska Internationalen funnit anledning reflektera över detta problem, framgår därav, att man både i Genève och annorstädes framkastat den ännu djärvare tanken om en internationell armé, att användas mot fredsstörare, vilken skulle betraktas såsom upprorsmakare. En av våra konservativaste huvudstadstidningar har sålunda helt nyss uttalat följande: "Den europeiska tanken har först då brutit igenom och vunnit seger, när varje krig inom Europa betraktas såsom inbördeskrig, som gemensamma europeiska polistrupper skulle hindra."

Detta yttrande måste betyda att rättsordningens vänner, de må befinna sig på ena eller andra sidan angriparstatens gränser, skola ta parti för ordningsmakten, och att

överbud alla laglydiga europeiska medborgare vid ett dylikt inbördeskrig böra lämna sin medverkan till upprorets kvävande.

Uppståndelsen i tidningarna hade varit förklarlig, om hr Engberg — såsom felaktigt påståtts här och var — hade framlagt ett förslag i ämnet. Därtill vore tanken ju ingalunda mogen. Icke heller är N. F. rätt forum. Men då hr E. endast uttalat en personlig synpunkt, borde hans inlägg ha välkomnats, synes det mig, såsom ett intressant bidrag till diskussionen om ett framtidsproblem, som påkallar vår uppmärksamhet. Till de tidningar, som känt sig komprometterade å landets vägnar på grund av hr Engbergs anförande, vill jag rikta den lugnande förklaringen, att deras oro är komplett överflödigt och att detta tal — som i övrigt utmynnade i ett stöd åt den holländska delegationens förslag i nedrustningsfrågan — mottogs med uppmärksamhet och intresse. Jag vore glad, om jag kunde försäkra att diverse skrifter om N. F. i en del av de ifrågavarande pressorganen varit lika litet komprometterande för landet som hr Engbergs anförande. Tyvärr är det mig inte möjligt.

*

Jag skall nu lämna framtidsidéernas och principernas rymder och nedstiga på den aktuella verklighetens fastare mark. Ehuru vi här röra oss med fakta och erfarenheter, visar det sig att tydningen av vad som sker ingalunda är enhetlig inom den svenska allmänheten. Å ena sidan finna vi en pessimism, som på sina håll urartar till från ringaktning för allt, som har sammanhang med förbundet. Å andra sidan möter oss en mer optimistisk uppfattning, som enligt vad vi nyligen erfarit i en huvudstadstidning lär på vissa håll urarta till folkförbundsläseri.

Låt oss höra hur de utpräglade pessimisterna se på saken. För dem är det mest utmärkande för N. F. dess skröpligheter. Förbundets verksamhet hittills angives enklast genom andragande av ett syndaregister, innehållande namnen: Saar, Vilna, Korfu, Schlesien, Danzig, Mosul. Sorlet i Genève väcker intet genljud annat än i tidningsspaltarna, brukar det heta. Till och med som spaltbuller lär det låta ihåligt. Endast nutida svensk statskonst, sådan den representeras av några illa beryktade maktsträvarare, kan tillmäta N. F. någon betydelse.

Emellertid är härmed inte ett uttömmande referat givet av denna trista åskådning. Anhängarna av densamma förbrylla oss också med en annan värdesättning. Detta maktlösa och ringaktade folkförbund lär nämligen, efter vad de påstå, ha fått sig tilldelad en uppgift, som, vad man än må säga om densamma, måste kräva betydande styrka hos förbundet. Uppgiften är ingen ringare än den att garantera Versaillesfredens upprätthållande, eller, såsom det uttryckes, att stå såsom skyltvakt vid Versaillesfredens dörr. Och det är fransk statskonst, "den mest realistiska statskonst i världen", som har vågat sig på att anförtro åt det svaga N. F. denna ur fransk synpunkt så betydelsefulla roll. Att finna sammanhanget i dessa olika värdesättningar av förbundet från samma personers sida är möjligt endast om man uppfattar dem såsom led i ett känslotänkande, där känslobotten är oföränderligt densamma. Må vi emellertid icke frukta att något närmare granska det bekanta syndaregistret. Det kanske lönar sig att spörja, om dessa synder verkligen samtliga äro värda att antecknas i räkenskapens bok. Jag inskränker mig därvid till de frågor, som behandlats sedan Sverige blev medlem av rådet och vilka jag därför har följt på nära håll.

Är det riktigt, att Saarfrågornas handläggning kan anföras såsom bevis på förbundets oförmåga och maktlöshet?

Det torde vara välbekant, att förbundsrådet under de senaste åren har allt mer ändrat sin Saarpolitik. Missförhållanden, som varit rådande, ha blivit rättade, en mera opartisk och objektiv prövning har ägnats åt den mängd detaljfrågor, som enligt Versaillestraktatens regler falla under rådets domvärjo. Saarfrågan lämpar sig därför såsom bevis för N. F:s utvecklingsmöjligheter, men icke längre såsom anklagelsepunkt.

Hur förhåller det sig med Danzig? Vid snart sagt varje rådsmöte — och rådet sammanträder minst fyra gånger om året — äro Danzigfrågor uppförda på rådets dagordning. Jag har själv ett par gånger av rådet hedrats med uppdraget att, jämte en annan jurist, avgiva juridiska utlåtanden i tvister mellan Polen och Danzig och har även eljes noggrant följt Danzigfrågornas behandling under den tid Sverige varit rådsmedlem. Min erfarenhet är att rådet opartiskt och rättvist handlagt dessa ärenden. Den famösa brevlådeaffären brukar alltjämt i en del svenska tidningar figurera såsom anklagelsepunkt. De ärade skribenterna ha helt naturligt ej haft tid att ta närmare kännedom om frågan. De skulle eljes ha funnit, att själva den avgörande huvudfrågan blev av rådet hänskjuten till Haagdomstolen, som i ett enhälligt utlåtande underkände den traktatstolkning, som Danzig hävdade. Rådet har därefter beslutat i full överensstämmelse med domstolens anvisning. Låt oss alltså stryka även Danzig ur syndaregistret.

Vad Korfu beträffar, är det riktigt, att förbundet ej lyckades hävda sin ställning under tvistens akuta skede. Men två omständigheter böra behållas i minnet. Den ena är att N. F:s tillvaro och rådets insatser dock hade en

icke oväsentlig betydelse för en snabb och fredlig lösning av frågan. Den andra är att rådet icke släppte saken i och med den uppgörelse, som skedde. Efter utredning genom en juristkommitté av de olika juridiska spörsmål, som hade föranletts av Korfuaffärens handläggning i rådet, accepterade rådet följande år enhälligt en serie av tolkningar av förbundsakten, vilka äro ägnade att förekomma sådana invändningar mot rådets behörighet, som restes under Korfuaffären. På en särskilt ömtålig punkt hade vi inom juristkommittén icke lyckats ena oss om ett otvetydigt svar, och rådets beslut innefattade ingen definitiv lösning av denna fråga. Men under innevarande års församling har beslutats, på förslag av holländska delegationen, att bereda alla regeringar tillfälle att till N. F. avgiva yttrande över de ifrågavarande spörsmålen. Ett bevis alltså om den seghet, varmed förbundet söker för framtiden skydda sig mot tolkningar av förbundsakten, vilka äro ägnade att förlama rådets handlingskraft.

Vi ha slutligen Mosul. Så länge denna komplicerade och viktiga fråga ligger under behandling i rådet är det själfvallet icke lämpligt eller möjligt för en ledamot i rådet att göra något uttalande i saken. Jag anser mig emellertid kunna göra några randanmärkningar i anledning av en del kritiska kommentarer i svenska pressen.

Då rådet beslöt inhämta Haagdomstolens yttrande i vissa preliminära juridiska frågor, var detta ingen ovanlig åtgärd, än mindre innebar det något försök att skjuta tvisten över på domstolen. Det är tvärtom vanligt och även lämpligt, att rådet vid behov inhämtar domstolens mening rörande den rättsliga sidan av en tvistefråga. Kritiken av denna åtgärd har intet som helst intresse, i fall den ej kompletteras med positiva idéer om, hur rådet i stället borde ha handlat. I detta avseende är det betecknande,

att medan flertalet kritiker anse, att rådet borde ha kunnat omedelbart fatta beslut i sakfrågan, oavsett risken att den ena parten skulle vägra att acceptera domen, under påstående att den överskrede gränserna för rådets rättsliga befogenhet, ha några av de mest högröstade klandrarna i vårt land förmenat, att rådet tvärtom bort utan vidare åtgärd återlämna ärendet i de tvistande parternas händer, med besked att de finge göra upp sinsemellan bäst de gitte, hur Lausannetraktaten rätteligen skulle tolkas. Jag fruktar, att först i fall rådet hade följt denna anvisning, hade det fått riktigt eftertryckligt veta av de ifrågavarande skribenterna och många andra, vilket fiasko Mosulfrågans behandling blivit.

Beträffande de synpunkter och de argument, som kritiken fört fram, kan jag försäkra, att de alla ha prövats och vägts av rådets samtliga ledamöter, vilka representera en icke föraktlig fond av politisk erfarenhet, omdöme och insikter. Såväl det bekanta yttrandet av lord Curzon i Lausannefredens protokoll, som alla andra omständigheter av betydelse för Lausannetraktatens tolkning voro för övrigt föremål för uppmärksamhet redan förra året, då rådet först fick befattning med tvisten och föranledde den gången långvariga förhandlingar, vilka slutligen ledde till en uppgörelse. De tvärsäkra omdömena av den ene eller andre kritikern här hemma äro icke tillräckliga skäl för Mosulfrågans uppförande på syndaregistret. Låt oss avföra därifrån även namnet Mosul.

Det må nu tillåtas mig att lämna pessimisternas skara. Deras kritik, särskilt då den näres av affekter, såsom ofta varit fallet, är ensidig, orättvis och småaktig. Enligt min åsikt hör icke pessimismen till de fosterländska plikterna. Jag vågar till och med bekänna min anslutning till Spi-

nozas levnadsregel: bene agere et laetari, handla riktigt och se ljust på tillvaron.

N. F. har alltså inte förtjänat den smälek, som kommit det till del från dess kritiker. Har det å andra sidan infriat de förhoppningar, som ställts på detsamma av dess vänner? Ja och nej. Många besvikelser ha vi under dessa år erfarit. Men det väsentliga är utvecklingens riktning. Frågar man, huruvida förbundets olika organ i den dag som är kunna sägas verka mer målmedvetet, mer effektivt, mera i förbundets anda än under de första åren av dess tillvaro, synes mig svaret icke tvivelaktigt. Förbundet är i nuvarande stund en fastare rättslig-politisk realitet än under de första åren av sin historia.

I förra avseendet ber jag få peka på den utveckling av skiljedomsväsendet, som ägt rum. Det första datum i denna utveckling — efter förbundets tillkomst — är den fasta Haagdomstolens inrättande. Endast de, som närmare känna vilka svårigheter tidigare mött vid försöken att skapa en stående internationell domstol, kunna fullt uppskatta betydelsen av detta steg, möjliggjort endast genom N. F:s tillkomst. Åtskilliga stater ha begagnat sig av utvägen att tillerkänna Haagdomstolen obligatorisk domsrätt i alla slags rättstvister under förutsättning av ömsesidighet. Bland dessa stater är som bekant Sverige. Andra ha gått längre och accepterat obligatorisk skiljedom i alla tvister, även politiska. Svenska regeringen överväger för närvarande en ytterligare utsträckning av skiljedomsväsendet genom avtal mellan Sverige och andra länder.

Genèveprotokollet, som avsåg att göra den obligatoriska skiljedomens princip gällande i fråga om både rättstvister och politiska tvister, har givit skiljedomsidén en kraftig impuls. Under det år, som förflutit, har en rad av vitt-

gående skiljedomsavtal kommit till stånd mellan särskilda stater, och andra äro under förberedelse. Från svensk sida föreslogs under senaste förbunds församlingen, att det skulle utredas huruvida skiljedomspartiet i Genèveprotokollet kunde räddas, oberoende av övriga delar däri, och ett kollektivt skiljedomsavtal utarbetas på dess grundval. Med hänsyn till vissa staters motstånd mot obligatorisk skiljedom ifrågasattes rätt för dessa stater att göra preciserade förbehåll rörande frågor, som de icke ännu äro beredda underställa skiljedom. Syftet var, att man härigenom skulle successivt nå fram till det mål, som man icke kan omedelbart vinna. Församlingen beslöt också att en utredning i frågan skulle komma till stånd. Viscount Grey, den bekante engelske statsmannen, yttrade nyligen, att Storbritannien i framtiden aldrig skulle gå i krig annat än av två orsaker: för att skydda sig mot anfall eller för att hävda skiljedomsprincipen. Detta är N. F:s egen grundsats och en utsträckning av antalet skiljedomsfördrag på basis av förbundsakten innebär lika många beaktelser till den princip, som viscount Grey hävdade å Englands vägnar.

Skiljedomsfördragen utgöra inte endast juridiskt-tekniska framsteg, de beteckna en vändning i utrikespolitiken. I hägnat av en fastare rättsordning få de mångahanda övriga internationella problemen — de må vara av politisk, ekonomisk, kommersiell eller social natur — en mindre tillspetsad karaktär. Tillvaron av en sådan rättsordning i och för sig verkar i den riktningen, att ansträngningarna koncentreras på andra utvägar ur svårigheterna än maktspråk. Den tävlan och den kamp, som pågått mellan nationerna, kommer att fortsätta även i framtiden. Men det är ingen naturnödvändighet, att civiliserade stater skola föra kampen med järn och blod. In-

tressekonflikterna mellan klasserna inom ett samhälle äro ofta lika skarpa som de intresse motsättningar, som fört nationer ut i krig mot varandra. Det faller dock ingen in att anse inbördeskrig såsom ett naturligt och oundvikligt uttryck för de inre klassmotsättningarna. Bristen på organisation av de mellanfolkliga förbindelserna, på en mellanfolklig rättsordning, har hindrat de fredsfrämjande krafternas spel i kritiska ögonblick.

Jag nämnde nyss att N. F. har blivit en starkare psykologisk realitet. Ju fastare rättsordningen blir, desto säkrare skapas de psykologiska betingelserna för uppkomsten av en tradition och en moral, som kräver ett visst mått av altruism även i det mellanfolkliga umgänget. Vi ha i den katolska kyrkan och i den socialistiska internationalen exempel på internationella samfundsbildningar, vilka förmått alstra en samhörighetskänsla av betydande styrka, sönderbrytande de nationella skrankorna. Det är av den största vikt, att N. F. växer sig fast i folkens känslor såsom företrädande deras samfälliga intressen i internationell politik. Allt som bidrager till att stärka tron på N. F:s framtid och känslan av dess nödvändighet är i själva verket ägnat att ge förbundet en ökad psykologisk makt och därmed större förutsättningar att fullfölja sitt ändamål.

I dessa dagar ha vi nåtts av det efterlängtade budskapet om en uppgörelse mellan Tyskland och dess forna fiender i trygghetsfrågan. Det betyder, att Tyskland nu kommer att inträda i N. F. och intaga sin plats bland övriga stormakter i egenskap av permanent rådsmedlem. Såsom väsentligt led i uppgörelsen ingår ett nät av skiljedomsfördrag mellan Tyskland och dess grannar. Med denna överenskommelse är det första, svåra övergångsskedet i N. F:s

verksamhet till ända. Förbundets politiska betydelse har ökat, därmed också dess roll såsom fredsgaranti.

De skarpa meningsbrytningar, som förekomma i vårt land om N. F., utgöra i varje fall ett bevis om den svenska allmänhetens intresse för folkförbundet. Sveriges hedersamma ställning såsom vald ledamot av rådet sedan 1923 års början gör ett sådant intresse förklarligt och med hänsyn till vårt folks politiska kultur självfallet. Om redan vårt inträde i N. F. år 1920 kunde med fog karakteriseras såsom innebärande en nyorientering i vår utrikespolitik, ett brytande av den isolering, vari vårt land under ett århundrade levat, så är det uppenbart att vårt inval i rådet under tredje året av förbundets tillvaro ytterligare markerat denna vändning. Med hänsyn till rådets mångahanda uppgifter medför ledamotskap däri, att Sveriges ombud nödgas deltaga i behandlingen av en mängd internationella spörsmål, som icke direkt beröra våra egna intressen, och att de följaktligen också måste taga ståndpunkt i betydelsefulla ärenden, i vilka den svenska regeringen eljes icke blivit inblandad. Vår ställning såsom rådsledamot medför med hänsyn härtill ett ökat ansvar för utrikesledningen. Situationen har under detta första skede av förbundets verksamhet ofta varit så mycket ömtåligare, som motsättningarna från kriget helt förklarligt gjort sig gällande vid behandlingen av åtskilliga ärenden. Ifall vi blicka tillbaka på de år, under vilka Sverige innehaft rådsplats, skall emellertid intrycket bli — det vågar jag påstå — att från rent svensk synpunkt vårt ledamotskap gjort Sverige mera känt i världen än förut, ökat vår prestige och inbragt oss erkänsla från skilda håll för ett med heder fullgjort uppdrag. Förtjänsten härav tillkommer främst Hjalmar Branting. Hans personliga auktoritet och, jag kan gärna tillägga, hans enastående popula-

ritet, gav honom från början en starkare ställning än Sverige med en annan representant hade kunnat påräkna. Vem än som hade efterträtt honom i rådet såsom Sveriges ombud, hade nog haft svårt att uppbära hans mantel. Men han har genom sin verksamhet skapat en tradition och han har därigenom i hög grad underlättat uppgiften för sina efterträdare, vilka, oavsett parti, utan tvivel skola följa de riktlinjer i förbundsarbetet, efter vilka han verkade. Alltifrån början ha Sveriges representanter kunnat yttra sig i säker förvisning om att företräda såväl statsmakterna som en i det närmaste enhällig folkmening. Nog har det under dessa år allt emellanåt förekommit även ganska hetsiga diskussioner i den svenska pressen om vår folkförbundspolitik, men enligt min erfarenhet ha regeringar av olika partier och representanter för olika meningsriktningar i riksdag eller utrikesnämnd på det hela taget varit eniga om de synpunkter, som från svensk sida bort iakttagas vid handläggningen av frågorna.

Det har befarats, att vi nu vore på väg att förlora denna enighet. För min del vågar jag dock tro bättre om den svenska allmänhetens omdöme. Meningarna gå visserligen i sär, när det gäller värdesättningen av N. F. och dess uppgift i det mellanfolkliga umgänget, och här har man att räkna med djupgående motsättningar. Men i fråga om den hållning, Sverige bör intaga till de uppkommande frågorna inom förbundet, hoppas och tror jag att vi skola enas i framtiden, liksom hittills, såvitt gäller åtminstone de stora linjerna i vår folkförbundspolitik.

Kritiken mot de svenska ombudens göranden och låtanden under rådets och församlingens senaste sessioner betraktar jag såsom skum på ytan, icke såsom tecken till nya strömningar i svensk opinion. Då de svenska statsmakterna hade fattat sitt beslut om Sveriges inträde i förbun-

Nationernas förbund

det, gavs från skilda håll uttryck åt den förhoppningen, att, oavsett meningsbrytningar om riktigheten av det steg, som tagits, alla krafter skulle inriktas på att Sverige efter förmåga komme att göra sin insats i det samfällda arbetet. Här om någonsin, framhölls det, kräves samverkan mellan all god vilja och all framsynt klokhets, som står till buds. Jag är övertygad om, att all vederhäftig opinion i vårt land alltjämt skall lystra till denna maning.

(Föredrag i Göteborg okt. 1925.)

EN KUNGSVÄG TILL FRED

I EN NYLIGEN utgiven skrift med titeln "Vägen till fred" har prof. Lundstedt upptagit vissa problem av stort intresse för en socialistisk läsekrets. Han söker visa, att de naturrättsliga idéer, som behärskade det filosofiska tänkandet under 1700-talet, alltjämt ha ett fast grepp om människorna, och att detta naturrättsliga föreställnings-sätt har en ödesdiger verkan ej blott på den inre politiken — som i föreliggande broschyr ej beröres — utan även på den yttre. Framställningen utmynnar rentav i påståendet att *revolution inom vår rättsliga föreställningsvärld* är den lösen, som skall möjliggöra befrielse för folken från kriget och dess fasor.

I sin bevisföring uppställer Lundstedt först den tesen, att det gängse talet om fredens grundande på "rätten" är falskt och vidskepligt. Dessa föreställningar om något absolut gott, som vore att betrakta såsom den ledande synpunkten för en idealisk samhällsorganisation, ha visserligen, framhåller L., spelat en stor och nyttig roll. Men de ha nu gjort sin tjänst. Vi äro mogna för sanningen och måste erkänna att någon *objektiv* norm, efter vilken det rättfärdiga, det rättvisa kunde fastställas, icke existerar. Man bör i stället, med åsidosättande av dessa chimäriska idéer, målmedvetet sätta framför sig det enda realiserbara syftet, som — kort uttryckt — är samhällsnyttan, d. v. s. förverkligandet så mycket som möjligt av det

sociala idealen: allas gemensamma delaktighet i det goda, som samhället erbjuder.

Så långt tror jag att de flesta socialister instämmer, för såvitt en naturrättslig åskådning verkligen ligger bakom det kritiserade resonemanget. I själva verket har ju från socialistiskt håll alltid betonats, att de moraliska föreställningarna växla efter individernas ekonomiska och sociala miljö och att sålunda idén om "rättfärdighet" eller "rättvisa" icke kan ledas tillbaka på en objektiv norm. Redan av Marx framhölls det, att de moraliska och rättsliga idéerna äro "ideologier", överbyggnader på den ekonomiska grunden. Frihet och jämlikhet proklamerades såsom mänskliga rättigheter, därför att borgerskapets intressen krävde frihet från alla skräphinder, när den industriella utvecklingen begynte. I sin skrift om Materialistisk historieuppfattning och klasskamp (Malmö 1908, s. 39) ger *Wigforss* följande skildring av moralens uppkomst och utveckling enligt den materialistiska historieuppfattningen:

"Enligt denna uppfattning är det egenskapers och handlingars nyttighet eller skadlighet för den sociala gruppen, som avgör deras moraliska karaktär. Vad som gagnar samhället åtnjuter allas gillande, vad som skadar blir straffat, och småningom få vi en samlad skatt av erfarenheter om gott och ont, vilka utgöra ett rättesnöre för människors handlande, som individen följer antingen rent instinktivt eller av medveten hänsyn till en avvikelss konsekvenser. Då nu livsförhållandena äro ganska olikartade, kunna samma handlingar för olika samhällen ha olika följder, och det moraliska omdömet växlar därefter. Även ett visst samhälle kan under förändrade omständigheter eller på ett nytt kulturstadium fördöma en handling, som förut berömts. Att döda en fiende i krig är en lofvärd handling, men blir ett brott, så snart freden slutits... Och slaveri eller olika former av livegenskap höll sig kvar, ända tills den fria lönarbetaren, om vilken arbetsgivaren icke behövde bekymra sig, blev förmånligare arbetskraft än trä-

len, som husbonden under alla omständigheter måste försörja. Att slaveriet, så länge det existerade, av folk i allmänhet icke betraktades såsom något orätt, är tydligt. Men huru även de högst utvecklade människorna äro barn av sin tid, bevisas därav, att till och med de stora grekiska filosoferna funno slaveriet naturligt och att medeltidens kyrkolärare gjorde sammalunda."

Jag antager, att Lundstedt skulle kunna ansluta sig till en uppfattning sådan som den här utvecklade. Hans hänvisning till Marx bestyrker detta. Men tydligen fäster han en oerhört mycket större vikt, än socialister i allmänhet från sin utgångspunkt göra, vid de naturrättsliga idéernas betydelse för människornas praktiska handlande. Han vill uppenbarligen ej betrakta dem såsom lätt maskerade moraliska krav, till sitt innehåll oftast överensstämmande med de krav, som skulle *av samma individer* uppställas, ifall de i stället sökte sitt ankarfäste i samhällsnyttan. Och även om resultatet i vissa fall blir detsamma, vare sig man åberopar ett "rättsmedvetande" eller "samhällsnyttan", är den felaktiga motiveringen i och för sig enligt L:s mening ödesdiger. Han söker uppvisa naturrättsfilosofiens faror genom vissa exempel, hämtade från folkrättens område.

Folkrätten existerar icke, enligt Lundstedt, så vitt därmed skall avses en verklig internationell rättsordning. En sådan förutsätter nämligen att föreskrifterna upprätthållas med tvång. Då det nu icke existerar en världsdomstol, vars domar med vapenmakt genomdrivas, är "folkrätten" ingen rättsordning. Det är i verkligheten den naturrättsliga vidskepligheten, som uppfyller hela det s. k. internationella rättsområdet.

Denna kritik bottnar i åsikten, att begreppet rättsordning innebär en ordning, som upprätthålles med tvång. En mängd folkrättslärdé dela denna uppfattning och för-

klara i sina framställningar av folkrätten, att denna icke utgör någon *verklig rätt*. Men detta är ju endast en subtil teoretisk fråga angående avgränsing av begreppet rätt. Uppenbart är, att det i alla fall finns en serie av regler, avfattade i internationella fördrag eller ändock tillämpade i internationella skiljedomstolars eller i regeringars praxis på ett så konstant sätt, att de kunna betraktas såsom erkända av civiliserade stater. Man må kalla dem rättsregler eller ej — det är en filosofisk fråga. Man kan ställa upp problemet, vad det är som förmår regeringarna och folken att i allmänhet respektera dessa regler — det är ett annat spørsmål, av psykologisk art. Men dessa regler utgöra obestriddligen ett avgränsat område, ett ganska ringa område visserligen, om man tar hänsyn till den mångfald internationella mellanhavanden, som icke äro på sådant sätt reglerade genom s. k. folkrättsliga föreskrifter.

Det förefaller mig, som om Lundstedt alldeles slog tillhoppa å ena sidan vad inom folkrättsvetenskapen betraktas såsom erkända regler, vilkas tillämpande man kan räkna på vid frågors hänskjutande till skiljedomstolar eller till den världsdomstol, som Nationernas förbund upprättat, och å andra sidan sådana krav, som måhända i den populära agitationen framställas såsom "rättskrav" men icke av någon räknas till erkända folkrättsregler. På annat sätt kan jag inte förklara de av Lundstedt valda exemplen.

Skall man t. ex. betrakta såsom en naturrättslig vidskeplighet alla regler upptagna i existerande internationella avtal? Det kan ju inte gärna vara Lundstedts mening. Har inte folkrättsvetenskapen något föremål, då den sysslar med dessa avtals innehåll eller med skiljedomstolars och regeringars praxis vid uppgörelser av internationella mellanhavanden? Jo, naturligtvis — liksom då civilrättsvetenskapen sysslar med lagtolkning och utläggning av dom-

stolspraxis. Och är det inte av stor betydelse och av obestridligt värde, att man har fått en "folkrätt", låt vara ofullständig i högsta grad, jämförd med en stats inre rättsordning, men som dock erbjuder ett visst skydd mot en konsekvent våldspolitik från de starkares sida mot de svagare? Svaret kan inte vara tveksamt.

Jag betonar ännu en gång, att det i mellanfolkliga förhållanden liksom i inomstatliga ofta hänvisas till "rättvisa" eller "rättskrav" i en vidsträcktare mening, ofta med naturrättslig bakgrund. Det är av vikt, att de suddiga föreställningar, som så uttryckas, avklädas sitt naturrättsliga hölje. Men varje hänvisning till "rätten" såsom ersättning för våldet är icke uttryck för naturrättsliga idéer. Man menar vanligen i all enkelhet, att man vill överenskomma om skiljedom och förlikningsförfarande, d. v. s. om "rättsliga" medel för tvisters behandling stater emellan. I denna betydelse kan det naturligtvis sägas att freden skall byggas på rättens grund — utan att däri finns en skymt av naturrättslig teori. Man måste vidare under diskussionen om folkrätten skilja mellan området för erkända folkrättssatser och det av folkrätten oreglerade området. En sak för sig är, att gränsen mellan dessa områden är ganska vag och oviss.

Lundstedts sammanslagning av folkrättssatser i hävdvunnen mening och varjehanda moraliska postulat eller naturrättsliga idéer, som icke av någon räknas till folkrätt, framgår av vad han yttrar om fredstraktaterna. Jag tror inte, att någon folkrättsman på allvar menar, att dessa fredstraktater bygga på någon folkrättslig grund. Det finns inga folkrättssatser, som reglera segrarens ställning till den besegrade. Alltså befinner sig Lundstedt otvivelaktigt, utan att han tycks ana det, i sällskap med så gott som alla folkrättsvetenskapens idkare, när han säger att

även en hur mycket som helst modifierad Versaillesfred ligger utanför rättens ramar. Och i Versaillestraktatens text motiveras t. ex. Elsass-Lothringens återställande till Frankrike därmed, att Tyskland hade *moralisk* skyldighet att gottgöra den oförrätt, som begicks mot Frankrike 1871. Jag yttrar mig ej om denna motiverings art på annat sätt än att här tydligen ej ifrågasättes tillämpning av någon folkrättsregel.

Även exemplet med Ruhrockupationen är förfelat. Frankrike hävdade sin rätt att ockupera Ruhr med åberopande av en paragraf i Versaillestraktaten, som handlar om repressalier, vilka av Tyskland godtagas. Sålunda var det fråga om tolkningen av ett avtal, icke om något härledande av en ockupationsrätt ur några slags allmänna principer. Denna distinktion är naturligtvis av stor betydelse. England hade tidigare varit med om att ockupera tre städer i Tyskland, men ansåg aldrig, att detta hade med folkrätten att göra, lika litet som ett anfallskrig kan sägas vara förenligt eller oförenligt med folkrätten, om ej något särskilt fördrag härom existerar.

I exemplet om Korfuaffären utgår Lundstedt ifrån, att kravet på skadestånd gentemot Grekland för de italienska officerarnas dödande av folkrättsvetenskapen motiveras på ett oförnuftigt sätt. Han kommer emellertid själv till den slutsatsen, att skadestånd borde betalas, ehuru på andra skäl. Jag lämnar därhän huruvida alla de oförnuftiga skäl för en skadeståndsregel, som Lundstedt tillskriver folkrättsvetenskapen, skulle av dennas målsmän erkännas såsom deras. Men jag skulle vilja bestämt hävda, att L:s argumentering för en strängare skadeståndsregel än den i allmänhet erkända icke är hållbar. Då spörsmålet är vidlyftigt, kan jag inte ingå närmare därpå. Lundstedt har enligt min mening icke tillräckligt fullständigt belyst alla

sidor av saken, innan han drar sin konklusion. Men härtill kommer, att den angivna, av rådets juristkommitté uppställda regeln icke ger sig ut för att vara den bästa möjliga, utan för att vara den i praxis sedan länge tillämpade och därför utgöra "gällande folkrätt".

Jag kan inte frigöra mig från intrycket, att Lundstedt under sin oförsonliga kamp mot naturrätten själv har smittats något av den typiske naturrättsfilosofens temperament. Liksom denne i tilltalande optimism trodde sig kunna reformera världen genom vädjanden till människornas rättskänsla och medfödda rättsidéer, anser Lundstedt att folken kunna befrias från kriget genom en revolution i vår rättsliga föreställningsvärld. Det gäller alltså att övertyga människorna om det haltlösa i de naturrättsliga idéerna och lära dem först, att det allmänna intresset, samhällsnyttan måste vara den moraliska riktpunkten för våra strävanden. "Vad internationella förhållanden angår, har jag ju också här ovan visat — heter det — att de rådande falska rättsföreställningarna äro fördärvbringande både på ett negativt och ett positivt sätt. Negativt: de stå absolut hindrande i vägen för införande av en förnuftig världsordning... Positivt: de falska rättsföreställningarna giva den nödiga kraften åt nationalismen och chauvinismen, åt egoismens, hatets och hämnens livsandar bland folken, därför att de kläda dessa avskyvärda krafter i sin ideella skepnad: rättens sublima idé." "Den internationella rätten måste hämta sitt innehåll från vad som visar sig vara av vikt för upprätthållande och främjande av andlig och materiell kultur i ett blivande världssamhälle."

En idéoffensiv mot naturrätten — det är alltså "vägen till fred". Varför skall nu denna vädjan till förnuftet antagas ha så mycket större verkan på händelsernas gång

än naturrättsfilosofernas vädjan till rättskänslan? Eller kan man vänta allmän enighet om det kategoriska imperativ för staterna, som Lundstedt uppställer såsom ersättning för naturrätten: Handla så, som du vill att varje land i liknande situation skulle handla? Och om samförstånd ernås om samhällsnyttan eller det allmänna bästa såsom etiskt postulat, kan man sedan betrakta slaget som vunnet?

Jag tror för min del inte, att vare sig fredsproblemet eller andra politiska frågor låta sig reduceras till intellektuella eller ens moraliska problem. Jag skulle ha lust att citera Wigforss' artikel om "Socialism och moral" i Tiden 1910, men jag finge då avtrycka nästan hela uppsatsen. Hans polemik mot Lindhagens naturrättsliga optimism passar, egendomligt nog, i stora delar på Lundstedts senaste inlägg mot naturrätten. Orsaken är, att de båda underskatta intressenas makt i samhällena och överskatta människans moraliska idealism och hennes intellektuella läggning.

Det finns nog ingen kungsväg till fred, inte ens över naturrättens ruiner. Att undanröja fördomar av olika slag och att sprida upplysning är förvisso en viktig och väsentlig sak. Men därjämte fordras andra metoder: att organisera alla goda viljor, att finna utvägar för tillgodoseende av sådana krav, som eljest skulle leda till intressemotsättningar mellan folken, att dämpa lidelserna, att slå ned oro-stiftare, att hindra rustningskonkurrensen. Den närmaste praktiska åtgärd, som Lundstedt rekommenderar, inrättandet av en gemensam världsdomstol, är ju lyckligtvis redan vidtagen, ehuru domstolens domsrätt icke ännu är tillräckligt vidsträckt.

FOLKRÄTT OCH NATURRÄTT

VARJE VEDERHÄFTIG och mera utförlig handbok i folkrätt har ett inledande kapitel, vari diskuteras problemet huruvida folkrätten verkligen kan göra anspråk på att tillhöra "rättens" aktningvärda domän, utgöra en del av "rättsordningen". I allmänhet utfaller resonemanget dock i positiv riktning. Efter framhållandet av de särdrag, som utmärka folkrätten till skillnad från andra rättsregler, betonas gemenskapen mellan den inomstatliga och den utomstatsliga rätten. Det förefaller stundom, som om vederbörande auktor funne det vara för sin självkänsla mera tilltalande att vetenskapligt behandla problemen, ifall folkrätten har rättslig karaktär. Orsaken till denna tvekan inför folkrättens karakterisering är som bekant saknaden av en överstatlig makt bakom reglerna. Samma folkrättens maktlöshet, som ofta föranleder politikerna att med skepsis eller ringaktning betrakta försöken till en mellanstatlig rättsordnings uppbyggande, vållar alltså en viss osäkerhet och förvirring bland folkrättsjuristerna själva. Om de numera, såsom nyss anmärktes, allt oftare söka hävda sin vetenskaps rangplats genom att förringa skillnaden mellan folkrättens föremål och andra rättsområden, komma dock då och då anfallsstötter från annat vetenskapligt håll: Någon folkrätt existerar icke — heter det — ty det finns ingen makt, som skapar respekt för reglerna. Senast har professor Lundstedt under sin razzia

med naturrättsidéerna inom juridiken uppdatat folkrättens fiktiva natur.¹ I den framställning på engelska, var han sammanfattat sina intressanta och stimulerande undersökningar av juridikens metoder och problem (*Superstition or rationality in action for peace? A criticism of jurisprudence*, London 1925.), behandlas folkrätten under den talande rubriken: *The law of nations an empty show*. Med anknytning till L:s kritik skall jag i det följande framföra några synpunkter i ämnet.

I.

Till en början må framhållas, att det icke finns anledning degradera folkrättsvetenskapen av det skälet, att dess föremål tilläventyrs icke har karaktären av rättsregler. Undersökningen av vad man räknar till de folkrättsliga problemen kan vara av lika stort intresse ur vetenskaplig synpunkt, vare sig de folkrättsliga reglerna efterlevas såsom rättsregler eller såsom ett slags konventionella sederregler. Endast ifall det förhölle sig så, att folkrättsreglerna överhuvud ingen nämnvärd praktisk betydelse hade i de mellanstatliga förhållandena, skulle det vara mindre nödvändigt att syssla med dem. Men ingen kan bestrida, att under det normala fredliga umgänget mellan staterna alltsomoftast uppkomma mellanhavanden, som regleras enligt vedertagna folkrättsregler. Den positiva folkrätten består ju icke endast av "Parisdeklarationen och Haagkonventionen" och ännu ett eller annat internationellt av-

¹ Se *Lundstedts* broschyrer: "Vägen till fred" och "Folkrätten och Genèvepolitiken", båda 1924, samt hans uppsats i *Tiden* samma år: "Sken eller verklighet i fredspolitik", föranledd av min föregående uppsats "En kungsväg till fred".

tal. Varje överenskommelse mellan två stater kan sägas lämna ett bidrag till densamma och tusenden av sådana fördrag ha ingåtts endast under de senaste åren. Den omständigheten att praktiska politiker anse det mödan värt att sluta internationella avtal i allt större utsträckning vittnar i och för sig mot Lundstedts tes, att tron på avtalens verkan bottnar i naturrättslig vidskepelse. Erfarenheten måste ju ha lärt, att avtal i allmänhet hållas, vilka än de krafter må vara, som här verka — vid frånvaron av en internationell exekutivmakt. Uppenbarligen är följande tankegång icke främmande för vare sig folkrättsjuristerna eller politikerna:

De internationella förbindelserna kräva i allt större utsträckning en förhandsreglering i form av överenskommelser för tillgodoseende av ömsesidiga intressen. Internationella avtal kunna visserligen ej genomdrivas med anlitande av exekutiv tvångsmakt, men det är ett så påtagligt och samfällt intresse att kunna lita på varandras utfästelser, att en stats ansvariga ledare icke gärna kunna väntas förbise detta intresse. Vikten av att avtal hållas är för övrigt så stor och så uppenbar för envar, att det existerar sedan länge en bestämd moraluppfattning, som stöder sagda princip. Det är därför ingen anledning att av misstroende mot den mellanstatliga rättsordningens styrka undandraga sig att träda i avtalsförhållande till andra stater.

I stället för att betrakta folkrätten från denna synpunkt gör sig Lundstedt all möda att finna uteslutande en naturrättslig motivering, som han därefter med bravur sön-dersmular. Ett litet exempel på hans tillvägagångssätt må anföras. Han har upptagit ett uttalande av mig angående "allmänt erkända" folkrättssatser och finner däri en typisk naturrättsåskådning. Vad är detta annat än ordets makt

över tanken? Med uttrycket "allmänt erkänd" folkrättsregel syftar jag alls inte på den naturrättsliga idén om "allmänt samtycke" såsom grunden till en rättsregels kraft och verkan. Jag använder uttrycket i en mindre filosofisk och mera juridisk bemärkelse, såsom liktydigt med "allmänt tillämpad" regel. Låt oss taga ett konkret exempel på dylika allmän tillämpade eller "erkända" regler: de diplomatiska privilegierna. Alla stater tillämpa i stort sett enahanda regler i fråga om diplomaternas behandling (i avseende å jurisdiktion, skatter, tullar o. s. v.), ehuru dessa regler ej äro kodifierade. De hänföras till "allmänt erkända" folkrättsregler. Jag kan inte finna, att någon befogad invändning kan resas mot en sådan beteckning.

Det som ger folkrätten dess makt — låt vara en begränsad makt — är utan tvivel det allmänna och gemensamma intresset av vissa principers upprätthållande och en i överensstämmelse härmed utformad moralisk åskådning om ordhållighet stater emellan såsom ett moraliskt värde. En sådan sats som att avtal böra hållas, har alltså sitt påtagliga stöd i medvetandet om att ett ordnat mellanfolkligt samliv eljest vore omöjligt. Trots att "sanktionerna" ofta äro bristfälliga eller obefintliga, visar erfarenheten, att i allmänhet mellanstatliga överenskommelser efterlevas.¹ En speciell omständighet av vikt är helt visst också, att staterna genom hela det diplomatiska maskineriet äro i kontakt med varandra och reagera vid övergrepp. Det är inte endast ett automatiskt fungerande domstols- och exekutionsväsende, som är av betydelse för rättsreglers upprätthållande. Även andra slags reaktioner mot avtalsbrott kunna verka i samma riktning. Detta gäl-

¹ Jfr *Malte Jacobsson*, *Om statsmoral*, 1925, s. 99 noten och kap. IV.

ler bland annat om de diplomatiska *démarcherna*, *retorsionsåtgärder* etc.

Man kunde göra en nära liggande jämförelse med den moderna arbetsrätten. Det har i många länder varit omstritt, huruvida kollektivavtalen mellan fackföreningar och arbetsgivare, med deras ingående reglering av det industriella arbetsförhållandet, ha rättsligt bindande verkan enligt gällande rätt. Även där rättslig giltighet icke fränkänts dylika avtal, har faktiskt bristen på "sanktioner" — en principiellt given skadeståndsskyldighet vid avtalsbrott har nämligen av olika skäl saknat praktisk betydelse — ställt dessa avtal i en kategori för sig. Men icke desto mindre har den arbetsrätt, som genom kollektivavtalen utvecklats, varit av den största vikt. Avtalens regler ha i stort sett noggrant tillämpats; de ha också lagts till grund för skiljenämnders utslag. Ifall ena parten gjort sig skyldig till överträdelse av kollektivavtalet och vägrat gå till skiljedomstol eller att ställa sig dess utslag till efterrättelse, har motparten praktiskt sett icke haft annat tvångsmedel till sitt förfogande än repressalier i form av arbetsinställelse, bojkott e. d. Men denna form av "sanktion" har, jämte den allmänna opinionens reaktion mot avtalsbrott, varit effektiv nog. Man kan nu mycket väl diskutera frågan, huruvida den på kollektivavtalets grund sålunda utvecklade arbetsrätten faller inom den juridiska rättens ramar. Men vilket svar man än lämnar på nämnda spörsmål, har denna arbetsrätt sin givna betydelse och är ett icke ovärdigt föremål för juridisk behandling.

Efter detta konstaterande av folkrättsvetenskapens existensberättigande, oberoende av huruvida folkrätten är en samling rättsregler eller bör karaktäriseras såsom regler av annan art, må framhållas, att folkrättsvetenskapen dock ingalunda har att syssla med allehanda naturrättsliga idéer

om vad som är "rätt" eller "orätt" stater emellan. Om sålunda den offentliga opinionen sättes i rörelse för ett krav vilket som helst gentemot annan stat, och detta krav karaktäriseras såsom en "rätt" — t. ex. "rätt" att återfå förlorade provinser, "rätt" att utvidga ett kolonialområde för att få "en plats i solen" — är det dock ingen jurist, som utan vidare räknar sådana anspråk till folkrättsliga rättigheter. Att orden rättighet och rätt ha dubbel betydelse — juridisk rätt och moraliskt krav (enligt den fordrandes moraliska bedömande) är ju väl bekant och bör inte läggas folkrättsvetenskapen till last.¹ Ett alldeles speciellt problem är det, huruvida och i vilken utsträckning "den allmänna rättsuppfattningen" i internationella frågor, d. v. s. den allmänna moraliska åskådningen, i den mån en sådan finnes, är influerad av naturrättsliga idéer. Att så är fallet i stor omfattning, torde icke kunna förnekas. Icke heller kan det betvivlas, att naturrättsliga idéer haft inflytande på den positiva folkrättens utformning. Vad här betonats är, att man vid diskussioner om folkrättens innehåll måste hålla sig till det område, som utgör den s. k. positiva folkrätten.

För att exemplifiera dessa distinktioner må det tillåtas mig anföra ett exempel. Ingen folkrättsjurist skulle komma på den idén att anse Versaillestraktatens olika bestämmelser vara konklusionerna av ett folkrättsligt resonemang enligt följande schema: Tyskland har genom anfall på Frankrike kränkt folkrätten och påföljden härav är enligt folkrätten de förluster och prestationer, som före-

¹ *Lundstedt* har i sin kritik av folkrättsvetenskapen, *Tiden* 1924, s. 334 ff., Folkrätten och Genèvepolitiken 1924, icke tagit någon hänsyn till vad folkrättsjuristerna själva räkna till folkrätt. Därigenom blir hans kritik, ehuru i sin grundtanke av betydligt intresse, i stora delar förfelad.

skrivas i fredstraktaten.¹ Det fanns inga folkrättsregler, som förbjödo Tyskland att börja krig mot Frankrike, a fortiori icke heller några rättsregler om påföljden av ett sådant angrepp. Men vid fastställande av fredsvillkoren ha medverkat, icke endast sådana faktorer som hänsynen till Frankrikes intressen att kunna ekonomiskt återupprätta sitt land, att återförvärva de kulturellt och ekonomiskt värdefulla provinserna, att vinna säkerhet mot ett nytt krig o. s. v., utan även folkets passioner, i sin tur måhända påverkade av bl. a. naturrättsliga föreställningar. Sedan fredstraktaten i övliga former antagits av vederbörande statsmakter i signatärländerna, utgör den ett internationellt avtal och såsom sådant en grundval för folkrättsliga förpliktelser och rättigheter.²

Lundstedt har emellertid citerat skadeståndsbestämmelserna i Versaillestraktaten såsom uttryck för en folkrättslig deduktion enligt nyss anförda schema. Häremot må först framhållas, att dylika för opinionen avsedda motiveringar i och för sig icke kunna åberopas som bevis för folkrättsvetenskapens hållning. Men för övrigt behöver man inte tolka de ifrågavarande bestämmelserna såsom uttryck för en dylik ohållbar tankegång. Jag kan hänvisa till följande uttalande i det under utgivning varande tyska uppslagsverket *Wörterbuch des Völkerrechts* (Bd I s. 729): "Såsom 'moralisk grund' (*Temperley*) för det rättsliga fastställandet av skadeståndsplikten tjänade Tysklands och dess förbundnas förmenta skuld till världskriget.

¹ Det förefaller emellertid, som om *Lundstedt* i nyss anförda skrifter utgår ifrån, att folkrättsjuristerna föra ett dylikt resonemang.

² Denna tankegång — självfallen för varje folkrättsjurist — trodde jag mig ha med tillräcklig tydlighet utvecklat i min föregående uppsats. Men *Lundstedt* har komplett missförstått mig, *Tiden* 1924, s. 345 f.

Skulden till kriget har dock icke formulerats såsom skuld i rättslig mening eller såsom ett moment (Tatbestands-
 merkmål) i rättslig bemärkelse. I stället ha Tyskland,
 Österrike och Ungern i resp. artiklar i fredsfördragens
 skadeståndskapitel blott i betydelsen av *en etisk-politisk*
princip erkänt sig hava *förorsakat* alla förluster och ska-
 dor och vara ansvariga för alla förluster som 'de allie-
 rade och associerade regeringarna och deras medborgare
 ha lidit i följd av kriget, vilket påtvingats dem genom
 Tysklands och dess förbundnas angrepp'. De tre staterna
 ha alltså endast erkänt sig vara upphovet till de allierades
 förluster och skadorna, men däremot icke erkänt angrep-
 pets rättsstridighet (objektivt rekvisit) eller ens sin skuld
 till världskriget i juridisk-teknisk mening (uppsåt eller
 vållande: subjektivt rekvisit)"¹.

Ett annat exempel. Frågan om Frankrikes "rätt" till
 Elsass-Lothringen var naturligtvis folkrättsligt sett fullt
 klar. Frankrike hade genom freden i Frankfurt avstått
 från dessa provinser och hade intet folkrättsligt anspråk
 på dem vidare. Då Versaillestraktatens text ger uttryck
 för Tysklands skyldighet att gottgöra den oförrätt, som
 begicks 1871 mot Frankrikes rätt och befolkningens i
 Elsass-Lothringen vilja, ligger häri uppenbarligen en av
 Frankrike given moralisk motivering för provinsernas
 återtagande. Självfallet skulle icke någon fransk rege-
 ring ha tänkt sig möjligheten av att t. ex. under ett inter-
 nationellt domstolsförfarande göra gällande ett folkrätts-
 ligt krav på provinsernas återställande. Fredstraktaten
 1919 blev den folkrättsliga grunden för återförvärvet. Mo-

¹ Detta citat, härledande sig från en tysk författare, tjänar
 såsom svar på *Lundstedts* fråga: "Vem mer än prof. Undén skulle
 vilja bestrida, att meningen med denna artikel är att på blodigaste
 allvar fastställa den *folkrättsliga* grunden för Tysklands skyldig-
 het till "Wiedergutmachung" av förluster och skador?"

tiveringen om oförrätten, som nu skulle gottgöras, bör givetvis icke fattas såsom avseende en juridisk oförrätt, en rättskränkning i juridisk mening. Frankrike har aldrig satt i fråga den juridiska giltigheten av Frankfurttaktaten. Den moraliska oförrätten ansågs av Frankrike bestå däri, att Tyskland 1871 med stöd av sin övermakt annekterade ett par av dess värdefullaste provinser, vilkas befolkning hade alltigenom franska sympatier.¹

Överhuvud är det ett abstrakt och opsykologiskt föreställningsätt att tilltro de naturrättsliga idéerna rollen av huvudfaktor vid fredsvillkorens utformande. De segrande staternas ledare skulle nog inte ha funnit det vanskligt att kläda sina krav i en rent utilitistisk motivering och få sina folk med sig genom att exempelvis vädja till det för mänskligheten samfälliga intresset att trygga freden och kväva krigslystnaden hos de besegrade för all framtid. Det gäller om folk liksom om individer, att deras intressen och passioner kunna taga utilitistiska argument i sin tjänst lika väl som naturrättsliga.

II.

Den positiva folkrätten har hittills utgjorts av dels en samling regler, avseende staternas förhållanden under fred, dels vissa föreskrifter om krigförande stats för-

¹ Fransmännen, som voro offer för annexionen, kunde ha skäl att beteckna den såsom omoralisk. Jfr *Malte Jacobsson*, Om statsmoral, 1925, kap. III. Då *Lundstedt*, Tiden 1924, s. 345 f., inlägger i fredstraktatens tal om gottgörelse av en 1871 begången oförrätt den meningen, att det är rättsordningen, som skulle ha kränkts 1871, är detta alldeles godtyckligt. Även från en rent utilitistisk moraläskådning kan en dylik annexion karaktäriseras såsom en oförrätt. Hänvisningen i Versaillestraktaten till den tidigare begångna oförrätten är tydligen avsedd att fästa uppmärksamheten vid det förhållandet, att Frankrike ej nu företog en simpel annexion utan såg sig ha starka och allmängiltiga skäl för återförvärvet.

hållande till neutrala stater och till motståndaren. Men kriget självt har icke behandlats såsom ett "folkrättsligt delikt", fränsett sådana fall då det företagits i trots av en uttrycklig avtalsbestämmelse (t. ex. Tysklands angrepp mot Belgien). Man kan göra den invändningen, att en dylik "rättsordning" är ologisk. Det är riktigt. Men det sammanhänger med att den ännu är så primitiv. Ifall man gör jämförelser med den interna rättsordningens utvecklingsstadier, skall det vara lätt att finna överensstämmelser. En primitiv inre rättsordning kan förete exempelvis sådana inkonsekvenser som å ena sidan en grupp rättsregler angående mindre viktiga förhållanden, å andra sidan frihet för den enskilde att "taga sig själv rätt" i svårare fall även om det skulle gå ut över den andra partens liv.

I den kritik, som Lundstedt riktat mot folkrätten, bestrider han satsen att, enligt folkrättsjuridiken, ett anfalls- krig icke utgör ett folkrättsbrott. Även om det varit psykologiskt möjligt för folkrättslärarna, tillägger han, att före världskriget känna sig såsom representanter för en vetenskap, som hävdade existensen av en så absurd rättsordning, så är det säkerligen ett försvinnande fåtal, som numera skulle själsligen mäka med att vetenskapligt intressera sig för något så i eminent mening torftigt.¹ Kanske man snarare borde lägga resonemanget på följande sätt. Ifall folkrättsjuristernas intresse uteslutande hade riktat sig mot den framtida rättsordning, som kommer till stånd, då ett världens eller Europas Förenta Staters parlament voterat den internationella rättens kodex och upprättat den internationella exekutivmakten, skulle de med fog ha kunnat karaktäriseras såsom fantaster. Då vi för närvarande befinna oss i det läget, att det ena steget efter

¹ Sken eller verklighet i fredspolitik, Tiden 1924, s. 344.

det andra kan tagas mot en mera utvecklad rättsordning, så tillkommer förtjänsten härför i viss utsträckning också folkrättsjuristerna. De ha åtminstone medverkat vid skapandet av den ofullkomliga internationella rätt, som existerar. Deras insatser bestå däri, att de å ena sidan samlat värdefulla upplysningar rörande staternas praxis, å andra sidan försökt att i anknytning till denna praxis formulera generella föreskrifter såsom uttryck för vad den internationella konvensansen bjuder eller rimligen för närvarande kan kräva. Därmed har den folkrättsliga doktrinen i sin mån även påverkat praxis och främjat dess utveckling samt underlättat tillkomsten av internationella överenskommelser med karaktären av kodifikation eller utveckling av tillämpade regler.

Såsom ovan antyddes, bestrider emellertid Lundstedt tillvaron av den uppfattning, som ur folkrättslig synpunkt förlägger kriget bortom rätt och orätt. Han tror, "att man skall få svårt att leta fram en enda folkrättslig författare, som skulle vilja bestrida en sådan fundamental-sats inom folkrätten, som att varje anfallskrig — som icke anses motiverat av 'folkrättsliga' grunder — kränker folkrätten alldeles oberoende av om det också skulle strida mot ett statsfördrag." Det hade inte varit svårt för L. att skaffa sig närmare upplysningar härom i den folkrättsliga litteraturen. Han har nöjt sig med att studera vissa kapitel hos *Oppenheim* och *von Liszt*, men har därvid råkat ut för uppenbar missuppfattning av sina auktorer.¹

Jag skall emellertid här anföra några citat, valda ur högen.

Lawrence, Les principes du droit international, fransk uppl. 1920, s. 342 (ang. skillnaden mellan "rättvisa" och "orättvisa" krig):

¹ Se *Oppenheim* II § 53; v. *Liszt* (12 uppl.) § 56.

"Detta är moraliska frågor, om vilka den moderna folkrätten icke uttalar sig. För denna är kriget ett faktum, som på olika sätt förändrar de legala förhållandena mellan de stridande parterna. Folkrätten lär oss, vilka förutsättningarna för krigstillstånd äro, och undervisar oss om de krigförandes rättigheter och förpliktelser sinsemellan och gentemot de neutrala. Men den uttalar sig icke rörande de rent moraliska frågorna, vilka intogo en så stor plats i de tidigaste författarnas skrifter. Grotius t. ex., som jakande besvarar frågan huruvida krig någonsin kan vara berättigat, ägnar flera kapitel åt att försöka skilja mellan berättigade och oberättigade krigsorsaker. Frågor av denna art ha en utomordentlig betydelse, men de tillhöra moralen och teologin och ha lika litet att göra i ett arbete om folkrätt som en diskussion om äktenskapets moralitet skulle ha i ett juridiskt arbete angående familjerätten."

Strupp, Grundzüge des positiven Völkerrechts, 1922, s. 171 f.:

"... så kan konstateras, att staterna hittills aldrig skilt mellan rättmätiga ("gerechten") och orättmätiga krig i *den* meningen, att de skulle ha ansett de senare folkrättsstridiga ... Icke *krigets* rättmätighet — som ur folkrättslig synpunkt saknar intresse — utan *krigföringen* kräver värdering ur rättslig synpunkt."

Heilborn, Handbuch des Völkerrechts I: Grundbegriffe und Geschichte des Völkerrechts, 1912, s. 23:

"Krigen äro stora, men sällsynta kriser i statslivet. Man har därför jämfört dem med revolutioner, vilka rätten lika litet kan hindra som krig. Visserligen är revolution en av rättsordningen förbjuden och därför ej reglerad rättskränkning, medan folkrätten tillåter krig och binder dess utövande vid bestämda regler. Men såsom sällsynta, stora kriser kunna väl båda betraktas. Möjligheten av krig innebär därför intet intrång i folkrättens giltighet, lika litet som möjligheten av revolution hindrar giltigheten av den konstitutionella rätten."

Marcel Moye, Le droit des gens moderne, 1920, s. 380:

"Varje makt, stor eller liten, har i princip rätt att föra krig..."

Men i stället för att mångfaldiga citaten kan jag hänvisa till akten för Nationernas förbund och till Genève-

protokollet. En av anmärkningarna mot förbundsakten har som bekant varit, att den icke förklarar varje anfalls-krig otillåtet utan inskränker sig till förbud mot krig i vissa noggrant angivna fall. Det kan inte ha undgått Lundstedt under hans studium av Genèveprotokollet, att såsom dess uppgift angivits bl. a. att fylla denna lucka i förbundsakten. I *Politis'* rapport heter det vid art. 2:

"Protokollets allmänna princip är förbud mot angreppskrig. Även om enligt förbundsaktens rättsordning den fordom o begränsade rätten för stater att föra krig inskränkts, är denna rätt dock icke avskaffad: fall finnas, när utövandet av densamma är tillåten; vid sidan av förbjudna krig finnas tillåtna krig.

Hädanefter kommer det att bli annorlunda. I intet fall ha de stater, som undertecknat protokollet, rätt att på enbart eget initiativ påbörja angreppskrig vare sig sinsemellan eller mot en icke signatär-stat, som i förekommande fall åtager sig alla de förpliktelser, vilka signatärstaterna till protokollet iklätt sig."

Av det ovanstående framgår, att anfallskrig icke i och för sig betraktas såsom ett "folkrättsligt delikt". Ett fördrag av den art som Genèveprotokollet hade följaktligen ej endast betytt kodifiering av gällande folkrätt. Lundstedt har följaktligen helt missuppfattat folkrättsjuristernas tankegång. Denna viktiga detalj ur hans kritik är emellertid betecknande. Han har nämligen genomgående konstruerat fram en folkrättsjuridik, för vilken ingen folkrättsjurist skulle vilja ta ansvaret. Karrikeringen av motståndarnas tankegång är så mycket onödigare, som L. ändå har rikliga tillfällen till en befogad kritik från sina utgångspunkter av åtskilligt, som verkligen föres till torgs av folkrättens målsmän.

I syfte att ge en konkret bild av de falska föreställningar, varmed folkrättsjuridiken laborerar, har Lundstedt upptagit den s. k. Korfu-frågan, varom han säger bl. a. följande: Tre italienska officerare, i offentligt upp-

drag utsända till Grekland, ha där mördats av ett antal greker. Härpå fotas en anklagelse mot grekiska nationen, d. v. s. omkring 3 miljoner människor, för att ha kränkt den italienska nationen, d. v. s. omkring 40 miljoner människor. *Ett* led i denna konstruktionsserie utgöres av den gamla läran om staten såsom ett särskilt personligt väsen, upphöjt över individerna. Detta upphöjda väsen anses som sådant ha rättigheter och plikter. Det anses såsom sådant kunna både själv rättsligen bli kränkt och rättsligen kränka andra. Rättskränkningen från Greklands sida anses kräva satisfaktion, för vars erhållande Italien kan bruka maktspråk. Klart är därvid att denna vidskepliga föreställning har sitt upphov i den rättsliga uppfattningen av motsvarande situationer *inom* nationerna: en individ har begått brott mot en annan individ. Därmed anses den senare vara rättsligen kränkt av den förre. Denna rättskränkning rättfärdigar sedan i *moralisk* mening brottslingens bestraffning och skadeståndsskyldighet.

Lundstedt opponerar sig dock inte emot "att en stat i sådan situation som Grekland i Korfuaffären får betala skadestånd till en annan stat". Tvärtom anser han, att en dylik skyldighet ovillkorligen måste ingå i en blivande internationell rättsordning. Men *skälet* är alldeles icke detta, att den ena staten genom politiskt brott förbrutit sig mot den andra staten, utan en regel om skadestånd har här sin förnuftiga grund i syftet att egga ett lands styrelse att med största omsorg söka förhindra, att sådana handlingar begås på dess område.

Variifrån Lundstedt hämtat ingredienserna till sin skildring av folkrättsjuristernas konstruktion av skadeståndsansvaret, säger han inte. Den juristkommitté, vars utlåtande han i detta sammanhang kritiserar, kan inte anklagas

för att ha framlagt en naturrättslig motivering. Vad i folkrättslitteraturen läres om staters ansvarsskyldighet i fall av denna art är ungefär följande. Våldshandlingar, begångna mot utlänningar av enskilda personer, föranleda icke i och för sig någon ansvarsskyldighet för vederbörande stat. Endast om dennas myndigheter uraktlåtit rimliga skyddsåtgärder eller om möjlighet icke beredes till handlingens beivrande inför domstol etc., först på grund av en sådan hållning från statsmyndigheternas sida åsamlar sig staten ansvarsskyldighet. Sålunda yttrar exempelvis *de Visscher*, *La responsabilité des Etats*, 1924, s. 103, efter att ha omnämnt möjligheten av en direkt medskyldighet från vederbörande myndigheters sida i det begångna brottet:

”Men i det stora flertalet fall består kränkningen i en vållad underlåtenhet eller avhållsamhet: 1) Staten i fråga har ej vidtagit de förebyggande åtgärder, som den kunde och borde vidtaga för att hindra de handlingar, över vilka den främmande staten beklagar sig; 2) den har ej vidtagit rättsliga åtgärder gentemot de skyldiga, vare sig enär dess lagstiftning är bristfällig (för vilket staten är ansvarig), eller dess myndigheter försummat att opartiskt tillämpa den; 3) eller slutligen — om det gäller skada som förorsakats utlänningar, vilka ha sitt hemvist inom staten — den har ej låtit dem åtnjuta sådant rättsligt skydd att de kunnat er hålla en passande gottgörelse.”

Denna ståndpunkt, som är den allmänna inom folkrättslitteraturen, är ju något helt annat än det absurda resonemang, som Lundstedt tillskriver folkrättsjuristerna. Givetvis kan det diskuteras, huruvida en skadeståndsregel sådan som den av *de Visscher* formulerade är lämplig eller hur den bör motiveras. Jag är alldeles ense med Lundstedt om, att en skadeståndsregel bör framför allt ha en preventiv funktion. Då L. vänder sig mot en avfattning, som låter skadeståndsplikten bero av ”fel” eller ”försum-

melse" från statens sida, må framhållas, att han i sin kritik utgår från att en sådan regel vilar på en naturrättslig tankegång, vilket emellertid inte behöver vara fallet. En internationell domstol, som får att döma i en affär av denna art, bör kunna, utan några som helst naturrättsliga förirringar, bedöma huruvida den stat, på vars område brottet blivit begånget, avsevärt sänker sig under civiliserade staters standard ifråga om polis- och domstolsskydd etc. åt utlännningar. (Att denna nivå i sin tur kan påverkas av den praxis, som följes vid behandlingen av skadeståndsanspråk, är uppenbart.)

En sådan skadeståndsregel, som den nyss anförda, bör just ha den effekt, som Lundstedt själv anser vara den väsentliga, nämligen att stimulera vederbörande till vissa ansträngningar, att framtvinga en viss minimistandard i angivna avseenden. Att däremot göra regeln strängare, såsom L. ifrågasätter¹, skulle medföra olidliga förpliktelser och sannolikt ha till följd, att regeringarna i största utsträckning vägrade utlännningar tillträde till sina territorier.

En av de absurditeter, som folkrättsjuridiken enligt Lundstedt begåvat oss med, är distinktionen mellan rättsliga och politiska (bättre: intresse-)tvister. Hans dom över denna gruppering lyder i sin lakoniska korthet så:

"Eftersom det uppenbarligen ej finns någon internationell *rätt* utom i de juridiska författarnas inbillning, kan det inte finnas några rättstvister, ej heller kan i verkligheten sagda motsättning existera."

Här har alltså en domstol upprättats, med uppgift att döma i "rättstvister", och här ha skiljedomsavtal i stor

¹ Se Vägen till fred, s. 46. I sitt engelska arbete s. 168 tycks L. ha modifierat sin ståndpunkt och i själva verket kommit till ungefär samma resultat som den av honom så förkättrade juristkommitté, vilken uttalat sig i ämnet.

utsträckning slutits, byggda på den principen att rättstvister skola hänskjutas till domstol, andra tvister till medlingskommissioner, och nu visar det sig, att distinktionen icke existerar, att den är "a sheer nothing". Och bevisföringen? Jo, de juridiska synpunkterna, som skulle ligga till grund för dömande i rättstvister, äro identiska med de ekonomiska och moraliska och sociala, vilka skulle bestämma intressetvisternas avgörande.

Felet i Lundstedts kritik ligger i öppen dag. Han skiljer inte mellan den lagstiftande och den dömande verksamheten, mellan den allmänna regeln och det individuella fallet. Vid uppställandet av en allmän regel är det sociala, ekonomiska m. fl. synpunkter, som skola vägas mot varandra. Men då domstolen har att tillämpa regeln i ett enskilt fall, är dess prövningsrätt i hög grad begränsad. Intresset av regelns upprätthållande förhindrar hänsynstagande till det individuella fallets alla nyanser.

Ifall två stater ha ingått ett avtal och tvist uppstår om avtalets tillämpning i ett konkret fall, är det en "rättstvist", vid vars avgörande domstolen ej kan inlåta sig i diskussion om avtalets lämplighet ur ekonomiska, sociala och andra synpunkter. Vikten av att man kan lita på ingångna avtals upprätthållande är så stor, att hänsynen härtill i allmänhet måste överskugga hänsynen till att i det föreliggande fallet en annan lösning tilläventyrs hade tett sig lämpligare. Men om ingen allmän regel existerar, kan en skiljedomstol, ifall den fått sig avgörandet anförtrött, fritt väga de olika intressen, som i det enskilda fallet ha betydelse.

Jag har alltså svårt för att tro, att Lundstedt inte uppfattat skillnaden mellan t. ex. en territoriell tvist, där staterna ha olika uppfattningar om tolkningen av en ingången traktat (rättstvist), och en dylik tvist, där någon

rättsgrund icke finnes, utan parterna överlämnat till skiljedomstolen att avgöra områdets öde efter fri lämplighetsprövning. Skulle det vara svårare att förstå denna distinktion inom folkrätten än inom andra rättsområden? Man brukar som bekant skilja mellan rätts- och intrestvister i förhållandet mellan arbetare och arbetsgivare, allteftersom striden rör tolkningen av ett gällande kollektivavtal eller t. ex. innehållet i ett blivande avtal. Denna distinktion vilar uppenbarligen på en förnuftig tanke, ehuru det kan vara vanskligt att utföra tankegången till fullt begreppsmässig precision, tillåtande en skarp gräns mellan de olika kategorier, som åsyftas.

Ifall Lundstedt hade sökt komma under fund med den konkreta innebörden av den ifrågavarande grupperingen av tvister enligt folkrättsjuristernas egen uppfattning, i stället för att konstruera åt sig en overklig bild av deras åskådning, hade hans kritik kunnat få en mer positiv inriktning.

III.

Ifall någon går till studiet av folkrätten i syfte endast att göra de rikast möjliga fynd av naturrättsidéer, ligger det nära till hands och är sålunda förklarligt, att han tycker sig finna naturrättsliga reminiscenser överallt. Lundstedts kritik av juridiken ger till överflöd exempel på, hur upptäckarivern leder honom att misstänka naturrättsidéer i de oskyldigaste juridiska begrepp. Såsom naturligt är, kan L. icke för egen del undvara bruket av begreppen "rättighet", "ansvarighet" o. s. v., men han anser sig böra uttryckligen urskulda sig härför och anför följande förklaring till sitt språkbruk (Superstition etc. s. 158, noten):

"I syfte att undvika varje missförstånd, tar jag mig friheten påpeka följande. När jag i denna bok har använt sådana ord som

Internationell rättsordning

'rätt', 'förpliktelse', 'ansvarighet' och 'äganderätt', har jag gjort så för korthets skull. I verkligheten existerar ingen 'rättighet', ingen 'förpliktelse', ingen 'ansvarighet' och ingen 'äganderätt' i ordens vanliga mening. Jag har använt orden i fråga endast såsom angivande situationer, i vilka vissa handlingssätt följas av vissa rättsverkningar. Min uppfattning då jag begagnar dessa uttryck framgår klart från min framställning här ovan under rubriken 'Civil law', och i synnerhet under 'The law of contract' och 'The idea of right'."

Det borde dock inte förmenas andra juridiska författare att begagna samma språkbruk, utan att därför miss-tänkas inlägga i dessa termer en ursprunglig, mera substantiell betydelse än vad Lundstedt själv gör.

Överhuvud är det emellertid en tendens hos Lundstedt att förstora och skärpa motsättningen mellan sin egen ståndpunkt och andras. Den motivering, som han exempelvis trott sig konstatera hos folkrättsjuristerna för en skadeståndsskyldighet vid vissa fall av "folkrättskränknin-gar", är enligt hans mening icke blott naturrättslig vid-skepelse utan också utslag av en åskådning, som har den mest ödesdigra praktiska betydelse för de internationella förbindelsernas framtid. Därmed vill L. emellertid alls icke ha bestritt ändamålsenligheten av ett skadestånds-ansvar i de angivna fallen, ehuru på andra grunder. En verklig folkrätt kan icke uppkomma, menar han vidare, förrän vi ha en internationell lagstiftande myndighet, in-ternationella domstolar och internationell exekutivmakt. Men försöken att partiellt realisera dessa höga och av-lägsna mål mötas med all möjlig misstro. Hans grund-sats är: intet eller allt. Vägen mot den internationella rättsordning, som är målet, antyder han i överskriften till sista kapitlet i den engelska boken så: Fram mot en världs-social anda!

"Så visst som det är, att det *nationella* samhället vilar på den allmänna sociala anda, som utbildats tack vare rättsordningens

uppehållande och dess förmåga att gripa fatt i den allmänna moralen, så visst är det också, att aldrig skall ett *världssamhälle* kunna uppstå, förrän folken börja besjålas av en världssocial anda, som trycker ned den eljest naturliga instinkten att hävda det egna intresset utan hänsyn till följderna därav för andra. En nödvändig sak för ernående av en sådan allmänanda är, att den naturrättsliga vidskepligheten åtminstone inom statsledningarna i görligaste mån utrotas... Därför måste omedelbart krävas, att inom N. F. (Nationernas förbund) en energisk upplysningsverksamhet igångsättes i detta för hela mänskligheten betydelsefulla ämne... I stället för att, såsom nu gjorts, börja i galen ända och inrätta 'domstolar', vilka skola döma efter en blott i fantasin given rättsordning, och i stället för att stifta ett fördrag mellan staterna, som — tack vare dess baserande på rättsliga chimärer — förr eller senare skall frammana en ny världsbrand, gäller det att söka ena sig om vissa grundlinjer för de mellanfolkliga förhållandena, linjer, som tillvarataga synpunkter, vilkas hävdande är av obestriddig nytta för samfärdseln mellan folken. Tillämpningen av en sådan ordning kunde med skäl anförtras åt en internationell domstol... Fullt önskvärda garantier för en fredlig organisation av folken kan dock endast ernås genom inrättandet av ett världsparlament, varmed följer, att den civiliserade världens länder underkasta sig en över dem stående enhet, d. v. s. att de verkligen bindas tillsammans i ett statssystem, på samma sätt ungefär som småstaterna i U. S. A. äro förenade. Kanske böra vi dock som en etapp på den vägen först tänka oss ett Europas och Amerikas Förenade stater... Och orubbligt står det fast, att den fred mellan folken, som uttryckes i parollen 'Aldrig mera krig!', den skall endast kunna blomstra på suveränitets- och de övriga naturrättsföreställningarnas grav." (Folkrätten och Genèvepolitiken s. 72.)

Överhuvud synes ingenting vara användbart av den existerande folkrätten. Och den utrikespolitik, som inspireras av dess anda, kommer under samma fördömlse.

"Helt I må det nye ville, —
 alle rådne værkers rømning, —
 før den store tempelhal,
 rejses, som den bør og skal!"

Inom vetenskapens värld må det vara hänt med denna radikala nybyggeranda, ehuru jag tror, att mer skulle vinnas med ett annat tillvägagångssätt. Tillämpad på utrikespolitiken är metoden icke utan sina risker, såsom också nogsamt framgår av Lundstedts utrikespolitiska reflexioner. Medan den kritiska delen av programmet är klart utformad, lämnas för det positiva arbetet helt vaga anvisningar. Skapandet av en "världssocial anda" bland deltagarna i byggnadsverket skulle dock kunna draga ut på tiden och den nya tempelhallen tills vidare förbliva en plan allenast i arkitektens idévärld. Inför denna möjlighet förtjänar det kanske att närmare och mera konkret undersökas, huruvida inte de anspråkslösa byggnadsverk, som redan finnas, kunna med fördel användas och fullkomnas, trots att de tillkommit utan fullt fackmässiga ritningar och beräkningar.

SUVERÄNITETSBEGREPPET

UNDER DEN offentliga diskussion, som i vårt land föregick statsmakternas ställningstagande till frågan om vårt inträde i Nationernas förbund, uttalade sig också en berömd upptäcktsresande, som emellanåt brukar utsträcka sina forskningsfärder till utrikespolitikens okända land:

"Hittills ha vi genom hela vår historia, även i onda tider, stått med någorlunda rak rygg, och i stolta tider med högburet huvud. Sedan folkförbundets portar slagits i lås bakom oss, är vår historia som självständig stat slut, och för framtiden fogas våra öden av andra. Vår historia blir en liten flik av ententens, målet för vår tillvaro att bidra till fredsvillkorens obrottsliga uppfyllande, d. v. s. Tysklands slående i järn och kvarhållande i hopplös trældom.

Dock, den dagen skall också randas en gång, då folkförbundet ramlar sönder i småbitar. Kanske vårt gamla rike då återvinner sin självständighet! Ett sorgligt minne skall likväl dämpa glädjen i den nya frihetens soluppgång. Ty skammen att ha varit med i folkförbundet kan aldrig glömmas. Till evärdelig tid och outplänligt står den skriven på våra hävders blad."

Detta utbrott i födelsedagsstämning — artikeln skrevs i N. D. A. till d:r Hedins 55-årsdag — anföres icke här i syfte att ställa vår ryktbare landsman till räkenskap för hans politiska spådomar. Det vore orättfärdigt mot en så generös natur. Men det suveränitetsbegrepp, som i uttalandet hävdas med teatraliska åthävor, finner man i själva

verket icke så sällan utgöra den yttersta grunden för betraktelser rörande möjligheten av en internationell rättsordning. Före världskriget var det icke ovanligt, att politiker, kanske mest i storstaterna, motsatte sig varje form av mera utsträckta skiljedomsfördrag, såsom innebärande ett olidligt eller ovärdigt intrång i den nationella suveräniteten. Då exempelvis schweiziska regeringen 1904 framställde förslag till tyska regeringen om en skiljedomsstraktat, avstyrktes ett sådant avtal kraftigt — enligt vad Schücking berättat under en riksdagsdebatt — såväl av den tyske representanten i Bern som av utrikesministern i Berlin. Motiveringen var att ett skiljedomsavtal med Schweiz vore ägnat att minska edsförbundets respekt för sin mäktige granne, och att Tyskland måste gentemot Schweiz göra gällande hela tyngden av sin maktställning, vilket efter skiljedomsavtalets ingående icke vore möjligt. Åtskilliga stater avböja alltjämt att ingå generella skiljedomsavtal, genom vilka de på förhand skulle binda sig att låta tvisten avgöras av den fasta Haagdomstolen eller av skiljedomsstol. Möjligheten att genom anslutning till den s. k. fakultativa klausulen i stadgan för Haagdomstolen godtaga dennas behörighet i alla rättstvister utan undantag har hittills icke begagnats av på långt när alla medlemmar av folkförbundet. Under den engelska imperiekonferensen 1926 avvisades tanken på det brittiska rikets anslutning till nämnda klausul, och England under-tecknade icke heller i samband med Locarno-uppgörelsen något sådant skiljedomsavtal, som de övriga Locarnomakterna sinsemellan enades om. Den livliga debatten i Förenta staterna om dess anslutning till stadgan för Haagdomstolen gällde icke den fakultativa klausulen. Att Förenta staterna skulle antaga *obligatoriskt* skiljedomsförfarande i rättstvister var ej ens ifrågasatt.

Det är också uppenbart, att en mellanstatlig rättsordning måste lägga vissa band på de särskilda staterna, liksom en inomstatlig rättsordning pålägger individerna ett visst mått av tvång. Men ett dylikt intrång i den hittillsvarande suveräniteten är icke någon olycka, som måste undvikas. Det är inte längre möjligt att betrakta de nutida nationalstaterna såsom ett slags evighetsväsen, med suveräniteten som främsta attribut och utan annan bestämmelse än hävdandet av sin egen tillvaro och makt. En så primitiv statsmoral och statspsykologi är oförenlig med de tendenser till internationellt samarbete och samverkan, som i nutiden göra sig gällande på alla andra områden av andlig och materiell kultur. Det är för övrigt en relativt kort tid, som den nutida nationalstaten och även den nutida exklusiva nationalkänslan har existerat.

I en intressant uppsats av *Heckscher* i Svensk Tidskrift 1925 om "En överstatlig rättsordning" uttalar författaren, att en *mellanstatlig* rättsordning, sådan den tänktes i Genèveprotokollet av 1924, icke skulle bli tillräckligt stark. Men han vill därför icke uppgiva tanken på ett internationellt rättssamhälle. Tvärtom understryker han med styrka såväl nödvändigheten som möjligheten därav och hänvisar till "det heliga romerska riket av tyska nationen" såsom ett intressant historiskt exempel på en rättsordning, som intagit en viss mellanställning mellan statlig och mellanstatlig. "Nu finns det många — framhåller han — som anse att ... den oföränderliga människonaturen nödvändigt och evigt måste leda till det allas krig mot alla, som vi känna till. Men då möter man det ofrånkomliga faktum, att alldeles samma och följaktligen lika skröpliga människor leva på ett helt annant sätt inom staterna, och därmed är talet om människonaturen

som hinder för bättre utomstatliga förhållanden så tämligen vederlagt; efter alla märken att döma beror det då på samhällsorganisationen, att de utomstatliga förhållandena se ut som de göra. Ingen påstår visserligen, att förhållandena inom de särskilda länderna äro idealiska, och sannolikt komma de aldrig heller att bli det; men icke desto mindre bestrider knappast någon, att samhällstillståndet är bättre *inom* ett land än *mellan* länderna. Menar någon motsatsen, blir den logiska konsekvensen att arbeta för våld mellan individerna på samma sätt som nu mellan staterna, men vi andra måste med samma nödvändighet sträva i motsatt riktning." Heckscher påpekar emellertid svårigheten att bilda en effektiv organisation endast på obestämda löften av staterna-medlemmarna att i händelse av angreppskrig "lojalt och effektivt" lämna understöd åt den angripna staten. Inte ens en armé under enhetlig ledning skulle enligt Genèveprotokollet bildas av de kontingenter, som staterna ville sända. Han förbiser icke, att en avsevärd nedskrivning av de särskilda staternas militärväsen var ett led i det system, som Genèveprotokollet upptog, men finner tydligen att den tilltänkta nedrustningen icke var tillräckligt radikal. De särskilda staternas rustningar böra ju helst vara helt obetydliga, om den internationella organisationens maktmedel skola få en avgörande betydelse.

Förklaringen till att man ej vågat realisera tanken på en verkligt effektiv mellanstatlig rättsordning finner Heckscher i två omständigheter: man tilltror icke förbundet nog opartiskhet och objektivitet att rätt utöva makten över världens fred, och man är ej ens under förutsättning av dess fullkomliga opartiskhet villig ställa staterna under en dylik högsta politisk myndighet. Den sista förklaringsgrunden synes avse det förhållandet, att en stor armé i

N. F:s händer skulle med hänsyn till staternas olikhet i makt och storlek innebära frestelser för den ena eller andra stormakten att tillskansa sig världshegemonin. För att komma ur detta dilemma ser Heckscher ingen annan väg än "överstatlig" i stället för en "mellanstatlig" rättsordning. Han tänker sig organisationen så omformad, att de handlande personerna uppträda i möjligaste mån fria från nationella fördomar och intressen och självständiga gentemot sina egna regeringar. Bland närmaste praktiska åtgärder ifrågasätter han inmängandet av "överstatliga" moment i förbundets organ, i utskott och kommissioner av varjehanda slag. Han tänker sig exempelvis en förbunds församling, vid sidan av den nuvarande, utgången från medborgarna och icke från regeringarna. I förbunds församlingen komme då likartade meningsriktningar och intressen (t. ex. arbetarrörelsens representanter!) att finna varandra tvärs över statsgränserna, och mångfalden av varandra korsande och stödjande intressen skulle inom förbundet liksom inom staterna öka möjligheten av en opartisk prövning. Dessutom anser han att varaktigt samarbete på tvären mot statsindelningen skulle skapa en "esprit de corps" av universell prägel. Den som betvivlar förekomsten av sådana faktorer bör studera, säger han, hur samhörighetskänslan exempelvis i Förenta staterna växte upp först efter unionens tillkomst och avlöste bittra, tidtals skenbart oövervinnerliga motsatser mellan staterna; eller man bör betänka, hur det nuvarande Tyska riket kunnat hålla ihop efter att dess olika stater varit i krig med varandra några få år före dess uppkomst.

Heckscher väjer inte för invändningen, att staternas suveränitet på detta sätt inskränkes. Det är en ren omsägning, framhåller han, att varje band på de enskilda staternas handlingsfrihet upphäver deras suveränitet i

detta ords absoluta betydelse av fullständig frihet från hänsyn till annat än den egna viljan. "Men ett sådant suveränitetsbegrepp saknar och har i alla tider saknat förbindelse med verkligheten, ty den mänskliga sammanlevnadens villkor är hänsyn till andra, och ingen stat har någonsin kunnat undgå att känna sin begränsning. Om en fast överstatlig ordning ersatte dylika nödtvungna hänsyn till andra stater, så gjorde den alltså icke blott icke i och för sig någon skada utan medförde rent av mer verklig självständighet än många nominellt suveräna stater nu åtnjuta."

Många av Heckschers anmärkningar äro slående riktiga. Den som haft tillfälle att på nära håll följa handläggningen av frågor i Genève, måste ha fått ett starkt intryck av, i vilken grad representanterna vanligen känna sig bundna av sitt lands eller sina regeringars intressen. De äro ju också i många fall officiella ombud och ha att utan vidare följa instruktioner från sina regeringar. Men det bör också beaktas att det är ett livsvillkor för folkförbundet, att dess rådslag inte förvandlas till meningsutbyten mellan personer, som representera blott sig själva och vilkas uttalanden deras regeringar icke känna sig bundna av. Det har varit ett befogat önskemål från många håll i Genève, att utrikesministrarna personligen skulle infinna sig till rådets och församlingens möten, just för att staterna måtte företrädas av den ansvariga utrikesledningen. Så har ock i allt större utsträckning skett och därmed har vunnits, ej blott att förhandlingarna i Genève fått större betydelse, utan även att bättre förutsättningar skapats för uppgörelser i samförstånd av ömtåliga frågor. När Barthou såsom franskt ombud vid Genuakonferensen utsattes för övertalningsförsök i en fråga, viftade han avvisande med den bunt telegram, in-

nehållande Poincarés instruktioner, som hade anlänt under dagens lopp. Briand såsom fransk utrikesminister och tidvis konseljpresident har under Genève-förhandlingarna haft helt andra möjligheter att medverka till positiva resultat. Men det vore säkerligen till gagn, om rådets behandling av en akut tvist regelmässigt föreginges av ett undersöknings- och helst förlikningsförfarande inför personer, som stode oavhängiga gentemot sina regeringar. Denna synpunkt har tillgodosetts i viss utsträckning genom de många konventioner, som numera slutits rörande förlikningsförfarande inför särskilda nämnder, vilket system ju de nordiska staterna särskilt arbetat för. Stundom har också rådet självt funnit det erforderligt att använda en opartisk kommission till förberedande av en lösning. Så skedde t. ex. i Mosul-frågan och i Memel-frågan.

Det absoluta suveränitetsbegreppet kan ock uppluckras genom andra faktorer. En del spörsmål, som tidigare ansetts vara "inre frågor", d. v. s. varje stats egna angelägenheter, vilka andra stater ej ha någon rätt att blanda sig i, förvandlas genom folkrättens utveckling till "internationella frågor". Det mest betydelsefulla steget på denna väg är väl tillkomsten av ett internationellt minoritetsskydd. I allmänhet har det förr ansetts vara en "inre" fråga, hur en stat behandlat minoriteter av annan nationalitet eller religion. Det har i förbigående sagt sitt intresse för oss svenskar, att såsom ett av de första data i det traktatsgaranterade minoritetsskyddets historia nämnes freden i Oliva 1660 mellan Sverige, å ena sidan, och Polen jämte kurfursten av Brandenburg å den andra.¹⁾ Sverige åtog sig bl. a. att i det förvärvade Livland respek-

¹⁾ Westfaliska freden 1648 innehöll dock vissa ansatser i samma riktning.

tera befolkningens katolska religion. Från senare tid äro att anteckna, förutom de traktater varigenom Turkiet åtagit sig förpliktelser i avseende å den kristna befolkningens religionsfrihet, de minoritetsregler som stormakterna pålagt Balkan-staterna tid efter annan. Berlinkongressen 1878 föreskrev sålunda religiös, politisk och rättslig likställighet åt minoritetsbefolkningen inom dessa länder. Det var dessa stadganden, som blevo förebilden till minoritetstraktaterna efter världskriget. Men något nytt tillkom. Kontrollen över traktaternas efterlevande överlämnades åt en permanent organisation, åt folkförbundets råd. Tidigare hade någon effektiv kontroll icke varit möjlig. Bestämmelserna hade stått än under stormakternas samfällda skydd än under en viss stats kontroll, och ingripande hade kunnat ske endast i extrema fall. Fortfarande är dock minoritetsskyddet ingalunda allmänt. I främsta rummet är det de nybildade staterna, som bundits vid dessa förpliktelser. Härjämte ha vissa andra länder, vilkas territorier fått en avsevärd ökning genom freden, förpliktigats åtaga sig motsvarande skyldigheter.

I sådana gränstrakter, där folksplittringen omöjliggör en gräns, som tillgodoser nationalitetsintressena, medför tillkomsten av ett internationellt minoritetsskydd, att de oundvikliga olägenheterna av vilken som helst dragning av gränsen mildras. I samma riktning verka vissa speciella överenskommelser, varigenom minoriteternas rättsläge tryggas genom längre gående traktater. Exempel på sådana ytterligare begränsningar i vederbörande stats suveränitet över minoriteter erbjuda traktaterna om Ålandsöarna, Memel, Över-Schlesien.

Andra exempel på frågors internationalisering och därmed på beskärning av staternas suveränitet äro avtalen om transitering och överhuvud om den internationella

trafiken, varigenom det ena landet ej skall kunna stänga sina trafikleder för ett grannland, såsom stundom tidigare skett. Vissa floder och andra vattendrag ha förklarats internationaliserade. Den arbetsorganisation, som är en gren av N. F. och vars organ i sin sammansättning uppvisa åtskilliga "överstatliga" drag, söker uppnå en viss traktatsenligt garanterad standard i fråga om arbetsvillkoren. Även detta är ett område, som förut varit helt underlagt den nationella suveräniteten. I år sammanträder i Genève en ekonomisk konferens, som skall förberedsevis dryfta vissa allmänna ekonomiska frågor, däribland även tullfrågan. Att de höga tullmurarna väsentligen bidra till ländernas avstängning från varandra är påtagligt.

En annan svensk författare, docenten *Herlitz*, har nyligen (*Statsv. Tidskrift* 1927), i anslutning till en studie över mandatsystemet, gjort en liknande iakttagelse som Heckscher om suveränitetsbegreppets omvandling:

"Dessa förhållanden äro invecklade, svårbestämda, oklara, det är sant. Men i grund och botten stå de i bästa samklang med allmänna utvecklingstendenser — på gott och ont, det bör starkt understrykas — som under senare tid gjort sig gällande och särskilt efter världskriget påkalla den största uppmärksamhet. Staternas handlingsfrihet inskränkes i stigande grad genom förpliktelser av mångahanda slag. Man avlägsnar sig mer och mer ifrån det, som varit det nittonde århundradets särmärke: den fulla statssuveräniteten, och glider in i föreställningskretsar, som behärskat äldre skeden av mänsklighetens historia: idén om staternas förpliktelser gentemot varandra och gentemot intressen, som uppfattas som stående över dem."

Allt som kan minska betydelsen av de politiska gränserna är i längden ägnat att främja freden. Om gränsmurarna inte göras så höga, blir kravet på en flyttning av murarna mindre kraftigt. Fri samfärdsel, fri handel,

Internationell rättsordning

fritt överskridande av gränserna, samma friheter för minoriteterna som för det egna folket och garantier för att deras kultur icke kväves, en internationellt garanterad standard av social lagstiftning — och illa dragna gränser bli ej längre till samma fara för freden som förr. Därest gränsernas betydelse i en framtid minskas, därest besittningen av ett område med främmande folkelement medför avsevärda förpliktelser för den besittande staten, skola jämkningar av sådana gränser inte ens förefalla såsom livsfrågor för staterna utan kunna ske genom fredlig uppgörelse. Uppfattningen att den territoriella reglering, som skett efter världskriget, icke är tillräckligt ändamålsenlig för att en internationell rättsordning skall kunna grundas därå, visar sig fördenskull utgå från ett alltför absolut suveränitetsbegrepp. Det tillägges gränserna en betydelse för all framtid, som de icke nödvändigtvis behöva ha. Det tages inte hänsyn till möjligheten att på nya vägar komma till rätta med otillfredsställande gränser och särskilt att bereda minoriteterna en tryggad ställning inom de länder, där de nu befinna sig. Man har räknat med det gamla suveränitetsbegreppet, enligt vilket en hel befolkning kunde, på ett maktbud av överheten, avnationaliseras, utan att en sådan process angick världen utanför.

I den internationella organisationen av arbetarklassen och den solidaritetskänsla, som utbildats mellan olika länders arbetare, ha vi också en betydelsefull faktor vid uppluckrandet av det nationella suveränitetsbegreppet. Arbetarklassens självständiga uppträdande i internationell politik är ett "överstatligt" moment av allt större vikt, kan man hoppas, för den internationella rättsordning, som är under bildande.

SANKTIONSPROBLEMET

DET VAR ett steg av största principiella vikt som togs, när i akten för Nationernas förbund inskrevs förpliktelsen för medlemmarna att deltaga i "sanktioner" mot en fredsbrytande stat. Härmed erkändes, att det måste sättas makt bakom deklarationerna om "tryggande av fred och säkerhet", om "iakttagande av den internationella rättens principer" m. fl. programpunkter i förbundsaktens inledning. Den tanken hade under ett tidigare stadium av världskriget haft vidsträckt anslutning i Amerika. Presidenten Wilson hade, innan Förenta staternas inträde i kriget, gjort propaganda för idén om en fred, "garanterad av mänsklighetens organiserade makt". Från andra håll åter betraktades utan tvivel sanktionssystemet mera såsom inbegreppet på ententens fortbestånd i folkförbundets skepnad. Krigsfaran för den närmaste framtiden måste komma från de besegrades hämndlystnad. Alltså gällde det att förena alla goda krafter mot denna fara. Det nya förbundet skulle i verkligheten utgöra ett bålverk mot revanschkriget.

Även fränsett denna brytning av olika motivlinjer, var det oundvikligt, att sanktionssystemet blev något halvgånget, som endast föga liknar det maktsystem, som upprätthåller staternas inre rättsordningar. Det internationella rättssamhället skapas ej på en dag. Det uppstår ej

såsom en fågel Fenix ur världskrigets aska. Vilken stat skulle omedelbart vara beredd att utan förbehåll ställa all sin makt i det nya förbundets tjänst?

Under de gångna åren ha framställts många förslag i syfte att stärka sanktionssystemet. Därvid ha olika sidor av den nuvarande ordningen diskuterats och gjorts till föremål för kritik. Särskilt har, i samband med avrustningsproblemets behandling, från åtskilliga håll gjorts gällande, att sanktionssystemet borde förlänas större effektivitet genom bestämda utfästelser om militär hjälp vid fredsbrott, åtminstone vissa stater emellan. Under flera år behandlades — såsom ett led i avrustningsproblemet — planen om en "allmän garantitraktat", vid sidan av förbundsakten, vilken traktat dessutom skulle kompletteras genom ett system av partiella militärallianser. Sedan kom Genève-protokollet, som väl vilade på samma tankegång som den påtänkta garantitraktaten, men i skilda avseenden åsyftade en utveckling av denna till ett instrument, som skulle kunna användas uteslutande i rättsordningens tjänst. Bland annat infogades nu i systemet ett mera utsträckt skiljedomsförfarande. *Nedrustning, skiljedom, trygghet* var den trilogi, som Genève-protokollet byggde på, varvid "trygghet" betecknade ett mera utbildat sanktionssystem än det som innehölls i förbundsakten. Genom Locarno-avtalen leddes denna politik in i en annan fåra. Man släppte tills vidare nedrustningen såsom villkor för sanktionernas stärkande, men behöll av den ursprungliga trilogin "skiljedom och trygghet" — ehuru i begränsad omfattning. De militära utfästelser, som ha gjorts i Locarno-avtalen, gälla endast de stater inbördas, som tagit del i avtalen, och avse endast vissa bestämda krigsfall. Det är eventualiteten av krig mellan Tyskland och dess västra grannländer, Frankrike och

Belgien, som behandlats i det viktigaste avtalet: "Rhen-pakten". Den genom Versaillestraktaten skapade tyska västgränsen bekräftas och garanteras högtidligen av grannstaterna själva. England och Italien utfästa sig dessutom att i händelse av angrepp vid denna gräns bispringa den anfallna staten, vilken denna än må vara. Locarno-avtalen beteckna emellertid ett förstärkande av sanktionssystemet icke endast genom dessa militära utfästelser. De utgöra en milstolpe i utvecklingen av Nationernas förbund därutinnan, att Tysklands inträde sammanknöts med uppgörelsen, och att denna ej fick karaktären av en allians mellan vissa stater, riktad mot andra. Vidare tillägges N. F:s råd viktiga funktioner i avseende å det militära ingripande, som utfästes. Därest en av kontrahenterna anser att fredsbrott ägt rum eller överträdelse skett av art. 42 eller 43 i Versaillestraktaten angående förbud mot militära åtgärder i den demilitariserade Rhen-zonen, skall frågan i första hand hänskjutas till rådet, som konstaterar huruvida överträdelse föreligger. I fall av "flagrant kränkning" förbinda sig visserligen de avtalsslutande parterna till omedelbart ingripande, "så snart vederbörande makt övertygat sig om, att kränkningen utgör en icke provocerad angreppshandling och att omedelbara åtgärder äro av nöden med hänsyn vare sig till, att gränsen överskridits eller att fientligheter öppnats eller stridskrafter sammandragits inom den demilitariserade zonen". Men Nationernas förbunds råd skall dock fortfara med sina undersökningar och tillkännagiva resultatet därav. "Parterna förbinda sig att i dylikt fall handla i enlighet med sådana av rådet givna rekommendationer, vilka antagits enhälligt, med frånräknande av de röster, som avgivits av ombuden för de i fientligheterna inblandade parterna".

Locarnouppgårelsen, vilken tillika innefattade vittgående förliknings- och skiljedomsavtal mellan Frankrike—Tyskland, Belgien—Tyskland, Polen—Tyskland och Tjeckoslovakien—Tyskland, har sålunda åsyftat en utbyggnad av förbundsaktens sanktionssystem. De militära alliansavtal, som tidigare funnos mellan Frankrike—Polen och Frankrike—Tjeckoslovakien, blevo samtidigt förändrade till närmare överensstämmelse med den nya modellen. Även i några "garantiavtal" av senare datum ha utfästelserna om militär hjälp anknutits till Nationernas förbunds sanktionssystem och utformats såsom ett komplement till detta. De i Genève förda diskussionerna om stärkande av sanktionssystemet genom förpliktelser för medlemmarna till militärt ingripande torde tills vidare ha avslutats. England har genom Rhen-pakten gjort ett preciserat åtagande och torde icke vilja överskrida det så angivna måttet. Men om alltså denna sida av problemet fått en lösning genom Locarno-uppgörelsen återstå andra sidor, som för närvarande undersökas med all iver, t. ex. de ekonomiska sanktionerna och sättet för deras bringande i verksamhet.

En fråga av grundläggande betydelse för sanktionssystemets användbarhet överhuvud rör metoden att avgöra vem som är angripare. Enligt förbundsakten i dess nuvarande gestalt gäller härom följande.

Det tillkommer varje stat att själv avgöra, huruvida inledda fientligheter innebära överträdelse av förbundsaktens bestämmelser och vem av två stridande parter först har gripit till krig och fördenskull bör drabbas av sanktioner. Förbundets medlemmar ha åtagit sig att tillgripa ekonomiska sanktioner, när de finna att ett fredsbrott av nyssnämnda art är för handen. Men sålunda äro de icke skyldiga att t. ex. rätta sig efter rådets anvis-

ningar i dessa avseenden. Det finns icke en gång några bestämmelser om formerna för rådets beslut, när den stat skall utpekas, vilken skall drabbas av sanktioner. Det föreskrives dock, att rådet skall utfärda "rekommendation" i avseende å de militära styrkor, varmed förbundets medlemmar skola bidra till avvärjande av angreppet. Dessa rekommendationer böra enligt förbundsaktens allmänna regler vara enhälliga och en stat, som eljest ej har säte i rådet, bör enligt art. 4 i akten ha rösträtt när frågan om dess egna insatser skall behandlas. Enligt ett tillägg till förbundsakten, som antogs å 1921 års församling, men aldrig ratificerats och såhunda ej trätt i kraft, skall rådet uttala sig om, huruvida en stat brutit mot förbundsakten, och härvid skall hänsyn ej tagas till rösterna från de stater, som anklagas för att ha begått fredsbrottet, eller som äro föremål för detsamma. Vidare föreskrevs i detta tilläggsförslag, att rådet skulle meddela staterna vilken tidpunkt rådet ville föreslå för de ekonomiska sanktionernas igångsättande.

De nu framställda reglerna äro tydligen föga överensstämmande med ett verkligt sanktionssystem, ställt i en internationell rättsordnings tjänst. Också har det icke saknats förslag om deras ersättande med mera preciserade anvisningar. Särskilt diskuterades denna fråga livligt under förhandlingarna om Genève-protokollet, men även under förarbetena till den s. k. allmänna garantitraktaten var den uppmärksammas. I Genève-protokollet upptogs ingående föreskrifter om sättet för konstaterande av angriparen med för medlemmarna i förbundet bindande verkan. Ehuru dessa bestämmelser gingo i rätt riktning såtillvida, att de åsyftade att låta avgörandet ske så automatiskt som möjligt, med föga utrymme för menings-skiljaktigheter vid beslutets fattande, kunna de inga-

lunda sägas vara i alla avseenden tillfredsställande. En ingående kritik av dem har givits i det svenska kommittébetänkandet om Genèveprotokollet.

Emellertid har förekommit ett fall i praktiken, då rådet använt en metod, som är av det största intresse. Den grekisk-bulgariska konflikten behandlings av rådet är ur denna synpunkt ett prejudikat, vars betydelse måhända icke har tillräckligt beaktats.

Två moment i denna frågas handläggning äro av intresse. *Rådet anbefalldes i ultimatumform en vapenvila*, med det underförstådda hotet, att den som vägrade acceptera rådets ultimatum, skulle betraktas såsom angripare. *Rådet uppsköt behandlingen av "skuldfrågan"* till ett senare stadium genom att uppdraga åt en kommission att undersöka orsakerna till de fientligheter, som redan hade ägt rum.

Redan i Genève-protokollet avgavs såsom subsidiär metod vid fastställandet av angriparen ett beslut från rådets sida att ålägga parterna en vapenvila. Den part, som vägrade godtaga vapenvilan eller överträdde dess bestämmelser skulle förklaras för angripare. Tanken härstammade från Loucheur. Ett föreläggande om vapenvila från rådets sida med utfästelse tillika att senare låta undersöka orsakerna och skulden till de utbrutna fientligheterna torde nu vara den lösning av problemet, som är mest tillfredsställande i sådana fall, då fientligheter utbrutit mellan truppstyrkor vid gränsen mellan de bägge länderna. Detta förfaringssätt borde därför bliva den normala proceduren vid rådets ingripande i dylika fall. Något universalmedel är naturligtvis icke heller denna metod. Det kan inträffa, att båda parterna vägra acceptera vapenvilan eller att båda godtaga den, men att de sedan i handling ej åtlyda de bestämmelser därom, som

de accepterat. I sådana fall kvarstår svårigheten för rådet att avgöra, mot vem sanktionsapparaten skall sättas i gång. I vissa fall kunde väl sanktionerna — t. ex. ekonomisk blockad — komma till användning mot båda, vilket förutsattes i Genève-protokollet såsom möjligt. Eljest måste den ödesdigra betydelsen av rådets beslut, genom vilket en av parterna, på grunder som äro ofullständigt utredda, skall stämplas såsom angripare och Nationernas förbunds fiende, medföra att inom rådet uppstår tvekan inför det beslut, som måste fattas. Därmed äventyras lätt enhälligheten.

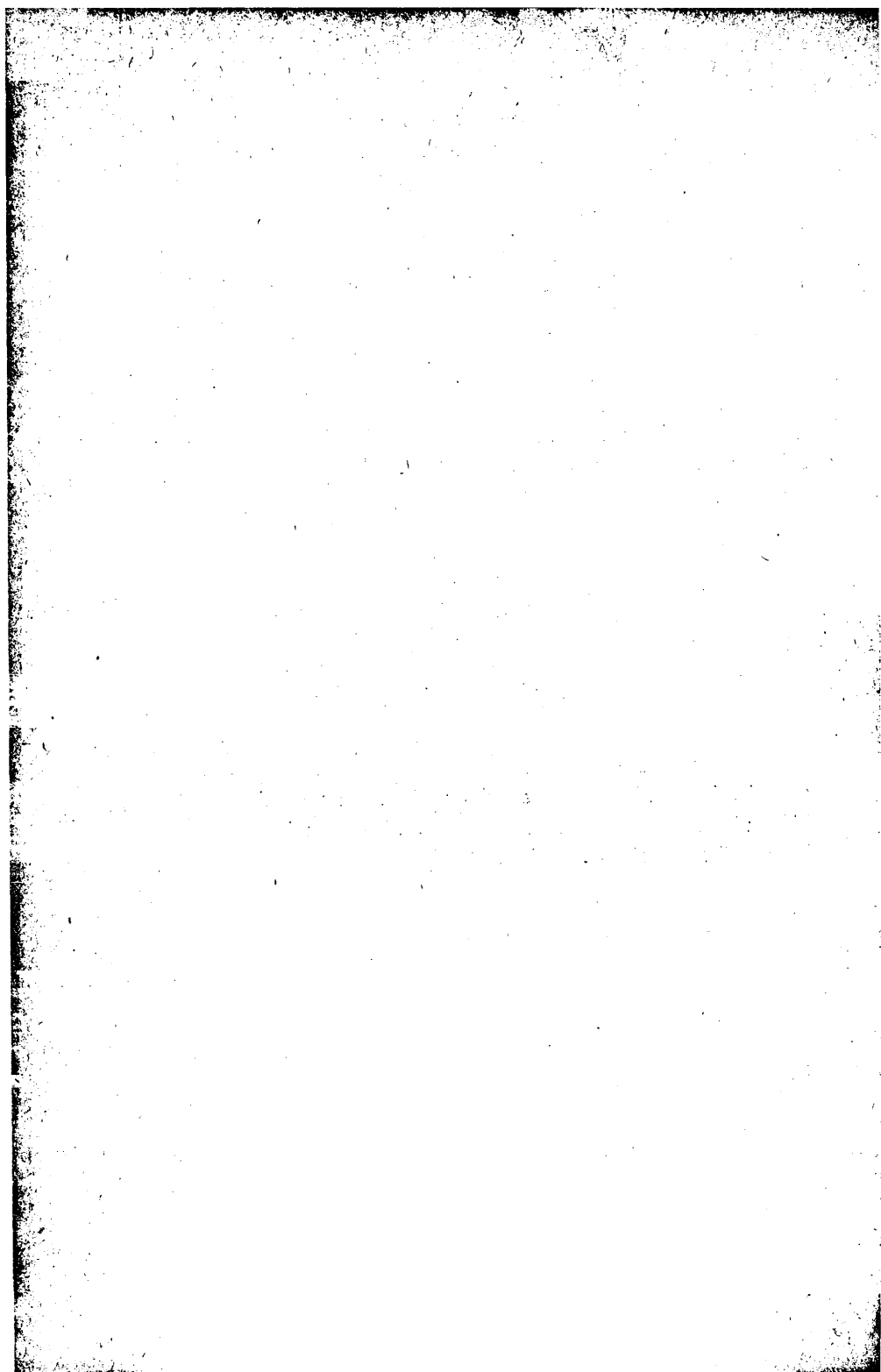
Dessa olägenheter skulle minskas, om det funnes möjlighet att, såsom skedde i den grekisk-bulgariska tvisten, uppskjuta det definitiva avgörandet av "skuldfrågan" till en senare tidpunkt — skuldfrågan då tagen i betydelsen av spörsmålet vilken stat brutit mot förbundsaktens regler och gripit till krig. Kan icke ett sådant uppskov ske, även om rådet måste, för att hejda fientligheterna, igångsätta sanktionsapparaten? Det förefaller ej omöjligt att göra konstaterandet av angriparen till ett provisoriskt beslut. Fientligheter ha t. ex. utbrutit mellan staterna A och B, och uppflammat på nytt, trots att båda förklarat sig godtaga vapenvilan. Rådet är ej i stånd att med säkerhet avgöra orsaken till fientligheterna, men anser det nödvändigt att påbörja sanktioner genom en allmän blockad. Staten B förklaras vara angripare, men samtidigt utlovas senare ingående undersökning av det passerade. Därest staten B skulle vara oskyldig eller om fientligheterna utbrutit på grund av förhållanden, för vilka bägge parter äro ansvariga, ha B:s styresmän i utsikten att få rätta förhållandet uppklarat senare den kraftigaste anledning att omedelbart utan förbehåll antaga rådets föreskrifter och följa dem genom att nedläggga

vapnen på föreskrivna villkor. Även om därigenom beredes en tillfällig militär fördel för staten A, har B folkförbundets garanti för, att denna fördel icke får utnyttjas vid fredsvillkorens fastställande. Freden skall föregås av en i opartiska, rättsliga former skedd undersökning av alla de omständigheter, som föranlett fredsbrottet. För rådets medlemmar bör det vara lättare att nå enighet, om beslutet icke har karaktären av en moralisk och juridisk dom över den utpekade staten såsom skyldig till fredsbrottet, utan innebär ett nödvändigt ingripande i syfte att skilja två stridande åt, med möjlighet till senare opartiskt rättsförfarande. Icke heller denna metod är användbar i alla lägen. Men ur principiell synpunkt innebär den upptagandet av en ny, betydelsefull idé: distinktionen mellan det provisoriska förfarandet vid konstatandet av angriparen för igångsättande av sanktioner och det senare rättsförfarandet. Vetskapen om att en sådan regel gäller och av rådet tillämpas bör verka i riktning att göra parterna från början mer benägna att acceptera och lojalt fullgöra rådets påbud om vapenvila.

Även från en annan synpunkt är den nämnda distinktionen av betydelse. Det är sannolikt att den internationella socialdemokratien skall i allt högre grad positivt intressera sig för Nationernas förbunds verksamhet till förebyggande av krig. Den gamla idén om en allmän storstrejk i de länder, som råkade i krig mot varandra, kunde icke i praktiken tillämpas. Orsaken är påfallande. Varje lands arbetarklass är benägen att tro på sitt eget lands goda rätt i en uppkommen konflikt och vill icke taga på sig ansvaret att uppoffra dess intressen genom att förlama dess slagkraft i farans ögonblick. Läget blir radikalt förändrat, när en internationell instans som N. F:s råd, enligt på förhand antagna och gillade regler,

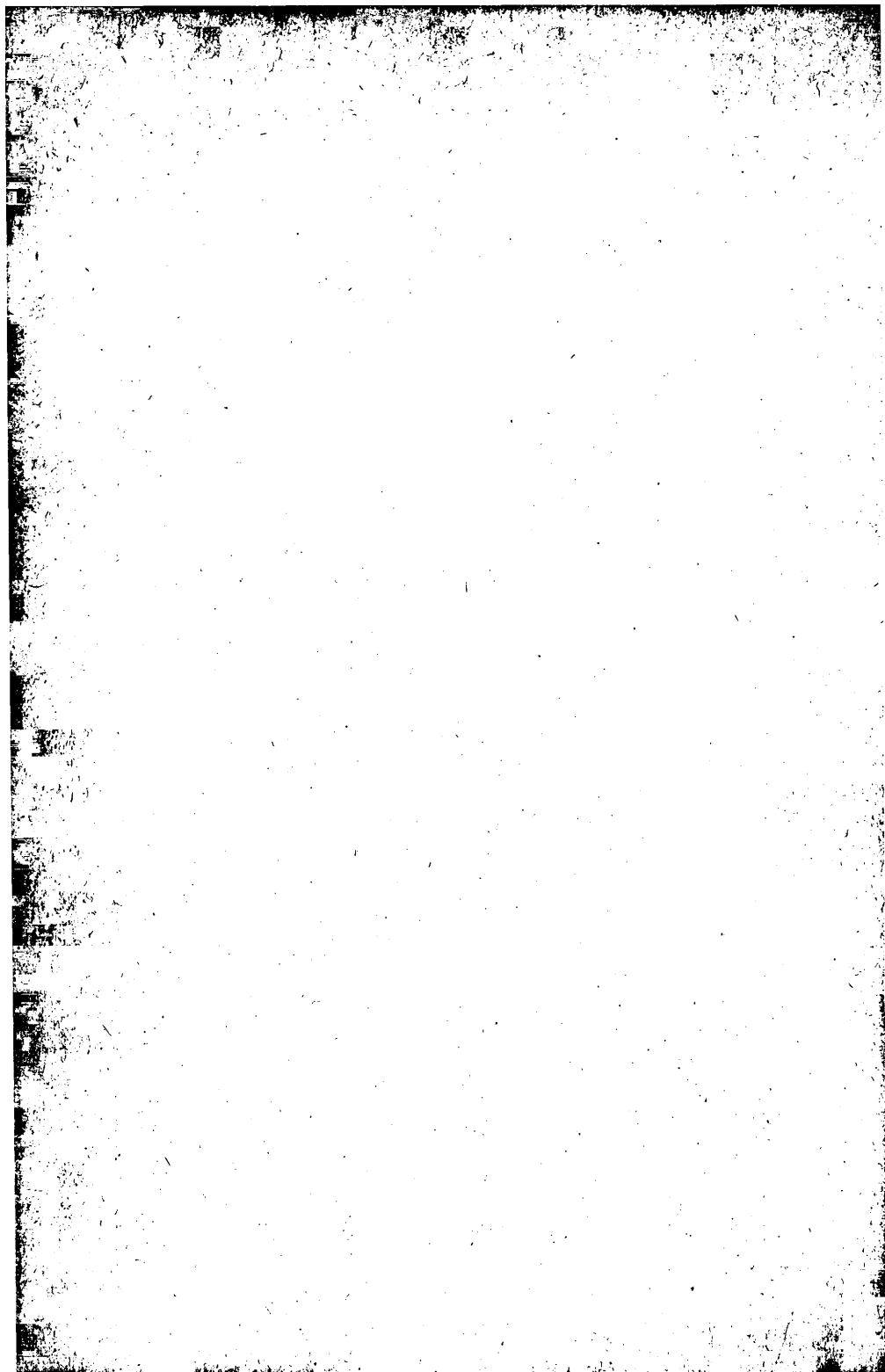
fastställer vilken stat är angripare. Här finnes då en utgångspunkt för en internationell aktion från socialdemokratins sida. Har dessutom den såsom angripare utpekade staten möjlighet att under ett senare rättsförfarande få frågan om anledningen till fredsbrottet opartiskt utredd och att erhålla upprättelse för tillfogad oförrätt, kommer en aktion från arbetarvärldens sida att te sig ännu mer möjlig och med tiden även sannolik. I den mån den internationellt organiserade arbetarklassen ökar sitt inflytande, bör redan medvetandet om, att ett ingripande från arbetarrörelsen kommer att förenas med åtgärder från rådets och förbundets sida mot angriparen, verka dämpande på aggressiva tendenser.

Man kan taga ytterligare ett steg och säga, att en utbyggnad av folkförbundets internationella rättsordning måste gå i den riktningen, att ett beslut från rådets sida, varigenom en viss stat utpekas såsom angripare, blir enligt antagen internationell rätt, gällande för alla N. F:s medlemmar, ett legalt skäl för dess medborgare att vägra gå i krig eller främja kriget. Därest fientligheter utbryta eller hota att utbryta, måste den internationella fredsorganisationen eftersträva, att den nationella suveränitetsidéen, när den framstår såsom en fara för hela mänskligheten, förlorar sitt grepp över medborgarna.



III

T V Å K R I S E R



K O R F U - A F F Ä R E N

UNDERRÄTTELSEN OM att italienska stridskrafter den 31 aug. 1923 hade ockuperat den grekiska ön Korfu väckte ett oerhört uppseende överallt i världen. Det påstås emellertid, att Mussolini i sin tur blev helt överraskad över den upprörda opinion, som i utlandet mötte den italienska kraftutvecklingen: Var det någonting så märkvärdigt, att en stormakt, som i eget tycke blivit hänsynslöst förolämpad, tilltvang sig upprättelse? Hade icke så skett mångfaldiga gånger förr, utan att vidtagna repressalier betraktats såsom inledning till krig? Och hade icke slutligen Mussolini genom en diplomatisk not till samtliga regeringar högtidligt förklarat ockupationen endast vara av temporär natur och regeringens avsikt allenast att hävda Italiens prestige samt att utöva erforderlig påtryckning på den grekiska regeringen för erhållande av upprättelse?

Utan att vara expert i folkrätt, hade Mussolini otvivelaktigt kännedom om åtskilliga precedensfall i folkrättens historia. Och samma år, 1923, hade Frankrike och Belgien låtit ockupera Ruhr-området med starka militärkrafter såsom repressalier mot Tyskland. Man kan i själva verket icke fullt bedöma Korfu-affären utan att se den mot bakgrunden av den folkrättsliga praxis, som under de sista hundra åren utbildat sig beträffande s. k. *fredliga tvångsåtgärder*.

Det har sitt speciella intresse att beakta, hurusom just grekiskt territorium upprepade gånger varit föremål för dylika militära repressalier "i fredligt syfte". Sålunda är det första exemplet på "fredlig blockad" just en blockad av Greklands kuster 1827, då England, Frankrike och Ryssland samverkade i avsikt att avskära tillförseln till turkiska trupper å grekiskt territorium. År 1886 företogo stormakterna, utom Frankrike, en blockad av Grekland för att hindra detta land från att förklara Turkiet krig. Genom blockad av Kreta 1897 sökte stormakterna hindra Grekland från att bemäktiga sig ön. Såsom påtryckningsmedel mot Turkiet ockuperade Frankrike tullstationen i Mytilene 1901 och en stormaktsflotta vidtog samma våldsåtgärd 1905. Från andra trakter av världen må erinras om några kända fall. Frankrike bombarderade "i fredligt syfte" arsenalen i Fou-Tschéo i Kina 1884 och tog i besittning vissa punkter på den kinesiska ön Formosa, utan att de diplomatiska förbindelserna med Kina avbröts. England ockuperade hamnen Corinto i Nicaragua 1895 för att tvinga detta land att betala skadestånd i anledning av häktning av några brittiska undersåtar.

Ett ganska färskt exempel är det s. k. Tampico-fallet. Den 14 april 1914 hade några av besättningen å ett fartyg, hemmahörande i U. S. A., blivit obehörigen häktade i Mexiko av soldater från den provisoriska regeringens armé. Kort efteråt framförde armébefälhavaren sina ursäkter, men en amerikansk amiral, som kommenderade flottavdelningen i närheten, krävde mera ceremoniösa ursäkter i form av salut för den amerikanska flaggan. Regeringschefen general Huerta var villig giva salut, men endast under förutsättning av dess besvarande av den amerikanska flottavdelningen. Då de båda

herrarna icke kunde enas om formerna för saluten, avbrötos förhandlingarna, och presidenten Wilson begärde den 20 april kongressens samtycke till att använda U. S. A:s väpnade makt i den utsträckning, som erfordrades för att av general Huerta erhålla fullt erkännande av Förenta Staternas rättigheter och värdighet. Kongressen gav sitt samtycke den 22 april genom en resolution, vari presidenten bemyndigades att, i anledning av vissa förolämpningar begångna mot U. S. A. i Mexiko, använda väpnad makt för genomtvingande av U. S. A:s krav på otvetydig upprättelse. I resolutionen tillades, att "*U. S. A. fränsäger sig varje fientlig avsikt mot mexikanska folket och varje avsikt att företaga krig mot Mexiko.*" Redan dagen före detta beslut hade en amerikansk flottavdelning landsatt trupper i den mexikanska staden Vera Cruz och bemäktigat sig tullstationen därstädes. Tvisten avvecklades genom medling av Argentina, Brasilien och Chile, men amerikanska trupper kvarblevo åtskilliga månader i Vera Cruz.

I folkrättslig teori ha åsikterna om dylika repressaliers natur av fredliga medel eller krigshandlingar gått vida i sär. Frågan har huvudsakligt haft praktiskt intresse för utomstående stater, vilkas förbindelser med de tvistande staterna givetvis i rättsligt avseende påverkas därav, huruvida en blockad eller en ockupation anses betyda krigstillstånd eller icke. För en sådan utomstående stat kan det stundom vara ett intresse, att krigstillstånd icke anses råda, stundom åter mera fördelaktigt att de regler träda i kraft, som enligt folkrätten gälla för krigförande. Man må därför icke förvåna sig över, att praxis varit vacklande, och att en s. k. fredlig tvångsåtgärd än erkänts såsom sådan, än betraktas av utom-

stående stater såsom utgörande inledning till krig, med därav följande rättsliga konsekvenser. Folkrättsinstitutionen har till och med sökt uppställa vissa regler för s. k. fredlig blockad, därigenom i viss mån sanktionerande sådan åtgärd såsom icke-krigshandling.

Under diskussionen inom förbundsrådet i september 1923 om italiensk-grekiska konflikten underlät icke Italiens representant, Salandra, att åberopa historiska precedensfall för Italiens hållning. Mot honom invände Branting, att tillkomsten av akten för Nationernas förbund medfört att dylika metoder äro förbjudna. I det frågeformulär, som rådet tillställde den sedermera utsedda juristkommittén för besvarande, fanns också en fråga, den fjärde, av följande lydelse:

"Äro tvångsåtgärder, som icke äro avsedda att utgöra krigshandlingar, förenliga med bestämmelserna i förbundspaktens artiklar 12 till 15, när de företagas av en medlem av Nationernas förbund gent emot en annan förbundsmedlem utan föregående anlitande av det förfarande, varom stadgas i nämnda artiklar?"

Frågan är formulerad med sikte på folkrättslig teori och praxis angående "fredliga" tvångsåtgärder, åtgärder som "icke äro avsedda att utgöra krigshandlingar". Mot formuleringen kan icke göras annan anmärkning än den, att det uppenbarligen är svårt att giva ett bestämt och definitivt svar å en så allmän fråga och att det varit betydligt enklare för juristerna, om de fått sig t. ex. det konkreta Korfu-fallet förelagt. Men det var som bekant en uppgjord sak att Korfu-affären skulle vara slutgiltigt reglerad, och att endast de allmänna juridiska spörsmål, vartill den givit upphov, skulle underkastas ytterligare prövning. Genom frågans avfattning har även undanskjutits spörsmålet angående förhållandet mellan en medlem och en icke-medlem av N. F. — eljest hade

man ju råkat mitt in i diskussionen om Ruhr-ockupationens legalitet.

Förbundsakten innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om förbud mot andra åtgärder än sådana, som utgöra krigshandlingar. Det heter i art. 12:

"Förbundets medlemmar äro ense om att, därest mellan dem skulle uppkomma någon tvist, som är ägnad att framkalla brytning, de skola hänskjuta densamma antingen till domstolsförfarande eller ock till rådets prövning. De överenskomma jämväl att i intet fall *gripa till krig*, förrän tre månader förflutit efter det att domstolens utslag fallit eller rådet avgivit sitt yttrande.

I alla de fall, som avses i denna artikel, skall domen givas inom skälig tid och rådets yttrande föreligga inom sex månader efter det tvisten dit hänskjutits."

Den italienska argumenteringen — som för övrigt synes alltigenom tillkommen i efterhand till försvar för en redan skedd åtgärd — var nu den, att förbundsakten ej uttryckligen förbjuder annat än krig och att man hittills i folkrättslig teori och praxis skilt mellan å ena sidan "fredliga tvångsåtgärder", sådana som temporär ockupation av ett territorium, och fredlig blockad, å andra sidan krig. Eftersom ett internationellt fördrag bör tolkas restriktivt, kan Italien genom sin anslutning till förbundsakten ej anses ha förbundit sig till mera än vad uttryckligen framgår av dennas lydelse. Från annat håll har denna argumentering förstärkts med ett påpekande av, att under förarbetena till förbundsakten ett förslag förelåg, som innehöll förbud mot varje militär tvångsåtgärd, men att detta uttryck sedermera avsiktligt ersattes med förbudet mot att "gripa till krig". Det saknar för övrigt ej sitt pikanta intresse att veta, hurusom just den italienska delegationen under fredsförhandlingarna påyrkade den vidsträcktare avfattningen av förbudet.

Formellt sett är den nu refererade bevisföringen icke så bristfällig, att den utan vidare kan avvisas såsom advokatyr. Den kan icke angripas genom betraktelser över ordet "krig" eller "krigshandling", eftersom, enligt vad vi sett här ovan, inom folkrätten utbildats ett särskilt begrepp: tvångsåtgärder, ej avsedda att utgöra krig. Men det är dock inte svårt att uppvisa den italienska ståndpunktens oriktighet. Det kan ådagaläggas, att den leder till motsägelser och orimliga konsekvenser, stridande mot hela det system för tvisters behandling, som förbundsakten byggt upp.

Då det stadgas i den ovan citerade artikel 12 i förbundsakten och i art. 15, att parterna äro skyldiga anlita angiven procedur inför rådet eller skiljedomstol, i fall tvist uppkommer, som är "ägnad framkalla brytning", så måste därav dragas den slutsatsen, att en stat icke må på egen hand företaga åtgärder, som skapa "brytning", innan den fredliga proceduren anlåtats. Ett avtal om obligatorisk medling sådant som förbundsakten eller om obligatorisk skiljedom förutsätter, att parterna äro förpliktade till en fredlig hållning, så länge ej det anvisade förfarandet slutförts, även om en uttrycklig bestämmelse därom ej upptagits. Självhjälp med våld kan icke vara ett rättsligt legitimt medel, innan alla andra medel uttömts.

Men vidare är det i själva verket omöjligt att upprätthålla skillnaden mellan krigshandling och "fredliga" militära tvångsåtgärder i repressaliesyfte, så snart ett avtal föreligger som förklarar krig förbjudet. Tidigare har distinktionen kunnat ske efter det rent faktiska förhållandet, huruvida åtgärder lett till krigstillstånd eller ej. Huvudintresset med distinktionen mellan krigshandling och "fredligt" påtryckningsmedel var att klargöra de

utomstående staternas ställning till de tvistande. Krig var i och för sig varken rätt eller orätt i juridisk mening, då det ej företogs under kränkning av ett fördrag. Men då ett internationellt avtal, såsom förbundsakten, förklarar det förbjudet att "gripa till krig" under vissa förhållanden, blir det av yttersta vikt att avgöra, om en viss handling skall anses vara en inledande krigshandling, ty den stat, som företagit denna, har ju därmed kränkt fördraget. Motparten, som svarar med samma mynt, befinner sig däremot i legitim försvarsställning. Under sådana förhållanden är det orimligt att låta den subjektiva avsikten hos en regering, som företager en ockupation eller en blockad, bli bestämmande för handlingens rättsenlighet eller rättsstridighet. Den stat, som utsättes för en dylik åtgärd, kan icke behöva finna sig däri utan motstånd, oberoende av den andra partens avsikter. Vore emellertid den angripande statens handling en fredlig och rättsligt legitim åtgärd, bleve i stället motpartens försvarsåtgärder att anse såsom inledning till det uppkomna kriget, vilket ju vore en absurd konsekvens. Om en stat toge sig för att på grund av någon verklig eller förment oförrätt ockupera ett område av italienskt, franskt eller engelskt territorium, skulle — därom råda inga meningskiljaktigheter — inga än så fredligt avfattade diplomatiska noter hindra dessa länder från att betrakta ockupationen som krigshandling. Man kan icke heller göra en skillnad mellan krigshandling och fredlig tvångshandling alltefter sannolikheten för att den angripna staten skall svara med väpnat motstånd eller ej. En handlingens förenlighet med förbundsakten måste kunna bedömas på grund av handlingens beskaffenhet. Det vore orimligt om handlingens egenskap av fördragsbrott bleve beroende av motståndens förhållande så att denna sistnämnda stat genom

sitt motstånd gjorde den anfallande staten till rättskränkande men genom sin passivitet gjorde dess åtgärd legitim.

Utan att här närmare ingå på argumenteringen, kan jag i korthet uttrycka denna så, att *förbudet* mot krig med logisk nödvändighet innefattar förbud mot alla åtgärder, som på grund av sin egen beskaffenhet äro ägnade att inleda krig, oberoende av huruvida faktiskt krigstillstånd sedermera inträder, oberoende av den angripande statens avsikt och skillnaden i makt och styrka mellan de bägge tvistande. Vissa åtgärder, sådana som ockupation av ett territorium och en blockad, kan den angripna staten icke anses någonsin — fränsett åtaganden i fördrag — skyldig betrakta såsom "fredliga". För andra fall kan det vara vanskligt uppställa allmänna regler.

Den av förbundsrådet tillsatta juristkommittén gav ett svar å den fjärde frågan, som undviker att angiva en allmän regel:

"Tvångsåtgärder, vilka icke äro avsedda att utgöra krigshandlingar, kunna vara förenliga med förbundsaktens art. 12—15 eller icke, och det tillkommer rådet, sedan tvisten anhängiggjorts, att omedelbart under hänsynstagande till samtliga omständigheter och till beskaffenheten av de vidtagna åtgärderna, avgöra huruvida anledning föreligger att anbefalla upprätthållande eller upphävande av dessa."

Det är icke någon hemlighet, att juristkommittén stod splittrad i frågan, och det framgår av svarets avfattning, att detsamma kan täcka olika åsikter. Svaret är otvivelaktigt riktigt, sådant det lyder. Vissa tvångsåtgärder — t. ex. sådana som en stat vidtager mot en annan inom sitt eget territorium, åtgärder av juridisk, ekonomisk art etc. — kunna vara förenliga med förbundsakten. Vad angår spörsmålet huruvida vissa andra tvångsåtgärder alltid äro oförenliga med förbundsakten före avslutande av

förliknings- eller domstolsförfarande (jämte 3-månaders fristen därefter), svara somliga härpå obetingat ja, medan andra anse att en dylik åtgärd blir otillåten först under ytterligare någon förutsättning — såsom att saken bringats inför rådet (eller domstol), att rådet förklarat åtgärden otillåten etc. Det av juristkommittén givna svaret framhåller, att rådet bör omedelbart taga ståndpunkt i frågan — vilket ju icke skedde under den italiensk-grekiska konflikten på grund av Italiens motstånd. Men svaret lämnar icke någon ledning åt rådet för dess avgörande. Hade kommittén sökt formulera en regel, skulle de olika meningarna bland dess ledamöter ha visat sig oförenliga. För min del skulle jag ha föredragit ett motiverat utlåtande från kommittén, med angivande av olika åsikter, varvid det skulle ha framgått på vilken sida de bättre skälen finnas. Men kommitténs majoritet ansåg det lämpligare begränsa svarets innehåll till det område, varom enighet rådde. Så tillvida innebär också svaret i sin första del ett positivt ståndpunktstagande, att det underkänner åsikten att repressaliemedel alltid äro tillåtna enligt förbundsakten. Svaret innehåller att dylika tvångsmedel kunna vara otillåtna. Därmed har i själva verket undergrävt den ovan anförda bevisföringen om en sträng distinktion mellan förbjudna krigshandlingar och tillåtna militära repressaliemedel "i fredligt syfte".

Vid rådets behandling av ärendet under mars-sammanträdet 1924 antogs juristkommitténs svar. Några ledamöter avgåvo dock särskilda förklaringar. Branting ytttrade å svenska regeringens vägnar, att fjärde svaret täckte olika ståndpunkter och att med hänsyn härtill denna fråga enligt hans mening bort hänskjutas till domstolen för erhållande av ett mera preciserat utlåtande. Tillika förklarade han, att, då rådets övriga ledamöter ej bi-

trädde hans förslag härutinnan, svenska regeringen accepterade det fjärde svaret, med vidhållande av den tolkning av förbundsakten, som tidigare av Branting hävdats, nämligen att användande av militärt våld vore oförenligt med förbundsakten under de i fjärde frågan angivna förutsättningarna. Uruguay's representant avgav en liknande förklaring.

Ehuru sålunda rådet icke gått längre än juristkommittén i precision, kan det antagas att mer än halva antalet rådsmedlemmar, däribland en stormaktsregering (England), delat den mening i sakfrågan, som Branting i sin deklaration gav uttryck för. Redan under septembermötet 1923 var det tydligt, att England, Belgien och Sverige stodo på samma linje. Även Brasilien och Uruguay hörde till denna grupp — överhuvud ha de sydamerikanska staterna sedan gammalt haft anledning motsätta sig stormakternas benägenhet att taga sig rätt med våld i mellanhavanden med Syd-Amerikas kontinent (därav de bekanta Calvo- och Drago-doktrinerna). Vidare torde Benes såsom representant för Tjecko-Slovakien, numera medlem av rådet, stå på samma ståndpunkt.

De övriga frågor, som i anledning av Korfu-konflikten underställdes juristkommittén, rörde dels rådets behörighet, dels spörsmålet om en stats ansvarighet för politiska brott, begångna inom dess territorium gentemot främningar. De tre frågorna angående behörigheten leda tillbaka till argument, som från italiensk sida framfördes under septembermötet. Ur vissa synpunkter kunna dessa tre frågor anses vara de viktigaste, såsom berörande rådets dagliga verksamhet. De äro icke alla så enkla, att svaren bliva självklara.

Under alla omständigheter är det av stor vikt för framtiden, att samtliga invändningar, som Italien framförde

mot rådets behörighet att blanda sig i dess affär med Grekland, grundligt undersökts från juridisk synpunkt.

Salandra invände under septembermötet, att den italiensk-grekiska konflikten, som icke ens föranlett avbrott i underhandlingarna mellan de bägge regeringarna — än mindre då avbrott i de diplomatiska förbindelserna — ännu icke befunne sig i det stadium, som avsåges i förbundsakten, art. 15, däri talas om tvister, "ägnade att framkalla brytning". Salandra bestred ej, att det var rådet självt, som hade att bestämma rörande sin behörighet, men han ansåg, att rådet därvid vore bundet av regeln att en tvist, som ena parten bragt inför rådet, borde avvisas om andra parten motsatte sig dess handläggning och tvisten vid ett objektivi bedömande icke syntes "ägnad att framkalla brytning". Till juristkommittén ställdes därför följande fråga:

"Bör rådet, därest en 'tvist som synes kunna leda till brytning' underställts detsamma av en medlem av Nationernas förbund i enlighet med art. 15 i förbundsakten, vare sig på begäran av den andra parten eller ex officio, före varje annan behandling av frågan uttala sig om, huruvida den ovannämnda karakteriseringen av tvisten är riktig?"

Svaret blev:

"Därest en medlem av förbundet underställt rådet en tvist såsom 'ägnad att framkalla brytning', i enlighet med ordalagen i art. 15 av förbundsakten, är rådet *icke* skyldigt att, vare sig på begäran av andra parten eller ex officio, före varje annan behandling av tvisten uttala sig om, huruvida i det föreliggande fallet en dylik karakterisering av tvisten är välgrundad.

Rådet kan när som helst beakta, i vad mån tvisten är av allvarligare karaktär eller icke och lämpa förfarandet härefter."

Svaret angiver sålunda, att den stat, som bringar tvisten inför rådet, själv bedömer huruvida tvisten är "ägnad att framkalla brytning", och att motparten ej kan genom in-

vändning härutinnan tvinga rådet till en, för övrigt ofta omöjlig, preliminär prövning av tvistens mer eller mindre svårartade karaktär.

Medan den första frågan var lätt att besvara — om än premisserna till svaret kunna följa olika linjer — måste den andra frågan betecknas såsom ganska komplicerad.

Den lydde:

"Bör rådet, när en tvist underställts detsamma av en medlem av Nationernas förbund i enlighet med art. 15, första stycket, vare sig på begäran av andra parten eller ex officio uppskjuta handläggningen av tvisten på den grund, att med parternas samtycke på annan väg försök göres till tvistens lösning?"

Svaret blev:

"När en tvist, i strid mot ordalagen i art. 15, första stycket, har underställts rådet genom yrkande av en av parterna, medan samma tvist redan är föremål för ett judiciellt eller skiljedomsförfarande vilket som helst, skall rådet avböja att skrida till prövning av yrkandet.

Därest med parternas samtycke samma tvist mellan samma parter befinnes ha tidigare underställts en annan instans och där handlägges regelmässigt eller sålunda handlägges på annan väg, är det överensstämmande med allmänna rättsprinciper, att tvistens avvisande kan påyrkas och beslutas."

Närmaste anledningen till denna frågas uppställande var den från italienskt håll framställda invändningen under septembermötet, att ambassadörkonferensen hade samma tvist till behandling, med Greklands eget medgivande. Men frågan har en vidsträcktare innebörd. Icke minst intresserar den i vad avser förhållandet mellan rådet och en i tidigare avtal mellan parterna tillsatt förlikningskommission. Kan ena parten vid en uppkommande tvist undvika förfarandet inför förlikningskommissionen genom att vända sig direkt till rådet? Juristkommitténs av rådet accepterade svar skiljer mellan domstols-

förfarande, vilket enligt förbundsakten är likställt med procedur inför rådet eller snarare anbefalles i art. 13 såsom ägande företräde, och andra förhandlingar — i diplomatiska former, inför en kommission, inför ambassadörkonferensen etc. Beträffande förhållandet till dessa senare förfaranden understrykes, att rådet *kan* visa från sig saken och att detta är överensstämmande med vanliga regler, men att rådet icke är skyldigt avstå från befattning med saken.

Tredje frågan lydde:

"Är den invändning, varom stadgas i art. 15, st. 8, den enda invändningen, grundad å tvistens föremål, som kan göras gällande gentemot rådets prövning av en tvist?"

Svaret blev:

"När en tvist, som synes ägnad att framkalla brytning, underställts rådet genom yrkande av en av parterna, enligt art. 15, första st., är det i art. 15, st. 8, angivna fall det enda, då rådet icke äger pröva tvisten.

I synnerhet kunna icke de i flertalet skiljedomstraktater allmänt medgivna förbehållen utgöra föremål för invändning från ena partens sida.

Kommittén finner sig böra anmärka, att i förekommande fall rådet bör, då det bestämmer sättet för tvistens handläggning, taga hänsyn till internationella åtaganden, såsom skiljedomstraktater och regionala överenskommelser, vilka åsyfta att trygga fredens bevarande."

Man erinre sig, att Mussolini vid ett tillfälle förklarade för en journalist, att förbundsakten naturligtvis icke tvingade Italien att erkänna rådets behörighet i tvister, som rörde Italiens ära och vitala intressen. Något dylikt förbehåll finnes icke uttalat i förbundsakten, ehuru det i allmänhet intagits i tidigare skiljedomsavtal. Första stycket i svaret fastslår, att inga andra invändningar än de i förbundsakten uttryckligen omnämnda (nämligen den i art. 15 st. 8 angående frågor av inre art, till skill-

nad från internationella frågor) kunna anses medgivna, och andra stycket exemplifierar denna regel. I tredje stycket finnes en tämligen överflödig och intetsägande hänvisning till bestående traktater, som kunna föreskriva någon särskild procedur för vissa frågor (art. 21 i förbundsakten).

En femte fråga var så formulerad:

"Under vilka förutsättningar och i vilken utsträckning är en stat ansvarig för ett politiskt brott, begånget på dess område gentemot utländska undersåtar?"

Italienska regeringen hade ju framställt vittgående fordringar mot Grekland på grund av mordet å dess territorium av de tre italienska officerarne. Däri ingick till på köpet krav på att de brottsliga skulle straffas med döden — oaktat Italiens i sin egen strafflagstiftning avskaffat dödsstraffet! Skadeståndssumman å 50 miljoner lire, som Grekland till slut nödgades utbetala före undersökningens slutförande, spelade ju också en stor roll under konfliktens behandling. Ambassadörkonferensen hade såsom rättsligt underlag för sitt tillvägagångssätt mot Grekland proklamerat satsen, att en stat är ansvarig för politiskt brott mot främlingar, begångna å dess territorium. Juristkommittén underkände denna regel och besvarade femte frågan på följande sätt:

"En stat är ansvarig för politiskt brott, begånget mot främlingar å dess territorium, endast för såvitt den försummat vidtaga erforderliga åtgärder i syfte att förebygga brottet eller gjort sig skyldig till försummelser i avseende å brottslingens efterspanande, häktande eller dömande.

En utlännings ställning såsom erkänd offentlig person och de omständigheter under vilka han befinner sig å territoriet kunna medföra för staten en skyldighet till särskild vaksamhet beträffande hans person."

*

Korfu-affären

Rådet har alltså fått en viss behållning av dragkampen med Italien i september 1923. Den gången lyckades Italien ej blott genomdriva en god del av sina överdrivna krav mot Grekland tack vare Korfu-ockupationen, utan även hindra rådet från att ens formellt förklara sig behörligt att ingripa i tvisten och medla mellan parterna. Men rådet har nu fullföljt saken såsom ett teoretiskt problem och fått Italien med på ett beslut, vilket i väsentliga delar underkänner den av Mussolini under septembermötet intagna ståndpunkten. För övrigt behöver denna sinnesändring icke antagas ha kostat Italien någon större självövertäring. Korfu-kuppen får snarare betraktas såsom en den tillfälliga diktators-regimens impulsiva kraftutövning än såsom en målmedveten akt av imperialistisk politik. Den var icke dess mindre ett fruktansvärt slag för Nationernas förbund, vars verkningar man må hoppas skola i någon mån neutraliseras genom det senare fattade beslutet.

MARSMÖTET I GENÈVE 1926¹⁾

DET ÄR med stort nöje jag tillmötesgår en anhållan från studentaftonkommittén att för Lunds studenter lämna en framställning av vad som skett under det senaste Genève-mötet. Den svenska allmänheten har naturligt nog livligt intresserat sig för den händelseutveckling, som för ett ögonblick förde vårt eget land ut i storpolitikens bränningar. Måhända har detta intresse från början alltför mycket burits upp av någonting liknande sportsinstinkter. Icke alla, som följde striden i Genève, gjorde klart för sig, vad den gällde. Man fick för sig här hemma på många håll, att striden fördes för stridens egen skull och att en seger vore liktydig med motståndarnas nederlag. När slutligen det artade sig till en medling och en uppgörelse i godo, inträffade det att en del av åskådarna i Sverige efter de föregående applåderorna började stampa och vissla.

Så småningom och hastigt nog har självbesinningen gjort sig gällande. Men det är anledning återkomma till saken, ty de utrikespolitiska problem som skulle lösas i mars, äro alltjämt olösta och skola på nytt behandlas i september. Sverige är fortfarande medlem av Nationernas förbunds råd och våra ombud skola ånyo ta del i överläggningarna om rådets sammansättning och om Tysklands inträde i förbundet.

¹⁾ Föredrag å studentafton i Lund den 6 maj 1926.

I.

Den 8 mars sammanträdde i Genève båda de politiska huvudorgan genom vilka Nationernas förbund verkar, nämligen rådet och församlingen. Jag erinrar om att rådet närmast motsvarar förbundets styrelse, medan församlingen är den allmänna förbundsstämman. I rådet ha tio stater säte, i församlingen äro samtliga medlemmar av förbundet, sålunda 55 stater, representerade. För rådet var det ett ordinarie kvartalsmöte, medan församlingen, som har sitt ordinarie årssammanträde i september, hade blivit sammankallad till ett extra möte.

Den fråga, som föranlett detta urtima möte, gällde Tysklands inträde såsom medlem i Nationernas förbund. I enlighet med den uppgörelse, som under hösten förra året träffades i Locarno, skulle Tyskland begära sitt inträde i Nationernas förbund. Locarnouppgörelsens ikraftträdande gjordes beroende av detta steg från Tysklands sida. Emellertid hade tyska regeringen redan under 1924 förvissat sig om att Tyskland skulle erhålla en permanent plats i Nationernas förbunds råd, i händelse de tyska statsmakterna skulle bestämma sig för en anslutning till förbundet. Visserligen är det rådet och församlingen som genom samfällda beslut avgöra, vilka stater skola ha permanent säte i rådet och någon absolut visshet kunde alltså icke erhållas på förhand. Men tyska regeringen hade vänt sig till envar av rådsstaternas regeringar och förhört sig angående deras ställning till det tyska kravet på en permanent plats. De hade samtliga svarat välvilligt och på ett sätt, som från tysk sida tolkades såsom utfästelser att rösta för bifall till det nämnda kravet.

När det ifrågasattes sammankallande av en urtima församling, uppfattades beslutet om Tysklands inträde så-

som en formalitet, som endast skulle utgöra bekräftelsen på en i förväg avgjord sak. Man hade väntat med en viss otålighet på den tyska inträdesansökningen, som slutligen anlände i februari.

Emellertid var det inte längre under den klara och molnfria Locarno-himmeln, som makternas ombud trädde tillsammans i mars månad. De närmaste veckorna före mötet hade den politiska horisonten mörknat. I Genève blåste det upp till full storm.

Vad hade då hänt? Ingenting annat än det, att olika meningar framkommit i olika länder om den lämpligaste organisationen av Nationernas förbunds råd. Att en dylik fråga kunde till den grad sätta opinionen i hela Europa i rörelse och ge anledning till en storpolitisk konflikt, förefaller eder måhända besynnerligt. Ha ni inte läst i en god del av den svenska pressen, att Nationernas förbund är en helt betydelselös inrättning, vars roll egentligen inskränker sig till att bereda delegerade från olika länder tillfälle till övningar i pacifistisk fraseologi, när den icke undantagsvis användes för att med ett ideologiskt skimmer bemanla ett eller annat tric från stormakternas sida? Emellertid, faktum är att man varken i England, Frankrike, Tyskland eller annorstädes har betraktat spörsmålet om rådets sammansättning såsom obetydligt och likgiltigt. Och hur var det i Sverige? Jo, intresset blev till den grad livligt, att det tycktes som om Nationernas förbund i ett slag förvärvat en hel härskara av varma vänner och anhängare, just i de kretsar, som ditills förhållit sig mest kyliga till den nya världsorganisationen. Man utvecklade, såsom det hette om Tartuffe,

”ett himmelskt nit,
som själva himlens övergår”.

Härav borde man kunna sluta att även dessa kretsar dock medgiva, att Nationernas förbund har en uppgift att fylla och att vad som sker i Genève inte är likgiltigt vare sig ur allmänt europeisk eller ur svensk synpunkt.

Den organisationsfråga, som plötsligt blev centrum för den politiska diskussionen, hade sammanhang med den nyss berörda planen på upprättandet av en permanent plats i rådet för Tysklands räkning. Från början hade rådet blott åtta medlemmar, fyra permanenta och fyra temporära. Stormakterna England, Frankrike, Italien och Japan, hava permanent säte, medan de temporära medlemmarna — vilkas antal år 1922 ökades från fyra till sex — ha utsetts av församlingen för ett kalenderår i sänder. För närvarande utgöras de av Spanien, Belgien, Sverige, Tjeckoslovakien, Brasilien och Uruguay.

När nu meningen var att inrätta en femte permanent plats åt Tyskland, ansågo andra stater tidpunkten vara inne att kräva samma förmån. Två av de valda rådsmedlemmarna, Spanien och Brasilien, hade sedan flera år hoppats på upphöjelse till permanenta och framförde nu öppet sina anspråk. Polen, som ännu icke tillhört rådet såsom vald medlem, yrkade att jämföras med Tyskland, och sålunda erhålla en permanent plats. Slutligen förklarade Kinas regering, att den gjorde anspråk på att komma i åtanke som permanent medlem, ifall andra stater än Tyskland nu skulle erhålla sådan förmån.

Den svenska regeringen, som erfor att dessa planer på utvidgning av rådet voro uppe, tillmätte frågan en mycket stor vikt. Eftersom nya rådsplatsers inrättande kräver enhälligt beslut i rådet, förutom majoritetsbeslut i församlingen, kunde Sveriges ståndpunktstagande få betydelse för utgången. Det var alltså anledning att noggrant

överbäga vilken ställning vi borde intaga, när ärendet en gång skulle komma under behandling i rådet.

Inrättandet av nya permanenta platser, avsedda för stater, som icke ha samma faktiska maktställning som de s. k. stormakterna, måste från svensk sida betraktas såsom ett steg i orätt riktning. Redan den befintliga uppdelningen av rådsmedlemmarna i permanenta och valda kan på goda skäl kritiseras, ehuru det är önskvärt och naturligt att stormakterna ha säte i rådet så länge de intaga sin nuvarande faktiska maktställning. Men att upphöja stater av sekundär ordning till permanenta medlemmar och sålunda ge dem ett privilegium, som sedan icke kan berövas dem mot deras egen vilja, det måste ha åtskilliga olämpliga konsekvenser. Man kan invända: vad är en stormakt? Gränsen mellan de nuvarande s. k. stormakterna och andra stater är godtycklig och det är svårt att ange definitionen på stormakt. Det är sant. Å andra sidan håller jag med den engelske politiker, som yttrat, att det är med stormakterna som med elefanterna; det är inte lätt att definiera dem, men man känner igen dem i alla fall. Och de länder, som nu begärde permanenta platser, tillhörde inte elefantklassen bland staterna.

Må vi föreställa oss, att permanenta platser nu hade inrättats t. ex. åt Spanien och Brasilien. Nästa gång hade det blivit svårt att vägra samma förmån åt t. ex. Polen, Argentina eller Kina o. s. v. Och i samma mån som de permanenta platserna ökats, skulle påyrkas ökning av de temporära. Det hade varit ett krav, som kunnat försvaras ur likställighetens och demokratins synpunkter. Ty de valda medlemmarna kunna sägas representera församlingen, Nationernas förbunds parlament, och genom valet kan församlingens majoritet göra sitt inflytande gällande. Vi skulle så småningom komma

fram till ett råd, så talrikt att det inte kunde fungera med bibehållen enhällighetsregel. Därtill skulle rådet, såsom innefattande alla viktigare stater, snart nog skjuta församlingen alldeles åt sidan. Kort sagt, genom upptagande av nya permanenta medlemmar utanför stormakternas krets, kommer man ut på ett sluttande plan.

Med denna uppfattning var det givet, att svenska regeringen icke var villig att acceptera de framställda kraven. Men i överensstämmelse med den folkförbundspolitik, som vi alltid fört, önskade vi i denna viktiga fråga höra oss för hos en del oss närstående regeringar, huruvida de delade vår uppfattning. Resultatet av sonderingen utvisade, att vi kunde påräkna anslutning till vår ståndpunkt från en mängd andra stater, vilka stå utanför rådet. Detta styrkte oss i vår uppfattning och regeringen bestämde sig för att under marsmötet motsätta sig de framställda kraven och insistera på, att under detta möte endast Tyskland intoges i förbundet och i rådet. Jag lät meddela våra synpunkter till åtskilliga stater i rådet, i syfte att vårt ställningstagande i Genève icke skulle komma såsom en överraskning.

Det visade sig emellertid under veckorna före marsmötet att planerna på rådets utvidgning mötte motstånd även på annan grund. Tyska regeringen blev ytterst illa berörd av underrättelsen att man på sina håll ifrågasatte en utvidgning av rådet i sammanhang med eller omedelbart före Tysklands inträde. Det tedde sig för tyska ögon såsom ett misstroende, som föga stämde med andan i Locarnouppgårelsen. Härtill kom ytterligare en synpunkt. Enligt Locarnoavtalen har förbundsrådet viktiga skiljedomarfunktioner. Det vore stridande mot förutsättningarna för denna uppgörelse, att omskapa den skiljedomstol, som rådet utgör, utan ena partens, Tysklands, sam-

Två kriser

tycke. Visserligen är rådet alltid underkastat de förändringar, som ske genom de årliga valen. Men nu gällde det organisatoriska förändringar, inrättandet av nya platser.

Dessa synpunkter på frågan fingo stor betydelse även i andra länder, i synnerhet inom engelsk opinion. Man ansåg, att Tyskland hade fog för sin uppfattning och att det vore illojalt att före Tysklands inträde omskapa rådet. Det väckte också stark kritik att de ifrågavarande planerna icke hade från början delgivits tyska regeringen.

II.

De svenska ombuden hade till uppgift att understödja Tysklands inträde i förbundet och rådet, men samtidigt motverka andra förändringar i rådets organisation. I ett interpellationssvar inför första kammaren före mötet utvecklade jag regeringens invändningar mot skapandet av nya permanenta platser och förklarade, att jag ämnade motsätta mig en ändring i rådets organisation under marsmötet. Efteråt har man velat inlägga en vidsträcktare innebörd i detta mitt yttrande och sökt i vad sedan skedde konstruera fram en avvikelse från en offentligen av mig hävdad princip. Man har sagt, att jag reste ner för att i all allmänhet strida för rätten eller bekämpa maktpolitiken. Så gigantiska och på samma gång oklara uppgifter hade jag mig lyckligtvis ej förelagda. Det gällde en viss konkret fråga, vissa konkreta planer. Den som inte gjort sig reda härför, saknar givetvis förutsättningar att bedöma händelserna i Genève.

Med hänsyn till de skarpa meningsmotsättningar, som framträtt omedelbart före mötet, hade det legat nära till

hands för någon av de regeringar, som ville kombinera huvudfrågan om Tysklands inträde med andra spörsmål, att föreslå mötets uppskjutande. Så skedde emellertid ej och mötet kom till stånd i förvirringens tecken. Det blev församlingens första åtgärd att konstituera en kommission för behandling av den tyska inträdesansökan. Frågan var hastigt nog undanstökad och kommissionen fattade enhälligt beslut att tillstyrka ansökningen.

Men under tiden skedde de egentliga förhandlingarna i andra former. De gällde rådsplatserna. Eftersom ingen ny rådsplats kan skapas utan enhällighet inom rådet, måste överläggningarna i första hand gå ut på att vinna enhällighet mellan de tio rådsmakterna rörande det ena eller andra förslaget. Men det fordrades något mera. Den tyska delegationen i Genève hade visserligen ej säte i rådet. Men om en uppgörelse träffades utan dess medverkan, kunde följderna bli — och det uttalades tydligt av den tyska delegationen — att Tyskland återtog sin inträdesansökan. Följaktligen måste enhälligheten också utsträckas till Tyskland.

Jag skall inte trötta med en ingående redogörelse för dessa underhandlingars gång. I korthet kan det sägas, att Englands och Frankrikes rådsombud inriktade hela sin strävan på att förmå dels den tyska delegationen, dels Sveriges ombud att samtycka till en utvidgning av rådet utöver den som betingades av Tysklands inträde såsom permanent medlem. Förhandlingarna fördes på olika rum och mellan olika parter. Eftersom Tyskland ej tillhörde rådet och å andra sidan dess inträde i Nationernas förbund var ett led i Locarnouppgåelsen, skedde överläggningarna med Tyskland fristående från rådet och i desamma deltog Locarnomakterna, England, Frankrike, Italien och Belgien. Eljest fördes förhand-

lingarna i rådsfrågan mellan rådets tio medlemmar, dock ej vid officiella rådsmöten utan vid alldeles privata sammanträden.

Det har med fog riktats en skarp kritik mot formen för överläggningarna. Dessa hade utan tvivel fått en annan karaktär, om de ägt rum vid officiella rådsmöten, där varje yttrande tages till protokoll och efteråt kan komma under offentlighetens granskning. Men medgivas måste, att det läge, som rådde vid mötets början, försvårade valet av en normal procedur. Formellt sett kunde beslut om Tysklands rådsplats icke fattas förrän efter Tysklands inträde i förbundet. Men de tyska ombuden kunde å andra sidan ej medgiva att den tyska inträdesansökningen definitivt bifölls förrän rådsfrågan var uppgjord. Tyskland ville ej riskera att först bli inröstad i N. F. av förbundsförsamlingen och sedan gå miste om rådsplats på grund av oenighet inom rådet. Man kan uttrycka det så, att Tysklands inträdesansökan i N. F. faktiskt var *villkorlig*, i det tyska regeringen var besluten att omedelbart draga den tillbaka, om ej rådsfrågan löstes enligt Tysklands önskan — positivt så att Tyskland erhöll sin rådsplats, negativt så, att ingen annan ny plats tillskapades samtidigt.

Under nästan hela mötet voro alltså förhandlingarna inriktade på att skapa enhällighet om en ökning av rådets permanenta platser utöver den tyska platsen. Försöken strandade definitivt efter fem dagars ansträngningar, och de misslyckades till följd av både Tysklands och Sveriges absoluta nej. Så gjordes ett kompromissanbud till de tyska ombuden från Locarnostaternas sida. Det innebar, att Tyskland ensamt skulle erhålla permanent plats, men att det skulle tillskapas en ny temporär plats. Tanken var att Polen skulle omedelbart av församlingen kunna

inväljas i rådet. Därigenom skulle antalet temporära platser ökas från sex till sju.

Det är uppenbart, att detta förslag innebar en vändning i situationen. Den svenska allmänheten, som icke hade tillräckligt uppmärksammat skillnaden mellan permanenta platser och temporära, tycks inte omedelbart ha förstått, att huvudsyftet med den svenska aktionen var vunnet, när planen på nya permanenta platser föll. I pressen har antytts, att detta skulle vara en efterhandskonstruktion och att vårt principiella motstånd i lika grad gällde den ena som den andra kategorin rådsplatser. Jag vill på det eftertryckligaste tillbakavisa dessa antydningar. För min del har jag under hela tiden före Genève-mötet intagit den ståndpunkten, att frågans stora betydelse låg just däri, att de framkomna planerna avsågo permanenta platser. Vid de diplomatiska sonderingar, som före mötet verkställdes, var det endast spörsmålet om permanenta platser, som jag underställde andra regeringar. Den som tar del av mitt interpellationssvar den 5 mars, skall också finna, att min argumentering uteslutande tager sikte på permanenta platsers tillskapande.

Härmed vill jag ingalunda ha sagt, att jag var benägen medverka till nya temporära platser heller. I och för sig var det enligt min mening och enligt svenska regeringens åsikt omotiverat att göra någon ytterligare ändring alls i rådets sammansättning under ett urtima möte, samman kallat för Tysklands upptagande i förbundet. Instruktionerna för de svenska ombuden avfattades därför så vidsträckt, att de förhindrade mig att biträda även förslag om nya temporära platser. Men vad jag vill understryka är, att de två frågorna till sin principiella innebörd äro vitt skilda och alltid så betraktats från svensk sida.

Jag återkommer till förhandlingarna i Genève. Kompromissen om en extra temporär plats — uppfunnen av Belgiens socialdemokratiska utrikesminister Vandervelde — accepterades av England, Frankrike och Italien, men blev från tysk sida avböjd. Inom rådet tillkännagav jag, att mina instruktioner hindrade också mig att biträda densamma.

Vi voro emellertid nu komna till förhandlingarnas mest kritiska punkt. I en veckas tid hade gjorts fruktlösa försök från de ledande rådsstaternas sida att vinna Tysklands och Sveriges medverkan till olika förslag om ökning av rådet. Ju längre förhandlingarna pågick, desto mer hade irritationen ökat. I fråga om Tysklands anspråk att utan sällskap inträda i rådet, betraktades det alltmer såsom ett ambitions- och maktkrav. Sedan man på andra sidan frånfallit planen på nya permanenta platser, tyckte man sig ha gjort ett hederligt kompromissanbud. Vad angår Sveriges hållning, så hade man förstått våra invändningar mot nya permanenta platser, vilka för övrigt i princip delades av andra rådsombud nämligen Belgiens och Uruguay's. Då det gällde endast skapandet av en extra temporär plats däremot, hade man svårare att förstå vårt motstånd. Det vilade inte på samma principiella basis. Skulle Sverige förhindra med sin vetorätt ett sådant förslag, till och med om Tyskland kunde förmås att acceptera det? Frågan syntes motiverad, när de tyska ombuden bl. a. hade hänvisat till Sveriges motstånd mot varje ökning såsom skäl för deras egen hållning.

I detta läge var det anledning för den svenska delegationen att noga överväga sin fortsatta handlingslinje. En metod var att fullfölja de korslagda armarnas politik och låta händelserna ha sin gång. Denna väg var den enklaste

och kunde vid ett ytligt betraktande te sig som den riktigaste. Allvarliga betänkligheter mötte likväl. Först och främst blev det allt tydligare, att Tysklands inträde i förbundet och rådet stod på spel. Ett avbrott i förhandlingarna kunde lätteligen inträffa. Men ett uppskov till ett senare möte med den slutliga behandlingen av Tysklands inträdesansökan innebure med all sannolikhet att tyska regeringen skulle återkalla sin ansökan. Detta antagande har visserligen av en ledamot av första kammaren, herr Ljunglund, betecknats såsom en skräckbild, utan motsvarighet i verkligheten. Men förklaringen gjordes av utrikesminister Stresemann själv till de svenska delegerade, och tills motsatsen har bevisats, utgår jag ifrån att hr Stresemann bättre kände till den tyska regeringens avsikter än hr Ljunglund.

Det har också sagts, att överhuvud vårt omdöme om läget var felaktigt. En hel del skarpsynta för att inte säga fjärrskådande svenska politiker och skribenter ha låtit oss veta, vilken bluff och vilka maskeradupptåg några illistiga statsmän i Genève begagnade sig av för att få bukt med det svenska motståndet. Men inte blott de svenska ombuden utan alla dessa delegerade, som voro församlade i Genève — och bland vilka, inom parentes sagt, funnos många framstående diplomater och statsmän — skulle enligt denna teori ha varit offer för två eller tre personers diplomatiska finurlighet. Det är för resten en gammal iakttagelse, att en del svenska tidningsskribenter formligen frossa i föreställningar om stormaktsdiplomaternas ränkfullhet och förmåga att dupera. Den utrikespolitiske senatoren och Allehandaredaktören ryser av väl lust, när han skildrar de riktigt äkta diplomaterna, dessa som enligt de av honom anförda maximerna ha till uppgift "att resa utrikes för att ljuga å sin regerings vägnar"

eller vilkas hela taktik går ut på "att icke bli duperade, men att duperas andra".

Emellertid är det nog min sorgliga plikt att konstatera att det verklighetssinne, varav nämnda skribenter berömma sig, vid närmare påseende avslöjar sig som obotlig romantik. Deras bilder av maskeradupptågen i Genève kunna möjligen med framgång presenteras i Stockholm. Men inför varje något mera krävande publik skulle de vara komplett omöjliga. Man må blott föreställa sig t. ex. hr Ljunglunds skildring i interpellationsdebatten av Sir Austen Chamberlains diplomatiska konstrepp framställd för den engelska allmänheten för att strax märka, hur verklighetsfrämmande den är.

Överhuvud taget äro, såvitt jag kunnat märka, en del svenska tidningar och politiker alldeles ensamma om uppfattningen, att det kritiska läget i Genève var endast en inbillning, framkallad genom bluffmetoder. Så tillförlitliga ha inte observationerna från Stockholms horisont brukat vara, att en objektiv bedömare har anledning låta dem betyda mer än enstämmiga uppfattningar i det övriga Europa och framför allt å platsen för händelseförloppet, Genève.

Det var inte endast risken för ett avbrott i förhandlingarna, som måste övervägas av den svenska delegationen. Hänsyn måste också tagas till den synpunkten, att det sista kompromissförslaget om en temporär plats var ägnat att splittra meningarna inom de kretsar, som hittills stått på samma linje som Sverige. Jag kan till och med gå så långt som att påstå, att, ifall Tyskland hade accepterat detta förslag, skulle dess vältande på svenskt motstånd ha nästan fullständigt isolerat Sverige. Men även dess förkastande på gemensamt tyskt och svenskt motstånd kunde försätta Sverige i en allt-

för utsatt ställning. Så länge vi motsatte oss *permanenta* platser, hade vi en stark opinion bakom oss inom förbunds församlingen och i ett stort antal länder. Med detta kravs uppgivande ändrades läget även därutinnan, att hela denna front vacklade. Det erkännande vi dithills förvärvat skulle hastigt bytas i kritik även från oss närstående håll ifall vi vägrade reflektera på någon som helst lösning av krisen, som kunde mildra spänningen mellan de olika lägren. Ett nytt politiskt läge hade uppstått, och det hade lätt kunnat bli ett oläge för vårt land.

De svenska ombuden voro alltså medvetna om att händelseförloppet hotade ta en ny vändning och att ett passivt åskådande av detsamma kunde försämra vår utmärkta position och onödigtvis göra den mer utsatt. Fanns då någon möjlighet att förebygga detta?

Såväl Tysklands som Sveriges motstånd hade gällt en ändrad organisation av rådet genom ökning av rådsplatserna. Huvudintresset för Frankrike och England under senare skedet av förhandlingarna hade varit att bereda möjlighet för Polen att erhålla en rådsplats genom val av församlingen. Kunde icke en lösning utfinnas, som tillgodosåg båda kraven? Jo, ifall man kunde få till stånd ett nyval till rådet utan inrättande av nya platser. Tanken på en lösning utefter denna linje uppkom inom den svenska delegationen och ansågs förtjänt av noggrant övervägande. Då ett dylikt förslag, ifall det komme från oss, måste visa beredvillighet från svensk sida att avstå vår egen rådsplats, övervägde vi möjligheten och lämpligheten av ett dylikt steg. Sverige innehade sin rådsplats för fjärde året och det var antagligt att vi icke skulle önska uppställa vår kandidatur för ännu ett år. Vid de ordinarie valen i september skulle

sålunda en annan stat sannolikt inväljas i vårt ställe. Att avstå från vårt rådsmandat några månader i förväg borde från svensk sida icke te sig såsom ett större offer. Ett frivilligt utträde ur rådet skulle innebära, att vår plats blev ledig att besättas av förbunds församlingen genom majoritetsval. Församlingen kunde då, om den så önskade, invälja Polen. Visserligen bleve därigenom gruppen av de mindre ex-neutrala staterna icke representerad i rådet för en tid av ett halvår. Detta var den allvarligaste invändningen mot tanken. Men för priset av Tysklands inträde i Nationernas förbund borde denna olägenhet enligt vår mening utan tvekan tagas. Jag vill tillägga: hade denna vår första medlingstanke lett till resultat, så hade ur N. F:s, ur allmän-politisk och ur svensk synpunkt det internationella läget varit bättre än det är i nuvarande ögonblick.

En förutsättning för planens lancerande var givetvis, att den kunde accepteras från tysk sida. Syftet var ju att ernå Tysklands inträde. Ett förslag, som var oantagligt för Tyskland, kunde alltså icke ha något förnuftigt syfte.

Under samtal med de tyska ombuden utformade sig en även ur svensk synpunkt bättre variant av den nyssnämnda planen, i det att från tysk sida Sveriges isolerade utträde ansågs innebära en oantaglig lösning, medan man accepterade idén om två staters samtidiga utträde. Tjeckoslovakiens regering visade sig beredd till samma steg som Sverige. Sedan även Frankrike, England och övriga rådsstater accepterat denna linje, syntes lösningen ligga inom räckhåll. Så kom Brasiliens veto mot Tysklands permanenta plats. Mot allas förmodan — såsom det har vitsordats även av Chamberlain — och i trots av en samfällid engelsk-fransk démarche i

Rio de Janeiro en av de sista dagarna vidhöll Brasiliens ombud sitt krav på permanent plats åt Brasilien såsom villkor för att Brasilien skulle biträda förslaget om Tysklands permanenta plats. Detta var av ingen väntat, särskilt när Brasiliens delegerade tidigare förklarat sig villig begära nya instruktioner. Sådana hade alltså ej erhållits. Mötet måste upplösas och frågan om Tysklands inträde uppskjutas. Men ett uppskov på denna grund var icke lika ödesdigert som ett uppskov på grund av en strid mellan Tyskland och övriga Locarnomakter. Den svenska medlingsaktionen hade alltså inte varit gagnlös, utan tvärtom haft den största betydelse. Den hade åstadkommit en avspänning i läget, som möjliggjorde för Tyskland att vidbliva sin inträdesansökan trots uppskovet. Vidare hade den förebyggt de olägenheter för vårt eget land, som jag förut antytt, och i stället inbragt oss allmänt erkännande inom alla de länder, vilkas opinion under tidigare stadier varit på vår sida.

III.

Jag kommer härefter över till ett nytt kapitel, den svenska kritiken mot Sveriges ombud. Visserligen förhåller det sig så, att ord som endast uttrycka starka känslor och sakna en bakgrund av verklighet, snart förflyktigas. Men skrivierna i svensk press ha måhända åstadkommit att en hel del personer här hemma allt efter läggning blivit antingen upprörda och indignerade eller bedrövade inför skådespelet av vad man inbillat dem vara en svensk reträtt i Genève. Jag skall därför något uppehålla mig vid våra läromästare här hemma.

Dock må det tillåtas mig att alldeles förbigå diskussionen om de svenska ombudens förmenta överträdelse av

sina instruktioner. Kritiken på denna punkt är grundlös. Men dessutom är detta en huvudsakligen inre fråga mellan regeringen och dess ombud och regeringen har gillat och tagit ansvaret för sina ombuds åtgöranden.

I övrigt är kritiken alls inte enhetlig. De mest skilda förebräelser ha riktats mot oss, de mest olika framställningar av våra egentliga försyndelser ha givits.

Till en början har man inte velat förstå, att läget i Genève överhuvud motiverade något aktivt ingripande från svensk sida i syfte att underlätta en medling. Jag har emellertid redan påvisat skälen för ett övergivande av den rena nej-politiken och skall inte nu upprepa dem. Endast en synpunkt må tillfogas. Det har många gånger sagts här hemma, att vi kunde helt lugnt låta händelserna ha sin gång, ty det var inte vi som hade *ansvaret* för vad som inträffat. Detta är ett resonemang, synnerligen betecknande för den formalistiskt juridiska synpunkt, som här i Sverige så ofta anlägges vid politiska frågors bedömande. Vi hade inte ansvaret, följaktligen borde vi inte ha rört ett finger för att vare sig medverka till en samförståndslösning eller undvika ett oläge för vårt eget land. Denna ansvarighets-tes är emellertid oduglig som allmän regel för vår folkförbundspolitik. Gång på gång har Sveriges ombud i N. F. gjort aktiva insatser i frågor, som icke direkt angå oss och för vilkas vanskliga läge vi inte haft något ansvar, i Saarfrågan, mandatfrågor, Korfufrågan, för att nämna några exempel. Det var Hjalmar Brantings berömmelse, att han inaugurerade en aktiv svensk förbundspolitik och Sverige har inte förlorat på denna hållning inom rådet.

Beträffande den väg vi valde för att nå till en lösning, har den på åtskilliga håll här hemma ansetts olämplig. Men skälen angivas som sagt på olika sätt.

På somliga håll går kritiken ut på att delegationen skulle ha svikit den utfästelse, som av mig gjordes genom mitt interpellationssvar i första kammaren den 5 mars. Vad yttrade jag då? Jo, såsom jag redan framhållit, jag redogjorde för de krav på skapandet av nya permanenta platser, som hade framkommit, framställde vissa starka invändningar mot dessa krav och slutade med förklaringen, att regeringen givit sina ombud instruktion att "motsätta sig beslut i positiv riktning rörande rådets reorganisation under marsmötet — fränsett upprättandet av en permanent plats åt Tyskland — ävensom att överhuvud ej nu binda sig vid någon viss lösning av detta komplicerade och betydelsefulla problem". Har nu Sveriges delegerade avvikit från denna förklaring genom att hos regeringen begära och erhålla bemyndigande att biträda en lösning, som innebar nyval å Sveriges och Tjeckoslovakiens platser? Svaret är nej. Förslaget om nyval på en eller flera av de befintliga platserna innebar ingen organisatorisk förändring. Nyval sker regelbundet varje år i september å samtliga sex temporära rådsplatser. Vad som skulle ha skett med antagandet av den lösning, som vi biträdde, var alltså ett partiellt nyval redan i mars, avseende en del av år 1926, varpå ett totalt nyval som vanligt skulle ske i september, avseende kalenderåret 1927. Därmed skulle rådet för återstoden av 1926 sannolikt fått Holland och Polen till efterträdare år Sverige och Tjeckoslovakien.

Från andra håll framföres argumentet, att vi icke bort medverka till Polens inväljande i rådet såsom temporär medlem, något som med all sannolikhet hade skett, ifall planen på två staters frivilliga utträde hade kommit till utförande.

Härtill anmärker jag först i förbigående, att avsikten ju var att ställa platserna till församlingens disposition. Det är förbunds församlingen, som i fullständig frihet väljer nya rådsmedlemmar.

Men hela den tankegången, att Sverige bör motverka Polens inträde i rådet som temporär medlem, är orimlig och jag måste livligt beklaga, att en sådan ståndpunkt fått förespråkare i Sverige. Utan tvivel skulle vi stått isolerade inom förbunds församlingen, om vi hävdat densamma. För min del har jag redan före marsmötet givit uttryck åt den motsatta uppfattningen, nämligen att Polen snart bör komma in i rådet såsom vald medlem, och svenska regeringen har i ett skriftligt officiellt svar å en polsk framställning om stöd för dess krav på permanent plats särskilt understrukit, att vår hållning i rådsfrågan icke riktade sig mot någon viss stat.

Mera begriplig förefaller då den kritiken, som går ut på att *Sveriges* plats i rådet icke borde få övergå till Polen utan bör bevaras för de nordiska och dem närstående staternas grupp. Jag erinrar om, att denna kritik inte gäller den lösning, som diskuterades i rådet och som delegationen erhöll regeringens bemyndigande att biträda. Den gäller ett uppslag, som preliminärt och under vissa betingelser ifrågasattes av delegationen. Men jag vill gärna beröra även kritiken mot detta uppslag. I och för sig är det alldeles riktigt, att vi böra eftersträva att en plats i rådet bevaras för den statsgrupp, som här åsyftas. Vårt isolerade utträde — som för övrigt tänktes skola ske först vid ett senare datum, t. ex. 1 juli — skulle ha medfört, att under några månader nämnda statsgrupp icke varit representerad i rådet. Men våra kritiker tyckas antaga, att risken var större än så och att vi minskat utsikterna att bevara denna plats för framtiden.

Bakom detta resonemang ligger tydligen den tanken, att *om vi blott sitta kvar till de ordinarie valen i september*, så ha vi större säkerhet för att vår rådsplats stannar inom vår krets. Men detta är ett missförstånd. Vårt frivilliga utträde i förväg skulle alls inte ha minskat utsikterna för valet av en oss närstående stat i september, måhända snarare tvärtom. Jag erhöll för övrigt många vittnesbörd om, att man på olika håll och i de mest inflytelserika kretsar hyser den meningen, att de nordiska och övriga oss närstående staterna alltid böra vara företrädade i rådet.

Slutligen har uttryckts en farhåga — och det är måhända den vanligaste kritiken — att vi skulle ha skapat ett betänkligt prejudikat, utvisande att en mindre stat inte kan hålla sig kvar i rådet, om den hävdar en mening i strid mot stormakterna. Denna anmärkning vilar på antagandet, att förslaget om Sveriges utträde ur rådet var frampressat av stormakterna. Detta är emellertid grundfalskt. Uppfattningen har tydligen uppkommit genom vissa tidningsmeddelanden, som förvanskade det faktiska läget. Vad som framkallade det svenska initiativet var ej stormakternas tryck, utan den vändning situationen tog och de svenska ombudens väl övervägda önskan att bidra till en avveckling av svårigheterna. Vi kunna från svensk sida ingenting ha emot, att vårt tilltänkta handlingssätt blir prejudikat. Det skulle betyda, att förbundets medlemmar mera allmänt offra något av sina nationella ambitioner, när högre värden stå på spel. Prejudikat av denna art har N. F. starkt behov av.

Denna analys av kritiken torde vara tillräcklig såsom antikritik. Det läge, som hade inträtt, bedömdes av delegationen i Genève lugnt och nyktert. Det var icke vi, som

voro offer för en upphettad stämning, utan snarare herrar tidningsskribenter i Stockholm. Det är ju för övrigt ingen ny erfarenhet, att de hemmasittande äro mer utsatta för känslöstämningar, som skada omdömesförmågan, än de stridande vid fronten.

För övrigt bör den svenska allmänheten vara en smula hårdad vid det larm och oväsen, som en del tidningar fått för vana att ställa till efter Genèvemötena. Det är endast några månader sedan de svenska ombudens hållning i Mosulfrågan var föremål för en lika måttlös kritik som nu framkommit. Den gången kunde det inte ens anföras den förmildrande omständigheten för kritiken, som jag nu hört andragas till dess urskuldande, nämligen att delegationen saknade representant, som högern kunde hysa speciellt förtroende för. En av de delegerade var ju då en framstående diplomat med en så utmärkt ställning inom högern, att han väntades bli utrikesminister då hr Trygger bildade sin regering.

Men det är nu en gång så, och det är ofta konstaterat, att man i Sverige lider av en stark benägenhet att inordna vad som sker inom utrikespolitiken, i synnerhet Genèvepolitiken, i juridiska kategorier med fränseende av andra synpunkter. En hel del personer, som sysselsätta sig med dessa frågor i pressen, ha fått för sig att allmänheten väntar av dem antingen en anklagelseskrift eller, ännu hellre, domarens utslag över begångna brott och felsteg. Detta gäller, vare sig fråga är om det egna landets ombud eller om andra staters hållning. I all synnerhet har tonen blivit denna, så snart Nationernas förbunds verksamhet kommer på tal. En av högerns klokaste och insiktsfullaste tidningar yttrade för en tid sedan några förmanande ord, som förtjäna läggas på minnet. "I den mån de mindre staterna — yttrades det i St. D. — äro angelägna att

tjäna Folkförbundets syften, måste de noga överväga de politiska konsekvenserna av sitt handlande. Även om de i sitt rättspatos icke taga någon som helst hänsyn till sina egna intressen, måste de klargöra för sig, vad förbundet vinner eller förlorar på deras hållning. För en nationell åskådning finnes det dock intet som hindrar, att ett litet land inom N. F. med omtanken om egna lojala intressen förenar en uppriktig vilja att gagna den gemensamma saken. Det *kan* ligga ett visst övermod i uppfattningen, att andra stater, stora eller små, ledas av mindre upphöjda motiv, medan man själv är rättens högste vårdare.”

Därest den svenska hållningen i Genève verkligen hade inneburit uppgivande av en principiell ståndpunkt och medfört, att Sverige sett sin prestige minskad och sitt inflytande inom N. F. reducerat, så borde man kunna avläsa dessa följder i den utländska pressen. Förtänksamma personer uttalade visserligen omedelbart varningar mot att fästa sig vid de omdömen, som kunde komma från utlandet. Men då förlusten i internationell prestige just skulle ligga däri, att man efter marsmötet tänkte sämre om oss än förut i utlandet, vore det onekligen egendomligt, om vi skulle täppa till öronen för vad våra inhemska opinionsbildares yrkesbröder i utlandet säga.

Den som gjort sig möda att följa debatterna om Genève-mötet i den utländska pressen — i norska, danska, finska, holländska, schweiziska, engelska, tyska tidningar — kan vitsorda att i alla de länder, varest opinionen gillade den svenska principståndpunkten, har givits ett allmänt och oförbehållsamt erkännande åt den svenska politiken under marsmötet. Man har försökt här hemma att komma förbi detta nedslående faktum genom påståendet, att berömmet i den utländska pressen gäller endast vår

hållning under det tidigare skedet av marsmötet. Detta påstående är osanning. Lika ovederhäftigt är ett uttalande i ett offentligt föredrag av en av mig förut citerad politiker, att jag skulle ha visat mig känslig för fransktalande socialdemokraters påtryckningar, men glömt att den engelska och den tyska socialdemokratin stod på annan linje. Vad de tyska socialdemokraterna tänkte, visste jag och vet mycket noga, och deras huvudorgan Vorwärts har offentligen givit uttryck däråt. Den tyska socialdemokratin värderade mycket högt den svenska medlingsaktionen. Beträffande de engelska socialdemokraternas hållning må det vara tillräckligt att hänvisa till Mac Donald och Ponsonby, den senare biträdande utrikesminister i Mac Donalds regering, vilka båda offentligen lovordat den svenska hållningen under *hela* mötet, "från första dagen till den sista" för att citera Ponsonby.

Men jag har inte blott pressens omdömen att åberopa. Direkta meddelanden om auktoritativa personers uttalanden eller från dem bestyrka pressens vittnesbörd. Det enda land, där överhuvud kritik mot den svenska hållningen för bristande principfasthet framkommit, är Sverige. Jag skall tillåta mig uppläsa ett betecknande uttalande ur en till utrikesdepartementet ankommen skrivelse från en svensk representant i Förenta Staterna. Det lyder så:

"Såsom en sammanfattning av vad vi i allmänhet observerat i denna sak kan jag säga: Att den amerikanska pressens och opinionens ställningstagande gentemot Sveriges hållning i Genève varit så gott som uteslutande sympatiskt och erkännande, och att pressens praktiskt taget enhälliga gillande av Sveriges uppträdande i avsevärd grad torde ha bidragit att höja Sveriges och dess Genève-

representants politiska och ideella prestige i Amerika. Det enda ej fullt harmoniska inslaget i pressmeddelandena har emanerat från Sverige.”

IV.

Som bekant blev hela spørgsmålet om rådets organisation hänskjutet till en kommitté för närmare prövning och tanken har varit, att kommittén skall avlämna sin rapport före septembermötet. Den börjar sitt arbete den 10 maj.

Överallt där man hyser ett äkta intresse för Nationernas förbund och dess utveckling frågar man sig nu med oro, vilka utsikterna äro till räddning ur den kris, som det senaste Genèvemötet blev för förbundet. Det är i detta ögonblick omöjligt att med någon som helst säkerhet förutse resultatet av de kommande överläggningarna. Men det måste nu mer än någonsin inses, hur angeläget det är att Tyskland inträder som medlem av Nationernas förbund och erhåller plats vid rådets bord. Det kan inte vara möjligt annat än att detta blir huvuduppgiften för septembermötet och att alla ansträngningar uppjudas till undanröjande av svårigheter, som kunna stapla sig i vägen.

Jag tillåter mig i detta sammanhang fästa uppmärksamheten vid ett anförande, som lord Cecil, Englands ombud i den snart sammanträdande rådskommittén, nyligen hållit i överhuset. Han har understrukt vikten av att Tyskland blir medlem av N. F. och förklarat, att enligt engelska regeringens mening ingen åtgärd bör företagas, som kunde hindra eller fördröja Tysklands inträde. Vidare framhöll lord Cecil med häntydning till den engelska regeringens tidigare benägenhet att medverka till åtminstone någon ökning av de permanenta platserna förutom

Tysklands, att en ny situation nu hade uppkommit och att Englands ombud i kommittén går till förhandlingarna, fri från varje tidigare bundenhet eller förklaring. Slutligen uttalades — och detta är måhända det betydelsefullaste i lord Cecils anförande — att man icke bör övergiva principen om de permanenta platsernas reserverande åt enbart stormakter, såvida man ej kunde ersätta denna princip med en regel, lika klar, lika bestämd och i lika grad ägnad till ledning för avgörande av i framtiden uppkommande anspråk. Då det synes föga sannolikt att åtminstone för närvarande någon dylik regel kan utfinnas, som har dessa förtjänster, torde lord Cecils ståndpunkt innebära ett betydelsefullt närmande till den uppfattning, som från svensk sida hävdades under marsmötet. Lord Cecil visade även i sitt nämnda anförande stort intresse för spørgsmålet om genomförandet av ett reguljärt system för rotation av de temporära platserna mellan förbundets medlemmar.

Ett annat symptom av intresse och betydelse är den uppmärksamhet, som den internationella socialdemokratin ägnat åt den föreliggande frågan. I en resolution, antagen av Internationalens exekutivkommitté helt nyligen, har ett gott handtag givits åt den principståndpunkt, som från svensk och belgisk sida har hävdats under marsmötet.

Jag skall dock inte inlåta mig på några förhoppningsfulla spådomar om ett snabbt och lyckligt resultat av kommitténs överläggningar. Måhända blir det omöjligt att åstadkomma enighet och kanske skall förbunds församlingen i september ställas inför ett nytt prov. Skulle N. F. inte ha styrka nog att komma över denna kris på ett tillfredsställande sätt, skulle en ny förbunds församling få skickas hem utan att ha beslutat Tysklands inträde i för-

bundet och rådet, då vore det tecken till en begynnande tvinsot, som kunde bli både långvarig och farlig för N. F.¹⁾

Nya bakslag kunna alltså komma, när de skilda nationella intressena stöta samman eller de olika utvecklingstendenserna korsa varandra. Nationernas förbund har dock alltför mycket av framtidstankar för att någonsin kunna släppa greppet kring människornas sinnen. Det internationella organisationsproblemet kan inte heller vara olösligt.

En del av Eder ha säkerligen sett några av de gamla sydeuropeiska småstäderna med deras stadsmurar och mängden av höga, smala torn på de vanliga bostadshusen, vilka ge staden utseendet av en befäst borg. Jag tänker särskilt på en stad som San Gimignano i Italien. Det verkar pittoreskt och romantiskt och försätter åskådaren direkt in i medeltiden. Men om vi reflektera på det samhällliga system, som rådde och som tvang såväl den enskilda staden att ständigt vara på sin vakt mot krigiska anfall, som inom staden de enskilda släkterna att befästa sina hus för att skydda sig mot grannarna, så är avståndet däriifrån och till vår tid inte så betydande. Visserligen är det inte längre städerna, som nödgas skydda sig mot överfall från andra städer eller från feodalfurstar. Så långt ha vi kommit i samhälllig organisation. Men någon radikal skillnad är det inte i förhållande till vår egen tid, när varje stat i Europa oroligt iakttar de övrigas förehanden, när fruktan driver envar att undergräva sitt väl-

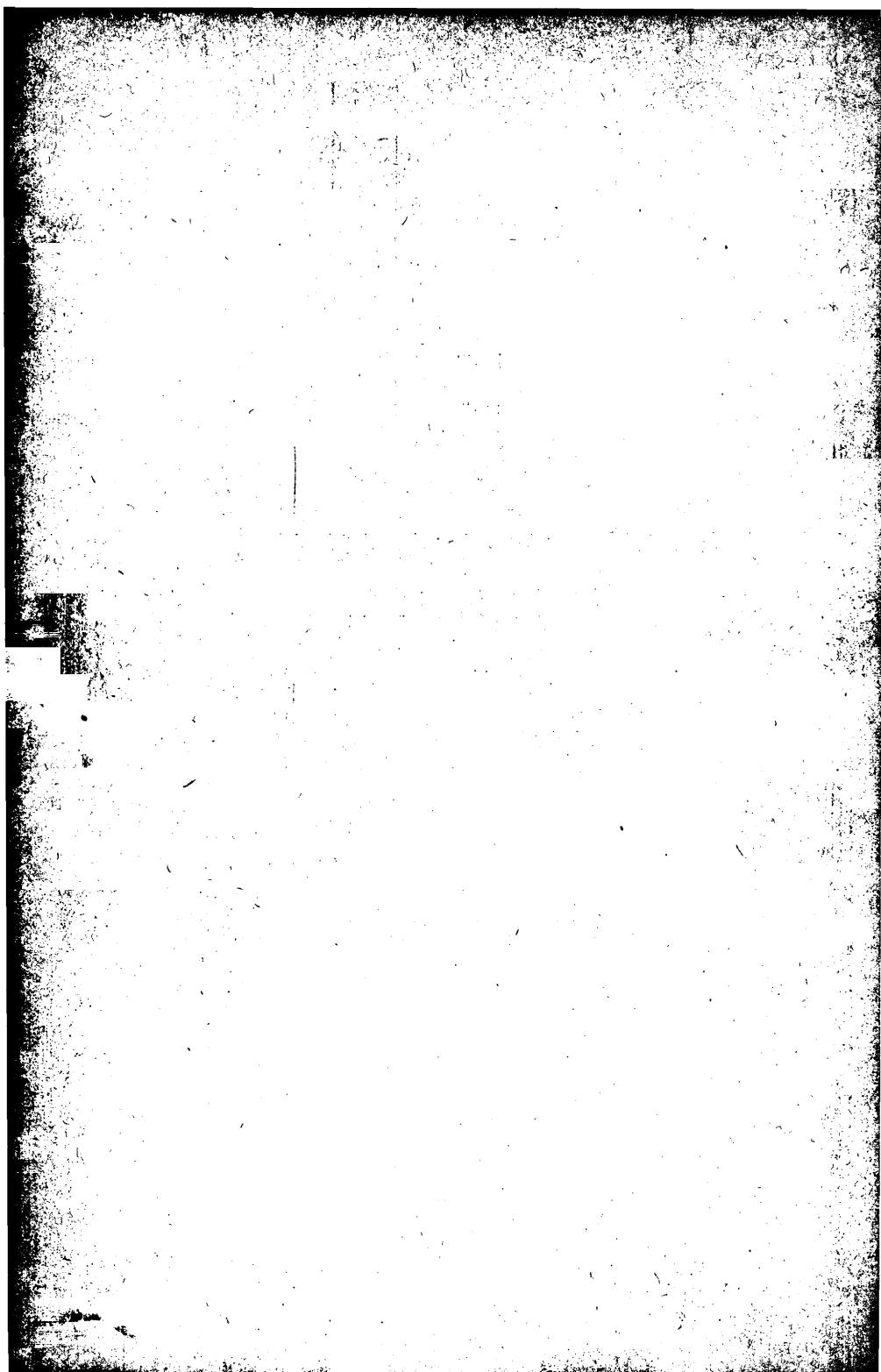
¹⁾ Som bekant löstes frågan om rådets sammansättning och Tysklands inträde vid septembermötet 1926. Tyskland tog sitt inträde i förbundet, antalet permanenta medlemmar i rådet ökades endast med Tyskland, medan tre nya icke-permanenta platser upprättades. Vidare infördes ett rotationssystem för valet.

Två kriser

stånd genom enorma utgifter för rustningar och att sluta sig samman i förbund mot gemensamma motståndare. Att övergången från det system, från vilket den lilla italienska staden med de många tornen utgör ett så pittoreskt minne, till systemet med en riksenhet, inom vilken fred och ordning på det hela taget strängt upprätthålles, att den övergången skulle vara det sista möjliga ledet i utvecklingen kan ändå inte antagas. Mänsklig intelligens har hunnit så långt inom naturvetenskap och teknik, att framstegen inom samhällsorganisation icke alls svara däremot. Det är hög tid, att intresset för den internationella organisationens problem eller, med andra ord, för utrikespolitiken, växer och breder ut sig i allt vidare kretsar. Ifall man uppfattar N. F. såsom ett experiment, såsom ett försök att på nytt upptaga brottningen med samma organisationsproblem, som tidigare mött folken, och fått en partiell lösning, då kan det inte bli tal om något definitivt nederlag för Nationernas förbund. Dess idé är stark nog att gripa inte blott människornas känslor utan också deras intellekt. Därutöver bäres den upp av folkens påtagliga gemensamma intressen.

IV

I RÄTTSORDNINGENS
UTKANTER



KOLLEKTIVAVTALET¹⁾

ÄR EN LAG om kollektivavtal önskvärd? Inledaren har besvarat denna fråga med ja, och detta synes självfallet för en dansk jurist. Danmark har gjort en betydande och originell insats på detta lagstiftningsområde, på initiativ av en enhällig kommitté av arbetsgivare och arbetare under ordförandeskap av dr Ussing. För Sverige ställer sig saken måhända något annorlunda. Man kan tänka sig, att vi här resonerade på ungefär samma sätt, som man gjort i England, där en stor kommitté av arbetare och arbetsgivare med en jurist som ordförande så sent som 1913 förklarade att man icke ville reflektera på någon särskild lagstiftning, avseende i främsta rummet något slags penningböter eller skadestånd för brott mot kollektivavtal. Man var enig på arbetsgivar- och arbetarhåll, att det rådande tillståndet vore att föredraga, enligt vilket kollektivavtalen icke ha någon rättsligt bindande verkan, ett förhållande som man utan olägenheter reder sig med, tack vare det utvecklade skiljedomsväsendet i de olika yrkesgrupperna. Den ståndpunkten vore givetvis möjlig, och jag är övertygad om, att den uppbäres av en stor opinion i vårt land särskilt inom arbetarkretsar, ehuru läget är såtillvida annorlunda, att redan nu avtalen hos oss ha bindande verkan. Det sammanhänger därmed,

¹⁾ Yttrande under nordiska juristmötet i Stockholm, aug. 1919.

att vid tidigare tillfällen, då förslag varit å bane att införa en lagstiftning på detta område, man från statsmakternas sida sett problemet alltför ensidigt. Man resonerade då, som om huvudsyftet med en sådan lagstiftning skulle vara att skaffa så starka repressionsmedel som möjligt mot strejker. Alltså, den misstämning som hos oss numera råder inom arbetarkretsar mot en kollektivavtalslagstiftning, är på grund av vad tidigare förekommit så stark, att det är svårt att få en sådan lagstiftning till stånd åtminstone under den närmaste tiden. Emellertid står jag för egen del på samma ståndpunkt som inledaren, att en lagstiftning är önskvärd. Tyskland har i detta fall lämnat ett lärorikt exempel. En av de första lagar, som revolutionsregeringen införde, gällde just kollektivavtalet och undanröjande av de hinder mot dess rättsliga verkningar, som inledaren berört.

När det gäller de särskilda punkterna i lagstiftningsproblemet, är jag till en början enig med inledaren i en sak, varom inga delade meningar råda i de länder, som försökt en sådan lagstiftning. Det är, att kollektivavtalet skall ha tvingande verkan på de individuella avtalen, att alltså en arbetsgivare icke skall kunna avvika därifrån i en för arbetarna ogynnsam riktning. Men jag vill gå ett steg längre, än man gått i Norge och flera länder, och anser, att en sådan tvingande verkan borde gälla även för individuella avtal, slutna med arbetare, som icke tillhöra den organisation som varit part i det kollektiva avtalet. Kollektivavtalet brukar gå ut på att arbetsgivaren skall hålla en viss minimistandard icke blott, då det gäller medlemmar av kontraherande arbetarorganisationer, utan även när det gäller andra arbetare. En sådan utfästelse är naturligtvis giltig och bör enligt min mening förlämnas tvingande verkan.

Beträffande övriga punkter av lagstiftningsproblemet har man ju, där en lagstiftning blivit försökt, i främsta rummet velat anordna ett bekvämt och effektivt processuellt förfarande. Det förefaller, som om huvudsyftet för en blivande lagstiftning för Sveriges del vore att få en arbetsdomstol så sammansatt, att den kunde mötas av förtroende från de parter, som närmast drabbas av lagstiftningen, och att vidare få den grundsatsen fastslagen att inför denna arbetsdomstol endast respektive organisationer skola uppträda såsom parter i processer.

En annan huvudfråga, som varit under debatt, är, vilka repressionsmedel skola stadgas beträffande avtalsbrott utöver det, att kollektivavtalet har tvingande verkan på de individuella avtalen. Därvidlag har man allmänt varit enig om, att de vanliga skadestandsreglerna icke äro tillfredsställande. De drabba ibland för hårt, ibland för milt. Och man har föreslagit många olika modifikationer för att nå ett mera tillfredsställande resultat. Enligt min tanke har den danska lagstiftaren funnit Kolumbi ägg, då det införts en "bot", som utmätas efter i huvudsak samma principer som bötesstraffet och vilken tillfaller den skadelidande, ifall skada skett, eller den kårande organisationen, som härigenom får upprättelse, ifall avtalsbrottet riktar sig mera allmänt mot organisationens intressen. Jag tror, att denna lösning är icke blott originell utan också synnerligen tillfredsställande, och den har ju även vunnit efterföljd annorstädes. Man kan naturligtvis invända, att detta icke är ett tillräckligt effektivt repressionsmedel mot avtalsbrott. Emellertid vill jag då till en början understryka, att en lagstiftning om kollektivavtal aldrig kan ha till huvudsyfte att förekomma arbetsstrider överhuvudtaget. De allra flesta arbetskonflikter inträffa, då avtalen utlöpa och sedan förhand-

lingarna om nytt avtal misslyckats, icke under avtalstiden. Man kommer alltså icke så långt, när det gäller förebyggande av arbetsstriderna, med en lagstiftning, som avser blott själva avtalen. Jag tror icke på alltför starka repressionsmedel. En lagstiftning bör icke föranleda den uppfattningen, att processer kunna inledas i syfte att åtkomma respektive organisationers kassor, som till stor del äro ägnade rent humanitära ändamål, såsom arbetslöshets- och sjukunderstöd. Den riktiga uppfattningen torde vara den, som kommit fram i England, att huvudgarantin för kollektivavtalets upprätthållande måste ligga i den moraliska helgd, som dessa avtal få, i vetskapen om att avtalens respekterande är en oundgänglig förutsättning för att kollektivavtal överhuvud skola komma till användning och vidare däri, att man har tillgång till en väl sammansatt domstol, som avkunnar sina auktoritativa domar och stundom sanktionerar dessa med en "bot" i händelse av avtalsbrott.

Det är en del andra frågor, som inledaren icke berört men som jag anser böra komma under debatt i sammanhang med spörsmålet om lagstiftning angående kollektivavtal. I viss mån brytes på dessa punkter den privaträttsliga ramen för kollektivavtalet. En sådan punkt är att ett kollektivavtal skall förklaras gälla vid själva företagen, oavsett om dessa byta ägare. Arbetsvillkoren komma härigenom att liksom häfta vid företagen, ej endast betraktas såsom utfästelser av viss person eller organisation. Vidare har i den nya tyska lagen från december 1918 föreskrivits, att en offentlig myndighet kan förklara ett kollektivavtal, som har antagits av flertalet företag inom en viss näringsgren, gällande även för andra företag, som icke varit med vid avtalets slutande. Det är att på en omväg införa lagstadgad minimilön och andra minimivillkor. Man

Kollektivavtalet

tvingar på detta sätt oorganiserade företag att hos sig införa samma minimistandard, som tillämpas inom de avtalsslutande organisationerna. Slutligen tror jag, att man får överväga möjligheten att i en kommande lagstiftning medgiva i begränsad utsträckning arbetsvillkorens rätande under avtalstiden. Det har under de senaste åren otvivelaktigt skett åtskilliga avtalsbrott, och föregående talare nämnde särskilt, att man hade sådana erfarenheter från Danmark, men jag undrar, om icke de krav på dyrtidstillägg och ökade löner, som framkommit under dessa krigets och konjunkturväxlingarnas tid, äro så förklarliga, att man icke kan begära, att avtalen skola hålla mot alla påfrestningar av sådan art. När man har sådana erfarenheter som att statstjänarna i Sverige i maj 1918 fingo sina dyrtidstillägg fastställda och att det några månader senare måste inkallas en urtima riksdag för att höja dessa tillägg, måste man ha förståelse för, att arbetarna inom den privata industrin, trots bestående kollektivavtal, under de utomordentliga förhållanden, som varit rådande, stundom påyrkat revision av sina löner. Även om sådana allmänna förskjutningar i lönenivån endast under tider av häftiga prisfluktuationer behövde ifrågakomma under avtalstiden, kunde det medgivas mindre väsentliga jämkningar genom opartiska instanser av avtalsbestämmelser, som visa sig obilliga. Dylika revisionsinstanser, som ägde i viss mån korrigera avtalens innehåll innan dessa utgått, kunde kanske ersätta åtskilliga andra medel för avtalens upprätthållande.

ARBETSLÖSHETSHJÄLP VID LOCKOUTER

DEN SOM utifrån följer pressfejden om riktlinjerna för arbetslöshetsmedlens utdelning under pågående arbetskonflikter får ovillkorligen intrycket, att denna mera sekundära fråga håller på att skymma bort det väsentliga problemet, huru mycket samhället skall kunna anslå till lindrande av den oerhörda nöden och i vilka former hjälpen skall givas. Diskussionen rör sig dels om tolkningen av de av statsmakterna givna direktiven, sålunda vad juristerna kalla en fråga *de lege lata*, dels om avfattningen av de riktlinjer, som böra uppställas för framtiden såsom lämpliga och förnuftiga, ett spörsmål *de lege ferenda*. Jag börjar med det senare såsom det viktigaste.

Det gäller sålunda till en början, huruvida det är riktigt och klokt att vid en inträffande arbetskonflikt vägra utbetala arbetslöshetsunderstöd icke blott till de genom konflikten arbetslösa arbetarna — varom meningsstrid för närvarande ej råder — utan även till alla redan förut arbetslösa inom det fack, som är inblandat i striden, på den grund att organisationen upprätthåller blockad av den arbetsplats, där konflikten pågår. Böra sådana riktlinjer för samhällets understödspolitik, som här ifrågasatts, vinna gillande?

Först må en terminologisk fråga beröras. Man hör alltid saken utläggas så, att understöd skall indragas vid "strejk" eller att det icke bör utgå till medlemmarna av den "strejkande" organisationen. Emellertid torde i de allra flesta nu aktuella fallen arbetskonflikten uppkomma så, att arbetsgivaren sänker lönerna och sålunda vägrar låta arbetarna fortsätta på hittills gällande villkor. Detta bör kallas lockout och inte strejk. I och för sig är det likgiltigt, om den ena eller andra beteckningen användes, eftersom stridens berättigande inte kan bedömas efter dess karaktär av strejk eller lockout. Men i betraktande av ordets makt över tanken är det icke uteslutet, att blotta användandet av termen "strejk" bidrager att skapa en opinion mot arbetarna. Rent komprometterande blir den felaktiga terminologin, när den förekommer i arbetslöshetskommissionens officiella skrivelser i sådan form, att där talas om "strejkande fackförbund" i ett tydligt fall av lockout.

Ifall arbetslöshetsunderstöd indrages på grund av en konflikt, skulle det närmaste motivet vara, att organisationen blockerar arbetsplatsen. Därigenom undandragas de ifrågavarande lediga befattningarna den fria arbetsmarknaden. Antag att 20 arbetare utestängts för att de vägra acceptera en lönesänkning. De arbetslösas antal har ökats med 20, det finns å andra sidan 20 lediga platser — ehuru icke "lediga" från arbetarnas synpunkt, som blockera arbetsplatsen just för att bevara befattningarna åt de förra innehavarna. Eftersom staten icke utbetalar understöd till de 20 nytillkomna arbetslösa, kan det icke sägas, att dess medel tas i anspråk i högre grad än förut på grund av konflikten. Då man icke desto mindre vill i detta läge indraga understödet från exempelvis några hundraden eller tusenden arbetare, vilkas arbets-

löshet ej har något sammanhang med konflikten, måste orsaken vara, att *man vill genom arbetslöshetspolitiken vinna andra, mer fjärran liggande mål*. Det är av stor vikt, att dessa mål klart angivas, vilket man dock tyvärr underlåtit.

Det kan tänkas, att resonemanget är ungefär följande. Ifall understöd under konflikt utgår — visserligen ej till de direkt i striden indragna, därom är ju ej fråga, men till deras kamrater i organisationen — så kan organisationen lättare hålla ut i striden och själv skaffa understöd åt de utestängda, varigenom arbetslöshetsunderstödet indirekt stärker arbetarparten i dess strid med arbetsgivarna. Denna tankegång kan också uttryckas så: Enligt naturens ordning skulle de arbetslösa vara utsatta för en långsam sväldöd och sålunda icke ha krafter att uppehålla en blockad. Detta arbetsgivarens absoluta övertag i striden om arbetsvillkoren under tider av stor arbetslöshet brytes i någon mån genom samhällets arbetslöshetsunderstöd. Det gäller sålunda att opartiskt återställa det rubbade läget vid en inträffande konflikt genom indragning av understöd till alla, som kunna rycka in på de lediga platserna. Dessa bli härigenom dels oförmögna att av sitt understöd hjälpa de från början utestängda, dels själva utsatta för en stark press att, var i sin stad, rusa till och besätta de lediga platserna.

Emellertid, den nu beskrivna synpunkten förtjänar knappt att vidare utvecklas och bemötas. Att samhället skulle visa partitagande i en utbruten konflikt genom att låta de redan tidigare utgående beloppen behållas av personer, som icke ha direkt med konflikten att skaffa, det är en alltför orimlig argumentering.

Men staten kan vilja på de sätt, som står den till buds, framtvinga en nedsättning av arbetslönerna, i betraktande

av den allmänna depressionen. Den politik, som bedrivs i arbetslöshetsfrågan, bör måhända ha detta bisyfte. Indragning av arbetslöshetsunderstöd betraktas då realiter som ett straff eller ett påtryckningsmedel gentemot organisationerna, ehuru visserligen ej direkt drabbande dem utan vissa grupper av deras medlemmar. I den mån en prövning sker av arbetsvillkorens skälighet från kommissionens sida, blir denna i själva verket att anse såsom en obligatorisk skiljedomstol i arbetstvister, med det särskilda uppdraget tillika att åstadkomma en sänkning av lönenivån.

Här ha vi tydligen den position, som arbetslöshetskommissionen intager, fränsett att den tillika finner sig ha stöd för sin hållning i givna direktiv, varom mera nedan.

Man kan mot denna ståndpunkt, synes det mig, göra åtskilliga allvarliga invändningar. Indragning av understöd från alla dem, som mer eller mindre passivt deltaga i blockaden, är ett hänsynslöst, oproportionerligt, till sina psykologiska verkningar fördärvligt medel. Ändamålet att förmå organisationerna till en eftergiftspolitik i lönefrågor gentemot arbetsgivarna eftersträvas på det sätt, att de enskilda arbetarna drivas att välja mellan att åta sig strejkbryteri eller mista allt understöd. Är det ett samhälleligt intresse att söka driva de enskilda arbetarna att handla mot organisationen? Och det är inte sagt, att de arbetslösa, vilkas understöd indrages, ha något avgörande inflytande på organisationens ståndpunkt. "Du skall hängas, på det att hästar ej må stjälas." Här lägges verkligen straffet på godtyckligt valda offer.

Man måste också fråga, om det från samhällets sida — i dessa tider! — är någon förnuftig mening i att riva upp hela striden om det moraliska bedömandet av arbetarnas solidaritetskänsla och därmed sammanhängande motvilja

mot att såsom enskilda personer bryta en blockad och åtaga sig strejkbryteri. En arbetslöshetspolitik utefter sådana linjer kan endast sprida bitterhet och misstro, vilket redan visat sig tydligt nog. Och effekten av denna metod? Det må undras, om kommissionen gjort upp ett vinst- och förlustkonto.

Naturligtvis invändes nu, att man genom indragning av understöden vill åstadkomma en indirekt press på organisationerna. Att de omedelbara åtgärderna riktas mot de enskilda och te sig såsom avsedda att bryta deras solidaritet med organisationen, är icke desto mindre ett faktum. Det är icke organisationen, som mottagit understöd, utan de enskilda arbetslösa efter individuell prövning, och det är de senares understöd, som indrages. Men vidare, fackförbundet har i sin tur måhända inte ens rättslig befogenhet enligt sina stadgar att avstyra en konflikt genom vägran av blockad, sedan arbetarna på en viss plats utestängts.

Men låt oss antaga, att i ett visst fall fackförbundet positivt medverkat till blockaden och ställt sig bakom sina resp. medlemmar och vidare att dess lönepolitik i detta fall är oklok och olämplig med hänsyn till det allmänna läget. Är det ändå en besinningsfull politik från statens sida att här ingripa med ett kraftmedel, som dels drabbar i första hand oskyldiga personer, dels icke står i någon rimlig proportion till det mål, som eftersträvas, dels sannolikt är ineffektivt, dels har fördärvliga och farliga biverkningar? Staten brukar akta sig för att i otid ta parti mellan arbetsgivare och arbetare i konflikt. Men genom beslut av arbetslöshetskommissionen att anvisa blockerat arbete åt arbetslösa, förklarar detta statens organ omedelbart, att arbetsgivarens villkor böra utan vidare accepteras av arbetarna vid en ytterligt

sträng påföljd, nämligen allmän indragning av understöd. Denna ståndpunkt intager kommissionen efter en materiell prövning av arbetsvillkoren, vilken prövning emellertid av lätt insedda skäl blir betydligt mindre ingående än då exempelvis en statens förlikningsman framlägger ett medlingsförslag, för att inte tala om förfarandet då skiljedom i intressetvist anlitas.

Överhuvud ger arbetslöshetspolitiken föga utrymme för ett genomtänkt och opartiskt ingripande mot obefogade arbetskonflikter, lika litet som för ett fastställande från statens sida av normen för arbetsvillkoren.

Det finns också en fråga *de lege lata*. Kanhända är arbetslöshetskommissionen så bunden av klara direktiv, att den är nödgad tills vidare följa dessa linjer? Jag är icke invigd i de förhandlingar, som må ha föregått utformningen av gällande riktlinjer, men allt tyder på, att dessa ej med nödvändighet måste tolkas på det sätt, kommissionen gjort. Redan den omständigheten att en juridisk expert ansetts behövlig för tillämpningen tyder på, att direktiven tillåta olika tolkningar. Jag föreställer mig, att statsmakterna icke förutsett en tillämpning, som gör kommissionen till skiljedomstol i intressetvister, ehuru man kanske nu på sina håll är villig godkänna en sådan utveckling.

Huvudfrågan blir till sist: Vad gagnar det att framkalla en förbittrad strid om denna relativt underordnade fråga — underordnad från statsfinansiell och nationalekonomisk synpunkt?

STREJK OCH LOCKOUT —

BEGREPPSUTREDNING

I EN ARTIKEL om principerna för utdelning av arbetslöshetsunderstöd härom dagen yttrade jag inledningsvis några ord om en terminologisk fråga, avseende skillnaden mellan "strejk" och "lockout". Jag framhöll, att en arbetskonflikt, uppkommen därigenom att arbetsgivaren sänker lönerna och sålunda vägrar låta arbetarna fortsätta på dittills gällande villkor, bör karaktäriseras såsom lockout. Tillika betonades, att beteckningen i och för sig vore likgiltig, eftersom stridens berättigande inte kan bedömas efter dess karaktär av strejk eller lockout. Jag upptog denna terminologiska fråga — som inte hade betydelse för artikelns innehåll i övrigt — allenast med tanke på de oklara hjärnor, för vilka ordet strejk innefattar arbetarnas "skuld" till konflikter. Eljest äro som bekant orden strejk och lockout alldeles färglösa termer, som icke borde ge några associationer åt det moraliska hållet.

Med anledning av detta enkla tillrättaläggande av en terminologisk fråga ha nu en del av huvudstadens tidningar störtat sig över mig under vilda härskrin, som om det gällde politisk knytnävskamp i stället för begreppsutredning. En tidning finner mitt tilltag oblygt, en annan beskyller mig för machiavellistisk advokatyr, en

tredje talar om mina häpnadsväckande terminologiska finter och beklagar hånfullt, att man inte också får veta, huruvida lockout rätteligen bör kallas för strejk. Endast Stockholms-Tidningen kommer med en saklig argumentering och ursäktar älskvärt min förlöpning med att tillskriva mig en tillfällig blunder.

Jag är givetvis något tveksam, huruvida jag skall upptaga diskussionen om denna bifråga. Till pjäsen hör nämligen, att ett par av de anfallande tidningarna finna det för sina syften lämpligt att framställa förhållandet för sin läsekrets så, som om denna termfråga vore huvudsaken i min kritik av de av arbetslöshetskommissionen tillämpade principerna för utdelning av understöd. Jag vill ogärna medverka till att uppmärksamheten drages från de reella frågor, som jag i min förra artikel behandlade. Å andra sidan synes det i långt större utsträckning än jag anat vara behöfligt att skingra det där stämningshöljet kring begreppen strejk och lockout. Inte skall t. ex. St.-T. behöva mot arbetsgivarna anlägga en ogillande ton, att "dessvärre" lockouter också proklamerats i ett par fall under nuvarande förhållanden, om tidningen finner att arbetsgivarna kämpa för en riktig ståndpunkt, och inte är tidningen nödgad referera mitt uttalande så, att jag vill "göra varje arbetsgivare, som icke finner sig kunna fortsätta driften med de av arbetarna begärda lönerna, *skyldig* till lockout" — som om det vore fråga om en moralisk dom från min sida!

Jag anhåller då först få meddela, att min begreppsbestämning icke är framsprungen ur en tillfällig sinnesfrånvaro, utan framlagd och motiverad för ett tiotal år sedan i juridiska skrifter. I utredningar över begreppen strejk, lockout och bojkott (i Ekonomisk tidskrift

1910) har jag sålunda framhållit, att lockout kan definieras såsom en arbetsavstängning, företagen i strids-syfte, d. v. s. i syfte att göra arbetsgivarens vilja gällande i fråga om arbetsvillkoren med undertryckande av arbetarnas. Gränsen mot strejk bör dragas så, att lockout föreligger, om initiativet utgår från arbetsgivaren. "Ett vanligt fall är" — yttrade jag i min avhandling Kollektivavtalet, s. 177 — "att arbetsgivaren uppställer vissa fordringar på ändring av arbetsvillkoren samt förklarar, att de arbetare, som icke vilja gå in på förnyelse av bestående arbetsavtal (sålunda: individuella avtal, icke kollektivavtal), anses uppsagda. Detta bör uppfattas såsom villkorlig uppsägning från arbetsgivarens sida, och lockout inträder fr. o. m. den tidpunkt uppsägningen angav."

Vad för ett lockout-begrepp har nu St.-T. att uppställa mot mitt? Dess hithörande inlägg lyder:

"Om å andra sidan ett företag förklarar för sina arbetare, att nu går det icke längre att uppehålla driften, och om fabriken därför stänges, så är detta ingen lockout och uppfattas icke så av arbetarna, icke heller om det i stället förklaras, att endast under villkor av viss angiven sänkning i arbetskostnaden arbetet kan fortsättas. För att härav skulle bli lockout måste tillkomma, att arbetsavstängning *organiseras* och såsom ett maktmedel användes mot arbetarna, *så att dessa icke heller annorstädes under tiden skola kunna få arbete och lön*, i den mån man kan hindra det" (kurs. av mig).

Detta är vad tidningen har att anföra i sak och jag skall i detalj analysera det. Först antydes, att ett företag kan stängas såsom ur stånd att på rådande arbetsvillkor uppehålla driften, utan att lockout föreligger. Häri instämmer jag fullkomligt. Men om företaget, efter att ha sagt upp sina förutvarande arbetare, som icke ville acceptera lönereduktionen, *söker arbetsvilliga för att*

Strejk och lockout — begreppsutredning

fortsätta driften med de lägre arbetsvillkoren, då föreligger lockout. Och i de fall, som av oss diskuteras, är ju förutsättningen för indragning av arbetslöshetsunderstöd, att arbetsgivaren rekviderar arbetskraft hos Arbetsförmedlingen.

Vidare uppställer St.-T. två positiva kännetecken på lockout. Först att det skall föreligga en *organiserad* arbetsavstängning. Men kan då icke lockout förekomma hos endast *en* arbetsgivare? Och vilken självorganisering kan han för sin del behöva för att planmässigt leda striden? Detta kännemärke hör tydligen inte till lockoutens begrepp. Vidare påstås, att lockout måste vara förenad med *bojkottåtgärder* mot de utestängda. Härmed förhåller det sig så, att visserligen sådan bojkott ofta följer på lockout, men att den ingalunda är begreppsensligt kännemärke. I tider av arbetslöshet, då stor tillgång till arbetskraft finnes, vore det ju ganska meningslöst att förfölja de utestängda, när man ändå kan sätta driften i gång med andra arbetsvilliga. Man avstår då från bojkott, men lockouten har icke därför ändrat karaktär. St.-T:s uppfattning i denna punkt är ohållbar.

Jag skulle nu vilja uppställa några frågor, att begrundas av St.-T. Antag, att en arbetsgivare under bestående kollektivavtal kräver en avtalsstridig lönesänkning, och, då denna ej godtages, anser arbetarna uppsagda samt söker efter nytt folk att arbeta på de avtalsstridiga villkoren. Är detta enligt St.-T:s mening lockout? Varom icke, ber jag få fråga, om en lockout förutsätter, att arbetarna handgripligen förpassas utanför arbetsplatsen? Skulle däremot den först framställda frågan besvaras jakande, vore jag tacksam få veta, varför begreppet lockout skall röna inverkan av den helt

utomliggande frågan angående avtalsstridighet, och icke fastmer föreligga även i sådana fall, då kollektivavtal icke finnes, men ändring i rådande arbetsvillkor sökas genomförda av arbetsgivaren på alldeles samma sätt som nyss.

Jag inser emellertid, att klara och överbevisande skäl icke äro tillfyllest i pressfejder. Det må därför tillåtas mig att avsluta denna lilla utredning med två auktoritativa belägg för min ståndpunkt. Det ena utgör ett stadgande i 1915 års norska "Lov om arbeidstvister", § 1, avseende "betydningen av uttryck, som loven brukar":

"Denne lov forstaar ved:

3. Arbeidsnedlæggelse (streik) — en hel eller delvis arbejdstans, som arbejdere i fælleskab eller i forstaaelse med hverandre iværksætter for at tvinge frem en løsning av en tvist mellem en fagforening og en arbejdsgiver eller en arbejdsgiverforening.

6. Arbejdstængning (lockout) — en hel eller delvis arbejdstans, som en arbejdsgiver (!) iværksætter for at tvinge frem en løsning av en tvist mellem ham selv eller en anden arbejdsgiver og en fagforening eller mellem en arbejdsgiverforening og en fagforening, uten hensyn til om andre arbejdere tages ind isteden for de utestængte."

Det andra belägget för min uppfattning har jag valt från Danmark. I en dom av Den faste Voldgiftsret, den danska arbetsdomstolen, som är högsta instans i alla hithörande tvister, heter det på följande sätt (Den faste Voldgiftsrets Kendelser 1913, s. 92):

"Det synes utvivlsomt, att en Tilkendegivelse som den af 4 december, i følge hvilken ingen af de for Tiden ansatte Arbejdere kunde faa Arbejde efter den 1 januar 1914, med mindre de forinden skriftlig vilde indgaa paa nye — lønreducerende — Arbejdsvilkaar, er en Trusel om kollektiv Afskedigelse og maa betegnes som en Lockouttrusel paa samme Maade, som

Strejk och lockout — begreppsutredning

f. Ex. en Tilkendegivelse fra Arbejderne om, at ingen af dem efter den 1 januar vil tage Arbejde hos Selskabet, med mindre Tilsagn forud gives dem om lønforhøjende Vilkaar, maatte betegnes som en Strejkrusel.”

Domstolen konstaterade därefter, att den för lockout stadgade fristen hade bort iakttagas. Kollektivavtal förelåg icke.

Jag är förvissad om, att St.-T. skall i samma sakliga anda, vari tidningen börjat polemiken, vidgå, att dess lockout-begrepp är en luftig konstruktion, och att dess ståndpunkt, men icke min, var frukten av ett litet missöde.

1922.

STRIPAFALLET S TEORI

ARBETSLÖSHETSKOMMISSIONEN har alltså nu träffat sitt avgörande i Stripafrågan. Det fick ske utan några direkta anvisningar från regeringens sida, med ledning allenast av den till kommissionen överlämnade riksdagsskrivelsen. Denna var ju tydlig nog, men det återstod frågan huruvida ett redan av k. m:t fattat beslut skulle upphävas. Ansvaret härför synes visserligen ha bort tagas av regeringen själv, men då så ej skedde, handlade kommissionen helt visst i överensstämmelse med statsmakternas avsikter genom att på egen hand sätta riksdagens uttalande i Stripafallet i tillämpning. Särskilt angelägen synes man icke ha varit, förklarligt nog. Avstängningen i gruvområdet träder i kraft först den 15 juli.

Allmänheten får nu en åskådningslektion, som bör vara ägnad att inpränta innebörden i Stripafallet. Kommissionen har föreskrivit att sådana arbetslösa, som haft sin sista stadigvarande anställning vid gruvindustrin inom Linde, Ramsbergs, Ljusnarsbergs, Hjulsjö och Nora socknar, skola avstängas från statlig arbetslöshetshjälp, ävensom att dylika arbetslösa icke få hänvisas till statligt nödhjälpsarbete. Det finnes för närvarande 128 arbetslösa gruvarbetare, sysselsatta med nödhjälpsarbete, som nu av statsmakterna förvägras ytterligare nödhjälpsarbete. Dessa 128 arbetare ha ingenting med Stripakonflikten

att göra. Syftet med den avstängning, som de utsätts för från statsmakternas sida, är alltså icke att göra dem mer fogliga i sina anspråk. Deras arbetslöshet är icke vållad av strejk utan av brist på arbetstillfällen.

För att förstå meningen med statsmakternas hållning till de 128 arbetslösa arbetarna i gruvdistriktet och deras familjer, måste man söka tillägna sig en ganska invecklad tankegång. De tillhöra som sagt ej de strejkande Stripaarbetarnas kategori. Ej heller ha de genom sina röster medverkat till strejken vid Stripa. De ha icke i sin makt att fatta något beslut om strejkens biläggande. Överhuvud äro deras synpunkter på strejken vid Stripa och deras hållning till denna konflikt utan betydelse för konfliktens fortvaro eller upphörande. Då de icke desto mindre uteslutas från nödhjälpsarbeten, sker det i beräkning att denna åtgärd skall påverka — icke dem själva, utan de strejkande vid Stripa. Statsmakterna utgå från den ståndpunkten, att vetskapen om påföljden för de 128 arbetslösa skall ha den effekt på de 100 strejkande, att dessa eller deras organisationer godtaga de arbetsvillkor, som ha bjudits dem. Att flertalet strejkande Stripaarbetare tillhöra en syndikalistisk organisation, medan de arbetslösa, som nu avstängts, sannolikt till största delen äro medlemmar i Sv. gruvindustriarbetarförbundet, hör också till de omständigheter, vartill ingen hänsyn tages i här refererade tankegång.

Om de strejkande emellertid inte låta sig påverkas av hänsynen till de 128 arbetslösa och deras familjer? Så mycket värre för dessa senare. De betraktas såsom solidariskt ansvariga med de förra, vare sig de vilja eller icke. Men det anses lämpligt och framhålls alltid från borgerligt håll såsom givet, att de erhålla arbetslöshets-

understöd av sin organisation — vilket sålunda förutsätter att de böra vara organiserade. (Skulle en del av dem vara oorganiserade och alltså ej ha denna utväg till sitt förfogande, anses de — det är högerns och de frisinnades arbetslöshetspolitik — tillgodosedda med den möjlighet till fattigvård, som i svårare fall alltid står öppen.) Man kan då invända, att deras organisation icke har någon andel i att de 128 äro arbetslösa, eftersom deras arbetslöshet är orsakad av arbetsbrist, och att för övrigt organisationen tilläventyrs ej är i stånd att bringa dem hjälp på grund av sina stadgar eller sin ekonomi. Svaret blir, att dylika omständigheter inte komma i betraktande. Någon prövning sker alltså icke av frågan huruvida i detta särskilda fall något sammanhang finnes mellan konflikten såsom "brott" och avstängningen av de 128 arbetslösa såsom "straff", för att använda en analogi med straffrättsliga termer.

Redan 1922 års direktiv kunde leda till dylika konsekvenser. Att just Stripakonflikten kommit att åskådliggöra dem, är dock en följd av den *lex in casu*, varigenom riksdagen i år grep in och — med desavouering av såväl regeringen som arbetslöshetskommissionen — hänförde denna konflikt till partiella konflikter med allmänna verkningar. Någon verklig motivering gavs aldrig för denna klassificering av Stripakonflikten och lär ej heller kunna åstadkommas.

Statsutskottets majoritet lyckades på den rekordartat korta tiden av sju minuter bilda sig sin mening om Stripafallet, utan tvivel på grundvalen av en omsorgsfull ehuru forcerad föredragning av dossiern, och en ingående, saklig diskussion, under vilken endast objektiva överväganden kommo till uttryck. Men första kammarens vice talman, hr *Lamm*, utropade efter att minst

sju *timmar* ha åhört de olika talare, som under debatten i kammaren utvecklat frågan: "Jag prisar den lyckliga, som efter att ha åhört dem, i detta nu kan fälla ett omdöme i Stripafrågan. Jag kan i varje fall icke göra det." Emellertid bör det icke förglömmas, att klassificeringen av Stripakonflikten var endast en del, och ej den viktigaste, av riksdagsbeslutet. Jämte det riksdagen förklarade, att generell avstängning av alla arbetslösa gruvarbetare borde ske i det distrikt, dit Stripagruvan hörde, enär konflikten vid Stripa ansågs höra till gruppen n:r 2 (partiella konflikter med allmänna verkningar), upptog riksdagen också frågan om införande av ett hänvisningsförfarande vid gruppen n:r 3 (partiella konflikter utan allmänna verkningar), och skärpte därvid 1922 års direktiv.

*

Den allmänna tankegången i reglerna om avstängning från även nödhjälpsarbete vid konflikter är den, att arbetarorganisationerna skola bibringas insikt om att en fredlig politik från deras sida är av allmänt ekonomiska grunder nödvändig. Visserligen utsmyckas resonemanget stundom med en del mer eller mindre dunkelt tal om nödhjälpsarbete såsom ett brytande av samhällets neutralitetsplikt mot arbetsgivarna o. d. Men sådant är bara ord. Samhället tillhandahåller nödhjälpsarbete därför att det inte är med samhällets intressen förenligt att låta en mängd människor gå arbetslösa och svälta. Om denna hållning till de arbetslösa skall behöva modifieras i händelse av arbetskonflikt inom yrket, så är det naturligtvis inte därför att arbetarna a, b, c etc. ha mindre behov av nödhjälpsarbete, sedan arbetarna x, y, z etc. begynt en strejk. Något ledigt arbete finnes inte heller, ty x, y, z

m. fl. ha ingalunda lämnat sina befattningar därför att konflikt råder. Det måste finnas något rationellt skäl, som föranleder samhället att dekretera avstängningen från nödhjälpsarbete. "Neutraliteten" är som sagt intet sådant skäl, det är allenast ett ord, som beslöjar den verkliga tankegången. Skälet är däremot, att arbetarorganisationerna skola bringas till medvetande om, att deras lönepolitik har konsekvenser, m. a. o. att de må själva sörja för de arbetslösa i facket, om de spänna bågen för högt. Regeln om de arbetslösas utestängande från nödhjälpsarbete är alltså avsedd som en pedagogisk princip, som skall ge arbetarorganisationerna insikt om nödvändigheten av en försiktig lönepolitik under tider av depression.

Nu kan det givetvis inte bestridas, att en dylik regel i åtskilliga fall erhåller åsyftad verkan. Innan ett fackförbund riskerar en stor konflikt, nödgas det ta i beräkning att tillvaron av arbetslösa inom facket, som förlora varje arbetslöshetshjälp, måste försvaga organisationens ställning under konflikten. Här skall icke diskuteras, i vad mån beredandet av nödhjälpsarbete mot en relativt låg avlöning bör betraktas såsom en sådan förmån åt arbetarna, vars undanhållande rimligen bör komma i fråga såsom påtryckningsmedel. Men vad jag vill i detta sammanhang understryka är, att det nationalekonomiska intresset av detta påtryckningsmedel icke alltid är lika stort, utan stundom kan förringas därhän, att det fullständigt försvinner. Det är a priori uppenbart, att det kan tänkas situationer, då å ena sidan antingen konflikten är av ringa vikt överhuvud eller avstängningen från arbetslöshetshjälp icke har någon betydelse såsom påtryckningsmedel å en organisation, medan å andra sidan brutaliteten i en dylik avstängningsåtgärd mot de arbetslösa framträder i all sin nakenhet.

Det är med hänsyn härtill som en differentiering av olika konflikter tidigare har tett sig rimlig även för dem, som gått in för en mycket sträng arbetslöshetspolitik i princip. Både 1922 och 1923 ha skarpa strider stått mellan arbetarpartiet och de borgerliga partierna angående principerna för en dylik differentiering. I viss mån lyckades det socialdemokratien 1922 att få gehör för sina önskemål. Det var bl. a. genom medgivandet från riksdagens sida, att nationalekonomiska grunder icke undantagslöst krävde de oförvållat arbetslösas avstängande från nödhjälpsarbete såsom påtryckningsmedel mot organisationen. Man avskilde en grupp konflikter — de som icke "kunna skäligen anses i avsevärd mån inverka på de allmänna löne- och arbetsvillkoren inom facket" — där det nationalekonomiska intresset var relativt obetydligt. Här behövde man icke tillgripa storsläggan mot alla de arbetslösa å orten, utan avstängningen begränsades till "de i konflikten direkt deltagande", såsom 1922 års riksdag uttryckte det.

Genom 1926 års riksdagsbeslut har denna differentiering praktiskt taget blivit upphävd. Det "svenska systemet" för arbetslöshetspolitiken, som dess upphovsmän begagna varje tillfälle att prisa såsom ett nationellt storverk, har på en viktig punkt fullkomnats. Möjligheten till differentiering av de olika fallen har borttagits. Kvar står endast den regeln, som gäller för hänvisning av arbetslösa till även sådana arbetsplatser, där konflikt inte råder, nämligen att erbjudna löner skola vara skäligen. Men i övrigt skall det icke finnas några konfliktfall, då den beslutande myndigheten kan säga, att eftersom något nationalekonomiskt intresse av att pressa en arbetarorganisation icke föreligger eller detta intresse är helt obetydligt, medan hårdheten mot de arbetslösa av en av-

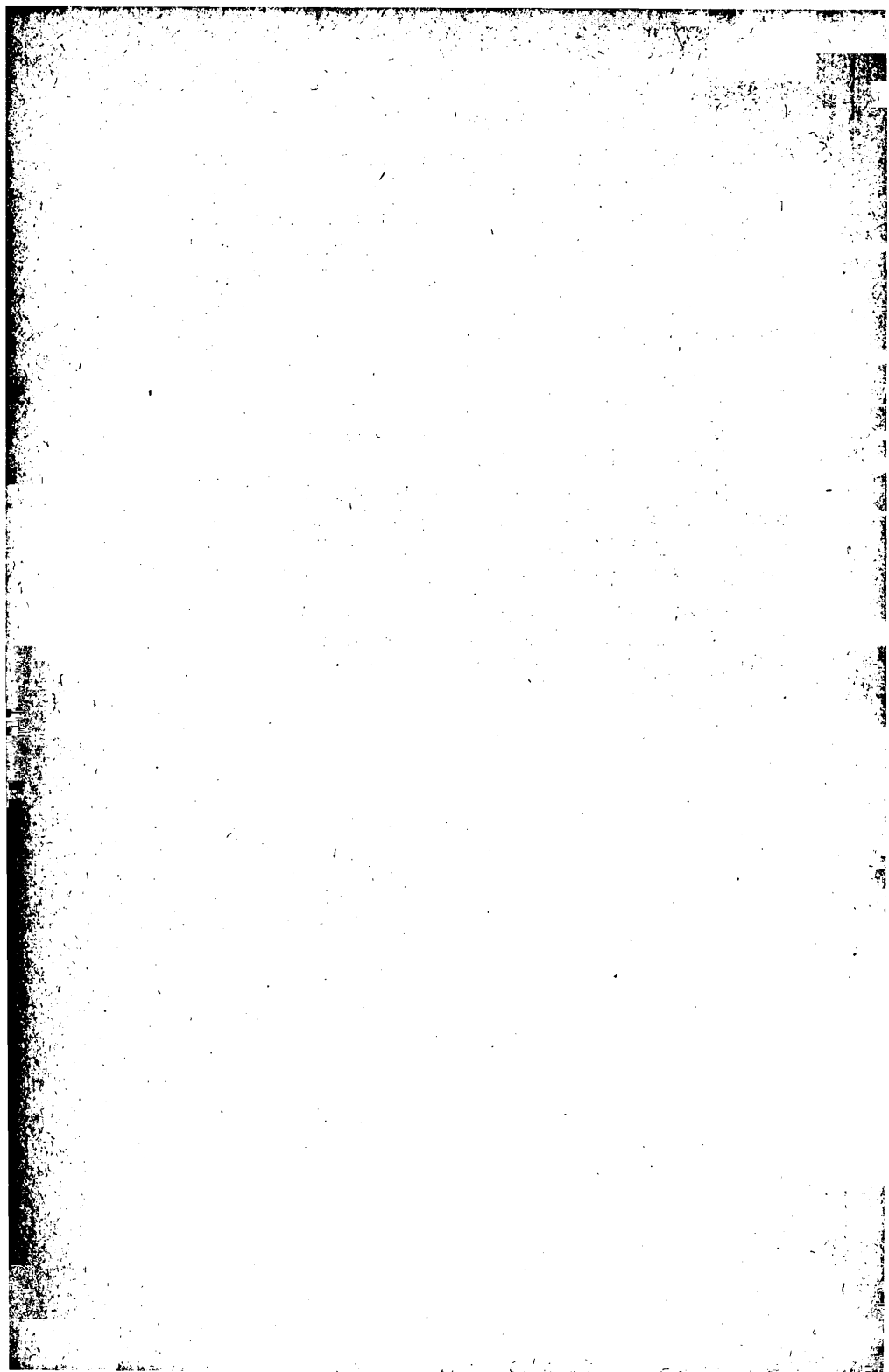
stängning är obestridlig, alltså må dessa fortsätta att tjäna sitt torftiga uppehälle mot arbetsprestationer, som dock varken äro i sig mindervärdiga, ej heller för samhället gagnlösa.

Det är i synnerhet ett drag i den gällande arbetslöshetspolitiken, som är framträdande. Hela tankegången bygger på en utpräglad solidaritet mellan arbetarna. Man betraktar dem såsom till den grad solidariska, att risken för avstängning av ett antal arbetslösa under alla förhållanden skall utgöra ett starkt motiv för vederbörande organisation att visa sig foglig i sina anspråk beträffande arbetsvillkoren. Denna solidaritet förutsättes vara för handen, oavsett om det är en helt annan organisation som avgör konfliktfrågan än den, vilken de arbetslösa tillhöra, t. ex. om den förra organisationen är syndikalistisk, medan den senare tillhör Landsorganisationen. Om icke den i konflikten invecklade organisationen kände sig ansvarig för de arbetslösas öde, måste ju avstängningen av dessa förlora sin mening såsom påtryckningsmedel. Ja, hänsynen till solidariteten bland arbetarna har i de gällande direktiven fått ett så starkt uttryck, att oorganiserade arbetslösa inom ett fack avstängas från nödhjälpsarbete, fastän deras avstängande i varje fall ej kan antagas innebära någon påtryckning på en stridslysten organisation, till vilken de ej blott icke äro anslutna utan till vilken de till och med befinna sig i ett slags stridsställning. Synpunkten tycks vara, att arbetarna böra vara organiserade.

Tar man i betraktande, vilken betydelse solidariteten mellan arbetarna tillmätas enligt de gällande direktiven, inses vilken motsägelse det är att vilja bryta ned solidariteten genom tillämpning av hänvisningsförfarandet. Samtidigt med att man förklarar det vara arbetarorganisa-

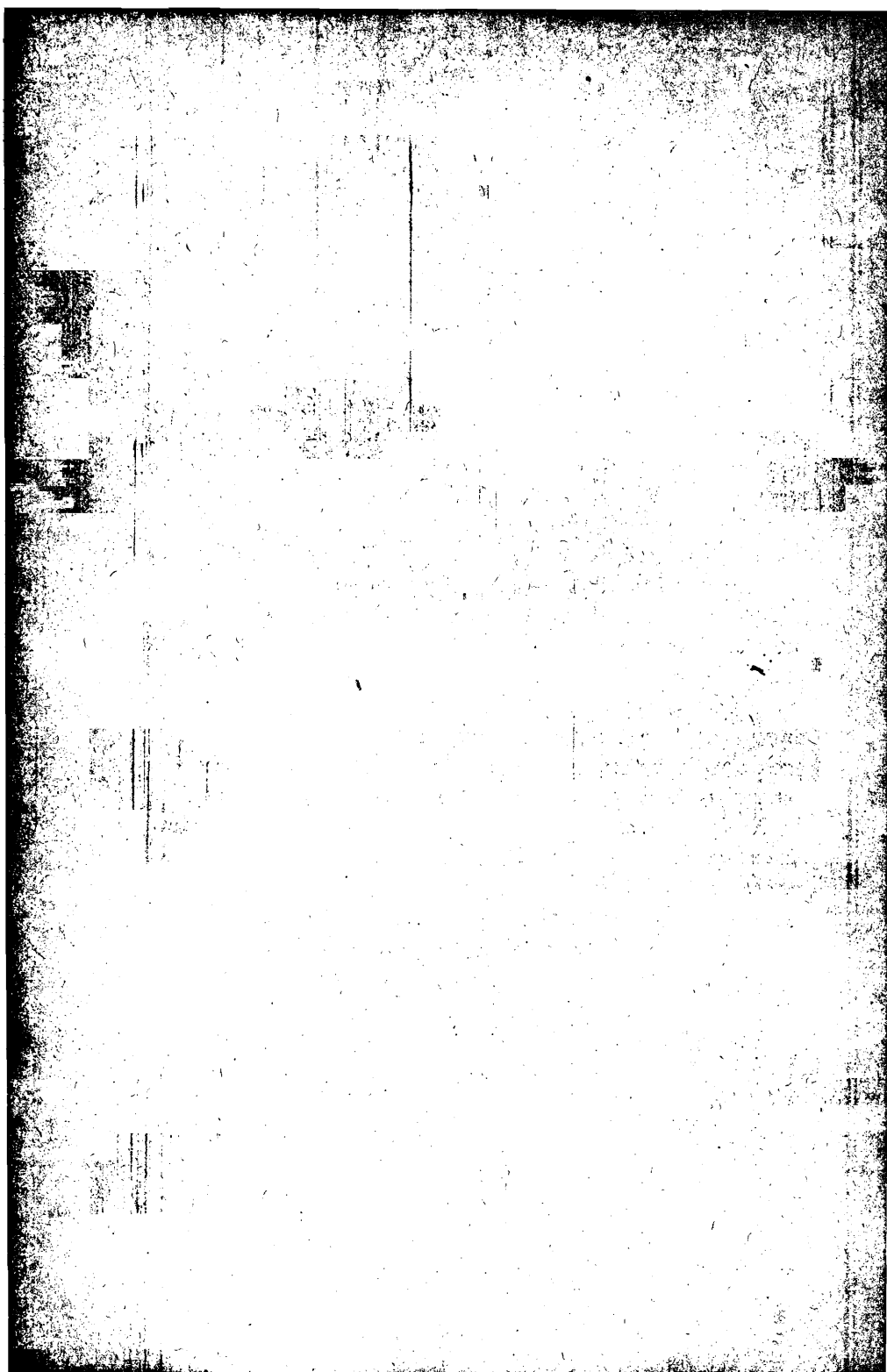
tionernas solidaritetsplikt att lämna de arbetslösa, som avstängts från nödhjälpsarbete, kontant understöd, beträder man en annan väg genom uppmaning till de arbetslösa att svika sin solidaritet och antaga arbete, med trotsande av organisationens blockad. Ordningen är den, att hänvisningen till solidaritetens svikande kommer först; därefter, om svaret blir en vägran, kommer den underförstådda hänvisningen till organisationens solidaritet. Det är onekligen en icke blott doktrinär, utan också inkonsekvent politik, som satt sin prägel på denna skärpning av arbetslöshetsdirektiven.

Upprivandet av 1922 års beslut synes ge även socialdemokratin anledning att till ny prövning upptaga problemet om nödhjälpsarbete vid konflikter. De gamla direktiven ha ingalunda det affektionsvärde för det socialdemokratiska partiet, att de förtjäna vidhållas såsom uttryck för dess synpunkter i fråga om en tillfredsställande arbetslöshetspolitik.



V

STATSRÄTTSLIGA FIK-
TIONER



MINISTERSTYRELSE

ALLT EMELLANÄT uppflammar i den svenska pressen eller riksdagen en diskussion om ministerstyrelse. Vanligen är ursprunget en anklagelse mot den fungerande regeringen eller vissa dess medlemmar för det grundlagsbrott, som ministerstyrelse anses utgöra. Icke sällan har konstitutionsutskottet (K. U.) levererat materialet för diskussionen. Under sin mödosamma granskning av de bortåt 20,000 regeringsärenden, som finnas inregistrerade i ett års statsrådsprotokoll, har K. U. stundom hittat ett eller annat ärende, vars handläggning befinnes konstituera det mystiska deliktet. Det förekommer också, att K. U. på annan väg, t. ex. genom pressen, får kännedom om ett ärende, som bragts inför regeringen och i någon form behandlats, men av vilket icke finnes något spår bland de 20,000. Det är i synnerhet vid upptäckten av dylika underlåtenhetssynder som K. U. och även en del av allmänheten — att döma av pressen — känner en rysning av förfäran att här försiggår i det fördolda ett grundlagsstridigt regeande, vilket utskottet, trots allt nit i sin granskningsverksamhet, icke ännu lyckats helt och hållet förkväva.

Det är betecknande för vår formalistiska läggning, att diskussionerna om ministerstyrelse bruka koncentrera sig kring spörsmålet, huruvida ett ärende bort formellt sett upptagas till avgörande i konselj i stället för att handlägg-

gas av departementschefen ensam, medan man visar betydligt mindre eller intet intresse för den *reella* ministerstyrelsens problem. Man tycker eljest, att de politiskt intresserade, som följa den konstitutionella utvecklingen i vårt land, borde snarare intressera sig för frågorna i vilken utsträckning vi för närvarande ha en faktisk ministerstyrelse och huruvida det är önskvärt eller icke, att en sådan ministerstyrelse upprätthålles för framtiden.

Man må icke invända, att intresset för grundlagens upprätthållande utgör en tillfyllestgörande förklaring till de besynnerliga debatterna om ministerstyrelse. Förhållandet är ju nämligen det, att grundlagarnas bestämmelser kunna täcka vitt skilda verkligheter.¹⁾ Även om en regering på det mest noggranna sätt håller sig inom gränserna för grundlagen — och därom bemöda sig sannolikt alla regeringar — kan det råda en faktisk ministerstyrelse, alldeles stridande mot de syften, som inspirerat författarna av 1809 års regeringsform. Och å andra sidan behöva sporadiska tecken till ministerstyrelse av den art, som K. U. intresserar sig för, icke innebära bevis för att faktiskt någon mera utsträckt ministerstyrelse ägt rum än eljest varit brukligt.

Ett fruktbart meningsutbyte om ministerstyrelse kan följaktligen inte komma till stånd, utan att man gör klart för sig först och främst, i vilken betydelse ordet användes, men vidare också vilka fördelar eller olägenheter man anser vara förenade med ministerstyrelse. Frågan om grundlagsstridighet eller icke är i själva verket ingalunda någon huvudfråga i detta sammanhang, enär regeringsformen är tillräckligt elastisk att medgiva såväl en

¹⁾ En intressant belysning härav har nyligen givits av *Lagerroth*: Psykologisk verklighet och juridisk fiktion vid tillämpning av Sveriges grundlagar. Lund 1925.

mycket utsträckt ministerstyrelse som ett system utan ministerstyrelse alls.

Med ministerstyrelse synes närmast böra betecknas en regim, enligt vilken departementscheferna faktiskt avgöra ärendena på egen hand. Det råder en sådan ministerstyrelse i vårt land sedan åtminstone årtionden tillbaka. Envar initierad vet, att departementscheferna i en mängd fall avgöra regeringsärenden självständigt. Men ehuru denna faktiska ministerstyrelse numera tillämpas inom alla regeringar och måste tillämpas, om inte hela regeringsarbetet skall råka i olag, upprätthålles alltjämt *fiktionen* om ministerstyrelsens oförenlighet med regeringsformen och om dess obefintlighet, fränsett vissa av K. U. infamt påpassade felsteg. Att denna fiktion kunnat nödortföttigt vidhållas, beror på att man i begreppet ministerstyrelse inlagt ett helt annat innehåll än vad ordet närmast hänvisar till. Man menar därmed endast vad jag här vill kalla *formell ministerstyrelse*, till skillnad från *faktisk ministerstyrelse*.

Faktisk ministerstyrelse.

Såsom nyss nämnts, råder en vidsträckt faktisk ministerstyrelse i Sverige i den meningen, att departementscheferna själva bestämma i en mängd ärenden, vilka formellt avgöras av "konungen i statsrådet". Faktisk ministerstyrelse kan ses i motsättning till en regim, då antingen konungen personligen sätter sin prägel på besluten eller statsrådets övriga ledamöter faktiskt deltaga i överläggningar och avgöranden. Att konungen personligen ej numera kan annat än i undantagsfall ingå på en realprövning av regeringsärenden är utan vidare klart. Även i fråga om ärenden, vilka av vederbörande

departementschef eller av statsministern enskilt bruka föredragas för konungen — dit höra t. ex. viktigare utnämningar, särskilt betydelsefulla propositioner, spörsmål som av någon anledning äro eller väntas bliva föremål för allmänhetens särskilda uppmärksamhet samt viktigare utrikesfrågor — kan givetvis en konstitutionell monark i regel allenast framföra sina eventuella invändningar, ej motsätta sig i längden ministärens överlagda mening. Men frågan om departementschefernas självständighet i förhållande till sina kolleger inom regeringen är ett betydelsefullt och stundom ömtåligt problem.

Man kunde säga, att det inom en regering råder mer eller mindre faktisk ministerstyrelse, allteftersom departementscheferna underlåta att samråda med övriga regeringsledamöter eller tvärtom äro angelägna om sådant samråd. Emellertid finnas här åtskilliga distinktioner att göra. Självfallet kan det inte ifrågakomma, att statsrådets samtliga ledamöter besväras med den stora mängden av löpande regeringsärenden å varje departement. Som bekant förekomma också olika arter av "beredningar". Ett betydelsefullt ärende kan föranleda allmän beredning, till vilken samtliga statsrådets ledamöter kallas för deltagande i överläggning. Ärendet kan också vara av den art, att det särskilt intresserar vissa av regeringens ledamöter. Under den förra regeringen — kanske även tidigare — användes då kallelsekort, varå de regeringsledamöter, vilkas närvaro icke ansågs nödvändig, endast "underrättades" om att allmän beredning var utlyst för en angiven frågas behandling. Vidare kan ärendet, ehuru i sig självt av mindre vikt, till sin innebörd vara sådant, att det angår två eller flera departement och fördenskull bör handläggas i "gemensam beredning". Därvid bör dock inskjutas, att anteckningen

Ministerstyrelse

i statsrådsprotokollet om "gemensam beredning" icke behöver innebära, att de ifrågavarande departementscheferna verkligen sammanträffat och därunder fått ärendet föredraget. Beredningen kan ha skett mycket mera formlost. I fråga om det övervägande antalet ärenden gäller, att de föredragas i departementsberedning, vid vilken departementschefen och stundom en eller, mera sällan, två konsultativa statsråd äro närvarande.

Vid sidan av de mera formella beredningarna har man vidare att taga hänsyn till det samråd, som äger rum mellan resp. departementschefer och statsministern i såväl större som mindre frågor, vare sig detta samråd resulterar i en allmän beredning eller icke.

Med faktisk ministerstyrelse kunde man nu förstå varjehanda former av ministeriell självständighet. Man kunde beteckna såsom utslag av ministerstyrelse en benägenhet hos den enskilde departementschefen att undandraga viktiga ärenden allmän beredning eller att undvika samråd med statsministern eller att låta departementsberedning ske utan närvaro av konsultativt statsråd. Det vore också tänkbart att såsom ministerstyrelse beteckna en tendens hos departementschefen att driva sin vilja igenom, utan hänsyn till invändningar från kollegers sida.

Vad som emellertid särskilt intresserar i detta sammanhang är det förhållandet, att praxis i fråga om ministerstyrelse i reell mening växlar med olika regeringar och olika departementschefer. Utomstående kunna endast undantagsvis få någon inblick i, hur bruket är inom en särskild regering. Allra minst ge statsrådsprotokollet, över vilka konstitutionsutskottets ledamöter luta sina huvuden under åtskilliga månader av riksdagssessionen, någon som helst vägledning i detta hänseende.

Politiskt sett är det av stor betydelse för en regering, att den faktiska ministerstyrelsen icke utvecklas därhän, att departementscheferna självrådigt, d. v. s. utan kontakt med regeringens övriga medlemmar, fatta avgöranden i politiskt viktiga eller grannliga frågor. Men om det sålunda är angeläget att ha allmänna beredningar i dylika frågor, är det å andra sidan för de enskilda regeringsledamöterna betungande att alltför ofta ryckas från sitt arbete till tidsödande sammanträden, varunder kanske förekomma långvariga föredragningar även av utomstående personer. I en regering, där samspelet är gott, och vars ledamöter äro av samma politiska grundåskådning och hysa förtroende för varandras omdöme, kan självfallet antalet beredningar inskränkas. I en koalitionsregering är det nödvändigt att samråda i frågor, som kunna väntas framkalla principiella meningskiljaktigheter, och de allmänna beredningarna bli med nödvändighet talrikare. I vilken utsträckning ministerstyrelse i nu angiven mening är lämplig och önskvärd, måste alltså bedömas efter de konkreta omständigheterna. Men under alla förhållanden är det viktigt, att departementscheferna stå i nära kontakt med statsministern. I båda de regeringar, från vilka jag personligen har en längre tids erfarenhet — den Edénska och den Sänderska — har statsministern utövat en synnerligen effektiv ledning av det inre regeringsarbetet och ständigt haft konferenser med departementscheferna om deras angelägenheter.

Vad beträffar de mera löpande frågorna, vilka dock givetvis kunna vara viktiga nog, råder som sagt växlande praxis för handläggningen. Huruvida departementschefen har en konsult vid sin sida under veckoberedningen eller icke, beror på olika omständigheter.

Ministerstyrelse

En departementschef som är speciellt erfaren på sitt område, vare sig genom annan föregående verksamhet eller på grund av tidigare statsrådsskap, kan förfara så, att han icke tillkallar konsult vid veckoberedningen men samråder med honom rörande de ärenden, som föranlett tvekan vid beredningen inom departementet. Sålunda är det brukligt att ordinarie veckoberedningar inom justitiedepartementet äga rum utan konsult. Samma praxis förekommer dock även ganska ofta inom andra departement. Men en så erfaren och rutinerad departementschef som Petersson i Påboda insisterade alltid på närvaron av en konsult under veckoberedningarna. Frågan om konsulternas tillkallande kan ses även från deras synpunkt. Med hänsyn till deras uppgift att vidmakthålla kontinuitet i likartade ärendens behandling, att övervaka och dirigera den administrativa praxis som utformas, att stå till tjänst med juridiska fackinsikter, och att för övrigt ha en allmän överblick över regeringsverksamheten, måste de sättas i tillfälle att, i den utsträckning de själva önska det, följa handläggningen av ärendena i de olika departementen.

I den mån begreppet ministerstyrelse hänför sig till förhållandet mellan departementschef och konsulter, innebar den beryktade P. M., som under den andra Brantingska regeringen såg dagen, och som föreskrev, vilka frågor skulle avgöras i samråd med konsulterna, en reaktion mot faktisk ministerstyrelse. Den gången fäste sig den alarmerade tidningspressen dock mera vid risken för vad man benämnde "konsultvälde". En kritisk hållning gentemot "konsultvälde" borde följdriktigt utmynna i deciderad anslutning till en viss form av "ministerstyrelse".

Det gäller även om sist antydda slag av ministerstyrelse, att vanligen undgår det utomstående, i vilken utsträckning den praktiseras. Varken allmänheten eller K. U. har någon möjlighet att vare sig ingripa mot eller ens erhålla någon närmare kännedom om den faktiska ministerstyrelse av denna art, som existerar.

Överhuvud gäller alltså, beträffande alla former av faktisk ministerstyrelse, att den praxis, som utvecklar sig inom varje regering, är oåtkomlig för K. U. och riksdagen. Ministerstyrelse frodas ohämmat i hägnet av regeringsformens bud att "alla regeringsärenden... skola inför Konungen i statsrådet föredragas och där avgöras". Korrektivet mot en alltför utpräglad ministerstyrelse, d. v. s. mot en praxis som medger enskilda departementschefer att handla utan tillbörlig kontakt med sina kolleger, måste ligga däri, att dessa sistnämnda själva reagera och påfordra rättelse. Att exempelvis riksdagen eller dess konstitutionsutskott skulle kunna blanda sig i förhållandet mellan regeringsmedlemmarna inbördes är en orimlig tanke. Den faktiska ministerstyrelsen erkännes av K. U. såtillvida att utskottet vanligen riktar sina anmärkningar endast mot föredragande departementschefen, ej mot hans kolleger, vilka dock grundlagsenligt stå i lika ansvar för besluten.

Det har emellertid även under senare år förekommit, att just ovan angivna slag av faktisk ministerstyrelse påtalats inom riksdagen. Sålunda uttalade K. U. vid 1914 års B-riksdag i en kuriös anmärkning mot förutvarande krigsministern David Bergström för hans bekanta anmodan ("på nådigste befallning") till chefen för Dalregementet om viss utredning angående vad som inträffat under Sven Hedins besök: "Skulle en praxis inrota sig, att en departementschef, *Konungen oåtspord*, på eget ini-

tiativ började vidtaga åtgärder av nu ifrågavarande beskaffenhet, kan det alltför lätt inträffa, att förfoganden komme till stånd, som skedde både *mot regeringsmaktens (?) egna avsikter* och mot vad *det samlade statsrådet* kunde velat tillstyrka. Det är alltså tydligt . . ." (och här kommer K. U. in på en annan synpunkt, varom mera nedan). I ett annat fall, där liknande synpunkter gjort sig gällande, var dock förhållandet så till vida annorlunda, att departementschefens tillvägagångssätt syntes åsyfta ett utplånande av alla offentliga spår av vad i ett ärende förekommit, i det att redan avgivna yttranden från ämbetsverk över ärendet återtagits på departementschefens under hand framställda begäran. Det var K. U. vid 1918 års riksdag, som framställde ifrågavarande anmärkning och därvid anförde: "Vad utskottet funnit särskilt anmärkningsvärt är emellertid det förhållandet, att beslutet om bifall till ansökningen icke har fattats av Kungl. Maj:t i statsrådet, utan av departementschefen ensam, på så sätt, att denne under hand till t. f. chefen för intendenturdepartementet riktat en anmodan att utlämna det ifrågavarande ullpartiet. Denna form för ärendets behandling kan utskottet icke finna tillfredsställande. Frågan huruvida och på vilka villkor utlämnandet borde äga rum, var otvivelaktigt av den grannliga beskaffenhet och den betydelse i övrigt, att det enligt regeringsformens föreskrifter icke tillkommit departementschefen att därom besluta; detta så mycket mindre, som vid ärendets avgörande även sådana synpunkter ovillkorligen måste tagas i betraktande, som ej falla under chefens för lantförsvarsdepartementet prövning. Frågor av liknande beskaffenhet synas också regelbundet hava handlagts i statsrådet."

Går man till riksdagsprotokollen, skall man även från de allra senaste åren finna uttalanden, som helt förväxla

faktisk och formell ministerstyrelse och visa en rörande obekantskap med det förhållandet, att föredragning i konselj ingalunda utgör någon garanti för att ett ärende handlagts av samtliga regeringens ledamöter. Ett litet exempel från 1926 års dechargedebatt är betecknande. Under debatten om den anmärkning, som K. U. framställt mot chefen för finansdepartementet för underlåtenhet att i konselj föredraga en anmälan från Vin- och Spritcentralens jourhavande direktör, yttrade en talare, medlem av K. U., bl. a.: "Ja, där är det, skulle jag vilja säga, man skymtar denna ministerstyrelse, varom vi talat i dag. Kunde det icke ha hänt, att, om detta ärende kommit under Kungl. Maj:t, finansministern, som ju någon gång pläгат visa sig skiljaktig från sina kolleger, skulle mötts av en annan uppfattning än sin egen? Skulle det icke vara möjligt, att Kungl. Maj:t i samlat statsråd kommit till en annan uppfattning?" Talaren hade alltså den föreställningen, att om finansministerns föredragningslista vid konseljen innefattat en punkt angående skrivelse från Vin- och Spritcentralens jourhavande direktör och departementschefen hemställt om skrivelsens läggande till handlingarna, så hade "det samlade statsrådet" ingått i realprövning av ärendet. Han reflekterade uppenbarligen ej på frågan, huru omkring 500 ärenden skulle kunna realprövas under den korta stund, en konselj räcker. Ej heller hade han klart för sig, att frågor av den art, det här gällde, i praktiken näppeligen kunna komma under samfällid överläggning om icke departementschefen själv kräver sådan beredning. Uppenbart är, att inom konstitutionsutskottet råda ganska dunkla föreställningar om regeringsmaskineriet...

Ministerstyrelse

Formell ministerstyrelse.

Med formell ministerstyrelse betecknar jag vad konstitutionsutskottet brukar hänföra under begreppet ministerstyrelse. Enär regeringsformen icke tillagt departementscheferna någon beslutande makt utan givit dem allenast rollen av konungens rådgivare, måste alla regeringsärenden formellt föredragas i konselj och avgöras av Kungl. Maj:t. Ifall ett ärende, som bort upptagas i konselj och i statsrådsprotokollet, icke så handlagts, föreligger ett utslag av "ministerstyrelse" i denna formella bemärkelse.

Den dåliga klang, som ordet ministerstyrelse än i dag tycks ha i Sverige, förklaras givetvis av den betydelse, som särskilt från demokratiskt håll har under hela 1800-talet tillagts principen om K. U:s granskning av statsrådets ämbetsgärningar genom studium av statsrådsprotokollen. Framför allt är det minnet av den store liberalen och demokraten S. A. Hedins väktarkall kring denna riksdagens kontrollrätt över regeringens förvaltning, som lever kvar i den utbredda oviljan mot ministerstyrelse.

I en interpellation i andra kammaren den 10 maj 1898 hade Hedin ett typiskt uttalande om sin syn på ministerstyrelse.

"För Sveriges grundlag är ministerstyrelse fullkomligt okänd. Utan öppen grundlagsöverträdelse kan den ej genom praxis införas.

Någon beslutande eller verkställande makt äga ej konungens rådgivare, utom för så vitt föreskrifter och erinringar om verkställighet av Kungl. Maj:ts beslut må av departementets chef kunna omedelbarligen till vederbörande expedieras. De konungens rådgivare, som äro departementschefer, äga att utöva den chefsmyndighet, som denna titel angiver, men icke något annat chefskap, även om de innehava ett annat ämbete. Regeringsformens §§ 105—107 hava ock ordnat konungens rådgivares ansvarighet i

enlighet med denna ännu icke rubbade huvudgrundsats i det statsskick, som grundlades 1809.

Om ingrepp sker i denna princip, och så ofta det sker, förfalskas statsskicket, i det att ministeriellt godtycke, offentligheten undandraget och för ansvaret oåtkomligt, träder i stället för den utövning av regeringsmakten under rådgivares ansvar, som grundlagen lagt uteslutande i Kungl. Maj: ts hand."

Ännu starkare betonades sambandet mellan formerna för regeringsmaktens utövning och det sätt, varpå regeringsformen ordnat den ministeriella ansvarigheten i ett annat yttrande av Hedin samma år:

"Således, hela utövningen av rätten att göra ansvar gällande mot konungens rådgivare, den är beroende av granskningen av statsrådsprotokollen. Därav är klart, varför grundlagen icke medgiver någon utövning av ministeriell makt, sådan som den, vilken den nuvarande krigsministern tyckes vara hågad tillerkänna sig själv snart sagt dag för dag."

Dock saknade ej Hedin blick för att den av honom påtalade ministerstyrelsen kunde te sig annorlunda i ett parlamentariskt system. I ett uttalande från 1901, vari han bl. a. kritiskt omnämnde ett par tidigare regeringsförslag om rätt för Kungl. Maj: t att åt departementschef delegera viss befogenhet, yttrade han därefter:

"Härmed skulle således den ministeriella ansvarigheten hava blivit upphävd i samma omfattning, vari Kungl. Maj: t funnit sig föranlåten att begagna den rätt han begärde genom de föreslagna grundlagsändringarna. Och i samma omfattning skulle riksdagen genom själva grundlagen hava infört den av hans rådgivare eftersträfvade tillintetgörelse av det konstitutionella systemet, som heter *ministerstyrelse utan ministeriellt ansvar* — *ministerstyrelse, såsom i de parlamentariska länderna, men oansvarig, i strid med deras föredöme.*"

Ifall man med utgångspunkt från nu rådande faktiska förhållanden i avseende å regeringsarbetet vill bedöma

farorna av vad här kallats formell ministerstyrelse, synes frågan böra betraktas väsentligen ur synpunkten av riksdagens, enkannerligen K. U:s granskningsrätt beträffande regeringens verksamhet. Dock kunde möjligen tvenne andra synpunkter vara värda beaktande, nämligen de som hänföra sig till förhållandet mellan statsråden och konungen, resp. mellan statsråden inbördes, varför några anmärkningar härom torde vara på sin plats.

Emellertid är förhållandet det, att ett avsteg från principen om föredragning i konselj och om protokollföring icke utan vidare har betydelse i sistnämnda hänseenden. Det är lätt att ge exempel, som belysa detta. I en reservation i 1918 års dechargebetänkande framfördes anklagelse för ministerstyrelse på grund av regeringens hållning ifråga om vapenexport till Finland. "Hela det ställningstagande till det finska frihetskriget — heter det i reservationen — som i dessa hänseenden alltifrån dettas början och till den 5 mars kännetecknat den svenska regeringen eller vissa av statsråden, har sålunda ägt rum under för vår författning okända och otillåtna former av ministerstyrelse." I själva verket hade dessa frågor, såsom naturligt är, under hela tiden varit föremål för ingående överläggningar i allmän beredning, liksom även föredragning hade skett inför konungen. Frånvaron av statsrådsprotokoll och konseljbeslut före den 5 mars betydde alltså icke, att frågorna undanhållits vare sig övriga statsråd eller konungen. Samma anmärkning kan göras beträffande åtskilliga andra i dechargebetänkanden förekommande förebråelser för ministerstyrelse. I en annan reservation i 1918 års dechargebetänkande anmärktes, att syftet med Ålandsexpeditionen omlades utan föredragning i statsråd — faktiskt ägde upprepade överläggningar rum såväl bland regeringens medlemmar som med konungen.

Härom yttrade dåvarande statsminister Edén i andra kammaren den 29 maj 1918:

"Jag skall tillåta mig att till en början och i allmänhet erinra, att om man med ministerstyrelse, den term som här har brukats, skulle avse ett förfarande, genom vilket vederbörande statsråd handlar på egen hand utan samråd med sina kolleger och utan fullständigt samförstånd med konungen, så är denna uppfattning fullständigt oriktig i båda delarna. Ingen åtgärd i dessa ömtåliga saker har naturligtvis ägt rum från ett enskilt statsråds sida utan den mest fullständiga kontakt med statsrådets övriga ledamöter och med konungen. Det är sålunda fullkomligt malplacerat att i någon mån söka göra vad som skett till en usurpation av myndighet från vederbörande statsrådsmedlems sida."

En reservant i 1919 års K. U. anmärkte på ministerstyrelse i anledning av en till tyska regeringen avlåten protest, som ej hade beslutats i statsråd. Departementschefen hade dock ingalunda handlat på egen hand. En annan reservant fann utslag av ministerstyrelse i handläggningen av frågan om avbrytande av de diplomatiska förbindelserna med Sovjet-Ryssland, vilken fråga dock givetvis hade i verkligheten behandlats som ett betydelsefullt, hela regeringen vidkommande spörsmål.

Om alltså frånvaro av statsrådsprotokoll rörande en viss fråga icke innebär, att densamma handlagts av departementschefen ensam, kan å andra sidan tillvaron av konseljbeslut i saken ingalunda utgöra bevis för att vare sig konungen eller regeringens övriga ledamöter varit i tillfälle att ägna ärendet en prövning. Man må icke invända, att det dock föredragits i konselj och att sålunda möjlighet förefunnits till en sådan prövning. Stundom kan naturligtvis förekomsten å föredragningslistan av ett ärende medföra, att ärendet beaktas av övriga under föredragningen närvarande. Men det är en ren tillfällighet, om så sker. Då man betänker, att ungefär 500 ärenden

Ministerstyrelse

föredragas på ungefär 1½ timme inses också utan vidare, att ärendenas upptagande å konseljlistorna icke erbjuder någon verklig trygghet för att vare sig konungen eller de statsrådets ledamöter, som icke varit närvarande vid tidigare beredning, fästa uppmärksamheten vid ett visst ärende. Den verkliga garantin för att viktigare ärenden *faktiskt* icke avgöras självrådigt av en departementschef måste, såsom ovan framhållits, ligga i de oskrivna reglerna för ett gott samarbete mellan en ministärs medlemmar. Brister det i sådant samarbete, är det förr eller senare ministären själv, som får lida därav, och några särskilda korrektiv, utöver dessa konsekvenser, äro varken lämpliga eller ens möjliga.

Med detta har jag sålunda velat säga, att ärendenas föredragande i konselj och upptagande i statsrådsprotokoll icke i och för sig utgör en garanti för att faktiskt vare sig konungen eller den föredragande departementschefens kolleger haft tillfälle ägna ärendena någon uppmärksamhet, medan å andra sidan uraktlåtenhet att föredraga ett ärende i konselj icke behöver innebära att ärendet också i verkligheten handlagts av departementschefen allena.

Härmed är icke påstått, att regeln om regeringsärendens föredragning i konselj och upptagande i statsrådsprotokoll helt saknar reell betydelse i nu angivna avseenden. Möjligen har det spelat en viss roll för uppkomsten av den praxis, som hos växlande regeringar råder i avseende å viktigare ärendens handläggning, att en regeringsledamot har legalt stöd för ett krav på allmän överläggning i ett ärende vilket som helst.

Vidare må i detta sammanhang beröras, att ur administrativ ordningssynpunkt givetvis anordningen med statsrådsprotokoll är av betydelse. Kungl. Maj:t är en admini-

nistrativ myndighet, för vars verksamhet vissa formella regler äro oundgängliga. Det skulle vara mer överensstämmande med verkliga förhållandet, om varje departementschef även formellt behandlade och avgjorde stora grupper av ärenden, som nu föredragas i konselj. I andra länder förekommer som bekant, att regeringsarbetet är så ordnat, att ett departement utåt framträder såsom en självständig myndighet, med beslutanderätt för departementschefen i vissa kategorier av ärenden. Det skulle ligga nära till hands att även hos oss överlåta exempelvis åt justitieministern att även formellt avgöra frågor om dispens beträffande äktenskapshinder, om antagande av släktnamn och om medborgarrätt, åt försvarsministern att avgöra värnpliktsärenden, åt ecklesiastikministern att avgöra åtskilliga frågor om tillämpning av kyrko- och skolförfattningar o. s. v. En dylik anordning skulle emellertid — ifall den medgäves av grundlagen — förutsätta protokollering av besluten och andra föreskrifter om formerna. Så länge ärendena skola formellt avgöras i statsrådet, fyller alltså statsrådsprotokollet en funktion såsom register för besluten och underlag för de därå grundade expeditionerna. I samband därmed står, att motiven för ett regeringsbeslut, när en särskild motivering befinnes önskvärd, kan lämpligen erhålla sin plats i protokollet.

I förbigående må i sistnämnda hänseende framhållas, att statsrådsprotokollen kunna fylla funktionen av register för besluten, utan att i så hög grad, som nu är fallet, ge skenet av att vara verkliga protokoll, d. v. s. redogörelser för vad under en konselj verkligen förekommit. Som bekant sker föredragningen i konselj helt summariskt, genom uppläsning av ärendenas rubrik enligt föredragningslistor jämte en kortfattad hemställan om be-

slut. Men protokollen innehålla i vissa fall — numera dock mer sällan än förr — utförlig redogörelse för ärendet jämte motivering för beslutet, alltsammans lagt i den föredragande departementschefens mun. I fråga om en betydelsefull kategori av ärenden, nämligen propositioner till riksdagen, påstår protokollet sålunda, att departementschefen muntligen uppläst redogörelser och motiv, som kunna upptaga 100-tals trycksidor i propositionerna. Fredrik Thorsson berättade, hur imponerad han blev, när han såsom ny riksdagsman i propositionerna tog del av de långa anföranden, som regeringsledamöterna hållit inför konungen. Först såsom statsråd torde han ha fått inblick i *hur* snabbt en sådan föredragning i själva verket kunde ske i konseljen: en minut kan räcka till flera digra propositioner. Det finnes ur konstitutionell synpunkt knappast något hinder mot en sådan omläggning av formen för propositionerna, att endast själva hemställan om förslagets framläggande för riksdagen eller om dess remitterande till lagrådet upptages i statsrådsprotokollet, under det att redogörelse och motivering framträdde såsom en från departementschefen emanerande, men ej i konseljen föredragen framställning.

Enligt det system, som 1809 års grundlagstiftare införde, fanns ett nära sammanhang mellan föreskriften om konseljbeslut och statsrådsprotokoll, å ena sidan, och bestämmelserna om K. U:s granskning av protokollen och om ansvar för statsrådets ledamöter för givna rådslag, å den andra sidan. Ifall ett ärende avgjordes av en departementschef utan föredragning i konselj och följaktligen också utan anteckning i statsrådsprotokoll, bleve följden, enligt denna tankegång, att K. U. ej med visshet finge kännedom om ärendet och dess handläggning, varigenom åter utskottets och riksdagens kontroll över regerings-

ledamöternas verksamhet bleve omöjliggjord. Det får antagas, att det alltjämt är denna synpunkt, som tillmätas största vikten från K. U:s eller dess enskilda ledamöters sida, då anmärkning riktas mot ett statsråd för ministerstyrelse. Man skulle därför kunna säga, att realintresset för dem, som numera vända sig mot tendenser till ministerstyrelse, väsentligen är, icke att värna konungens personliga makt gentemot regeringsledamöterna, icke heller att värna den samlade regeringens inflytande gentemot egenmäktiga departementschefer, utan att värna riksdagens och dess konstitutionsutskotts kontrollmöjligheter över regeringen. Man talar om ministerstyrelse på grund av vad som närmast framstår såsom uraktlåtenhet att iakttaga en formregel rörande ett ärendes upptagande i statsrådsprotokollet, men man siktar på vad som anses vara en tendens att undandraga ärenden K. U:s granskning.

Det är utan vidare klart, att så länge det nuvarande systemet med statsrådsprotokollen såsom register för regeringsbesluten bibehålles, en uraktlåtenhet att i konselj föredraga ett ärende, som enligt gällande bestämmelser bort där handläggas, utgör ett fel. Någon gång förekommer ett dylikt fel, sannolikt i de flesta fall beroende på förbiseende från vederbörande departementstjänstemän. Något större intresse kunna dylika förbiseenden givetvis ej erbjuda från konstitutionell synpunkt. Möjligen finns anledning att tillmäta större betydelse åt sådana exempel på uraktlåten protokollföring, där vederbörande departementschef medvetet och uppsåtligt handlagt ett ärende på egen hand eller där han i varje fall efteråt försvarar sitt förfaringssätt såsom konstitutionellt. Det måste ju nämligen alltid finnas gränsfall, där en departementschefs handlingssätt kan påverkas av hans uppfattning om

lämpligheten av praxis' utveckling i den ena eller andra riktningen. Möjligheten till en principiell motsättning mellan departementschef och K. U. är därmed given. Ifall K. U. i handläggningen av ett ärende tror sig finna ett syfte att vidga området för departementschefens formella allenastyrande eller utslag av en redan inrotad praxis i denna riktning, kan K. U. finna skäl påtala förfaringssättet ur mera principiell synpunkt.

Det kan emellertid utan överdrift påstås att den principiella räckvidden av en sådan anmärkning är mycket begränsad och att de omskrivna farorna av den formella ministerstyrelsen äro fantasiprodukter. Med den offentlighet som råder i vårt land, är det knappast någon risk för att ett sakligt felsteg från en regerings sida skall lämnas obeaktat av det skälet, att något statsrådsprotokoll i ärendet icke existerar. Bästa beviset härpå lämnar K. U. självt genom de emellanåt förekommande dechargeanmärkningarna rörande just sådana ärenden. Endast beträffande ärenden, som enligt grundlagen äro undandragna offentligheten, huvudsakligen utrikesfrågor, skulle det kunna sägas, att frånvaron av statsrådsprotokoll över en viss fråga medför att densamma undandrages K. U:s granskning. Men just beträffande utrikesfrågor råder enligt gammal och välmotiverad praxis en utpräglad formell ministerstyrelse, i det att utrikesministern av uppenbara praktiska skäl ofta måste handla utan föregående konseljbeslut. Sålunda erhålla t. ex. våra sändebud utomlands eller särskilda ombud vid internationella konferenser ofta telegrafiska, skriftliga eller muntliga direktiv rörande sitt uppträdande av utrikesministern, utan beslut av Kungl. Maj:t, ehuru en mera allmän instruktion fastställts i konselj. Noter avlämnas stundom till främmande regeringar å svenska regeringens vägnar utan

speciellt konseljbeslut. Statsrådsprotokollet över utrikes-ärenden giver överhuvud föga upplysning om utrikespolitikens handhavande. I en interpellationsdebatt i andra kammaren vid 1918 års riksdag yttrade dåvarande statsminister Edén härom:

”Jag tillåter mig erinra om att när man gör anmärkningar på ministerstyrelsen inom utrikesdepartementets område, så får man dock icke alldeles glömma bort att detta departements chef heter *minister* för utrikes ärendena, ett ämbetsnamn som icke är valt för ro skull utan som helt enkelt beror på den absoluta nödvändigheten av att han skall vid internationella förhandlingar kunna röra sig i friare och lättare former än vår tunga statsrådsapparat annars innebär.”

Här är icke platsen för en diskussion av speciellt utrikesfrågors behandling. Endast så mycket må tilläggas, att vad som kan göras för ytterligare samverkan mellan regering och riksdag i utrikesfrågor berör handläggningen i utrikesnämnden och i kamrarnas plena, knappast konstitutionsutskottets verksamhet. Det uppstår en egenomlig och olämplig utskottsdualism, om en viss fråga skall, medan den är aktuell, diskuteras i utrikesnämnden, och i efterhand, i normala fall ett helt år senare, i konstitutionsutskottet på grundvalen av statsrådsprotokollen.

Regeringen och ämbetsverken.

Hur produktiva omtyckta slagord kunna bliva, ses därav att på allra sista tiden ”ministerstyrelse” fått beteckna även statsrådets självrådighet gentemot ämbetsverken. Därvid ligger då inte det karakteristiska i situationen däri, att den enskilde statsrådsledamoten har usurperat någon makt för sig, på bekostnad av Kungl. Maj:t i statsrådet, utan det är Kungl. Maj:t som anses ha åsido-

Ministerstyrelse

satt underordnade myndigheter. Anmärkningen brukar gå ut på, att frågor icke i tillräcklig utsträckning remitterats till vederbörande myndigheter före avgörandet, utan fått sin sista utformning på grundval av antingen utredningar och förslag verkställda inom departementet, och nedskrivna i promemorior eller andra dokument som icke äro officiella ämbetsskrivelser, eller till och med utan skriftligt underlag alls. Det klandervärda anses bestå däri, att föredraganden icke vederbörligen berett ärendet, ty det står skrivet att alla ärenden, innan de hos konungen i statsrådet föredragas, skola genom nödiga upplysningars inhämtande från vederbörande ämbetsverk av den föredragande beredas (regeringsformen § 10).

Det verkar i första ögonblicket överraskande, att en opinion kan mobiliseras till förmån för ett utsträckt remitterande av regeringsärenden, då man vet vilka olägenheter tidigare ansetts följa av detta hopande av papper i varje obetydlig fråga. I själva verket får det nog alltjämt anses vittna om effektivare ledning av ett departement, när någon inskränkning göres i bruket att leta upp myndigheter, hos vilka en fråga kan för ytterligare en tid begravas. Det har också anmärkts med fog mot äldre tiders ämbetsmannaregeringar, att de saknade politiska idéer och program och därför nöjde sig med en rent schablonmässig handläggning av de ärenden, som strömmade in från ämbetsmyndigheterna. En politisk regering måste självfallet önska sätta sin egen prägel på besluten och exempelvis förbehålla sig rätten att tillägga en paragraf i en föreslagen administrativ författning, eventuellt även utan att på nytt fråga de en gång hörda ämbetsverken. Ifall en sådan regering önskar få fram ett förslag i enlighet med sina egna idéer och fördenskull tillkallar sakkunnige eller anmodar departementstjänstemän att efter

direktiv utarbete ett utkast, så förefaller detta vara ett glädjande tecken på initiativkraft och effektivitet i ledningen av regeringsarbetet.

Men i politiken bör man vara härdad mot överraskningar. Må vi alltså som ett faktum betrakta den opinion inom högern och långt in i den borgerliga vänstern, som allt under ljudliga krav på en "stark" regering blir hedervärt upprörd, ifall en socialdemokratisk regering fattat ett beslut eller framlagt ett förslag, vars alla delar icke ha tillbörligen stötts och blötts och helst även godkänts av en rad av myndigheter. Förekomsten av promemorior i ett ärende betraktas såsom ett otillbörligt smussel med hemliga handlingar och antydningar om muntliga överläggningar — kanske rentav i telefon — mellan en departementschef och utomstående personer leda till efterforskningar, huruvida svensk grundlag medgiver sådan oformlig beredning av ärendet. Konstitutionsutskottet vid 1926 års riksdag gjorde en stolt ansats till "principanmärkning" på denna basis, erinrade sig dechargebetänkanden från K. U:s svunna storhetstid, och med tydligt uppsåt att återerövra något av utskottets politiska inflytande.

I 1926 års memorial upptogs sålunda en allmän anmärkning mot regeringens sätt att bereda ärenden. Anmärkningen var avfattad såsom ingress till tre specialanmärkningar, vilka skulle tjäna såsom det konkreta underlaget för utskottets generella uttalande. Efter att i sedvanliga ordalag förmålt sig ha "funnit följande ärenden vara av beskaffenhet att böra, jämlikt § 107 regeringsformen, hos riksdagen anmälas", anförde K. U. under 1:o följande:

"Utskottet har under verkställande av årets granskningsarbete funnit anledning särskilt rikta sin uppmärksamhet på sättet för

Ministerstyrelse

beredningen och handläggningen av regeringsärenden i den mening regeringsformen avser.

Utskottet har därvid iakttagit dels en viss tendens till förskjutning av ärenden från Kungl. Maj:ts till departementschefernas avgörande, dels en allt starkare framträdande benägenhet att förvandla offentliga handlingar till icke offentliga och betrakta skriftliga yttranden såsom allenast privata minnesanteckningar för muntlig framställning, varigenom icke blott tryckfrihetsförordningens föreskrifter kringgås på ett sätt, som ej kan av utskottet lämnas oanmärkt, utan också den av grundlagarna fordrade konstitutionella granskningen materiellt omöjliggöres.

I tre av utskottet särskilt uppmärksammade fall har så ringa avseende blivit fäst vid grundlagarnas föreskrifter, att utskottet, med allt beaktande av att en viss lättnad i administrationsformerna kan vara önskvärd, icke kunnat undgå att finna vederbörande föredragandes tillvägagångssätt konstitutionellt betänkligt och även ur andra synpunkter olämpligt.

De fall, utskottet funnit anledning här upptaga, äro följande:”

Härefter komma, under litt. a.—c., tre särskilda anmärkningar, avseende beredningen av tre regeringsärenden. I själva verket är det emellertid endast två av de konkreta anmärkningarna, som kunde illustrera de två av utskottet påtalade tendenserna. Det ena fallet belyser sålunda enligt K. U:s mening förskjutningen av ärenden från Kungl. Maj:ts till departementschefernas avgörande medan det andra fallet anses bevisa regeringens benägenhet att förvandla offentliga handlingar till icke offentliga, resp. att betrakta skriftliga yttranden såsom allenast privata minnesanteckningar för muntlig framställning. Det tredje ärendet (avseende ett beslut angående en framställning av Kreditkassan) giver icke belägg på någon av de anförda allmänna tendenserna, ehuru K. U. fann beredningen av detsamma i andra hänseenden anmärkningsvärd.

I anledning av den åberopade grunden för anmärkningen, att genom det påtalade förfarandet "den av grundlagarna fordrade konstitutionella granskningen materiellt omöjliggöres", må framhållas följande. K. U. tycks föreställa sig att dess granskning av ärendena är till den grad ett självändamål, att beredningen av ett ärende är bristfällig så snart föreliggande handlingar ej ge utskottet tillräckliga möjligheter att bilda sig en uppfattning i ärendet. Denna ståndpunkt är ohållbar. Handläggningen av ett ärende skall ske på det sätt, ärendet på grund av sin natur kräver. Regeringen eller dess särskilda medlemmar ha inte att vid beredningen av ett ärende ställa sig den frågan: blir det för nästa års K. U. möjligt att med den påtänkta handläggningen erhålla fullständiga informationer om skälen till beslutet? K. U.:s intressen böra överhuvud ej spela någon roll för regeringens val av procedur. K. U. har här lancerat en konstitutionell tes, som saknar varje stöd i grundlagarna.

Utvecklingen har medfört att den *på protokollsgranskning* byggda konstitutionella kontrollen blivit allt mindre effektiv. Men detta förhållande utgör ingalunda anledning för regeringen att anpassa regeringsmetoderna efter den föråldrade protokollsgranskningen. Det utgör däremot ett skäl för K. U. att inte längre tillmäta protokollsgranskningen alltför stor betydelse.

Redan den omständigheten att numera alla sakdiskussioner äga rum i statsrådsberedningen och ej protokollföras, innebär ju att K. U. ej är i stånd att få kännedom om de skäl, som anförts för och emot ett visst beslut. Icke blott är den inre debatten inom statsrådskretsen undandragen K. U.:s granskning. Envar vet ju också, att ofta utomstående personer, t. ex. representanter för hörda myndigheter, äro personligen närvarande i beredning och

Ministerstyrelse

muntligen giva kompletterande framställningar och upplysningar. Vilka egendomliga metoder 1926 års K. U. ansåg sig böra tillgripa för att erhålla besked om vad muntligen meddelats under statsrådsberedningen, framgår av en utskottets skrivelse, återgiven i memorialet under anmärkningspunkten om Kreditkassan. K. U. begärde att "innehållet av de upplysningar, uppgifter och redogörelser, vilka vid ifrågavarande ärendes beredning förelegat" skulle delgivas utskottet — en begäran som framställdes efter mottaget meddelande att några ytterligare i skrift avgivna upplysningar ej funnos. Då regeringen ville i möjligaste mån tillfredsställa K. U., vidtalades de ämbetsmän, som lämnat muntliga upplysningar, att upprätta var sin P. M. till tjänst för utskottet. Dock må det tilläggas, att det var med stor tvekan regeringen tillmötesgick denna i sitt slag unika och icke efterföljansvärda framställning från K. U.

Det är riktigt, såsom handelsministern medgav under debatten i kamrarna, att han gärna kunnat föranstalta om en motiverad redogörelse för beslutet i statsrådsprotokollet. Men att K. U:s granskningsplikt ger utskottet någon slags befogenhet att kräva särskilda former för ärendenas beredning, är en pretention, lika konstitutionellt godtycklig som praktiskt orimlig.

Det är icke min mening att i övrigt ingå på en närmare prövning av förebråelserna mot den Sänderska regeringen i 1926 års dechargebetänkande. Debatten i kamrarna lämnade rikligt material för bedömande av anmärkningarnas bärkraft. Av intresse i detta sammanhang är, att den gamla anklagelsen för formell ministerstyrelse på grund av uraktilåten föredragning i konselj av ett ärende sammanförts med anmärkningar rörande beredningen av ärenden, som föredragits i konselj, varefter alltsammans

fick illustrera en förment ministeriell maktfullkomlighet. För första gången — såvitt jag efter en granskning av K. U:s dechargebetänkanden kunnat finna — framställdes av K. U. en anmärkning för bristande beredning av en proposition, till vilken riksdagen redan haft tillfälle taga ställning (och bifallit).¹⁾

Dessa heroiska ansträngningar att rentav omspanna nya områden och att dessutom återgå till de övergivna "principanmärkningarna", ha knappast utsikter att lyckas. De formalia, som K. U. av plikt och vana intresserar sig för, äro ännu mindre ägnade såsom politiska sprängskott i våra dagar än för ett par decennier sedan. Det är och förblir nog så, som hr Hildebrand uttryckte saken under dechargedebatten 1918, att "hela denna granskning blir skäligen betydelselös". K. U. lär få svårt att uppliva det politiska intresset för exempelvis en sådan fråga som den huruvida en proposition, vilken riksdagen, kanske för mer än ett år sedan, antagit eller avslagit, hade remitterats till ett erforderligt antal myndigheter. Och då en representant för K. U. på djupaste allvar hävdar, att finansministerns underlåtenhet att låta i statsrådsprotokollet inskriva meddelandet, att en anmälan från direktören för Vin- och Spritcentralen icke föranledde någon åtgärd, är ett betänkligt utslag av ministerstyrelse, medan finansministerns beslut (genom instruktion till sitt ombud på bolagsstämman) angående utdelning på Tobaksmonopolets aktier, angående avlöningar åt monopolets

¹⁾ Hr Reuterskiöld ensam har dock 1920 framfört en liknande anmärkning mot beredningen av prop. angående Sveriges inträde i Nationernas förbund. — Jfr t. ex. första lagutskottets anmärkning mot den av Tryggerska regeringen 1924 framlagda prop. om återköpsrätt till fast egendom, att "icke till ledning för bedömandet föreligga yttranden från de myndigheter, vilka hava att taga befattning med dispositionen av jord av här ifrågavarande slag". Dechargeanmärkning ifrågasattes dock aldrig av K. U.!

funktionärer etc. icke vållar K. U. bekymmer, enär en blankofullmakt givits av Kungl. Maj:t för 10 år sedan och ett konseljbeslut sålunda föreligger, — då är det ett skrämmande vittnesbörd om den formalism och den brist på verklighetssinne, som fått grepp om det grundlagsvårdande utskottet.

Såsom avslutning på dessa betraktelser må det tillåtas en förhoppning, att K. U. skall icke blott avstå från försöken att göra dechargebetänkandet till ett politiskt sensationsnummer utan rentav ta hela granskningsuppgiften mindre tungt. Det kan vara tilltalande för självkänslan hos en eller annan medlem att se de stora rubrikerna i kvällstidningarna om allt det stora, som skett i tysthet under upptäcktsfärder bland de 20,000 konseljärendena. Men det går inte att vrida utvecklingen tillbaka, och ett föregående års felsteg störtar ingen regering. Uppdragandet av ett eller annat förbiseende från departementstjänstemäns sida är knappast heller av den betydelse, att det motiverar det myckna arbetet, och oväsentliga detaljmärkningar verka smått löjliga i ett så högtidligt aktstycke. Dessa synpunkter ha måhända större praktisk aktualitet än de yppade farhågorna för följderna av en utsträckt detaljgranskning med hänsyn till regeringsmaktens försvagande. Från en sådan utgångspunkt har som bekant K. U:s detaljgranskning ofta kritiserats. Den statsrättslige författare ¹⁾ som mest ingående behandlat K. U:s verksamhet såsom utkrävare av statsrådets politiska ansvarighet enligt 107 § regeringsformen, avslutar sålunda sitt arbete med följande uttalande:

"Alla äro eniga om, att vårt land behöver en stark regering, vare sig man vill vinna denna genom en återgång till författ-

¹⁾ *Tynell*: Studier angående det svenska statsrådets politiska ansvarighet, Lund 1918.

ningens dualism i en eller annan form eller genom en allt närmare anpassning av vår författning efter parlamentarismens principer, men från båda dessa utgångspunkter bör den obegränsade detaljkritiken från K. U. vara lika utesluten — den leder till den regerande riksdagen, som alla vilja undvika."

Det skall ingalunda bestridas, att K. U. emellanåt även under de sista decennierna framställt betydelsefulla och väl motiverade anmärkningar. Viktigast synas vara de, som angå dispositionen över av riksdagen anslagna medel. De talrika och skarpa anmärkningar, som i detta hänseende framställdes mot Hammarskjöldska regeringen i 1917 års dechargebetänkande, äro kanske det senaste exemplet på en vidräkning i större stil med en regering. Men alla på senare tid framställda viktigare anmärkningar torde ha gällt frågor, som K. U. icke behövt leta fram ur statsrådsprotokollen, utan erhållit kännedom om på annat sätt, exempelvis genom pressen eller genom underhandsmeddelande från medlemmar av annat utskott (särskilt statsutskottet). Det har befunnits mer och mer praktiskt att påtala anmärkningsvärda åtgärder i andra former, t. ex. under debatten om beviljandet av ett nytt anslag, eller under en interpellationsdebatt. Statsutskottets beryktade utlåtande om Stripa-beslutet vid senaste riksdag och interpellationsdebatten om den icke åtalade "soldatinstruktionen" äro färskta exempel på att sådana former alltid erbjuda sig.

Allt som allt är det föga anledning att vänta, än mindre att önska en uppblomstring av protokollsgranskningen.

Även konstitutionsutskottets medlemmar skola väl en dag, med resignation, konstatera att § 107 regeringsformen följt sin företrädare § 106 i gemensamhetsgraven för döda bokstäver i Sveriges grundlag.

INNEHÅLL

I

RÄTTENS RELATIVITET

JURIDIKEN SOM VETENSKAP	9
DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA.....	34
DEN HELIGA ARVSRÄTTEN	41
FÖRFATTARRÄTTEN	44
ÄGANDERÄTTEN SÅSOM VALPROGRAM	48

II

INTERNATIONELL RÄTTSORDNING

NATIONERNAS FÖRBUND	59
EN KUNGSVÄG TILL FRED	82
FOLKRÄTT OCH NATURRÄTT	90
SUVERÄNITETSBEGREPPET	111
SANKTIONSPROBLEMET	121

III

TVÅ KRISER

KORFU-AFFÄREN	133
MARSMÖTET I GENÈVE	148

IV

I RÄTTSORDNINGENS UTKANTER

KOLLEKTIVAVTALET	177
ARBETSLÖSHETSHJÄLP VID LOCKOUTER	182
STREJK OCH LOCKOUT — BEGREPPSUTREDNING.....	188
STRIPAFALLETS TEORI	194

V

STATSRÄTTSLIGA FIKTIONER

MINISTERSTYRELSE	205
------------------------	-----

