

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

NY FÖLJD UTGIVEN AV
FAHLBECKSKA STIFTELSEN

ÅRGÅNG 69

1966

HÄFTE 5

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND
DISTRIBUTÖR: CWK GLEERUP

Detta häfte kostar kr. 14:—

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

innehåller dels vetenskapliga uppsatser i statsvetenskap, dels en avdelning översikter och meddelanden, avsedda att hålla läsaren à jour med vad som händer och skrives inom ämnesområdet, dels slutligen mera ingående granskningar av statsvetenskaplig litteratur.

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

Tidskriften utgives under medverkan av professorerna i statskunskap samt i offentlig rätt vid rikets akademiska lärosäten. Redaktionen handhaves av professor PÅR-ERIK BACK, Umeå, redaktionssekreterare och ansvarig utgivare, professor C. A. HESSLER, Uppsala (litteraturavdelningen), samt preceptor HANS MEIJER, Uppsala (avdelningen »Översikter och meddelanden»). — Vetenskapliga uppsatser honoreras endast om de beställts av red.

Tidskriften avses utkomma med fem häften om året; i regel sammanslås två av dessa till ett dubbelhäfte. Prenumerationspriset för 1967 är 36 kr per år vid prenumeration direkt hos Statsvetenskaplig Tidskrifts Expedition, Lund (postgiro nr 27 95 65). Studerande vid de akademiska lärosätena erhåller abonnemang till nedsatt pris genom anmälan till vederbörande lärare.

Expeditionens och redaktionens adress: Fack, Lund 5, tel. (046) 199 76.

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

Lund juli 1965.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Herlitz, Nils</i> , Statsrättsliga synpunkter på statskunskapen	379
<i>Bergquist, Mats — Johansson, Bengt A. W.</i> , Statsvetenskapens metodologi — några synpunkter	411
<i>Lagerroth, Fredrik</i> , Vår författnings åldriga grundformer	444

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Scandinavian Political Studies. Första nordiska konferensen för statskunskap. Ämneskonferens. Av P.-E. Back	485
---	-----

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Elias Berg</i> , Democracy and the Majority Principle. A Study in Twelve Contemporary Political Theories. Anm. av Björn Molin	487
<i>Andrén, N. — Landqvist, A.</i> , Svensk utrikespolitik efter 1945. Anm. av Torsten Petré	499
<i>Carl Arvid Hessler</i> , Statskyrkodebatten. Anm. av Gunnar Hillerdal	502
<i>Tomas Hammar</i> , Sverige åt svenskarna. Invandringspolitik, utlänningskontroll och asylrätt 1900—1932. Anm. av Per Sundberg	504
<i>Sakkunnigutlåtanden</i> rörande Lars Hiertas professur i statskunskap vid Stockholms Universitet	511

Bilaga postgiroinbetalningskort

STATSRÄTTSLIGA SYNPUNKTER PÅ STATSKUNSKAPEN

Av Professor NILS HERLITZ, Näsbypark

1. Det har sitt stora intresse att från statsrättsliga utgångspunkter följa med vad som sker i statskunskapen. Mycket av vad som numera uträttas där måste visserligen från sådana utgångspunkter te sig rätt avlägset och främmande. Men ofrånkomligt är och förblir, att de båda vetenskaperna har många beröringspunkter. Dess bättre är man väl nu ense om att en noggrant genomförd gränsdragning är ganska likgiltig — och farlig, om den skall tas på fullt allvar och medföra, att den som hör till det ena skräet skall räknas som fuskare, ifall han, när ämnets beskaffenhet det kräver, efter måttet av sina krafter från sina utgångspunkter sysselsätter sig med det andras uppgifter. I varje fall åsyftas här något helt annat. Det gäller intet mer än att från statsrättslig synvinkel¹ betrakta och kommentera vissa i statskunskapen vanliga riktlinjer och grepp. Företaget har lockat mig, därför att det i många stycken leder in på ämnen och frågeställningar som sysselsatt mig i mitt vetenskapliga arbete.²

Statskunskapens tidigare utveckling i Sverige innebar ett slags emancipation från statsrätten; den fick så att säga sin prägel genom att ta avstånd från denna. Och fastän numera en sådan frontställning i många sammanhang är inaktuell och irrelevant, är relationen mellan de båda vetenskaperna alltjämt ett viktigt moment, när statskunskapens uppgifter skall preciseras.³

¹ Förhållandet till förvaltningsrätten är också av intresse men skjutes här åt sidan.

² Med hänsyn till frågeställningen torde det kunna ursäktas att jag inlåtit mig på ämnet utan bekantskap med den omfattande, särskilt anglosaxiska litteratur som behandlar statskunskapens uppgifter och metoder. — Det är f.ö. enbart svenska förhållanden och svensk vetenskap som jag har för ögonen (fastän jag fått anledning att citera en och annan dansk, finländsk och norsk författare).

³ De mest genomförda konfrontationerna av statsrätt och statskunskap är väl alltjämt de som för vidpass 40 år sedan gjordes av två med statsrätten väl för-

Vill man göra sig underrättad om hur statskunskapens idkare sett och ser på sina uppgifter, visar det sig givetvis att olika betraktelsesätt förekommer och allmänt accepteras.⁴ Dem skall jag icke försöka att urskilja; man måste, när man står inför skiftande uttryckssätt i jämförelsevis summariska programmatiska förklaringar och i liknande sammanhang, besinna både att samma ord kan täcka olika tankar, och att samma tankar kan klädas i olika ord. Vad särskilt synen på statsrätten angår, hör det dock anmärkas, att denna för somliga är en nödvändig och väsentlig ingrediens i statskunskapen, kanske rentav dess kärna,⁵ medan i andras ögon de statsrättsliga betraktelsesätten träder starkt tillbaka, inte bara — vad som är självklart — på forskningsområden som ligger långt borta från statsrättens utan även eljest.

Huru som helst: när statsrätten tjänar som bakgrund till statskunskapen, framhålles det allmänt — vad som för en jurist ter sig självklart⁶ — att rättslig reglering är något annat än livets realiteter, och att dessa av olika anledningar avviker från de mönster som rätten uppdrar. Ofta återkommer i anknytning därtill den reflexionen, att varken regeringsformen eller den vetenskap som ana-

trogna statskunskapare. *G. Andréns* insats (Nordisk Tidskrift 1928 s. 436 ff.) fick sin tyngd och skärpa särskilt genom hans djupa förankring i tysk statsrätt och statsvetenskap (Huvudströmningar i tysk statsvetenskap, s.å.). *Lagerroth* utgick (Psykologisk verklighet och juridisk fiktion vid tillämpningen av Sveriges grundlagar, 1925) från en statsrättslig frågeställning, i det han ville ådagalägga att den »psykologiska statsteorien» ej var tillämplig på svensk statsrätt. Men indirekt belyste arbetet därmed just skillnaden mellan statsrättens och statskunskapens betraktelsesätt och blev sålunda »även statsvetenskapligt fruktbarande» (*Edén*, StvT 1927 s. 375). På senare tid är det särskilt en forskare med liknande inriktning, *N. Stjernquist*, som penetrerat frågan: Festskrift til Poul Andersen (1958) s. 371 ff. Givande är också *Westerståhls* konfrontation av regeringsformen och författningsslivet, StvT 1959 s. 268 ff. Jfr även t.ex. *Heckscher*, StvT 1952 s. 283 ff., *Back*, i Modern demokrati (1963) s. 9 ff. Själv har jag särskilt berört frågan i StvT 1928 s. 121 ff. (=Svensk självstyrelse, 1933, s. 281 ff.) och i Svenska statsrättens grunder (2 uppl. 1958) s. 9 ff.

⁴ Det föreligger en mångfald av uttalanden om statskunskapens uppgifter, alltifrån *P. Fahlbeck*, *Boëthius* och *Kjellén*. För att få en konkret bild har jag — om än delvis rätt flyktigt — förnyat bekantskapen med en myckenhet av dessa och annan relevant litteratur, men jag skall vara sparsam med citaten, eftersom mitt ärende ej är att inlåta mig på en diskussion om särskilda författares ståndpunkter.

⁵ Se t.ex. *Lagerroth*, StvT 1947 s. 261, 273 ff., *N. Stjernquist*, nyss a.a. I sakkunnigutlåtanden 1948 (StvT 1948 s. 367 ff.) var *G. André*n och *Tingsten* ense med *Lagerroth* om att lägga vikt vid statsrätten, när sökande till en professur i statskunskap bedömdes.

⁶ Jfr också *Lagerroth*, a.a. (1925), särskilt slutorden s. 161, och *G. André*n, Nordisk Tidskrift 1928 s. 450.

lyserar den förmår ge en »bild» av verkligheten (i den nu pågående diskussionen om författningsreform tycks sådana omdömen nästan oundvikliga). Det är sålunda — det är en vanlig karakteristik — »formella» ting som statsrätten sysslar med; stundom har det talats om dess »dogmatiska» karaktär. Emellanåt har man sett den uppfattningen, att statskunskapen innebär en utveckling, en fullkomning av den med alltför snäva och ointressanta perspektiv arbetande statsrätten.⁷

När det mot denna bakgrund — beskriven, eller bara tänkt — skall angivas vad det är som kännetecknar statskunskapen, brukar det betonas att den har en »realistisk» syn, håller sig till »livet», »verkligheten», »realiteterna», »det faktiska» och sysselsätter sig med »innehåll», ej med »form»; vid företeelser som den behandlar knytes gärna epitetet »reell» eller »faktisk». De realiteter som avses beskrivs i olika termer, såsom »statslivet», »det politiska livet», »författningslivet», »politiken», »författningpolitiken»; ofta framhäves att det är »politiska» företeelser, ej juridiska som behandlas. Särskilt framhäves gärna »makten» som ett centralt ämne för statskunskapsstudiet; det blir också fråga om »maktindelning», »maktbalans», »maktförhållanden» och »-relationer», »maktstruktur», »maktkamp» osv. Vanliga är formler som pekar på regelmässigheten — vare sig faktisk eller på något sätt normbunden — i det som sker: man inriktar sig bl.a. på »sedvänjor», »praxis», »politiska tankevanor», »konstitutionella principer», »konstitutionella konventioner» osv. och nalkas frågan om sedvanerätt. Sammanfattningsvis betecknas allmänt »statsskicket» eller det »faktiska statsskicket» eller »statsskickets faktiska gestaltning» som statskunskapens studieobjekt. På liknande sätt talar man om »författningen» eller — för att markera statskunskapens egenart — den »levande författningen».

Det terminologiska axplock, som här gjorts ur en välbekant vokabulär, kan ge upphov till mångahanda olika reflexioner om statskunskapens arbete jämfört med statsrättens. Inte minst vore det frestande att konfrontera den regelmässighet som statskunskapen intresserar sig för med statsrättens normsystem.⁸ Här skall jag

⁷ Men knappast vore i Sverige det omdöme hållbart som *Dahl Jacobsen* fäller om norsk statsvetenskap (*Tidsskrift for samfunnsforskning* 1965 s. 167): att den »ennå sliter med et Oidiposkompleks». Då *Westerståhl* säger (*Dagens Nyheter* 12/5 1966), att »statsrätt är en specialitet på avskrivning», har jag icke fattat detta som ett värdeomdöme.

⁸ Jfr mina — vad Sverige angår, mycket summariska — reflexioner om statsrättslig normbildning: *Tidsskrift for rettsvitenskap* 1966 s. 139 ff., särskilt s. 151 f.

emellertid stanna vid ett enda tankekomplex, det som kommer till uttryck i termen *makt*. Ingalunda därför att detta ord skulle vara ett nyckelord för all statskunskaplig forskning, inte därför att denna alltigenom skulle behärskas av föreställningar som knyter sig till det. Men det är påfallande hur vanligt det är att ordet — och framför allt sammansättningar sådana som maktindelning, maktförhållanden, maktstruktur osv. — får en framträdande plats i programmatiska satser om statskunskapens syften.⁹ Och det är mycket av statskunskapsforskningen som, särskilt på senare tid, motsvarat sådana satser (även om makten ofta framträder under andra namn, jfr s. 383 f.). Här som eljest har statskunskapen det »faktiska statsskicket» i sikte; den visar sitt rätta ansikte, då den framför allt inriktar sig på den reella makten, den reella maktindelningen, de reella maktrelationerna osv.

Bakgrunden för denna målsättning är givetvis, att det finns en annan sorts makt: den rättsliga makt som statsrätten sysselsätter sig med.¹⁰ Man har här ett exempel på en terminologisk gemenskap som ofta kan iakttagas i förhållandet mellan statsrätt och statskunskap. Än har båda vetenskaperna lånat ord från annat håll, inte minst ur en internationell statslära med gamla anor, än har statskunskapen brukat ord som utvecklats i statsrätten. I båda fallen har det gått som det brukar gå inom vetenskapen: ett och samma ord blir uttryck för föreställningar och begrepp som är besläktade med varandra men ändå mer eller mindre påtagligt skiljaktiga. Det är alltid givande att begrunda sådana skiljaktigheter, i detta fall att konfrontera statskunskapens »makt» med statsrättens.

Men först bör då uppmärksamheten riktas på det gemensamma. Välbekant är nu att ordet makt å ömse håll — och än mer utanför de båda vetenskapernas språkbruk — används på mångahanda olika sätt.¹¹ Men här tar jag endast fasta på de inbördes besläktade betydelser som, så vitt jag förstår, förhärskar i både statsrätt och statskunskap. Det som dessa betydelser har gemensamt kan väl uttryckas så att ordet betecknar en möjlighet att påverka andra till

⁹ Jfr särskilt *Heckscher*, StvT 1952 s. 287.

¹⁰ Att denna distinktion här göres innebär givetvis intet förbiseende av frågan, om ej all rättslig makt ytterst har sin grund i faktisk makt.

¹¹ Ordet har sålunda bland annat, särskilt i statskunskapen, blivit en personifierande beteckning för den som har makt: kungamakten, den styrande makten, domarmakten, lagstiftningsmakten, statsmakterna (även »den tredje!») osv. Som en makt i samma mening kan också t.ex. en organisation betecknas.

ett visst förhållningssätt som står någon till buds.¹² Hos många går väl tanken i första hand till makt som utövas med fysiska medel. Sådana är också ingredienser i den rättsligt reglerade makten. Men huvudsakligen är det —även så vitt angår denna — nutilldags fråga om psykiska påverkningar.¹³

Makten kan — hur den än är beskaffad — utövas eller inte utövas och utövas på olika sätt. Det kan vara lämpligt att principiellt särskilja *makten* och *maktutövningen* — fastän maktens blotta förhandenvaro understundom kan få samma verkningar som dess utövning.¹⁴ Ett väsentligt spørsmål är, i vad mån sådana påverkningar som maktutövningen består av blir *effektiva*, dvs. leder till resultat. En viss grad av effektivitet hos påverkningarna måste väl förbindas med varje föreställning som uttryckes med ordet makt (jfr s. 386, 394). Ibland tycks ordet syfta enbart på absolut effektivitet. Men därmed får det en ytterligt begränsad användning. Oftast används det påtagligen i väsentligt vidare mening, och många uttalanden i litteraturen, särskilt om »maktrelationer» osv., bleve svårfattliga om de inte finge förstås så. Men hur vid mening? Man talar ju ofta om »makt och inflytande» — men utan att precisera vad vart och ett av dessa ord betyder. Och så vitt jag förstår kan man inte på ett rationellt sätt avgränsa en kategori av särskilt effektiva påverkningar.¹⁵ Här skall ordet makt därför — med risk att många kan uppfatta det som våld på språkbruket — användas som innefattande påverkningar med mycket växlande grad av effektivitet. De företeelser som jag åsyftar med ordet möter man i följd härav — det må starkt understrykas — ofta under andra namn: särskilt inflytande, men också kraft, påverkan (jfr särskilt det numera ofta

¹² Jfr *Olivecrona*, Om lagen och staten (1940) s. 165 (makt innebär att »någon utövar en psykisk inverkan på andra så att de handla på visst sätt»), *Meyer*, Politik (1959) s. 13 (»evne til at påtvinge andre sin vilje»).

¹³ Jfr nedan s. 386, 396. Även när fysiska maktmedel står till buds, kommer i första hand psykologiska påverkningar till användning. *Olivecrona*, a.a.s. 125 ff., mina Föreläsningar i förvaltningsrätt III (1949) s. 273, 545.

¹⁴ Distinktionen mellan makt och maktutövning kan jämföras med *Elvanders* mellan »basinflytande» och »rörligt inflytande». Intresseorganisationerna i dagens Sverige (1966) s. 156 f. Om basinflytande »som gör sig gällande utan att dess innehavare ger sin åsikt till känna» a.a.s. 158.

¹⁵ *Elvander* söker genomföra en distinktion mellan makt och inflytande som emellertid icke bygger på den faktiska effektiviteten: makt är det inflytande som utövas »genom sanktioner (eller hot om sanktioner) för 'olydnad'»; a.a.s. 286.

använda ordparet »kontakt och påverkan»), påtryckningar, tvång,¹⁶ press, ledning, kontroll (i ordets i engelskan utvecklade betydelse, som blivit allt vanligare även hos oss) osv.

Under alla förhållanden — det bör också framhållas från början — knyter sig idén om makt inte bara till den som har och utövar den. I idén ligger också att det är någon eller några som utsätts för den: kanske ett statsorgan, kanske en människa, kanske större grupper, kanske hela folket. Makten visar sig på detta sätt i bestämda relationer och kan inte tänkas oberoende av dessa.

2. Sådan rättslig makt, som statsrätten intresserar sig för, framträder i två olika slags relationer: dels inom statsorganisationen, dels — i statens namn — gentemot utomstående.¹⁷ I båda dessa former är makten och maktutövningen företeelser som det är jämförelsevis lätt att iakttaga och urskilja.

Maktens förhandenvaro framgår principiellt av rättsnormer — eventuellt också andra statsakter — som förlämnar den ene eller den andre en bestämd rättslig förmåga (kompetens) och eventuellt närmare bestämmer hur den skall utövas. Någon gång betecknas kompetensen just med ordet makt;¹⁸ vanligen uttryckes den dock annorlunda, bl.a. med termen befogenhet. Det är människor som innehar makten. Men de verkar i fiktiva enheters, statsorgans, namn. Full klarhet skapas dock ej genom denna reglering. Här som eljest i rättslivet kan en rättslig reglerings innebörd vara oklar och omstridd. Det kan sålunda till en viss grad bli osäkert, vilket innehåll och vilken omfattning statsorganens makt har (se nedan s. 385). I detta sammanhang är det särskilt anledning att erinra om att karaktären av sådana oskrivna normer, som statskunskapen betraktar som ingående i den »levande författningen», ofta är omtvistlig: har de karaktären av rättsnormer eller ej?

¹⁶ Samma slags frågor som här behandlas som frågor om »makt» har jag i *Svensk frihet* (1943) sett ur tvångets synvinkel (»tvånget i människornas samlevnad» och »statens tvång»).

¹⁷ För att icke komplicera resonemangen lämnar jag kommunerna åsido — och likaledes sådana företeelser utanför statsorganisationen, som, jämte kommunerna, kan betraktas som offentliga. Och då här och i fortsättningen talas om rättslig makt, är det icke fråga om sådan makt som exempelvis privaträtten tillägger enskilda.

¹⁸ Se t.ex. RF 13, 19, 87 §§; jfr också 89, 102 §§. Utan direkt stöd i grundlagstext användes ordet ofta på liknande sätt. »Regeringsmakten» kan t.ex. betyda summan av de rättsligt reglerade befogenheter som tillkommer regeringen, »riksdagens finansmakt» är inbegreppet av riksdagens på samma sätt reglerade befogenheter beträffande finanserna.

Rättslig maktutövning sker genom att statsorgan, verksamma i en ordning som rätten har bestämt, inom området för sin makt fattar beslut vilka regelmässigt blir fästade i skrift och i denna form verkar utåt genom någon sorts kommunikation till dem det vederbör.¹⁹ Det bör erinras om att dessa beslut är något annat än beslut i psykologisk mening.²⁰ Huruvida i givna lägen maktutövning skall äga rum, och vilket innehåll — inom ramen för vederbörande organs makt — den skall få, beror i stor utsträckning av organets eget bedömande. Makten kan sålunda utövas för olika syften och i olika riktningar samt mer eller mindre. Man kan t.ex. iakttaga hur rikets »styrelse» än krympt tillsammans, än expanderat (och det inte bara genom att dess rättsliga omfattning förändrats), eller hur lagstiftningen utövats på olika sätt under olika tider, numera till en mer ingående reglering av medborgarnas förhållanden än förr. Det händer också att makt över huvud ej begagnas; man erinrar sig Kjelléns numera klassiska iakttagelser om regeringsformens »döda bokstäver». Men ofta är statsorganen förbundna att handla på ett visst sätt. Därutöver gäller principiellt, såsom ett väsentligt drag i den rättsliga maktutövningen (ehuru ofta fördunklat just genom makten hos ordet makt), att den skall bestämmas av allmänna intressen — ett krav som dock framträder med större eller mindre skärpa för olika statsorgan.

Av vad nyss sades om makten följer att rättsenligheten i en eller annan maktutövning — från K. M:ts, riksdagens eller en myndighets sida — kan bli omtvistlig. Det kan hävdas att dess innehåll saknar stöd i gällande rätt, att den icke faller inom området för det beslutande organets makt (kompetens), att den företagits i felaktig ordning. I sådana fall kan en felaktig maktutövning — jämte det att den eventuellt ådrager den felande ansvar — föranleda att beslutet förlorar sin giltighet. Även de psykologiska realiteterna bakom ett beslut kan tänkas få en sådan verkan.²¹ Men dylika ogiltighetssanktioner utvecklas i Sverige på statsrättens område sällan.²² Ofta nog förblir det i följd härav ovisst och kanske omstritt, huruvida en maktutövning från ett statsorgans sida verkligen grundats på rättslig

¹⁹ Termen maktutövning är gängse i offentligrättsligt språkbruk men dess värre i mycket vaga och växlande betydelser. Här åsyftas emellertid endast sådana generella eller konkreta akter genom vilka någon — summariskt uttryckt — förpliktas (se vidare s. 386 f.). Här bortses sålunda från förfogande över statsmedel, från akter, genom vilka någon tillerkännes en förmån eller eljest berättigas osv.

²⁰ Detta har särskilt utvecklats av *Lagerroth*, a.a.s. 149 ff.

²¹ Jfr s. 390 n. 39.

²² Jfr mina arbeten *Om lagstiftning (1926—30)* s. 160 ff., *Svenska statsrättens grunder* s. 17, 229 ff.

makt; dess rättsliga verkningar utvecklas likafullt. Understundom går det på samma sätt med en otvivelaktigt obehörig maktutövning. Är det i sådana fall egentligen rättslig makt som utövats? Hur man än vill besvara denna vittutseende fråga, är det tydligt att man här måste modifiera vad nyss sades om att rättslig makt och rättslig maktutövning är jämförelsevis klart urskiljbara företeelser.

Vad angår den rättsliga maktutövningens effektivitet, har man att utgå från att den principiellt betraktas som ägande en specifik rättslig kvalitet, i det att den ger upphov till plikter både för statsorgan och enskilda, vilka innebär att de skall göra, underlåta eller tåla någonting. Men därmed är intet sagt om maktutövningens effektivitet, om huruvida den leder till ett sådant förhållningssätt som åsyftats.²³ Till en viss grad kan man räkna med att redan statsorganens auktoritet skall trygga efterlevnaden av deras beslut (lagar, andra författningar, konkreta beslut). I stor utsträckning står också rättsligt reglerade »sanktioner» till förfogande. Det förtjänar starkt understrykas, att dessa är av två olika, ej alltid ordentligt särhållna slag.²⁴ Dels etableras, eventuellt med anlitande av särskilda fysiska maktmedel, ett »direkt tvång», med syfte att åstadkomma just vad som skulle ha åstadkommits genom åttlydnad av lagar, författningar och andra beslut. Dels — och framför allt — anlitas ett psykologiskt verksamt »indirekt tvång», som enbart består i ett hot om menliga påföljder av ohörsamhet, som skall föranleda människorna att efterleva vad som påbjudits. Det som det hotas med kan vara det nyss nämnda direkta tvånget. I andra fall är det straff och därmed jämförliga påföljder. Nutida rätt känner också en mångfald av andra påföljder som kan drabba den motspänstige: man råkar till exempel ut för att ett tillstånd indrages eller icke meddelas, att ett bidrag eller understöd förvägras, att tillträde till en offentlig anstalt icke medges. Ofta nog är det fråga om mycket kännbara påföljder (obs. t.ex. indragning av körkort).²⁵ Ibland hotas det med sådana påföljder (t.ex. genom en lag eller en konkret förvaltningsakt), ibland kan den in-

²³ Om det fasthålls, att åtminstone en viss grad av effektivitet ligger i begreppet makt, skulle man egentligen inte säga att t.ex. en lag eller en förvaltningsakt innebär maktutövning, med mindre den verkligen bleve efterlevd. Men detta skulle strida mot juridiskt språkbruk (som f.ö. kan ha goda grunder för sig, vilka inte behöver och inte kan utvecklas här). Jfr däremot om faktisk maktutövning s. 394.

²⁴ Åtskillnaden har jag utförligt utvecklat i mina Föreläsningar i förvaltningsrätt III s. 507 ff., 520 ff., 550 ff., 570 ff.

²⁵ A.a.s. 570 ff. och Festskrift til Poul Andersen s. 170 ff.; jfr *Agge*, Straffrättens allmänna del II (1961) s. 185 ff.

träda utan att vederbörande gjorts uppmärksam på risken. Det är viktigt att iakttaga att en sådan tvångsmekanism ofta verkar utan att »plikter» etableras; ett visst handlingssätt från medborgarnas sida göres helt enkelt till en betingelse för att myndigheterna skall handla så eller så.²⁶ Det är inte sagt att sådana anordningar betraktas som ingredienser i »maktutövning» i rättslig mening. Men faktiskt kan de verka på samma sätt som sådan.²⁷

Maktutövningens effektivitet visar sig i sådan efterlevnad, som åstadkommits redan genom dess auktoritet eller genom indirekt tvång, ävensom i direkt tvång. Att brott bestraffas eller att andra påföljder, som ingår i det indirekta tvångets mekanism, sätts i verket innebär tvärtom, att maktutövningen varit ineffektiv — eller, om man så vill, att en maktutövning med helt annan inriktning än den primära äger rum.

Maktutövningen kan ha en hög grad av effektivitet. Man har sålunda goda skäl att räkna med att den inom statsorganisationen är stor, att »bud och lydno ordentligen svara vartannat», som det hette i 1634 års regeringsform. Och även det privata livet lär väl i de flesta hänseenden utspela sig så som lagar och författningar fordrar. Så till vida blir den rättsliga makten en omisskännlig samhällelig realitet — och så till vida kan man kanske ha en viss rätt att säga att rätten ger en »bild» av livet (jfr s. 380 f). Men alltigenom kan detta ju ingalunda bli fallet. Tvärtom måste det på många områden vara en öppen fråga, i vad mån livet fogar sig efter rätten, med andra ord i vad mån maktutövningen är effektiv.

Hur det förhåller sig härmed kan jämförelsevis lätt undersökas, när frågan gäller statsorgans makt över andra statsorgan (särskilt i domstolars och förvaltningsorgans åttlydnad av lagar och författningar). Däremot är det merendels vanskligt nog att utreda, hur medborgarna förhåller sig gentemot den statliga makten: när man t.ex. vill studera brottsligheten eller medborgarnas laglydighet på andra områden. Här visar sig maktutövningens effektivitet mycket mera svårgripbar än makten och maktutövningen i och för sig.

²⁶ Det är egentligen i många lägen högst oklart, under vilka förutsättningar man skall bruka begreppet plikt. Se mina ovan anförda arbeten. När det är föreskrivet, att en viss mänsklig handling drager vissa konsekvenser med sig, är det för övrigt naturligtvis ej ens sagt att denna handling från statens sida är »ej önskvärd»; *Agge*, a.a.s. 185. Oavsett hur det förhåller sig därmed (staten är ofta likgiltig för hur medborgarna träffar sitt val), kan relationen mellan handling och påföljd vara ett kännbart inslag i den statliga tvångsmekanismen.

²⁷ Se jämte ovan anförda arbeten *Svensk frihet* s. 51 ff.

3. När statskunskapen studerar det »faktiska statskicket», är det uppenbart att åtminstone två i det föregående berörda spørsmål rörande den rättsliga makten måste tilldra sig uppmärksamhet, på samma gång som de engagerar statsrätten.²⁸

För det första maktutövningens faktiska omfattning, art och inriktning. Sedan länge står det klart, att rättsvetenskapen inte kan begränsa sig till en fristående analys av rättsregler; den måste göra klart för sig, hur de tillämpas hos regering och riksdag, i domstolar och myndigheter. Men här möts statskunskap och statsrätt, särskilt då den förra är angelägen att belysa, vad särskilda former av den rättsliga maktutövningen liksom av statsverksamheten i övrigt betytt och betyder i det levande livet,²⁹ men även när den snarast har för ögonen hur staten, betraktad som en enhet, har gripit in i samhällslivet.³⁰ Särskilt har statskunskapen uppmärksammat lägen, där rättslig makt av en eller annan anledning ej blir utövad och sålunda inte längre framstår som en realitet.

För det andra maktutövningens effektivitet. Den har på senare tid i hög grad sysselsatt både jurister och sociologer.³¹ Mindre synes den ha intresserat statskunskapens idkare, fast den — om än behandlad på annat sätt³² — måste betraktas som väsentlig för en riktig uppfattning av det faktiska statskicket.³³

Men statskunskapens realistiska inriktning röjer sig inte bara däri att den så att säga följer den rättsliga makten i spåren, iakttar dess faktiska utövning och maktutövningens effektivitet. Sin särprägel visar den särskilt, då den tar fasta på sådan enbart »reell» eller »faktisk» makt som innebär att någon — en människa, en grupp, en

²⁸ Jfr Stavangs anmärkningar om »faktisk makt», *Parlamentarisme og maktbalanse* (1964) s. 11 ff.

²⁹ Gemenskapen betonas starkt av *N. Stjernquist*, *Festskrift til Poul Andersen* s. 371 ff., *Stora delar av Stjernquists författarskap kan anföras som exempel. Själv försökte jag på sin tid intressera statskunskapare för ett vetenskapligt studium av vad t.ex. finansmakten betydde på olika förvaltnings- eller samhällsområden.*

³⁰ Jfr ett programmatiskt uttalande av *Hessler*, *Svensk Tidskrift* 1942 s. 168 ff., i anknytning till *Tingsten*, i *Samhällskrisen och socialvetenskaperna* (1935).

³¹ Om hur rättsvetenskapen över huvud taget på senare tid sprängt traditionella gränser se *Agge*, *Festskrift till Nils Herlitz* (1955) s. 1 ff. Det kan ha sitt intresse att notera att jag redan 1928 trodde mig kunna säga, att det var »ett inom alla grenar av rättsvetenskapen fullt ut erkänt krav att dess arbete skall bygga på ingående förtrogenhet med de levnadsförhållanden i vilka rättsnormerna ingripa». *Svensk självstyrelse* s. 297.

³² Jfr *P. Stjernquist*, *StvT* 1958 s. 148 ff.

³³ Några allmänna synpunkter har jag utvecklat i mina arbeten *Medborgaren och staten* (1935) s. 51 ff. och *Svensk frihet* s. 130 ff.

institution — utan att bruka rättslig makt kan påverka och påverkar andra.³⁴ Det är, så vitt jag har förstått saken rätt, framför allt detta som åsyftas, när makten på ett eller annat sätt programmatiskt sättes i centrum för statskunskapens arbete. Och det är samma inriktning som i hög grad har karakteriserat forskningen. Ibland — väl mera förr än nu — pekar man särskilt på »maktdelningen», närmare bestämt den »reella» till skillnad från grundlagarnas juridiska. Om jag inte misstager mig, går tanken därvid oftast just till grundlagsbestämd makt, som tänkes liksom övertagen ifrån den ursprungliga makthavaren av någon annan. Andra talar — särskilt på senare tid — mera allmänt om »maktläget», om »reala maktförhållanden» eller »relationer».³⁵ Man tänker härvid snarast på icke-rättslig makt i allmänhet och dess utövning i olika riktningar — varvid visserligen dess förhållande till den grundlagsbestämda makten tilldrar sig särskilt intresse.³⁶

Man kan från sådana utgångspunkter skilja mellan olika icke-rättsliga maktrelationer, karakteriserade å ena sidan av dem som innehar och utövar makten, å andra sidan av dem som är utsatta för den.

Närmast — och framför allt — har man att hålla för ögonen den mer eller mindre effektiva makt för vilken statsorgan, inte minst vid utövningen av sin rättsliga makt, är utsatta: de påverkas därhän att de i något hänseende handlar annorlunda än de eljest skulle ha gjort.³⁷ Deras egen vilja och deras eget omdöme får träda tillbaka. De blir på så sätt vid utövningen av sin rättsliga makt mer eller mindre maktlösa — eventuellt ända därhän att deras maktutövning blir ett tomt sken.³⁸ Blir det sålunda en discrepans mellan rättsliga former och psykologiska realiteter, kan detta påtagligen strida mot avsikterna med den rättsliga regleringen, och den frågan inställer sig ofta, om icke själva den rättsliga regleringen därmed blir satt å sido (emedan dess tolkning bör bestämmas av dess upphovsmäns av-

³⁴ Jfr t.ex. *Castberg*, *Forelesninger i rettsfilosofi* (1965) s. 53 f. om »ekstralegale krefter i statslivet».

³⁵ Jfr t.ex. *Heckscher*, *StvT* 1952 s. 287 f.

³⁶ När jag här och i fortsättningen brukar ordet makt, ber jag den läsare, som står främmande för den vida tillämpning jag givit ordet (se s. 383 f.), att istället tänka på t.ex. »makt och inflytande».

³⁷ Uppenbarligen är detta i och för sig något helt annat än att rättslig makt icke utövas (s. 385, 388) — låt vara att inaktivitet kan vara en följd av sådan påverkan varom här är fråga.

³⁸ Om sådan makt som statsorgan kan utsättas för jfr *Svensk frihet* s. 99 ff., 114 ff., *Svenska statsrättens grunder* s. 11 ff.

sikter). Uppfattningen av väsentliga delar av författningsutvecklingen efter 1809 beror av hur denna fråga besvaras.³⁹ Den skall emellertid här lämnas åsido.

Frågan om faktisk makt utövad mot statsorgan har två sidor.

Det som tidigast drog uppmärksamheten till sig var det inbördes förhållandet mellan olika i statsorganisationen ingående faktorer. Särskilt tog man fasta på »de konstitutionella maktfaktorernas inbördes förhållande».⁴⁰ Det visade sig att den statsrättsliga maktindelningen, där konungen, statsrådet och riksdagen var huvudfaktorerna, på något sätt modifierats genom att någon av dem faktiskt hade makt över en annan: statsrådet och riksdagen över konungen, riksdagen över statsrådet eller statsrådet över riksdagen. Men också annorstädes inom statsorganisationen har man kunnat göra likartade iakttagelser: om riksdagsutskottens faktiska inflytande, om departementschefers makt över förvaltningen, om regeringens beroende av förvaltningsorgan,⁴¹ osv. Man går vidare på liknande linjer, om man t.ex. studerar statsministerns och andra statsråds makt inom regeringen; verkningarna av riksdagens ombudsmäns uttalanden inom förvaltningen, partigrupper och deras organs, andra »eliter» och enskilda riksdagsmäns makt inom riksdagen,⁴² osv.

På senare tid har intresset för de »reala» maktförhållandena mer och mer riktats åt ett annat håll: man har iakttagit den makt över olika statsorgan som utövas av olika faktorer utanför statsorganisationen. Mångahanda olika människor och grupper verkar i denna riktning för olika ändamål, ideella och materiella. Längre har man haft ögonen på pressen (»den tredje statsmakten»). I övrigt blev helt

³⁹ Lagerroth har i sitt arbete om Psykologisk verklighet och juridisk fiktion erinrat om de avsikter, som var förbundna med olika stadganden i 1809 års regeringsform, men tillika hävdar, att dessa avsikter ej är bindande för grundlagstolkningen. Konsekvensen är, att det som av många ses som stridande mot regeringsformen ej behöver vara det. Från liknande synpunkter har jag bedömt författningsutvecklingen, *Svensk självstyrelse* s. 228 ff. En annan fråga är, huruvida man kan, såsom Lagerroth, bygga denna uppfattning på att rättsregler inte kan reglera psykologiska förlopp och faktiska maktförhållanden. Svenska domare och ämbetsmän är dock förpliktade att handla efter egen övertygelse och hålla sig fria från vissa slags inflytelser, med andra ord från vissa slag av faktisk maktutövning. Jfr *Malmgren*, *StvT* 1927 s. 349.

⁴⁰ *Brusewitz*, *Forum* 1920 s. 289.

⁴¹ Om faktisk makt utövad inom statsförvaltningen uppåt och nedåt se särskilt *Heckscher*, *Svensk statsförvaltning i arbete* (2 uppl. 1958) och *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 1955 s. 233 ff.; jfr även min *Nordisk offentlig rätt III* (1963) s. 235 ff., 240 ff., 420 ff., 452 ff.

⁴² Jfr om sistnämnda ämne mina iakttagelser i *Festskrift tillägnad Halvar Sundberg* (1959) s. 157 ff. och *Tidsbilder* (1965) s. 223 f., 247, 307 ff.

naturligt i första hand partiernas roll uppmärksammas. Perspektivet har sedan vidgats, särskilt till andra gruppbildningar, såsom oorganiserade pressure groups och framför allt intresseorganisationer. Det är vanligt, att man nu för tiden betraktar dessa som väsentliga inslag i de maktförhållanden som statskunskapen skall studera;⁴³ i första hand — men icke uteslutande, se nedan — tänker man därvid på deras påverkningar på statsorgan. Åtskilliga undersökningar har också ägnats detta ämne. Omisskännlig är också den makt som utgår från väljarkåren och särskilda kategorier av väljare (jfr s. 396 n. 60).

Det kunde finnas goda skäl att ytterligare uppmärksamma en tredje art av »reala» maktrelationer, som på senare tid fått stor aktualitet. Jag syftar på den enbart faktiska makt som utövas av statsorgan mot medborgare och medborgargrupper. Det är inte nog med att rättsenligheten i den maktutövning som pretenderar att vara rättslig kan vara omtvistlig, och att sådan maktutövning stundom påtagligt saknar rättsligt stöd (s. 385 f). Därtill kommer att regering och myndigheter kan utöva de mest kända påverkningar på medborgarna utan att över huvud göra anspråk på rättslig makt och begagna dess former. Det kan t.ex. ligga en betydande faktisk makt bakom rekommendationer, vädjanden, förhandlingar, uppgörelser, överenskommelser osv.⁴⁴ Dessa företeelser är i mina ögon mycket tänkvärda, särskilt därför att de innebär att det elementära rättsstatliga kravet på rättslig grund för statlig maktutövning fördunklas.⁴⁵ De har naturligtvis inte undgått uppmärksamhet i statskunskapslitteraturen.⁴⁶ Men så vitt jag kunnat finna, har de knappast engagerat intresset så som de vore förtjänta av.

I alla dessa tre former kretsar studiet, åtminstone i sista hand, kring de statliga institutionerna och deras makt. Men man har också

⁴³ Jfr t.ex. *Meijer*, Kommittépolitik och kommittéarbete (1956) s. 3 om »maktens fördelning mellan statsorgan, partier och organisationer», jfr s. 346, och *N. Andrén*, Svensk statskunskap (2 uppl. 1965) s. 34: »organisationerna, särskilt de stora intresseorganisationerna, (bildar) ett slags maktbalanssystem i samhället av helt annat slag än det maktbalanssystem som finns i den skrivna författningen.» Jfr ock *Back*, Samhälle och riksdag II (1966) s. 120.

⁴⁴ Här må också erinras om sådant tvång som berörts s. 386 f. vid n. 25—27.

⁴⁵ Ur olika synpunkter har jag haft anledning att sysselsätta mig med frågor om »skenbar frivillighet» och faktiskt tvång (som inte minst under krigsåren blev brännande). Se t.ex. Riksdagens finansmakt (1934) s. 47, 52 ff. (jfr ock *Westerberg*, Skatter, avgifter och pålagor, 1961), Svensk frihet s. 54 ff., Svenskt författningssliv (1947) s. 85 ff., 116, 195 ff., 203 ff. m.fl. st., Föreläsningar i förvaltningsrätt III s. 40 ff., 45 ff., 297 ff., 570 ff. m.fl. st., Tidsbilder s. 321 f.

⁴⁶ Åtskilliga iakttagelser redovisas sålunda av *Elvander*, a.a.

sysselsatt sig med andra samhällsliga maktförhållanden, särskilt sådana i vilka organisationer är implicerade. Sålunda har man intresserat sig för maktförhållandena inom vissa sådana, framför allt för medlemmarnas inflytande i olika former, för den makt, som vissa organisationer utövar inte mot statsorgan utan mot medlemmar och utomstående, och för organisationernas inbördes förhållande.⁴⁷ Det har yppats vissa betänkligheter mot sådan expansion av statskunskapens intressesfär: var går gränsen mot sociologien? Ett stöd för expansionen kan dock hämtas ur det förhållandet, att maktspelet inom en organisation är en naturlig bakgrund för dess verksamhet utåt och sålunda indirekt influerar på statens verksamhet. Ett annat stöd har expansionen i den iakttagelsen att organisationers makt över medlemmar och andra ibland verkligen har stora likheter med statsorganens och väl förtjänar att sammanställas med denna.⁴⁸ Det är för övrigt ofta med statens i den ena eller andra formen givna stöd som verksamheten utövas. Man hör ofta talas om »faktiska statsorgan». Det måste också medges, att »det är omöjligt att säga var i rummet och när i tiden den gemenskap vare sig börjar eller slutar som man vill ge namnet stat».⁴⁹ Vad som inte är statligt kan för övrigt kanske åtminstone betecknas som offentligt.⁵⁰ Vad man än må tänka om dessa vidare perspektiv på den samhällsliga makten och deras plats i statskunskapens tankevärld, är de emellertid i stort sett av sekundärt intresse för den som ser på statskunskapen från statsrättslig synvinkel.

Ännu mindre skall jag inlåta mig på ett ämne som på senare tid i hög grad sysselsatt statskunskapen: väljarnas hållning och den makt som olika samhällsliga faktorer utövar över dem.

4. Det är mångahanda olika slags reala maktförhållanden som här i den mest summariska form har passerat revy. Alltigenom är de något helt annat än de rättsliga maktförhållandena. Och de är alldeles inte gripbara på samma sätt som dessa; det är helt andra grepp som får

⁴⁷ För fullständighetens skull erinras, att de förhållanden som här avses inte alltigenom är enbart faktiska; särskilt spelar privaträttsliga regler in.

⁴⁸ *Heckscher*, Staten och organisationerna (2 uppl. 1951) s. 13 ff. (mot bakgrund av begreppet »suveränitet») och min Nordisk offentlig rätt III s. 642 f.

⁴⁹ *Lagerroth*, a.a.s. 154.

⁵⁰ Med frågan om vad som bör betraktas som »statligt» eller i varje fall »offentligt» har jag sysselsatt mig flerstädes: Föreläsningar i förvaltningsrätt I (1937) s. 11 ff., Tidsskrift for rettsvitenskap 1961 s. 509 f., Nordisk offentlig rätt III s. 7 ff., 18 f., 620 ff. (jfr *Ross'* kritik, Dansk statsforfatningsret, 2 udg. 1966, s. 35 n. 13).

tillämpas vid studiet av dem. Både variationerna och svårgripbarheten kan måhända — tillika med skillnaden mellan rättslig makt och annan — belysas, om man särhåller fyra frågekomplex.

a. Om man vill göra fullt allvar av att det är livet självt, de samhälleliga realiteterna, som skall klarläggas, kommer man, så vitt jag förstår, inte ifrån den konsekvensen att saken ytterst gäller människor med deras ställning och roller, intet annat: enskilda människor och grupper. Det är fråga om vad somliga människor faktiskt vill och om deras faktiska påverkningar på andra.⁵¹ Det må vara att man vill komma ett gott stycke längre, utöver iakttagelser om individuella företeelser (se vidare s. 405 ff.); det är dock, när allt kommer omkring, av sådana som de reala maktförhållandena består.

Så till vida föreligger det en bestämd skillnad mellan rättsliga och enbart reala maktförhållanden. Visserligen har här talats — och skall i fortsättningen talas — om statsorgan såsom utövande icke blott rättslig makt utan även annan. Men egentligen innebär detta en förenkling. Tanken skall rätteligen icke riktas mot organen såsom sådana, som egentligen är fiktiva enheter i rättsvetenskapens tankevärld, utan på de människor som tillhör dem.⁵² Kanske röjes den faktiska maktutövningen i oförbindande akter av statsorgan: förslag (exempel: statsrådets medlemmar i förhållande till konungen, riksdagen då den hemställer om en utredning), vädjanden, osv. Men den faktiska makt som sålunda utövas bör — till skillnad från de nämnda akterna i och för sig — strängt taget ej ses som en ingrediens i organverksamhet. Det är också klart, att då man efterforskar reala maktförhållanden, de människor som tillhör ett statsorgan inte utan vidare får betraktas som en enhet. Olika medlemmar av t.ex. regeringar, riksdagar eller utskott spelar olika roller — och de hör med till bilden av verkligheten. På samma sätt måste ett följdriktigt studium av reala maktförhållanden söka tränga fram till de individuella psykologiska realiteterna bakom de fasader som

⁵¹ Förmodligen uttalar jag här ganska allmänt erkända självklarheter. Det är väl därför som jag så sällan stött på programmatiska uttalanden om saken. Jfr dock — i motsättning mot ett alltför institutionellt tänkande — *Hessler*, *Svensk Tidskrift* 1942 s. 169, 171 ff. (»klart fixerbara sociala krafter som fylla de statliga institutionerna och bära upp den statliga utvecklingen»), *Ruin*, *StvT* 1965 s. 9 (om »grupper/enskilda» som »primära aktörer» i beslutsprocesser, medan institutionerna är »sekundära») och *J. M. Jansson*, *Nordisk Tidskrift* 1965 s. 46 (om den behavioristiska skolans inriktning på »mänskliga attityder, handlings-sätt, aspirationer och ömsesidiga relationer»).

⁵² Däremot finnes knappast något hinder för att se statsorgan som föremål för faktisk maktutövning.

bildas av partier, partigrupper, organisationer och andra dylika enheter samt av deras organ.

b. Om man fasthåller den principiella skillnaden mellan makt och maktutövning (se s. 383), har man att gå en annan väg än då man studerar rättsliga maktförhållanden: man måste först tänka på den senare; eftersom den på det hela taget är jämförelsevis lättare åtkomlig.

Maktutövningen framträder, liksom den rättsliga, i kommunikationer av olika slag. Genom dem överbringas inte bud och befallningar, men fakta, önskemål, argumenteringar osv. till dem som skall påverkas. Det bör från första början anmärkas, att dessa kommunikationer, på ett helt annat sätt än de som ingår i den rättsliga maktutövningen (s. 386 n. 23), alltigenom måste ses i samband med effektiviteten, dvs. med reaktionerna hos dem som de är riktade till. Detta icke blott forskningstekniskt sett, utan också rent principiellt, för så vitt som man här måste hålla fast vid att åtminstone ett visst mått av effektivitet hör till maktens väsen (s. 383 f.). I kommunikationer, som blir utan resultat, ligger sålunda ingen maktutövning. De är givetvis ändå beaktansvärda inslag i det politiska livets mekanism. Men här är det — fast det icke punkt för punkt påpekas — endast fråga om sådana kommunikationer som vid studium av deras verkningar visar sig vara mer eller mindre effektiva och sålunda bör uppfattas som maktutövning. Till effektiviteten återkommer jag (s. 399 ff.).

Möjligheten för forskaren att komma åt sådana kommunikationer som det här är fråga om är naturligtvis högeligen varierande i olika slags maktrelationer. I många lägen har maktutövningen kommit till uttryck som är lika klara och gripbara som de beslut genom vilka rättslig makt utövas. Forskaren är i första hand hänvisad till att bygga på sådana för honom tillgängliga kommunikationer, vare sig de skett skriftligen eller muntligen och vare sig han får kännedom om dem i skriftligt (officiellt eller privat) källmaterial eller litar till andra upplysningar (t.ex. i form av intervjuer). Han tar sålunda allt efter maktrelationens art fasta på vad han kan konstatera om utredningar, förslag, yttranden, riksdagsanföranden, opinionsyttringar, uppvaktningar hos statsmyndigheter, formellt oförbindande anvisningar från sådana, konferenser och förhandlingar med mera sådant; eventuellt har han att beakta utåtriktad agitation eller propaganda.⁵³

⁵³ Jfr *Elvander*, a.a.s. 157 om »agitationsinflytande».

Men oftast når man ju med sådant material endast en ofullständig kunskap om maktutövningen. Man kan inte vara säker på att skriftliga uttrycksformer ger besked om de äkta motiven eller det som verkligen åsyftats. Och inför varje dokumenterad kommunikation måste man ju erinra sig, att påverkningens innebörd sällan kan uppfattas utan kännedom om hela den situation i vilken kommunikationen ägt rum. Nakna upplysningar om »kontakt och påverkan» ger givetvis sällan säkra besked om påverkningarnas innebörd. Och man kan, för att ta ett exempel, ingalunda ta för givet att kommunikationer från en viss maktfaktor, t.ex. en organisation, i syfte att påverka en konkret frågas behandling har samma inriktning som dess utåtriktade propaganda.⁵⁴ Framför allt får man räkna med att mycket sker på vägar som man över huvud taget icke kommer åt — kanske helt formlöst, t.ex. i samtal i kanslihuset eller riksdagshuset eller i telefon, i överläggningar i kommittéer eller andra organ, där olika intressen är representerade, osv.⁵⁵ Man måste bl.a. besinna, att det ofta kan ligga i både den enes och den andres intresse — men särskilt i dens som vill utöva makt — att inte röja påverkningar som ägt rum.⁵⁶ Man står korteligen sagt i mångfaldiga lägen inför forskningsuppgifter utan motsvarighet beträffande den rättsliga maktens maskineri. Och ofta får man nöja sig med mer eller mindre hållbara antaganden. Särskilt kan man försöka utgå från förhållningssättet hos dem som varit (eller kan antas ha varit) föremål för påverkan och därav sluta sig till påverkningarna. Det är naturligt, att man i litteraturen möter mångfaldiga uttryck för skepsis och resignation (se vidare s. 400 f.).

Bakom maktutövningen står makten. Den är en realitet. Och i undantagsfall är den gripbar. Så t.ex. kan man, om man utgår från att konungen ej är rättsligt bunden av statsrådets rådslag, klart precisera den faktiska makt de har över hans beslutfattande. En

⁵⁴ Om brytningen mellan olika riktlinjer i partiets politik se *Molin*, Tjänstepensionsfrågan. En studie i Svensk partipolitik (1965), särskilt s. 141 ff.

⁵⁵ Det förefaller t.ex. ovisst, huruvida de »intressen som direkt sökte påverka beslutsprocessen i försvarsutskottet 1924 och 1925... framgår av det bevarade utskottsmaterialet» (*Wieslander*, I nedrustningens tecken, 1966, s. 93). Med rätta påpekar *Söderberg* (*Motororganisationerna i Sverige*, 1966, s. 221), att då han studerat vissa organisationers aktivitet på riksdagsplanet och därvid endast byggt på »protokollförda eller i årsberättelser omnämnda åtgärder», redogörelsen ej kan göra »anspråk på fullständighet». — Jfr *Molin*, a.a.s. 1 och *Hadenius*, StvT 1965 s. 357 om huruvida det är riktigt att ej använda annat material än sådant som varit för allmänheten omedelbart tillgängligt.

⁵⁶ *Elvander* har, a.a.s. 176, 178, knappast tillräckligt beaktat detta förhållande.

regelmässigt iakttagbar maktutövning kan också i andra fall ge goda stöd för uttalanden om bakomliggande makt.⁵⁷ Men i allmänhet är makten icke, så som den rättsliga, ett omedelbart åtkomligt definierbart komplex av påverkningsmöjligheter utan en faktor som får härledas ur den maktutövning som man kunnat iakttaga.⁵⁸

Några ord bör tilläggas om skillnaden mellan makt och maktutövning. Maktutövning kan väl sägas i sina typiska former bestå i att någon verkar genom »ytringer» av sin »påverkningsintention».⁵⁹ Men en makthavare kan ha uttalat sig under sådana förhållanden att någon intention att påverka icke är gripbar; kanske har möjligheten att påverka inte ens aktualiserats i hans medvetande, då han uttalat sig. Hans makt kan ändå ha förnummits — och likaså hans intentioner. Ännu ett steg kan man gå: han har kanske över huvud ej uttalat sig, eller rent av ännu inte format sig en mening om den sak det gäller. Mer eller mindre grundade förmodanden om hans ståndpunkt kan ändå verka på håll där hans makt betyder något.⁶⁰ Detta innebär att makt kan påverka utan att utövas (jfr s. 5 med n. 14), och att man inte alltid så noga kan särskilja maktens omedelbara verkningar från maktutövningens. Sett från deras sida, mot vilka makt kan utövas, kan förhållandet uttryckas så att medvetandet om maktförhållandet kan vara mer eller mindre aktualiserat och klart. De kan stå inför en uttalad vilja, eller en som de ändå kan sluta sig till, eller en vars aktualiserande de räknar med.

c. Den rättsliga maktens grundval ligger i öppen dag. Det är rätten. Men vid varje studium av andra maktrelationer är det angeläget att att fråga sig, vad det är som konstituerar en maktposition, dvs. en position i vilken A har möjlighet att påverka B.⁶¹ Det är naturligtvis en mångfald av olika faktorer som här spelar in, olika i olika maktrelationer. Samhället är genomvävt av olika slags mer eller mindre auktoritativa positioner. Övertygande makt kan grunda sig på klok-

⁵⁷ Jfr Elvanders uttalande om organisationers »basinflytande» (se ovan s. 383 n. 14) i olika situationer: t.ex. a.a.s. 188, 196, 212, 219, 220, 233.

⁵⁸ Ibland visar sig en maktfaktor vara verksam i olika riktningar, inte bara i en viss maktrelation. När det talas om »makt» i samhället, syftas ofta på faktorer i sådana positioner.

⁵⁹ Orden har jag lånat från *Meyer*, a.a.s. 21.

⁶⁰ Då väljarkåren och särskilda väljargrupper gör sig gällande som maktfaktorer, är det, bortsett från valen, i följd av förmodanden om deras reaktioner.

⁶¹ Jfr, vad angår organisationer, *Elvander*, a.a.s. s. 155 f., 235 f. om »politiska resurser» och »position» som skapar »basinflytande»; jfr om »det politiska inflytandets komponenter» a.a.s. 280 ff. *Wieslander* bygger, a.a.s. XIII, på begreppen »access» och »status».

het, kännedom om fakta och sammanhang, klarsynthet, konstruktiv fantasi, eller på anseende för sådana egenskaper. Andra verkar, utan att just i de särskilda fallen argumentera, genom det förtroende de har tillvunnit sig på dessa vägar eller annorledes. Viktigt är att makt kan få en särskild auktoritet i kraft av en eller annan idé. Ideellt betonade föreställningar om solidaritet och lojalitet och om majoritetens rätt är integrerande krafter i många organisationer. Demokratiens, folksuveränitetens och parlamentarismens idéer ger åt riksdagen och den parlamentariska regeringen en makt som går ett långt stycke utöver den rättsliga. Inför makt som utövas med stöd av idéer av olika slag gör sig gärna pliktföreställningar gällande, jämförliga med dem som härflyter ur den statsrättsliga ordningen⁶² — och på många punkter är det en öppen fråga, om inte faktisk makt på detta sätt i verkligheten utvecklats till rättslig (jfr s. 384, 385).

Men till stor del beror maktförhållandena av kärvare realiteter, framför allt möjligheten att den som motsätter sig en annans vilja därmed riskerar menliga, mer eller mindre kännbara påföljder av ett eller annat slag.⁶³ Det är samma slags faktorer som konstituerar »indirekt tvång» i den rättsliga maktutövningen — med den väsentliga skillnaden att det faktiska tvång varom nu är fråga icke — så som i allmänhet (jfr dock s. 387) det rättsliga — är förbundet med rättsliga plikter. Eventuellt hotas det med någon sorts påföljder, generellt eller i en konkret situation. I andra fall kan vetskaper — eller ett förmodande — om dem vara verkningsfulla nog. Det är samma slags distinktioner som man kan iaktta i den rättsliga maktutövningen — och jag föreställer mig att det i statskunskapligt arbete kunde vara av betydelse att iaktta likartade företeelser.⁶⁴ Tvångsmekanismens verknings sätt är emellertid ännu mera komplicerat och svåröverskådligt än vid den rättsliga maktutövningen. Och sanktionernas innehåll är ävenledes långt mera växlande. Man kunde hämta exempel snart sagt var som helst i sådana mänskliga relationer i smått och stort, som sociologien intresserar sig för, ty vilka risker för påföljder — lovliga och olovliga — är det som inte kan tänkas spela in på statskunskapens område! Inte minst har man

⁶² Jfr t.ex. *Back*, Samhälle och riksdag II s. 120.

⁶³ Det är för sådana situationer som *Elvander* reserverar termen makt; se s. 383 n. 15.

⁶⁴ Jfr s. 386 f. och särskilt mina Föreläsningar i förvaltningsrätt III s. 570 ff. Sammanhanget fördunklas, då det talas om att makt »utnyttjas i en konflikt-situation genom sanktioner eller hot om sanktioner»; *Elvander*, a.a.s. 286. Genom sanktionens verkställande blir den avsedda maktutövningen ej realiserad; s. 387.

naturligt nog lagt märke till sådana tvångsmedel som olika slags organisationer råder över i sin maktutövning, dels mot dem som sviker fanan, dels mot andra.⁶⁵

Av särskilt intresse är det att de som tillhör statsorganisationen i många situationer, där de vill göra sin vilja gällande utanför den rättsliga maktens rāmärken, kan utnyttja risken för eller ett uttalat hot om utövning av rättslig makt som tillkommer dem. Särskilt gäller detta, när de har mycket fria händer vid sådan makts utövning och sålunda kan begagna den, såsom sanktion vid motspänstighet, för mycket olika ändamål. Det kan vara oklart, hur långt friheten sträcker sig; bland annat är det en välbekant offentlighetsrättslig fråga, relevant just i detta sammanhang, i vad mån en maktutövning blir obehörig genom att tjäna obehöriga syften, i vad mån det sålunda är otillåtet att använda en viss befogenhet för att etablera en reaktion mot ett icke önskat förhållningssätt. I varje fall kan risken för en dylik maktutövning — och t.o.m. för en påtagligt obehörig sådan — vara en kännbar faktor att räkna med.

Ett indirekt tvång av denna typ kan spela en stor roll, när en faktor inom statsorganisationen gör sin makt gällande mot en annan (s. 390). Man kan exempelvis besinna, vad som skulle hända konungen, om han inte böjde sig för regeringens vilja, eller vad som kunde inträffa, om en minoritetsregering trotsade riksdagens, eller om en generaldirektör motarbetade departementschefens politik, eller om en annan tjänsteman icke vore sina överordnade till lags.⁶⁶

På samma sätt är ofta ett indirekt tvång, byggt på rättsliga maktmedel, med i spelet vid regeringens och myndigheternas faktiska maktutövning gentemot medborgarna (s. 391). Nutidens komplicerade statsapparat gör människorna i hög grad beroende av statliga prestationer och statliga påbud. Om icke användningen av dessa är strikt bunden, bland annat med hänsyn till de ändamål för vilka de får användas, och särskilt om myndigheternas befogenheter är vida, kan den motspänstige räkna med att drabbas av allehanda kännbara påföljder, om han i sina göranden och låtanden inte är vederbörande till lags.⁶⁷ Och vad regeringen angår, är det inte nog med att dess

⁶⁵ Jfr *Etvander*, a.a.s. 286 ff.

⁶⁶ Om personell osjälvständighet inom förvaltningen jfr min Nordisk offentlig rätt III s. 507.

⁶⁷ Jfr t.ex. Festskrift til Poul Andersen s. 173 f. Några konkreta frågeställningar rörande betydelsen av vida fullmakter för regeringen under krigsåren: Svenskt författningssliv s. 58, 63 f., 74 ff., 88, 91, 114 ff. Jfr i övrigt den litteratur som åberopas s. 391 n. 45.

eget förråd av rättsliga sanktionsmöjligheter nutilldags är stort. Väsentlig är också dess faktiska makt över lagstiftningen. Man har blivit van att räkna med att den i händelse av motstånd kan få den lagstiftning som den önskar genomförd.⁹⁸

d. Uppenbarligen måste frågan om effektiviteten hos olika former av faktisk maktutövning för statskunskapen med dess principiella inriktning på realiteter vara ännu väsentligare än frågan om den rättsliga maktutövningens för statsrätten. Det är ju, såsom redan framhållits (s. 394), endast i effekten som makten och maktutövningen röjer sig.

Effektiviteten beror i första hand av olika maktresursers beskaffenhet, dvs. just av sådana förhållanden som nyss berördes.

Men i varje maktrelation finns det två parter. Maktutövningens effektivitet beror i hög grad av dem som är utsatta för den. Den som vill komma till botten med en maktrelation har därför en mångfald av olika faktorer att ta i betraktande. En stark vilja att handla efter sin egen mening och bära konsekvenserna därav kan bjuda motstånd. Särskilt kan en sådan reaktion vara naturlig, om hos den som utövar statliga funktioner viljan stödes av ett starkt medvetande om plikt att handla efter eget omdöme, och likaledes från den som har en rotfast övertygelse (kanske av intressebetonad, kanske av ideell, kanske av objektivt saklig art) eller känner sig rustad för ett självständigt bedömande.

Det finns emellertid många faktorer som verkar i motsatt riktning: känslor av lojalitet och solidaritet, ideellt grundad respekt av annan art (kanske stegrad till en pliktföreställning), passivitet och liknöjdhet, den känsla av maktlöshet — särskilt naturlig i vår tids komplicerade samhällsliv — som följer av att inte kunna sätta genomtänkta egna ståndpunkter mot dem som gör anspråk på att bli accepterade, föreställningar om att maktutövningen i själva verket är rättslig och därför måste respekteras, och ovisshet om vilka påföljder som kan inträda i händelse av motstånd (vanliga företeelser i medborgarnas förhållande både till den nutida maktfulla staten och till andra makthavare), benägenhet att räkna med sådana påföljder och känslighet för dem.

Man skall dock inte räkna med att kunna tränga särdeles djupt in i människornas motivkomplex. Effektiv blir en påverkan lätteligen utan att människorna är på det klara med (eller ens frågar sig)

⁹⁸ Om vad hotet om lagstiftning betytt i vissa lägen se *Elvander*, a.a.s. 186 ff.

varför de böjer sig. Det utbildas, så som så ofta sker i samhällslivet, handlingsvanor som människor följer utan att reflektera över deras grund; jfr s. 18. Sådana iakttagelser kan man säkerligen göra i de mest olikartade maktrelationer, alltifrån de högsta statsorganens inbördes förhållande till de relationer som bestämmer riksdagsledamöternas handlande, till förhållandena inom förvaltningsapparaten och inom partier och organisationer och till särskilda människors mellanhavanden med myndigheterna.

Att vetenskapligt undersöka effektivitet är, såsom redan antytts (s. 394), en uppgift som regelmässigt måste på det närmaste sammanhänga med studiet av själva maktutövningen. Vill man ändå för tanken särskålla frågorna, kan det anmärkas att den icke-rättsliga maktutövningens effektivitet på sätt och vis, alldeles som den rättsliga maktutövningens, är jämförelsevis lättast att iakttaga, då den riktas mot statsorgan. Man kan nämligen då åtminstone få grepp om resultaten. Det kan man också i vissa andra situationer. Men ofta nog måste man stanna i en ovisshet, som då blir större än när det gäller rättslig maktutövnings verkningar. Det förtjänar starkt understrykas att även då resultatet står klart, det återstår att finna ut vad som ligger bakom det. Men kunskapen om de kommunikationer som ägt rum blir ofta osäker: inte sällan är man hänvisad till att framkonstruera dem just ur resultaten (s. 395). Och om man har säkrare hållpunkter, återstår det att övertyga sig om huruvida den kongruens mellan påverkningar och resultat, som man kan konstatera, verkligen är orsakad av de förra. Man vet ju sällan med säkerhet, hur den som utsatts för påverkningar skulle ha handlat ifall de ej ägt rum.⁶⁹ Att, på samma gång som man följer maktutövningen på dess olika vägar, väga och mäta dess effektivitet, inflytandets styrka, är och förblir i många fall en vansklig eller hopplös uppgift. Är det svårt för den som står mitt uppe i kraftspelet att göra sammanhangen klara för sig, är det för visso ofta — kanske oftast — inte lättare för den forskning som vill tränga in i dem. Må jag icke missförstå så, som om jag ville komma med ugglor till Aten. Svårigheterna har mångfaldiga gånger konstaterats av dem som försökt sig på uppgiften.⁷⁰

⁶⁹ Vad det kommer an på uttrycker *Elvander*, a.a.s. 158, så: »den förändring som den beslutande instansens beteende genomgår till följd av organisationens agerande.»

⁷⁰ Se t.ex. generella och principiella uttalanden av *Meyer*, Politisk videnskab (1962) s. 57, 58 f., *Ruin*, StvT 1965 s. 8; jfr *Wieslander*, a.a.s. XVIII n. 15. Om svårigheter på särskilda områden se t.ex. *Meijer*, a.a.s. 4 (kommittéväsendet),

5. Dessa iakttagelser och reflexioner om reella maktrelationer, sedda i deras samband med den rättsliga makten, kunde väl mynna ut i Westerståhls anmärkning om att begreppet politisk makt »begagnas för närvarande i de mest skilda betydelser och skulle sannolikt för att bli mer användbart uppdelas i ett flertal närmare angivna och typiska maktsituationer».⁷¹ »Makt» är, när allt kommer omkring, en mycket grov och summarisk beteckning för samhällliga företeelser av mycket växlande beskaffenhet.⁷²

Tänker man tanken på de reella maktförhållandena till slut, är det uppenbart att man ställes inför en överväldigande mångfald av olika relationer — med vilka också de rättsliga maktrelationerna på varjehanda sätt växelverkar. Olika offentliga och privata institutioner har var och en sin särart, sin position i samhället, sitt sätt att verka, sin betydelse. Och ännu mera komplicerad blir bilden, om man godtar den tanken, att det djupast sett är fråga om människor, deras väsen, vilja och strävanden och deras förhållande till andra (s. 393). Mångfaldiga olika omständigheter av personlig och annan art bestämmer de reella maktrelationerna. Den ena är aldrig den andra riktigt lik.⁷³ De konkreta händelseförlopp, i vilka de röjs, har likaledes vart för sig sin särart. Förhållandena är också stadda i oavslutlig förändring. Det är naturligt nog, att statskunskapen i sina begynnelse i hög grad präglades av historiska synsätt. Och alltjämt måste verkligheten i all dess konkretion och i all dess växling vara en gemensam grundval för de båda vetenskaperna, även om de på sådan grundval kan komma att uppföra olika slags byggnader. Det har sagts om historien, att den är »kvintessansen av ett oändligt antal biografier».⁷⁴ Man kunde säga att statskunskapen, för så vitt den har de reella maktrelationerna till riktmärke, är kvintessansen av ett oändligt antal maktrelationer.

Wahlbäck, *Finlandsfrågan i svensk politik 1937—1940* (1964) s. 335 (makten över utrikespolitiken), *Söderberg*, a.a.s. 243 ff. (motororganisationer), *Elvander*, a.a.s. 59 f. (om »reell maktstruktur» inom organisationer). Då *Elvander*, a.a.s. 237 ff., 272 ff. gör ett försök att uppskatta organisationers inflytande på statsorgans beslut, har han huvudsakligen icke funnit annat att utgå ifrån än de medagerandes egna bedömanden.

⁷¹ StvT 1952 s. 219.

⁷² I samma riktning *Andenæs*, *Lov og rett* 1964 s. 59. Jag underskriver gärna vad han säger om ordet makt: »det kan vel hede at noen hver av oss kan komme til å bruke det i skiftende mening etter sammenhengen.»

⁷³ Jfr t.ex. *Westerståhl*, StvT 1952 s. 217.

⁷⁴ Satsen, som är Carlyles, återges av *Valentin*, *Den fjättrade Clio* (2 uppl. 1966) s. 132.

Vad förut sagts har syftat till att belysa olika maktrelationer var för sig. Men till en realistisk bild av maktförhållandena hör naturligtvis också att på allvar göra klart för sig hur sammanflätade de är. Maktens maskineri består av ett samspel av olika krafter. Bakom den makt, som omedelbart och direkt utövas, finns ofta annan makt som på något vis verkar på avstånd, medelbart och indirekt. Man behöver bara påminna om den mängd av olika inflytelser som kan ligga bakom en proposition till riksdagen.⁷⁵ En vanlig företeelse är, att olika maktfaktorer konkurrerar med varandra (man talar ofta om »cross pressure») — bland annat så att rättslig makt motverkas av andra krafter. I mångas ögon är just maktkampen det essentiella i statslivet.⁷⁶ Ibland är det ett slags ömsesidigt tryck som utövas; två maktfaktorer prövar i sina inbördes relationer sina krafter mot varandra.⁷⁷ Det är sådant som ligger bakom mången kompromiss och varje »kohandel» i riksdagen. Olika maktfaktorer kan också på ett eller annat sätt samverka, medvetet eller omedvetet; även på det viset kan det bli någon sorts samspel mellan rättslig makt och annan. Det är, såsom redan anmärkts, en ordinär företeelse, inom statsorganisationen såväl som utanför denna, att man starkt känner makt, som bryter sig mot den egna viljan, utan att kunna urskilja vare sig dess ursprung eller det sätt varpå den verkar. — Men till sist: allt kan inte fångas in i föreställningar om maktspel. Mot makt av olika beskaffenhet bryter sig andra motivbildande faktorer.

Särskilt vanskligt är det under dessa förhållanden att mäta och väga olika samhällsfaktors makt. Det är det som sker, då man talar om maktförskjutningar, om att den enes makt ökas, den andres minskar, då man jämför olika faktors makt med varandra, då någon säges ha den största delen av makten, då sådana termer som maktdelning, maktkoncentration, maktbalans används osv. I allt sådant tal — som jag själv för visso många gånger har tagit min tillflykt till — glider man in på en kvantitativ bedömning av företeelser, som kan vara av högst olika kvalitet och kanske i grund och botten helt inkommensurabla. Det förvånar icke att man vid försök att fånga »makten över utrikespolitiken» måste konstatera,

⁷⁵ Ett annat exempel: *Söderberg* frågar, a.a.s. 238 ff., i vad mån vissa organisationer blivit språkrör för andra intressen än sina egna.

⁷⁶ Därvid synes det än vara fråga om kampen om en viss maktposition (t.ex. riksdagsmajoritetens eller regeringsmaktens), än om en kamp mellan olika »makter» i vilken konkreta resultat eftersträvas.

⁷⁷ Jfr t.ex. *Elvander*, a.a.s. 190 ff., 256 ff., 278 ff. om huru regeringens och näringsorganisationernas makt brutit sig mot varandra.

hur osäker bedömningen blir av »olika instansers och gruppers inflytande».⁷⁸ Lika osäkra måste väl resultaten bli, om man försöker jämföra olika organisationers makt eller väga organisationernas makt mot andra faktorer.⁷⁹ Man kan väl vara villig att underskriva allmänna satser — som nutilldags är mycket vanliga — om att organisationsväsendets betydelse vuxit på senare tid, medan parti-väsendets och riksdagens sjunkit,⁸⁰ men ändå känna ett behov att få realiteterna bakom sådana omdömen grundligt analyserade.

Det är särskilt intressant att stanna inför förhållandet mellan regering och riksdag. Man hör sägas, att makten koncentrerats hos regeringen, eller hos riksdagen. Båda omdömena är väl, vart från sina utgångspunkter, lika sanna.⁸¹ De beror bland annat av om man tänker på reell eller juridisk makt, på makt eller på maktutövning.⁸² I själva verket vore ett mera ingående studium av förhållandena högeligen tacknämligt. I vad mån och på vad sätt gör den ena av dessa maktfaktorer makt gällande mot den andra? Att det i stort sett blir olika under majoritets- och minoritetsregeringar det vet var och en. Men det är påfallande, att i det omfattande arbete, som ägnats den svenska parlamentarismens gestaltning under olika förhållanden, denna viktiga fråga knappast blivit föremål för närmare undersökningar. Statistik om bifallna och avslagna propositioner eller om motioner och riksdagsskrivelser och deras resultat kan inte bli mer än en begynnelse till kunskap om hur det förhåller sig med dessa maktrelationer. Vad man kunde önska vore undersökningar, som byggde på systematiska analyser av maktspelen bakom konkreta avgöranden i olika parlamentariska lägen.

6. I statskunskapen görs det nu för tiden mycket för att få grepp om och lägga i dagen just de konkreta och individuella sammanhangen, livet i all dess mångfaldighet. Detta är realism. Det sker ibland så att man tar fasta på de egentliga subjekten i de reala makt-

⁷⁸ Wahlbäck, a.a.s. 335.

⁷⁹ Elvander, a.a.s. 272 ff., 279 (med den riktiga anmärkningen om den första frågan, att den kan få »svar som inte kunde jämföras»).

⁸⁰ Se t.ex. Back, Samhälle och riksdag II s. 114 ff., Elvander, a.a.s. 239 ff., jfr mina Tidsbilder s. 317 f.

⁸¹ Jfr meningsutbytet mellan Christophersen och Andenæs, Lov og rett 1964 s. 26 ff., 58 ff.

⁸² Andenæs pekar på två betydelser av ordet makt. Man kan tänka på »hvem som har avgjorelsen hvis det kommer til konflikt» och »hvem som faktisk bestemmer innholdet av de forskjellige avgjorelser».

förhållandena (jfr s. 393): enskilda människor, deras individualitet, deras ställning, deras aktivitet, deras inflytande.⁸³ Men människorna och deras relationer är ju också i sökarljuset, när man, som på senare tid blivit så vanligt, i samklang med sociologiska tankegångar och med »exakta, statistiska och matematiska metoder»⁸⁴ sammanställer grupper av individer med gemensamma drag (härkomst, yrke, social status och mycket annat) — fast därvid givetvis det individuella (och därmed ett stycke av sammanhanget) går förlorat (jfr s. 406). Ett slags inriktning på det konkreta, om än icke just på det individuellt mänskliga, har forskningen också, då den studerar en särskild frågas behandling (»case studies»), en viss regering, ett statsorgan, en organisation osv., eller en mindre grupp av sådana företeelser.

Ändå är det ett för statskunskapen karakteristiskt drag, att det konkreta oftast inte träder tydligt fram i litteraturen. Det beror väl på två slags omständigheter, den ena av teknisk, den andra av mera principiell art.

Den första har redan blivit utförligt belyst i det föregående: man får icke lätt ett säkert grepp om det konkreta. Det är ett mycket, mycket högt mål man ställer sig, när man siktar på reella maktförhållanden, när man alltså bakom den klart dokumenterade och tydligt framträdande rättsliga makten vill nå fram till livet självt: den faktiska makten och dess verkningar. Det kan inte hjälpas, att det som man söker oftast blott ofullständigt och otydligt avspeglar sig i källmaterialet. Nu är det naturligtvis allas vår lott att inte helt nå fram till vad vi eftersträvar; källmaterialets otillräcklighet här också varje historiker erfarenhet av — och jag kan inte se någon principiell skillnad mellan de båda vetenskaperna vare sig i avseende på de fakta de i första hand (jfr s. 401) efterforskar eller det material de därvid har att begåna. Men det som är bekymmersamt för statskunskapen, när den inriktas på maktförhållanden, är att det är särskilt svårt att komma åt just det som ur dess synpunkt är det väsentliga: makten och maktutövningen. Den är just härutinnan ofta hänvisad till konstruktioner, förmodanden, intryck.

Särskilda svårigheter — som visserligen också kan möta i vissa slags historisk forskning — inställer sig för statskunskapen, när den, som naturligt är (jfr nedan), gärna ställer sig det målet att nå fram

⁸³ Jfr bland senare litteratur t.ex. *Wahlbäcks* a.a., särskilt s. 370 ff. Det är i mina ögon en förtjänst hos *Wieslanders* a.a., att ett rikf uppbåd av agerande människor presenteras.

⁸⁴ *J. M. Jansson*, *Nordisk Tidskrift* 1965 s. 46.

från mera konkreta iakttagelser till rön av generellare räckvidd. Det är gott och väl, när man i sådana lägen kan bygga på iakttagelser som sträcker sig över hela det fält som man har för ögonen. Men att samla ett så omfattande material är i många lägen en mycket betungande, kanske överväldigande eller omöjlig uppgift. Man är därför hänvisad till en särskild sorts konstruktioner. Man bygger på ett mer eller mindre begränsat förråd av iakttagbara företeelser och antar att de samhälleliga krafter som har iakttagits i dem är verksamma på samma vis i andra.⁸⁵ Men då man på detta vis upphöjer det singulära till typiskt, är man, såvida inte sannolikhetkalkyler kan ge pålitligt stöd, regelmässigt ute på mer eller mindre osäker mark, där man kan råka ut för att instinkten blir den ende vägledaren.⁸⁶ Det vågar väl även den säga som har mycket ringa kännedom om moderna metoder.

Att det är svårt för forskningen att få ett fullständigt och pålitligt grepp om de konkreta företeelserna är emellertid inte den enda anledningen till att dessa gärna kommer bort ur bilden. En redan antydd principiell riktlinje pekar i samma riktning. Statskunskaparen strävar gärna att komma längre än till att redovisa det konkreta som han har iakttagit; det som driver honom är då strävan efter resultat med generellare räckvidd. Särskilt på senare tid har denna strävan blivit karakteristisk för statskunskapsarbetet (om än icke undantagslöst omfattad). Forskaren står inför ett slags dilemma. Realismen — som är hans lösensord — tvingar honom till grepp om konkreta ting. Men han vill icke slå sig till ro inför de kaleidoskopiskt skiftande maktrelationerna; det »unika» är honom icke nog.⁸⁷ Han måste sammanställa och jämföra. Framför allt vill han söka fram — med övervinnande av svårigheter om vilka nyss talades — till sådant som gestaltar sig på någorlunda samma sätt på olika håll, till sådant som består fast förhållandena växlar. Han vill t.ex. utröna:

⁸⁵ Själv har jag tillämpat liknande arbetssätt dels i historiskt arbete (Svensk stadsförvaltning på 1830-talet, 1924, s. X), dels och framför allt i det mesta av mitt förvaltningsrättsliga.

⁸⁶ Om omöjligheten att på grund av en viss begränsad undersökning dra »säkra slutsatser om den svenska utrikespolitiska beslutsprocessen i allmänhet» se *Wahlbäck*, a.a.s. 369. Om generaliseringens svårigheter se i övrigt t.ex. *Meijer*, a.a.s. 4, *Sjöblom*, StvT 1965 s. 365 f. Jfr däremot *Wieslander*, som ur några »case studies» vill »försöka få fram ett generellt handlingsmönster», a.a.s. XVII, 121, och *Molin*, som tänkt sig att hans studie över tjänstepensionsfrågan »skall kunna användas vid försök att skapa något slags mera generell teori för den politiska processen»; a.a. s. 1.

⁸⁷ *Ruin*, StvT 1965 s. 8.

inte hur det går till i vissa fall utan hur det brukar gå till, inte hur vissa riksdagsmän tänker och handlar utan tänke- och handlings-sätt som är typiska för riksdagsmän, inte maktrelationerna inom ett visst parti utan deras gestaltning inom partiväsendet i allmänhet, inte förhållandet mellan två maktfaktorer i en viss situation, utan generellt, osv. Det är kort sagt regelmässigheter (»invarianser») som han spanar efter. Jämte det att han sålunda konstaterar vad som är lika, gemensamt, konstant, vill han givetvis också generellt belysa skiljaktigheter och växlingar. Men på det ena eller andra sättet skall det konkreta reduceras till byggnadsstenar i större enheter.

Från statsrättslig synpunkt är det av särskilt intresse att notera vissa drag i sådant statskunskapligt arbete, som å ena sidan kämpar med de här berörda tekniska svårigheterna, å andra sidan behärskas av strävandet mot rön av så generell räckvidd som möjligt.

Det visar sig ofta, att människorna glider mer eller mindre bort ur bilden, fastän de ändå är de »primära» faktorerna. Inte minst när man i litteraturen möter olika, kvantitativt bestämda kategorier, måste man ofta nog umbära det personliga som skulle kunna lägga ytterligare — visserligen kanske fragmentariska och osäkra men ändå väsentliga — drag till bilden.⁸⁸ I enlighet med tänkesätt som är vanliga i samhällsvetenskaperna träder i stället gärna grupper av olika slag i förgrunden.⁸⁹

Men framför allt är det här anledning att understryka, att det i stor utsträckning är fiktiva enheter, institutioner, som kommer i ljuset: statsorgan, partier, partigrupper och andra organisationer och deras organ, medan däremot kunskapen om hur människor verka inom sådana institutioner och som deras företrädare utåt gärna blir knapphändig. Det kan inte hjälpas att man ibland ställer sig frågor om det reella underlaget för vad som sägs om fiktiva enheters strävanden och verksamhet. Vad finns det t.ex. för engagemang hos dem som tillhör ett statsorgan eller hos en organisations medlemmar? Kan till äventyrs en organisation vara en tom form för vissa människors aktivitet? Under vilka förutsättningar är det berättigat att betrakta vissa personer — inte bara styrelser utan också funktionärer och enskilda medlemmar — som en organisations företrädare, organisationen som verkande genom dem?⁹⁰

⁸⁸ Jfr *Westerståhl*, StvT 1952 s. 212.

⁸⁹ Jfr t.ex. *Ruin*, StvT 1965 s. 13, 14, 70: man bör väl utgå från »spelets primära aktörer» men inte bortse från de »större enheter» som de är delar av.

⁹⁰ *Elvander* är (a.a.s. 155 ff.) inriktad på att studera »organisationernas förhållan-

Denna inriktning på institutionerna kan vara mycket naturlig — och det just av sådana dels tekniska, dels principiella skäl som nyss berördes. Dels är det ofta särskilt svårt att utröna, hur det går till inom en organisation eller inom ett statsorgan. Dels är denna inriktning en konsekvens av strävandet efter generellt giltiga rön. Man kommer inte lätteligen fram till några gripbara sådana rön, några fasta linjer, om man inte håller sig till det bestående: institutionerna. Kanske hävdas också principiellt, att statskunskapen skall inrikta sig på dessa — och inte förlora sig på sociologiens större vidder.⁹¹

Huru som helst: medan de »primära» faktorerna i de »reella maktrelationerna» mer eller mindre höljs i dunkel; tillämpas betraktelsesätt, som så till vida är nära besläktade med de statsrättsliga, att statsorgan och andra fiktiva enheter tänks som arbetande, viljande, verkande. Men man kommer ett litet stycke bort från de samhälleliga realiteterna.

Uppslag till likartade iakttagelser och reflexioner ger ett välbekant schema som på senare tid blivit mycket omtyckt i statskunskapen: man inriktar forskningen på »beslutsprocesser» (och generellt giltiga »modeller» för sådana).

Med de »beslut», som sådana »processer» utmynnar i, kan nu en sociolog syfta på vilka slags »beslut» som helst. Och även från statskunskapens utgångspunkter kunde det i och för sig vara naturligt nog att sikta på beslut i »reell», psykologisk mening, särskilt sådana vilkas realiserande är tryggt genom maktläget.⁹² Men om jag uppfattat läget rätt, syftar man vanligen på samma företeelser som statsrätten kallar beslut: akter av statsorgan, särskilt sådana genom vilka de utövar rättslig makt.⁹³ Här är sålunda åter en punkt där statskunskapen anknyter till statsrätten. Att så sker är naturligt,

de till (bl.a.) statsmakterna». I alltför hög grad tycks de därvid framstå som oproblematiske enheter. En organisation fattas t.ex. som handlande, då en enskild riksdagsman »känner sig som representant» för den, s. 199, 202. Ett stycke av problematiken framlyser dock, då en viss organisations inflytande säges vara »nästan helt... en funktion av ett fåtal ledande personers inflytande» (s. 213). Jfr även *Söderberg*, a.a.s. 214 ff., 247 ff.

⁹¹ Jfr t.ex. *J. M. Jansson*, Hans Kelsens statsteori (1950) s. 305: koncentration på det »som står i samband med vissa institutioner och organisationsformer!» *Westerståhls* program för statsvetenskaplig forskning sätter också »institutionella förhållanden» i centrum. *StvT* 1952 s. 216 f.

⁹² Jfr t.ex. *Meyer*, Politik s. 12.

⁹³ Jag bortser här från studier som enbart avser beslutsprocessen inom partier och andra organisationer.

om man driver uppfattningen om statskunskapens inriktning på det institutionella (s. 406 f.) därhän att den ytterst skall inrikta sig på att ge en rikare belysning av just statsmaskineriets funktionerande. Den rättsliga maktutövningen består för övrigt inte av formaliteter, som man kan blunda för, utan av betydelsefulla realiteter: hur mycket den än må bero av utomrättslig makt, är den regelmässigt det outhärliga medium genom vilket makt griper in i människornas liv. En så att säga teknisk motivering ligger uppenbarligen däri att beslut, som hör till den rättsliga maktens maskineri, är klara och gripbara hållpunkter, medan däremot de »reella» kan vara utomordentligt svåråtkomliga.

När det talas om de beslutsprocesser som leder fram till besluten, begagnar man — som så ofta eljest — ett ord som erinrar om juridisk terminologi. Tanken går till olika processer, procedurer, förfaranden som ingår i statsmaskineriet, och som innebär att statsorgan och enskilda i bestämd ordning medverkar till besluts tillkomst.⁹⁴ Men det är mera man vill. Man vill få reda på hur det rättsliga maskineriet faktiskt fungerar. Man vill också få korn på många andra insatser än dem som ingår i rättsliga schemata. Och framför allt: beslutsprocessen är inte av intresse bara därför att man där söker — och hoppas finna — det yttre skeendet. Man vill fånga »den ström av påverkningar der ad mere eller mindre formelle kanaler ledes frem mod den der skal træffe avgjørelsen».⁹⁵ Det är alltså just olika viljors »makt» — i den för statskunskapen karakteristiska meningen — som står i blickpunkten. Det är väl så till vida inte bara juridikens processer utan också naturvetenskapernas, bestämda av kausalitet, som statskunskapens skall efterlikna.

Utan tvivel kommer man i statskunskapen ett gott stycke längre än juristerna i deras studier av »processer» och »förfaranden». Men inte lätteligen så långt som man egentligen ville. Det är överflödigt att här upprepa, vad som förut har sagts om avståndet mellan mål och möjligheter, om hur svårt det är att riktigt uttrännsåka maktens spel. Svårigheten gör sig gällande vid varje studium av processer, som går längre än till sakernas gång inom statsorganisationen och utanför denna: till »vägarna för kontakt och påverkan». »Det är anmärkningsvärt, hur ofta den grundläggande maktaspekten brukat för-

⁹⁴ Meyer pekar, *Politisk videnskab* (1962) s. 17 f., på denna bakgrund.

⁹⁵ Meyer, a.a.s. 108 f. Jfr t.ex. *Wieslander*, a.a.s. XI: processens resultat är »en syntes av den (!) komplicerade inflytande som under alla stadier utövats av ett stort antal växlande enheter».

svinna bakom mängden av tekniska eller formella detaljer».⁹⁶ Ännu svårare är det att konstruera allmängiltiga »modeller» för processerna.

Särskilt lägger man märke till att de processer som studeras gärna på ett påfallande sätt anknyter till den rättsligt reglerade statliga beslutsprocessen.⁹⁷ Processen mynnar ut i ett statsorgans beslut (s. 407). Kanske anses den också ta sin början i »det ögonblick (ärendet) först aktualiseras inför ett statsorgan».⁹⁸ I varje fall är det vanligt, att framställningen anknytes till det händelseförlopp, som det rättsliga ordningen för förfarandet utstakar, eller till schemata som man med större eller mindre rätt främmeducerar ur detta.⁹⁹ Detta grepp har sina goda skäl för sig. Vilken roll man än principiellt vill tillmäta det statliga inom statskunskapen, har man i den statliga behandlingsgången en jämförelsevis klart utskiljbar organisatorisk stomme att hålla sig till. Kring denna grupperar sig gärna det mesta av det material som man har möjlighet att komma åt. Och de generella rön, som man strävar efter, är, som redan anmärkts, jämförelsevis lättast uppnåeliga, när man tar fasta på de olika statsorganen med deras rättsligt reglerade funktioner och förfarande. Denna anknytning medför emellertid, att man ännu mera närmar sig sådana linjer som juristen följer, när han studerar olika förfaranden i stats- och förvaltningsrätt. Däremot kan det väl ifrågasättas, huruvida man får det rätta sammanfattande greppet om de reella maktförhållandena. Huru t.ex.

⁹⁶ *Westerståhl*, StvT 1952 s. 217. Jfr *Wahlbäck* om beslutsfattandet i den svenska Finlandspolitiken, a.a.s. 335: »Vad som kan påvisas är ofta blott om vederbörande person eller instans varit inkopplad på ärendet och haft en yttre möjlighet att uttala sin mening och öva påverkan. Stundom kan också fastställas vilken information som lämnats eller saknats. Men endast sällan kan man med bestämdhet avgöra resultatet av deras befattning med frågan. Än mer ogripbar är den latenta inverkan som blotta nödvändigheten att underställa andra organ sina förslag och initiativ kan utöva på utrikesledning och regering.»

⁹⁷ *Meyer*, Politisk vetenskap s. 108 f., jfr *Wahlbäck*, om koncentration på de »politiska instanserna», StvT 1965 s. 67.

⁹⁸ *Meijer*, a.a.s. 1.

⁹⁹ Se t.ex. *Elvander*, a.a.s. 160: initiativ, utredning, remissyttranden, beredning, proposition, riksdagsbehandling, verkställighet. Andra schemata: *Söderberg*, a.a.s. 214 ff., *Wieslander*, a.a.s. XIV. Man frågar sig ibland, huruvida dessa schemata täcker de företeelser som åsyftas. Sålunda synes *Elvanders* schema ensidigt avpassat för frågor som efter kommittéutredning blir föremål för riksdagsbeslut. De stadier som man räknar med har inte alltid ordentligt rotfäste i den rättsligt reglerade ordningen och är för övrigt ofta svårgripbara. Initiativ visar sig t.ex. vara en mycket flertydig beteckning (jfr *Meijer*, a.a.s. 37 f., 205 ff.). Det är oegentligt att med »utredning» blott beteckna det som sker i en kommitté. Osv.

organisationer gör sig gällande lär man väl inte alltid kunna bäst uppfatta genom att — såsom vanligt är¹⁰⁰ — söka urskilja, hur de spelar in just på varje särskilt stadium i den statliga behandlingsgången.¹⁰¹

Summan av det sagda är, att statskunskapens egna intentioner i förning med en realistisk syn på forskningens möjligheter, leder till att se de reella maktförhållandena i ganska nära sammanhang med den rättsliga makten, med de organ som den anförtrotts åt, det förfarande som de tillämpar och de beslut som de fattar. Men dessa reflexioner — behöver jag säga det? — utmynnar inte däri att jag vill hälsa statskunskapen välkommen tillbaka till fadershuset. Långt borta från detta odlar den med framgång fruktbara marker. Jag har dock velat få ge uttryck åt misstanken, att vissa av de vägar som utpekats för den kan leda till djungler som visar sig ogenomträngliga, på samma gång som jag velat belysa hur stark, trots skilda målsättningar, den gemenskap mellan statsrätt och statskunskap, som jag alltid trott på, är och måste vara.

¹⁰⁰ Jag hänvisar särskilt till *Elvanders* framställning (jfr s. 237) men också till *Söderbergs* och *Wieslanders*.

¹⁰¹ *Westerståhl* anmärker, *StvT* 1952 s. 217, att risken för att »den grundläggande maktaspekten» försvinner (se ovan s. 408 f.) är särskilt påtaglig, »när man på sedvanligt sätt väljer den legala strukturen till utgångspunkt.

STATSVETENSKAPENS METODOLOGI — NÅGRA SYNPUNKTER

Av fil. lic. MATS BERGQUIST och
fil. lic. BENGT A. W. JOHANSSON, Stockholm

“Of themselves, of course, ‘facts’ are mere collections of details; they are significant only as data for hypotheses”,
(Lasswell-Kaplan, *Power and Society*, p. X).

I. Inledning

Den problematik som antyds i det ovan angivna citatet ur Harold Lasswells och Abraham Kaplans nu klassiska bok har sysselsatt statsvetarna i många årtionden. Hur skall man komma ifrån det alltför extensiva och specialiserade insamlandet av data, som ofta tenderar att bli självändamål, och i stället kunna nå fram till en enhetlig teoretisk syn på statskunskapen? Ett samlande av data om politiskt relevanta fenomen och händelseförlopp kan naturligtvis i och för sig vara av värde och fylla ett allmänt informationsbehov, men vetenskapligt motiverat blir insamlandet först då de som utövar denna verksamhet kan sätta data i relation till en teoretiskt konsistent helhetssyn på det politiska skeendet. Då kan också en någorlunda enhetlig terminologi åstadkommas, vilket måste vara en förutsättning för att komparativa studier skall kunna genomföras.

Frånvaron av en integrerad vetenskaplig grundsyn på ämnet och av en någorlunda allmänt accepterad begreppsapparat har sedan länge av många statsvetare uppfattats som hämmande för en vetenskaplig utveckling av ämnet och många förslag till lösning av dessa problem har presenterats. Men fortfarande lider statskunskapen i alla länder av de fundamentala svagheterna att en enhetlig allmänt accepterad syn på ämnets vetenskapliga status saknas och att centrala begrepp — som makt, inflytande, aktör, grupp — används i olika betydelser av snart sagt varje enskild forskare. Nästan varje statsvetare skapar sin egen partiella teori och sin egen begreppsapparat.

Om frågan i vilken utsträckning statskunskapen kan och bör

vara vetenskaplig har flertalet statsvetare en åsikt. Somliga sneglar på andra vetenskaper, kanske oftast nationalekonomin, och anser att en teoribyggnad av detta slag måste skapas. Andra åter hävdar, att statskunskapen av olika skäl inte kan avancera förbi deskriptiva framställningar om speciella politiska problem. Mellan dessa båda motpoler finns allehanda schatteringar.

Att skissera en teori om politiska företeelser som är logiskt konsistent och samtidigt så detaljerad att den kan bli föremål för empirisk prövning är givetvis en oerhört svår uppgift. Det är därför knappast förvånande, att trots att mängder av böcker med partiella teorier och förslag till lösningar på delproblem skrivits, mycket få statsvetare i modern tid sökt utforma en total bild av politiska fenomen i form av en vetenskaplig teoribyggnad. I första hand bör därvid framhållas George Catlin och Harold Lasswell; även David Eastons och Gabriel Almonds arbeten har denna generella uppläggning och syftning. Catlin och Lasswell skrev sina första böcker på 1920-talet och har därefter drivit sina teser, i olika variationer, men med en relativt oförändrad grundsyn. Catlins stora böcker, »The Science and Method of Politics» (1927), »A Study of the Principles of Politics» (1930) samt »Systematic Politics» (1962) är i många avseenden nydanande; en viss nackdel ligger dock däri att Catlin helt sökt modellera sin metodlära på nationalekonomin och att hans syn mera bygger på en projektering av hur politiken borde vara beskaffad än hur den är. Hans teoretiska system kan därför egentligen bara fungera när — som han själv säger — »political man» har fått en röstmaskin i sitt hem. I hans metod sätts rösten som ekvivalent till priset. En åtgärds »pris» är lika med det antal röster som kan mobiliseras för den. Grundvalen i Catlins system är dock »power»-begreppet. Ett på senare tid mycket diskuterat arbete, vari författaren utvecklar synpunkter på den politiska processen i anknytning till ekonomisk teoribildning, är Anthony Downs, »An Economic Theory of Democracy» (1956).

Harold Lasswells system, som påverkats av Charles Merriams teoretiska tänkande, erbjuder däremot enligt vår mening en utgångspunkt för ett realistiskt alternativ till den nu rådande svåröverskådliga situationen inom statskunskapen. I mångt och mycket anknyter den följande framställningen till Lasswells båda senaste större teoretiska arbeten, »Power and Society» (tills. med A. Kaplan; 1950) och »The Future of Political Science» (1962).

Givet är, att man kan rikta anmärkningar mot Lasswells system

i olika avseenden; man kan peka på oklarheter, ifrågasätta definitioner, etc. Detta bör dock inte på något avgörande sätt träffa hans sätt att angripa problemen. Enligt vår mening är det angeläget att statskunskapen fortsätter sin väg mot teoretisk medvetenhet enligt det allmänna synsätt, som främst Lasswell tillämpat. Det synes för närvarande vara väsentligt mycket viktigare att arbeta på och få fram en någorlunda allmänt godtagen total teoretisk grundsyn på politiska fenomen än att få mängder av lösningsförslag på delproblem och redogörelser för enskilda politiska händelseförlopp. En förändring av den statsvetenskapliga forskningens inriktning och en omdisponering av dess resurser är de krav som en sådan utveckling ställer.

Dessa anmärkningar är av betydelse inte minst när det gäller statskunskapen i vårt land. Ämnets anseende bland vetenskapsmän och bland lekmän är tyvärr inte så bra som det kunde vara. Historiker och journalister raljerar då och då med statsvetarnas försök att introducera nya termer och motivera ämnets självständighet.¹ Det synes som om den intresserade allmänheten vant sig vid att se svensk statskunskap som något slags lätt sofistikerad politisk journalistik. Statsvetenskapliga framställningar, som söker arbeta med en från USA mer eller mindre direkt överförd begreppsapparat uppväcker ofta antingen småleenden eller rent av ilska.²

¹ Denna attityd återfinnes t.ex. i recensioner av Krister Wahlbäcks avhandling »Finlandsfrågan i svensk politik» (1964). Sålunda framförde Ulf Brandell (DN 22/11 1964) hypotesen, att »vissa något abstrakta resonemang» i Wahlbäcks bok — härmed avsågs sannolikt inledningen till den systematiska delen av boken — kanske fick »tillskrivas den omständigheten att författaren disputerar i statskunskap och inte i historia». Någon förståelse för tanken att »abstrakta resonemang» i form av en teoribildning och en begreppsapparat kan vara nödvändiga för ett vetenskapligt studium av ett politisk process lät Brandell dock inte antyda. — Det bör tilläggas, att enligt vår — liksom flertalet recensenters — mening Wahlbäcks bok knappast är att betrakta som någon statsvetenskaplig avhandling, då den opererar med en arbetsmetod och ett angreppssätt som hör hemma inom historievetenskapen.

² Brandells i not 1 anförda uttalande får väl representera småleendet.

Sten Carlsson synes ha råkat i affekt vid begrundandet av termerna »case study» och »utrikespolitisk decision-making» i Wahlbäcks avhandling. Han utbrister: »Dylåka termer är skäligen värdelösa. Snart sagt varenda historiker skulle kunna kokettera med ett dylåkt språkbruk. För att ta ett för recensenten närliggande exempel skulle en avhandling om 'Gustav IV Adolfs fall' kunna presenteras som en 'case study om hur man avsätter kungar' eller en studie i 'insurgents decision-making'» (SvD 27/11 1964). Detta Carlssons förslag till omarbetning av hans doktorsavhandling är kanske inte alls så tokigt som han tycks tro. Insatta i ett större teoretiskt sammanhang och med omformulering och precisering bör hans frågeställningar vara användbara.

Vi skall i det följande något närmare beröra den svenska statskunskapens läge. Det synes emellertid befogat att först ge en översiktlig redogörelse för några tendenser inom amerikansk statskunskap. Dessa översikter har av naturliga skäl en rapsodisk och skissartad karaktär, varför vissa förenklingar och schematiseringar inte kunnat undvikas, och gör sålunda självfallet inte anspråk på vare sig fullständighet eller originalitet. Avsikten är att skissera och diskutera några huvudlinjer i amerikansk och svensk statskunskap.

II. Statskunskap i USA

Den statsvetenskapliga forskningen i USA har under efterkrigstiden kommit att ägna mycket stort intresse åt den gren av ämnet som brukar kallas internationell politik. USA:s ställning i världen efter kriget har naturligen haft en stark effekt på vetenskapen: med det allt vidare engagemanget i världspolitiken har följt ett ökat intresse för forskning kring den internationella politiska bildens komposition och uppkomst, för det internationella systemet som sådant. I inte ringa mån har forskningarna kommit att koncentrera sig på teoretiska problem: om den internationella politiken skall kunna betraktas på ett meningsfullt och systematiskt sätt måste man söka skapa en teori för analysen.

I strikt mening har denna teoretiskt inriktade forskning rört enbart internationell politik i kontrast till nationell och lokal politik. Det är emellertid naturligt, att denna extensiva metodiska forskning kommit att ha konsekvenser för statskunskapen i dess helhet. Principiellt råder det nämligen inte någon skillnad mellan de institutionella nivåer, som statskunskapen kan röra sig på: global, internationell, nationell, regional och lokal politik. Föremålet för politiska studier är ett visst socialt fenomen, med Lasswells terminologi individers och grupper agerande i ett visst system i syfte att uppnå vissa mål. Statskunskapen avgränsas sålunda inte av den institutionella *nivån*. Detta sätt att se statskunskapen är givetvis en följd av den behavioristiska revolutionen, av avlägsnandet från det statsrättsliga synsätt, som vidlåde äldre forskning. Det brukar hävdas, att den internationella politiken skiljer sig definitivt från de andra nivåerna därigenom att där inte finns någon utformad rättsordning och att möjligheter sålunda saknas att med legala sanktioner genomföra en

viss politik.³ En sådan avgränsning synes vila helt på formell grund. I och för sig är påståendet givetvis riktigt men det kan knappast ges en dignitet dithän att internationell politik vore att betrakta som en helt separat disciplin. Det är sålunda med detta synsätt uppenbart, att metodologisk forskning på detta område kommer hela statskunskapen till godo.

Utgångspunkten för den teoretiska debatten får anses vara den år 1948 utkomna »Politics among Nations» av tysk-amerikanen Hans Morgenthau. Denna bok utgår från maktbegreppet, den i statskunskapen alltmera dominerande aspekten. Morgenthaus bok är ett försök att s.a.s. betrakta hela världshistorien utifrån vissa bestämda synpunkter, från vad han kallar »a realist theory of politics». Morgenthau utgår från att staternas agerande synes motiverat av sökande efter ökad säkerhet, ökad makt; de söker bevaka det »nationella intresset». Det internationella systemet analyseras sedan med hjälp av en rätt omfattande men vag, begreppsapparat. Morgenthaus bok gav i sig själv upphov till en vidlyftig debatt, och har följts av inlägg av ett stort antal statsvetare.⁴ Denna debatt stimulerade utan tvivel mer eller mindre direkt intresset för ett teoretiskt inriktat studium av internationell politik. På detta område har sålunda efter hand flera betydande arbeten med denna uppläggning framkommit.⁵ På senare tid har i anslutning till denna forskningsgren allt mera intresse kommit att ägnas åt strategisk forskning och konfliktforskning, varvid bl.a. spelteoretiska metoder kommit till användning. På konfliktforskningens område framstår Thomas Schellings bok »Strategy of Conflict» (1960) som det kanske ledande arbetet.

Under de senaste åren har främst som en konsekvens av de nya nationernas framväxt mycket intresse kommit att ägnas åt komparativ statskunskap, åt jämförelser mellan olika politiska system, såsom de kan iakttas såväl i utvecklade som i underutvecklade länder. Man har därvid sökt att isolera variabler i det politiska systemet, variabler som — i olika utformning — tänkes förekomma

³ Se t.ex. Birnbaum i ST 15/11 1964.

⁴ Morton Kaplan, Quincy Wright, Kenneth Thompson, Stanley Hoffman, George Liska, Arnold Wolfers, Richard Snyder, David Singer, etc.

⁵ Morgenthau »Politics among Nations», Morton Kaplans »System and Process in International Politics» (1957), George Liskas »The International Equilibrium» (1957) samt Richard Snyders m.fl. »Decision-making as an Approach to the Study of International Politics» (1954) är väl de ledande arbetena.

i alla politiska samhällen.⁶ Givetvis hänger denna forskningsgren intimt samman med Förenata staternas politiska roll i världen.

Ett annat område, där den vetenskapliga utvecklingen varit mycket påtaglig, är den gren av statskunskapen, som kan betecknas politisk sociologi. En huvudlinje är här den valsociologiska forskningen. Med utgångspunkt från ett par berömda arbeten av Bernard Berelson, Paul Lazarsfeld m.fl. har man gjort omfattande undersökningar av väljarbeteende vid presidentval.⁷ Angus Campbell och hans medhjälpare vid Michiganuniversitetet har i »The American Voter» (1960) presenterat den hittills kanske mest sofistikerade varianten av detta slag av undersökningar. Även om denna typ av forskning i stor utsträckning varit empiriskt inriktad har den dock fört fram till en ganska omfattande teoribildning vilken i och för sig är av stort intresse, ehuru knappast av generell räckvidd.

En implicit utgångspunkt för denna gren av den statsvetenskapliga forskningen är av teoretiskt intresse. Den vilar på en gammal tanke hos statsvetarna att extensiv forskning skulle kunna leda fram till en modell av »political man» — den ideale, rationelle väljaren. Detta begrepp tänkes som en motsvarighet till nationalekonomernas »economic man». Många har menat att denna omfattande empiriska forskning om röstningsmönster och annat skulle visa sig erbjuda en lösning på ett centralt metodproblem: med en rationell modellväljare som operationellt analysinstrument syntes mycket vara vunnit. George Catlin torde ha varit den förste som var inne på denna tanke och den har sedan — direkt uttryckt eller underförstådd — följts upp av de skolor av valsociologer som växt fram. För några år sedan sökte Seymour Lipset inte utan framgång popularisera termen, dock med en något annan innebörd.⁸

Det synes oss som om åtminstone två väsentliga svårigheter är förbundna med begreppet »political man». För det första visar ju de forskningsresultat som nåtts — helt naturligt — att det i verkligheten inte existerar någon helt rationell väljare. Men givetvis kan man, för att återknyta till nationalekonomin, invända, att det inte heller finns någon rationell »economic man»; begreppet är en teoretisk

⁶ Det viktigaste arbetet är väl *Gabriel Almond & James S. Coleman »The Politics of the Developing Areas»* (1960).

⁷ Pionjärarbeten får anses vara *Paul Lazarsfeld, Bernard Berelson & Hazel Gaudet, »The People's Choice»* (1948), *Bernard Berelson, Paul Lazarsfeld & William McPhee, »Voting»* (1954) samt *Angus Campbell, G. Gurin & W. E. Miller, »The Voter Decides»* (1954).

⁸ *S. M. Lipset, »Political Man»* (1959).

konstruktion, avsedd för operationella ändamål. Denna synpunkt skulle haft relevans även för statskunskapen om det förelegat någon ekvivalent till den ekonomiska modellens centralbegrepp, priset. Att använda valhandlingen, rösten, som motsvarighet till priset är naturligtvis fullt möjligt, men det synes ännu ovisst om en teorbildning med endast denna utgångspunkt kan vara givande.

En viktigare invändning mot begreppet »political man», sådant det hittills i huvudsak har använts, är emellertid att det täcker endast vissa speciella moment i den politiska processen: väljaren som aktör är sålunda bara ett av många möjliga aktörsbegrepp, röstandet bara en av många typer av beslut i den politiska processen. Visserligen är röstandet ett beslut som formellt är av stor vikt, men dess reella betydelse är i hög grad skiftande. Begreppet går också vid sidan av den elitteori, som uppenbarligen är en grundläggande tankegång i modern statskunskap. En koncentration kring begreppet »political man» kan sålunda innebära en risk för ett överbetonande av en huvudsakligen formell aspekt av den politiska processen medan den reella processen tenderar att bli ofullständigt täckt.⁹

Ett tredje intresseområde för amerikansk statskunskap är gruppforskningen. Studiet av vad som brukar kallas »pressure groups» går långt tillbaka; den första boken i ämnet skrevs redan år 1908, Bentleys »The Process of Government». Sin kulmen nådde väl denna gren av statskunskapen med David Trumans »The Governmental Process» (1950). Till övervägande del har denna forskning bestått i utarbetande av monografier över olika enskilda organisationer, men bakom dessa ligger oftast — uttryckt eller underförstådd — teorin om samhället som ett system av olika grupper, som griper in i varandra och balanserar varandra — ett system i jämvikt. Jämviktsteorin har visat sig vara ett fruktbart analytiskt grepp, som kommit till vidsträckt användning både inom naturvetenskaperna och inom samhällsvetenskaperna, inte minst nationalekonomin. För statskunskapens del har den formulerats ovanligt klart av Truman. Trumans resonemang går ut på att alla individer i ett samhälle tillhör olika grupper, som arbetar för att uppnå vissa mål, att tillvarata vissa

⁹ Ett sådant konstaterande innebär givetvis inte någon politisk värdering. Fatale missförstånd av det slaget har t.ex. Lasswell råkat ut för. Se *Robert Horwitz*, »The Master Propagandist» i »Essays in the Scientific Study of Politics» (1962). — Dock kan det naturligtvis hävdas, att en värdering kan ligga bakom utforskandet av den reella politiska processen: att det bör vara angeläget att genom ökad kunskap om denna kunna öka väljarens insikter, dvs. i manipulativ mening kunna stärka demokratin.

intressen. När något intresse hotas av en grupp och jämvikten i systemet sålunda störs, stegras aktiviteten hos en antigrupp, som företräder detta intresse och efter hand återställs därigenom balansen. Gruppernas aktiviteter täcker enligt Truman alla tänkbara materiella och icke-materiella intressen. En underförstådd förutsättning synes vara, att gruppernas verksamhet bedrivs i enlighet med vissa allmänt accepterade regler. Det är uppenbart, att Truman genom sitt system sökt ge en bild av det amerikanska samhället. Modellen, som den hittills skisserats, har emellertid en eklatant brist; den har inte tagit hänsyn till det förhållandet, att alla intressen inte är representerade genom faktiskt existerande grupper med någon grad av organisation. För att jämviktsmodellen skall bli fullständig och täcka alla intressen måste Truman därför införa något som kan synas som en *deus ex machina*: de potentiella intressegrupperna. Tanken är, att om något intresse, som inte är företrätt genom en organiserad grupp, hotas, tenderar de berörda individerna att sluta sig samman i en organisation för att försvara sitt hotade intresse. Denna lösning är teoretiskt sett mycket elegant; fortfarande får det dock anses osäkert, om den har den realism, som krävs i en modell som Trumans. Problemet blir särskilt akut i en situation, då en grupp hotar de centrala grundvalarna för ett samhälles funktionsätt. Truman tänker sig att även då en stor potentiell intressegrupp aktiviseras till det bestående systemets försvar. Att denna konstruktion inte är realistisk för alla politiska system är uppenbart.

Trots att kritiska invändningar kan göras är det givetvis möjligt och kanske även sannolikt, att Trumans modell kan vara relevant för ett modernt välfärdssamhälles funktionsätt. Oavsett hur det förhåller sig härmed är det ändå klart, att forskningen kring partier och *pressure groups* avsatt mängder av viktiga empiriska konstanteranden. Den har också haft stor betydelse för utvecklingen av elitteorierna.

Som ett resultat av framväxten av organisationssamhället och välfärdsstaten, där beslut av vittgående betydelse fattas på administrativ nivå, har en ganska omfattande forskning om »*public administration*» utvecklats på senare år. Denna gren av statsvetenskaplig forskning har tilldragit sig allt större intresse och vid många universitet har den blivit ett självständigt ämne. Man söker etablera mönster för beslutsprocessen inom den offentliga förvaltningen: hur ett ärende vandrar genom en byråkrati, vilka faktorer som påverkar besluten, på vilken nivå besluten fattas etc. Kort sagt koncentrerar

sig denna forskning kring beslutsprocessen — »the decision-making process». Detta begrepp har sedermera utvecklats och kommit till användning även inom andra grenar av statskunskapen. Syftet härmed har givetvis varit, förutom att öka vår rent empiriska kunskap, att söka åstadkomma en generell analysmetod för studiet av intern politik, av exekutiva organs sätt att arbeta. En del av de forskare, som sysslar med »public administration», har rent av velat göra studiet av beslutsprocessen till det dominerande inslaget i en allmän teori för den politiska processen. Detta gäller i viss utsträckning en sådan forskare som Herbert Simon, som får betraktas som pionjären när det gäller den moderna forskningen kring »public administration».¹⁰ Även Richard Snyder m.fl. har föreslagit, att detta schema skulle användas som en infallsvinkel för studiet av internationell politik.¹¹

Alltjämt sysslar dock flertalet amerikanska statsvetare med forskning med historisk eller statsrättslig inriktning. Kvantitativt överväger fortfarande denna typ av forskning starkt. Detta konstaterande får dock inte skymma den bild av vitalitet och vilja till förnyelse, som statskunskapen vid de ledande universiteten erbjuder. Den föregående översikten har härvidlag givetvis bara kunnat tangera några huvudlinjer i amerikansk statskunskap.¹²

III. Svensk statskunskap

Svensk statskunskap skiljer sig i många avseenden från amerikansk. Detta är kanske inte så mycket att förvåna sig över; redan det faktum att ämnets rent materiella resurser är så oändligt mycket obetydligare i Sverige jämfört med Förenta staterna har givetvis betydelsefulla konsekvenser. Man skulle allmänt kunna påstå, att statskunskapen i Sverige befinner sig på ett tidigare utvecklings-

¹⁰ Genombrottsarbetet var *Simons »Administrative Behavior»* (1947). Simons metoder tillämpas vidare t.ex. i *H. A. Simon, D. W. Smithburg & V. A. Thompson, »Public Administration»* (1950). Ett annat grundläggande arbete är *Dwight Waldo, »The Administrative State»* (1948).

¹¹ *Richard C. Snyder, H. W. Bruck & Burton Sapin, »Decision-making as an Approach to the Study of International Politics»* (1954).

¹² Utförliga redogörelser för den amerikanska statskunskapens utveckling och nuvarande huvudtendenser finns i t.ex. *David Easton, »The Political System»* (1953), *Charles S. Hyneman, »The Study of Politics»* (1961) samt *Dwight Waldo, »Political Science in the United States of America»* (1956).

stadium än i Förenta staterna. Man har ännu inte riktigt lyckats att på ett definitivt sätt nå utöver de statsrättsliga och historiska angreppsmetoder, som tidigare var självklara; dessa metoder var tidigare och är kanske i viss mån fortfarande dominerande också i USA. Under senare år har man dock kunnat märka en tendens mot en mera teoretiskt medveten statskunskap.

Söker man begrunda den svenska statskunskapens utveckling har man kanske anledning att understryka två omständigheter: dels koncentrationen på rättsliga, formella strukturer, dels ämnets beroende av den faktiska politiska situationen i Sverige under skilda perioder. Koncentrationen på de formella strukturerna var i och för sig naturlig och var inte en tendens som var framträdande enbart i Sverige. Så länge striden om statskicket utformning pågick, var författningen det centrala problemet för politisk debatt och politiska studier. I det nutida samhället, där i stort en allmän enighet råder om hur den formella grunden för statsstyrelsen bör vara beskaffad, förlorar de statsrättsliga och konstitutionella problemen en hel del av sin aktualitet. Det är sålunda ganska naturligt, att våra statsvetare under 1800-talet och in i vårt sekel var statsrättsforskare.

Då någon allmän enighet inte kunde uppnås om hur författningen skulle vara konstruerad, är det knappast förvånande att statsrättslärarna inte kunde stanna utanför striderna. De blandade mer eller mindre medvetet samman vetenskap och politik. Låt oss ta två välkända exempel. Under 1880- och 1890-talen rasade striden mellan olika skolor om problemet rörande förhållandet mellan Sverige och Norge. Tolkningar av den svensk-norska riksakten, av de rättsliga förhållandena kring unionens tillkomst, varierade alltefter vederbörande vetenskapsmans politiska hemvist.¹³ Lika slående var den vetenskapligt-politiska kampanjen för allmän rösträtt och parlamentarism under detta sekels första decennier. Lagerroths studier kring frihetstidens författning var t.ex. att betrakta som inlägg i den politiska debatten.

Vi kan följa statskunskapens utveckling ytterligare något steg på den antydda vägen. Här är den politiska anknytningen kanske inte lika direkt men likafullt av betydelse. Brusewitz' forskning fick stor betydelse för svensk statskunskap. Han blev skolbildande och hans inriktning och metoder har på gott och ont dominerat ämnet

¹³ En analys av denna fråga lämnas av Hans Meijer i »Kieltraktaten och folkrätten», *Historisk Tidsskrift*, vol. 36 (1952—53), s. 449—482.

fram till våra dagar. Man skiftade uppmärksamheten från de juridiska problemen till de rent politiska. Den juridiska metodiken ersattes av en historisk metod. Brusewitz' elever ägnade sig länge åt att utforska och i detalj beskriva olika parlamentariska förhållanden, både i äldre tider och i samtiden, såväl i Sverige som i utlandet. Den underliggande tanken bakom detta torde ha varit — förutom intresset för en ny inriktning och metodik — att genom vetenskapliga bevis söka stärka vår nymornade parlamentarism. Det synes uppenbart, att parlamentarismens sena införande i viss mening försenat statskunskapen i vårt land; att statskunskapen i någon mån bidragit till att cementera parlamentarismen, är också sannolikt.

Brusewitz och hans många lärjungar och samtida ägnade olika delar av främst svensk parlamentarisk historia ingående undersökningar med hjälp av politiska dagböcker och annan historievetenskaplig rekvisita. Den s.k. Uppsala-skolan fyllde många stora luckor i vårt historiska vetande. Men det är svårt att komma ifrån intrycket att man överdrev intensiteten i inriktningen: knappast någon ministär lämnades ifred, hur obetydlig den än var, ingen detalj uteslöts, hur irrelevant den än kunde synas. Uppsala-skolan måste anses erbjuda ett exempel på avtagande gränsnytta; avhandlingarna blev allt mindre intressanta från metodisk synpunkt och kunde i allt mindre utsträckning på något avgörande sätt korrigera eller komplettera bilden av den svenska parlamentarismens utveckling. Och vad som kanske är av större betydelse: om Uppsala-skolans forskare skilde sig från historikerna var detta mest i fråga om vad man forskade efter, inte hur man forskade.

Naturligtvis skrevs även annat än parlamentarisk historia under tiden fram till efter det andra världskriget. Man bör erinra om Herbert Tingstens betydelsefulla idéhistoriska forskningar, om densammes mycket uppmärksammade »Political Behaviour», om Gunnar Heckschers och Carl Arvid Hesslers idéhistoriska utredningar. Men Uppsala-skolan dominerade.

Under kriget och omedelbart därefter började en ny tendens att skönjas. Man började intressera sig för intresseorganisationerna och deras funktioner i samhället. Den roll, som organisationerna spelar i det moderna samhället, hade redan tidigare väckt intresse i USA. I vårt land, där organisationernas roll i vissa hänseenden är ännu mera utvecklad, började dessa problem nu studeras. Man ville veta, hur organisationerna växt fram, hur makten var fördelad inom dem, hur deras inbördes relationer gestaltade sig, hur deras förhållande

till statsmakterna var beskaffat. Härefter har följt en hel rad utredningar som sysslat med dessa problem.¹⁴

I anslutning till den ovan nämnda valsociologiska forskningen i Förenta staterna har studier med denna inriktning initierats vid Göteborgs universitet.

Den svenska statskunskapen har, bortsett från dessa tydliga huvudtendenser, kommit att splittras på många flera områden, vilket framgår om man ser på en förteckning över de avhandlingar som publicerats under de senaste tio åren. Intrycket förstärks än mer om man studerar tillgängliga förteckningar över anmälda licentiat- och doktorsavhandlingsämnen. Vi kan inte bortse från att detta, samtidigt som det är ett resultat av den i och för sig prisvärda akademiska friheten i Sverige, också speglar frånvaron av en någorlunda allmän enighet om vart man bör vara på väg, om vilket mål svensk statskunskap skall ha. Kort sagt: de varierande ämnesvalen förefaller vara ett utslag av bristande metodisk medvetenhet. Ty det synes svårt att komma ifrån det intrycket att svensk statskunskap hittills visat ett begränsat intresse för den omfattande metodiska forskningen i Förenta staterna. Med all säkerhet kan man dock nu, som påpekats, vänta sig en utveckling i »amerikansk» riktning.

IV. Statsvetenskaplig forskning: inriktning och grundproblem

1. Vetenskaplig målsättning

Vi tror att statskunskapen skulle ha en del att vinna på en intensivare debatt om ämnets vetenskapliga grundfrågor och inriktning, en debatt som kunde tvinga till precisering av de olika uppfattningar som eventuellt föreligger. Vi skall i det följande lämna en — med nödvändighet skissartad — redogörelse för hur vi ser på vissa, som vi tror, centrala frågor för statskunskapen och för hur vi skulle kunna tänka oss en begreppsmässig ram för ämnet upplagd. Och vi gör det i förhoppningen att sista ordet därmed inte skall vara sagt.

Låt oss inledningsvis utgå från att vetenskaplig forskning bör syfta till att formulera empiriskt prövade allmängiltiga påståenden om vissa sakförhållanden. Inför denna rekommendation kan man reagera på två olika sätt. Man kan instämma eller man kan hävda att vetenskaplig forskning inte bör gå ut på detta. Vidare kan man

¹⁴ O. Ruin, I. Lindblad, B. Björklund, G. Hellström, många licentiatavhandlingar.

hävda, att det generellt eller på ett visst område är, eller inte är, möjligt att nå fram till ett formulerande av empiriskt prövade påståenden om sakförhållanden, oavsett om detta vore önskvärt eller inte. De allra flesta vetenskapsmän synes vara ense om att vetenskapen bör syfta till ett angivande av påståenden av detta slag. Oenigheten rör frågan huruvida på vissa områden detta mål är möjligt att förverkliga.

Vad skall den vetenskapliga politiska forskningen syfta till? Förmodligen skulle de flesta politiska forskarna kunna gå med på följande deklARATION: vetenskaplig politisk forskning syftar till att öka vår kunskap om politik och politiska förhållanden. En sådan definition av den statsvetenskapliga forskningens målsättning är dock naturligtvis föga upplysande. Vilken typ av kunskap är det fråga om och hur skall den nås?

Vissa forskare anser, att statskunskapen i princip skall syfta till att ange en serie allmängiltiga lagar, påståenden om politiska förhållanden. Dessa menar också att det — åtminstone i princip — är möjligt att nå fram till dylika påståenden, vilka skulle vara lika allmängiltiga som de som förekommer inom exempelvis fysiken. Andra hävdar, att samhällsvetenskapernas — således även statskunskapens — forskningsobjekt, personer och relationer dem emellan, är alltför komplicerade för att några teoretiska förenklingar, modeller och därmed någon vetenskap i egentlig mening skall vara möjlig, ens i princip. Dessa två åsikter skall utvecklas något i det följande under kritik av den senare åsikten.

Den senare uppfattningen kan specificeras en smula. Företrädarna för den brukar hävda, att det inte finns några regelbundenheter i det mänskliga beteendet jämförbara med de regelbundenheter, som anses förekomma i »naturen»; eller att, om sådana regelbundenheter förekommer, de inte är relevanta för förståendet av relationer mellan personer; eller slutligen att, om regelbundenheter förekommer och kan antas relevanta, vi inte har några medel att säkert identifiera dem och tillförlitligt beskriva dem.¹⁵ En typisk representant för denna uppfattning är engelsmannen D. E. Butler. Han gör gällande, att samhällsvetenskaperna skiljer sig från naturvetenskaperna främst däri att i de flesta av de problem de angriper, de variabla faktorerna är mycket mera talrika och möjligheterna att mäta dem mycket mindre än inom naturvetenskaperna.¹⁶ Han medger vis-

¹⁵ Hyneman, a.a., s. 157.

¹⁶ D. E. Butler, »The Study of Political Behaviour» (1958), s. 20 f.

serligen, att denna skillnad är en gradskillnad men anser, att »for the practical man, differences in degree carried beyond a certain point are, in fact, differences in kind».

Butler har naturligtvis rätt i att samhällsvetenskapernas mättnings- och kvantifieringsproblem är avsevärt större än naturvetenskapernas. Men detta förhållande bör dock inte tillmätas avgörande vikt. Det finns en möjlighet att i hög grad reducera problemen med den exakta mätningen genom att formulera de politiska kategorierna, variablerna, inte som dikotomier utan i termer av polariteter. Dessa kategorier får då betraktas som variabler, vilka kan anta olika värden mellan vissa angivna poler, extremvärden. Det absoluta klassificerandet ersätts därigenom av rangordning. När man väl har formulerat begreppen så att motsvarande fenomen kan rangordnas torde mättningsproblemen i konkreta fall principiellt sett vara väsentligt reducerade.¹⁷

De som har den av Butler angivna uppfattningen och menar att statskunskapen inte kan komma fram till några giltiga teoretiska förenklingar befinner sig i ett svårt läge när de skall försöka ange vad forskningen under sådana förhållanden enligt deras mening skall gå ut på. I allmänhet synes de falla tillbaka på uppfattningen att insamlandet och någon mån systematiserandet av fakta måste vara vetenskapsmännens uppgift. Butler hävdar sålunda att den ofrånkomliga grundvalen för den politiska forskningen är »accurate observation and description» och citerar med instämmande lord Bryce's sentens: »It is facts that are needed, facts, facts, facts.»¹⁸ Denna teoretiska uppfattning leder till att den praktiska forskningen inriktas på ett detaljerat studium av enskilda händelser och för-

¹⁷ Dessa konstateranden, som är av central betydelse, har formulerats av *Lasswell & Kaplan*, »Power and Society», s. XVI f.

Principiellt samma aspekt anlägges av *Hans F. Petersson*, i »Power and International Order», s. 23 f. Petersson anger syftet med sin undersökning vara »to select and examine the functional connection between a number of crucial points or areas which, taken together, may be shown to constitute a paradigm of power». Hans analys av »the structure of power» genomförs på olika nivåer. Men denna operationella differentiering får, sägs det, inte »obscure the essential continuum of which both power itself and the approaches to it can be shown to consist, nor to force the inquiry into a dichotomous pattern». Undersökningen har följaktligen inriktats på »certain transitional phases or 'thresholds' of paradigmatic significance, where qualitative differences can be examined without diverting attention from the continuum».

Ett liknande betraktelsesätt tillämpas också av *Alf Ross*, »Varför demokrati?» (1946), då han definierar demokratins idealtyp. Jfr i detta sammanhang även *P. Lazarsfeld* i *H. D. Lasswell* (ed.) *The Policy Sciences* (1951).

¹⁸ *Butler*, a.a., s. 21.

hållanden. Den tidigare berörda Uppsala-skolans undersökningar kan anföras som goda exempel på denna typ av forskning.

I den nu berörda uppfattningen ingår emellertid ytterligare ett tankeled, som ganska ofta brukar framföras. Det har karaktären av en intellektuell diversionsmanöver. Man hävdar att den vetenskapliga teoribildningen inte kan komma före den empiriska forskningen utan att processen måste gå i motsatt riktning. Forskarna skall sålunda, tycks man mena, inte arbeta med hypoteser, vars sanning eller falskhet den empiriska forskningen skall syfta till att fastställa. I stället skall de enskilda forskarna utan förutfattade meningar undersöka enskilda händelser och förhållanden. Eventuellt möjliga generaliseringar får komma på ett senare stadium; det synes ofta förutsättas, att detta senare stadium är ytterst avlägset. När man exempelvis får tillräckligt många organisationsstudier, undersökningar av enskilda organisationer och dessas relationer åt olika håll, kan det kanske bli möjligt att formulera vissa mer eller mindre långtgående generaliseringar om hur organisationer fungerar.

Den angivna uppfattningen är dels teoretiskt dubiös och oklar, dels praktiskt föga rationell. Först och främst är naturligtvis tanken, att forskaren förutsättningslöst skall kunna gripa sig an med att studera en viss händelseutveckling, ohållbar. En forskare kan inte — även om han skulle vilja — insamla och redogöra för alla tänkbara detaljer i ett händelseförlopp. En helt oordnad redogörelse av ett sådant slag skulle också sannolikt sakna varje mening och intresse. För att rent praktiskt kunna genomföra en forskningsuppgift måste forskaren ha vissa grunder för urval av fakta, sammanställande av fakta och presentation av fakta. Härmed är det också klart att varje forskare har åtminstone någon form av teori, mer eller mindre utvecklad, mer eller mindre medveten, om sambandet mellan vissa faktorer, om vilka typer av fakta som skall anses relevanta. Detta inses också, ehuru på ett, som det synes, en smula oklart sätt av Butler. Han utgår sålunda från att »some sort of analysis must actually precede the gathering of facts».¹⁹ Han fortsätter: »It is never possible to describe every element in a situation — the observer's eye is selective and the writer's pen must discriminate still more. The most that can be attempted is the collection of all the most relevant facts — and what is relevant cannot be decided without some idea about the analysis to which the facts are to be submitted. Any attempt at description must depend upon the constant ordering

¹⁹ Butler, a.a., s. 22.

and classification, consciously or unconsciously, of the material, that is being collected.»

Implicita i undersökningar av den svenska parlamentarismens utveckling kan man sålunda finna ett stort antal hypoteser och antaganden om politiska förhållanden: att politiska partier är väsentliga grupper i den politiska beslutsprocessen, att partiledarna kan antas ha inflytande på sina partiets ställningstaganden, att man över huvud taget kan isolera ett politiskt system i vilket bland andra komponenter även de politiska partierna ingår osv. Det karaktäristiska är emellertid att de antagna hypoteserna och förutsättningarna inte formuleras explicit eller sättes samman i ett system. Bl.a. som konsekvens härav kommer dessa undersökningar att få en krönikeartad karaktär; de relevanta variablerna blir inte isolerade och det blir svårt att av materialet dra några slutsatser av teoretisk natur.

Mot bakgrund av vad som sagts är det uppenbart, att det är fel att tro att företrädarna för Butler's linje är helt utan teoretisk belastning. Rent faktiskt borde därför en viss relativ enighet kunna råda om att den vetenskapliga forskningen inte kan arbeta utan hypoteser och antaganden av teoretisk natur, även om detta förhållande kanske inte medges av alla. Därmed borde också en relativ enighet kunna nås kring ett angivande av den statsvetenskapliga forskningens uppgifter till att vara att formulera teorier och hypoteser och empiriskt bekräfta eller vederlägga dessa. Olika meningar kan naturligtvis sedan råda om hur allmänt formulerade, hur generellt giltiga, dessa teorier bör vara eller kan vara. I princip finns det dock knappast någon anledning att sätta samhällsvetenskapernas och därmed statskunskapens målsättningar lägre eller på ett annat plan än naturvetenskapernas. Att man sedan kanske inte kan räkna med att inom överskådlig tid kunna formulera vetenskapliga teorier med en sådan grad av hållfasthet och konkretion att de tillåter prognoser av samma tillförlitlighet som inom naturvetenskaperna är ett förhållande som inte rubbar de teoretiska grundvalarna för denna syn.

2. Inriktning och syfte. Maktbegreppet

Att den statsvetenskapliga forskningen måste ha en »vetenskaplig» inriktning och målsättning om den skall nå nämnvärt utöver det faktainsamlade stadiet är uppenbart. Men denna inriktning måste

då komma till uttryck redan när det gäller att söka ange de ämnesområden, de typer av fakta, förhållanden, relationer och frågeställningar som denna forskning skall intressera sig för. Problemet är alltså kort och gott att söka ge något slags svar på frågan: vad är statskunskap?, och göra detta på ett teoretiskt någorlunda godtagbart sätt.

Enligt ett uttalande i en UNESCO-rapport har statskunskapen huvudsakligen fyra intresseområden: 1) Politisk teori med politisk idéhistoria; 2) Politiska institutioner (Statsskick och författning, central och lokal förvaltning, kommunerna); 3) Partier, organisationer och opinionsbildning; och 4) Internationell politik.²⁰ Detta sätt att ange statskunskapens inriktning genom att räkna upp olika sakliga områden var tidigare inte ovanligt och förekommer fortfarande. Flera försök har sålunda i äldre tid gjorts att konstruera definitioner efter dessa linjer med utgångspunkt från konstaterandet, att statskunskapen hade staten och statslivet som forskningsobjekt.²¹ I den mån ett uttalande sådant som det anförda avser att ge en definition av den statsvetenskapliga forskningens uppgifter är det naturligtvis från teoretisk synpunkt alldeles utan värde. Det ger ingen antydning om några teoretiska förbindelselänkar mellan de olika angivna typerna av institutioner och förhållanden och det anges inte heller ur vilka aspekter dessa skall studeras.

Ett något mera utvecklat sätt att ange statskunskapens inriktning är att sätta ämnet i relation till statsrätten. Medan statsrätten främst intresserar sig för formella strukturer skall, menar man, statskunskapen söka utreda statsorganens faktiska funktionssätt. Men inte heller denna definitionsmetod är tillfredsställande; den lämnar fortfarande inte besked om från vilka synpunkter statsorganens funktionssätt skall studeras.

Sedan länge har man emellertid också arbetat med försök att definiera statskunskapen som vetenskap från en teoretisk angreppsvinkel. Gemensam för dessa försök är att man tagit sin utgångspunkt i *maktbegreppet*. Definitioner av detta slag synes allmänt sett vilja ange att statskunskapens uppgift är att studera politiska system och att ett politiskt system karaktäriseras av att relationerna

²⁰ *Contemporary Political Science*. Refererat av Butler i »The Study of Political Behaviour», s. 11 ff.

²¹ I Nordisk Familjebok (4:e uppl.) anges t.ex., att statskunskap är »den i Sverige vanliga benämningen på en vetenskap, som till objekt har statsförfattningen och statslivet».

28 — Statsvetenskaplig tidskrift 1966: 5 N.F.

mellan systemets enheter till väsentlig del är att betrakta som maktrelationer. Av de olika tänkbara aspekterna på interpersonella relationer skulle sålunda statskunskapen särskilt intressera sig för maktaspekten. Denna metod att angripa problemet synes numera ha vunnit anslutning från flertalet statsvetare. I allmänhet tycks man också vara ense om att maktbegreppet måste betraktas som ett centralt begrepp i detta sammanhang.

Bland dem som anser att statskunskapen bör ägna sig åt studiet av maktrelationer finns olika uppfattningar om i vilken utsträckning maktaspekten är konstitutiv för politiska interpersonella relationer. Somliga hävdar att maktaspekten är en aspekt bland andra på politiska relationer. Andra menar att maktaspekten är vad som konstituerar en politisk relation till skillnad från andra typer av interpersonella relationer eller — annorlunda uttryckt — att maktaspekten utgör det politiska elementet i en interpersonell relation. Uppenbart är dock, att för de flesta statsvetare något centralt i vad de betecknar som en politisk relation är förekomsten av element av makt, auktoritet och kontroll.²²

En av de mest uppmärksammade företrädarna för åsikten att statskunskapen som vetenskap bör ha maktrelationer som studieobjekt är, som tidigare berörts, Harold Lasswell. Han betecknar följaktligen statskunskapen som »one of the policy sciences — that which studies influence and power as instruments of such integration (i.e. the integration of values realized by and embodied in interpersonal relations)».²³ En annan definition av Lasswell av ungefärligen samma innebörd lyder: »Political science, as an empirical discipline, is the study of the shaping and sharing of power.»²⁴

Lasswells definition har mött många invändningar — även från statsvetare som anser att statskunskapen på ett eller annat sätt bör vara centrerad kring maktbegreppet. Invändningarna har — i den mån de inte gått ut på att avvisa tanken på att maktrelationer skulle vara ett centralt forskningsobjekt för statskunskapen — väsentligen uttryckt åsikten, att den av Lasswell angivna definitionen varit alltför vid. Inom ramen för statskunskapens forskningsfält skulle enligt denna definition falla maktrelationer inte bara inom områden

²² Robert A. Dahl definierar sålunda ett politiskt system på följande sätt: »A political system is any persistent pattern of human relationship that involves, to a significant extent, power, rule, or authority» (Modern Political Analysis, s. 6). — Jfr. för den föregående diskussionen Dahl, a.a., s. 4 ff.

²³ Harold D. Lasswell & Abraham Kaplan, Power and Society, s. XII.

²⁴ A.a. s. XVI.

som den statsvetenskapliga forskningen hittills av tradition ägnat sig åt utan även inom andra områden. Sålunda skulle statsvetarna få börja studera maktproblem inom t.ex. familjer och klubbar, på arbetsplatser, dvs. gruppbildningar och förhållanden, som hittills tagits upp av andra vetenskaper som sociologin och socialpsykologin. David Easton har framfört anmärkningar av detta slag mot Lasswell och för övrigt även mot George Catlin.²⁵ Både Catlin och Lasswell och många andra maktteoretiker underlåter enligt Eastons mening att klargöra skillnaden mellan makt i allmänhet och makt i ett politiskt sammanhang.²⁶ För egen del anser Easton att statskunskapen skall definieras som »studiet av den auktoritativa fördelningen av värden i ett samhälle».

Som påpekats av Charles Hyneman är Eastons kritik av Lasswell inte särdeles träffande.²⁷ Om nu Lasswell med sin definition av statskunskapen har avsett att ämnet skall intressera sig för relationer och förhållanden som tidigare normalt inte ansetts ligga inom ämnets forskningsfält är det poänglöst att bemöta en sådan uppfattning med påpekandet att dylika relationer och förhållanden hittills och för närvarande inte ansetts böra vara föremål för statsvetenskaplig forskning. Nu synes emellertid en viss oklarhet kunna råda om huruvida Lasswell verkligen avsett att statskunskapen rent sakligt skulle utsträcka sitt forskningsområde på ett sådant sätt som ovan antytts. Det måste då understrykas att framställningen i »Power and Society» klart demonstrerar att Lasswell och Kaplan där inte varit intresserade av att söka klart ange det s.a.s. sakliga området för statsvetenskaplig forskning. Författarnas syfte har i stället uppenbarligen varit att klargöra vilken typ av kunskap statsvetarna i sin forskning enligt deras mening borde söka. Deras framställning ger i övrigt närmast vid handen att avsikten inte varit att rekommendera en markant utsträckning av det statsvetenskapliga forskningsfältet — sakligt sett — låt vara att deras definitioner har detta till konsekvens. Detta intryck förstärks vid ett studium av Lasswells senaste större arbete »The Future of Political Science». Även om några direkta definitioner av statskunskapens syfte och uppgifter inte ges implicerar dock framställningen alltigenom att Lasswell inte avser att rekommendera någon egentlig förändring i fråga om statskunskapens sakliga intresseområde. Flera uttalanden ger vid handen

²⁵ David Easton, *The Political System* (1953) s. 123.

²⁶ Jfr. även t.ex. Poul Meyer, *Politisk videnskab* (1962) s. 17 ff.

²⁷ Charles S. Hyneman, *The Study of Politics* (1959) s. 144 ff.

att han accepterar den sakliga begränsningen av ämnet till att beröra vissa institutionella nivåer: lokal, regional, nationell, internationell, global.²⁸

Även om man följer den i »Power and Society» angivna definitionen av statskunskapen, synes den utsträckning av ämnets sakliga intresseområde som följer därav dock kunna betraktas som marginell; de mest eklatanta och från allmänna synpunkter viktigaste maktrelationerna återfinns ju i institutionaliserade sammanhang på de nivåer som angivits. Ett sådant konstaterande hindrar givetvis inte att från teoretisk synpunkt givande studier av maktrelationer kan och bör göras även på andra sakliga områden. Detta synes även en kritiker som Easton kunna ansluta sig till.²⁹ Huruvida sådana studier utförs av statsvetare eller andra vetenskapsmän är väl en ren lämplighetsfråga. Mot denna bakgrund skulle en som det synes relativt allmänt acceptabel och teoretiskt någorlunda godtagbar inringning av statskunskapens syfte kunna anges som studiet av maktrelationer i och med relevans för vissa institutionaliserade sammanhang (institutionella nivåer). Givet är att en sådan definition inte har samma teoretiska stringens som den av Lasswell ursprungligen angivna. Det väsentliga är dock att den fasthåller maktbegreppet som centralt för statskunskapen.

Från teoretisk synpunkt framstår det onekligen som tilltalande att använda sig av en deklaration om statskunskapens inriktning som grundas på maktbegreppet. I själva verket kan det emellertid visa sig, att användandet av maktbegreppet skapar många problem. Detta hör samman med de semantiska och logiska svårigheter som synes uppstå då man söker definiera detta begrepp.

Maktaspekten har sedan lång tid tillbaka intresserat statsvetarna och en omfattande litteratur, mer eller mindre exklusivt ägnad åt försök att reda ut begreppet, har vuxit fram. Ett av de senaste bidragen är en översiktlig och mycket klagörande artikel av Robert A. Dahl som skrivits för den kommande editionen av the Interna-

²⁸ Jfr. »The Future of Political Science», s. 13, 16, 26, 81, 83, 89 ff. — I vissa sammanhang använder Lasswell andra formuleringar och betecknar statskunskapen som »the study of power and government» (s. 161) och »the study of government» (s. 239). — Även om Lasswell i »The Future of Political Science» uttryckligen anknyter till den terminologi, som utvecklats i »Power and Society» (se t.ex. »The Future of Political Science», s. 28 not 15) är dock formuleringarna beträffande statskunskapens teoretiska inriktning på sina ställen vaga och kompromissbetonade.

²⁹ The Political System, s. 123.

tional Encyclopedia of Social Sciences.³⁰ Dahl konstaterar här att begrepp som makt, inflytande, kontroll och auktoritet brukas mycket flitigt av framför allt statsvetare utan att några standarddefinitioner av termerna blivit allmänt accepterade. Dylika definitioner vore naturligtvis lätta att utarbeta om det bara förhöll sig så att olika statsvetare avsåg att beteckna samma förhållanden med termerna. Så är emellertid inte fallet. Olika statsvetare avser ofta olika saker med begreppet makt. Dahl gör en genomgång av maktbegreppet med hänsyn till vissa karaktäristika (som symmetri, kausalitet, beroende, kontinuitet) och når det föga uppmuntrande resultatet, att om begreppet skall bestämmas med hänsyn till ett antal (11) som det synes honom ofrånkomliga kriterier, uppgår antalet rimliga, logiskt konsistenta definitioner till flera tusen. Dahls slutsats är närmast att eftersom maktbegreppet som det använts och kan användas visat sig täcka ett mycket stort antal olika relationer och förhållanden, det får anses olämpligt från flera synpunkter att söka täcka in alla dessa alternativ i ett enda analyschema eller att söka utarbeta en generell maktteori. Han antyder att andra strategier kan visa sig mera fruktbara: att skapa empiriska teorier och modeller om maktrelationer i olika politiska system, att beskriva och definiera de viktigaste typerna av maktrelationer inom dessa system och att söka åstadkomma operationella kriterier för dessa relationer. Över huvud taget synes Dahl vilja rekommendera statsvetarna att koncentrera sig på att utarbeta teorier och att låta de terminologiska frågorna komma i andra hand.

De svårigheter som uppkommer då maktbegreppet skall preciseras och användas i ett mera utvecklat teoretiskt sammanhang har inte ens en framträdande teoretiker som Lasswell helt lyckats bemästra. Såvitt kan bedömas är nämligen termen makt inte entydig så som den användes i arbetet »Power and Society». Termen har här i huvudsak två aspekter: en relations- eller processaspekt och en statisk aspekt. Processaspekten, som uppenbarligen är den viktigaste, kommer till synes då Lasswell definierar makt som »deltagandet i fattandet av beslut».³¹ I denna mening är maktbegreppet enligt hans sätt att se det centrala i den politiska processen och denna blir i

³⁰ »The Power Analysis Approach to the Study of Politics.» — Dahl ger också en utförlig bibliografi över litteraturen kring maktbegreppet.

³¹ Power and Society, s. 75: »Power is participation in the making of decisions.» — Det är att märka, att »decision» här är en definierad term, vars innebörd något avviker från den konventionella.

själva verket en maktprocess.³² Lasswell understryker också att termen makt definierats som en relation mellan aktörer, inte som en »egenskap» av något slag hos en aktör. Den statistiska aspekten på maktbegreppet accentueras då det deklarerats, att makt är ett värde; och ett som ligger högt på de flesta individers värdeskala.³³ Att ha makt innebär i denna mening att bli beaktad i andra aktörers handlande. Eftersom makt då den utövas måste ha ett eller flera värden till föremål — man kan utöva makt över rikedom, respekt etc. — kan den terminologiskt sett litet lustiga situationen uppkomma att en aktör kan sägas ha makt över makt. Även om detta begreppsmässigt inte är så komplicerat skapas dock på detta sätt terminologiska svårigheter då *en* term — makt — skall användas för att beteckna olika förhållanden. Det bör tilläggas, att Lasswell uppenbarligen insett och beaktat de begreppsmässiga olikheterna, som här utvecklats.³⁴

En konsekvens av Dahls utredning, vilken kan sägas stödas av vad som framkommit vid studium av Lasswells användning av termen makt, är att det ter sig svårt att tänka sig att det för närvarande skulle vara möjligt att uppnå en sådan standarddefinition av termen makt som majoriteten av statsvetare skulle kunna enas om och som skulle vara möjlig att använda även i detaljerade undersökningar, om man på denna definition skulle ställa kravet att den skulle precisera maktbegreppet med hänsyn till ett nödvändigt antal kriterier. Detta konstaterande bör emellertid inte alls föranleda slutsatsen att termen inte längre kan användas i statsvetenskaplig forskning. Det är uppenbart att ett — av flera tusen möjliga — preciserat och i alla hänseenden avgränsat maktbegrepp inte är praktiskt användbart. Ett sådant skulle ju täcka enbart en alldeles speciell typ av relationer medan andra relationer av i ett eller flera avseenden annan — men totalt sett av ungefärligen samma — innebörd skulle falla utanför och inte kunna betecknas som maktrelationer. När det gäller

³² »The political process is the shaping, distribution, and exercise of power.» *Power and Society*, s. 75.

³³ A.a., s. 77. — Termen värde definieras av Lasswell på åtminstone två, som det synes inte helt överensstämmande sätt: »A value is a desired event — a goal event» (a.a., s. 16) och »Values are the goal events of acts of valuation» (a.a., s. 55). I vart fall avser Lasswell med termen förhållanden hos individer som välbefinnande, rikedom, skicklighet, upplysthet, åtnjutande av respekt och av tillgivenhet. Också makt är således ett värde av detta slag.

³⁴ Han framhåller sålunda, att det är »important to distinguish clearly in concrete situations between power as a value and the values over which power is being exercised» (a.a., s. 77).

att ange den huvudinriktning som statskunskapen enligt vår och många statsvetares mening bör ha, synes det emellertid inte möta några svårigheter eller skapa några väsentliga missförstånd att använda sig av ett mera vagt maktbegrepp, som inte preciseras med hänsyn till olika kriterier (t.ex. symmetri, kausalitet, kontinuitet) utan som omfattar alla de tänkbara alternativ, som kan anges för dessa kriterier. Begreppet makt skulle i denna användning kunna anges att beteckna relationer mellan sociala enheter (aktörer) som är sådana, att en enhets beteende i vissa hänseenden är beroende av andra enheters handlande.³⁵ Definitioner av ungefärligen denna innebörd torde föresväva de flesta statsvetare då de vill ange studiet av maktrelationer som något centralt för statsvetenskaplig forskning. Att maktbegreppet även på denna generella och en smula vaga nivå dock har en för sitt syfte tillräckligt klar och för de flesta uppfattbar innebörd, tycks vara ganska klart.³⁶ När det däremot gäller att utforma teorier om politiska förhållanden med någon precision är det givet, att begreppet makt i ett eller flera avseenden måste ges en mera bestämd innebörd.

3. Skiss av en analysmodell

Det föregående resonemanget bör ha klargjort att maktbegreppet är ytterst komplicerat, logiskt och semantiskt. Detta hindrar emellertid enligt vår mening inte att det kan användas för att ange den huvudinriktning statskunskapen bör ha. Det kan också bilda utgångspunkten för och stommen i en översiktlig begreppsmodell för studiet av den politiska processen. Huvudsyftet med den följande framställningen är att ge en skiss av en sådan översiktlig modell.

Det bör redan från början framhållas att det inte är en statsvetenskaplig teori, en teori för den politiska processen, som utvecklas. Den analysmodell som tecknas innehåller i allt väsentligt inga hypoteser eller påståenden om verkligheten eller om sambandet mellan

³⁵ Definitionen hämtad från *Dahl*, *The Power Analysis Approach to the Study of Politics* (stencil, s. 5).

³⁶ Detta synes t.ex. *Hans Petersson* förutsätta, då han i »Power and International Order» (s. 24) anger, att »the concept of power will be used in a sense which conforms to current political science usage». Petersson åstadkommer emellertid en viss oklarhet, då han vid detta uttalande hänvisar till Lasswell. Att utan vidare kommenterar implicera, att Lasswells definition av begreppet makt skulle motsvara »current political science usage», synes knappast vara helt korrekt.

olika variabler i den politiska processen. Avsikten är att modellen skall kunna fungera som en begreppsmässig ram — »conceptual framework» — för studium av politiska företeelser. Den vill visa att agerande, handlande med relevans för en viss aspekt — maktaspekten — på interpersonella relationer kan analyseras utifrån vissa angivna synpunkter, frågeställningar. Det impliceras givetvis att det analysystem som presenteras kan tänkas vara givande. Av vad som sagts följer att det intressanta med modellen inte är huruvida den är sann eller »riktig» i någon mening utan huruvida den kan tänkas visa sig vara instrumental för och fruktbar vid studier av den politiska processen. Det sagda får dock inte skymma att vi tror att modellen också kan vara ett embryo till en teori; utvecklandet av en »conceptual framework» medför ju vissa teoretiska antaganden.

Den statsvetenskapliga litteraturen innehåller ett stort antal förslag till analysmodeller av det slag som här avses. Det har redan framhållits att Lasswells och Kaplans »Power and Society» presenterar en mycket detaljerad och utarbetad modell med en omfattande begreppsapparat, som grundar sig dels på den empiriska politiska forskningens resultat, dels på kontraktioner av många politiska och statsvetenskapliga författares teorier, dels åter på bestämningar av operationell natur. Det kan av naturliga skäl i detta sammanhang inte komma i fråga att ta upp hela denna begreppsapparat till diskussion. Utan att ta ställning till enskildheterna i denna apparat eller till de hypoteser om politiska förhållanden som är integrerade i eller utvecklade ur denna tror vi dock att de allmänna angreppsmetoder Lasswell och Kaplan tillämpat är fruktbara. I den följande framställningen skall endast ett fåtal centrala begrepp från Lasswells modell användas.

Det centrala i vår analysmodell är maktbegreppet. Som ovan utvecklats utgör detta stommen i Lasswells modell. Han definierar det sålunda: »Power is participation in the making of decisions: G has power over H with respect to the values K if G participates in the making of decisions affecting K-policies of H.»³⁷ Nästan varje term i denna definition bygger på en komplicerad serie av tidigare begreppsdefinitioner, vilken här inte kan refereras eller analyseras. Som ovan visats täcker denna definition de två aspekter på maktbegreppet som Lasswell arbetar med, den statiska aspekten och processaspekten. För den följande analysen är det processaspekten som

³⁷ Power and Society, s. 75.

i första hand är av intresse. Den anges sålunda: »power is the participation in the making of decisions.» Den centrala termen här är givetvis »decision». Termen definieras som »a policy involving severe sanctions».³⁸ Maktbegreppet är sålunda definierat i termer av beslutsfattande. Därmed är det klart att utövande av makt skiljer sig från utövande av inflytande i allmänhet enligt Lasswells terminologi; maktprocessen är en process i vilken andras agerande påverkas med hjälp av hot om eller faktiskt insatta sanktioner för det fall att det önskade agerandet inte kommer till stånd.³⁹ Härigenom läggs ytterligare ett element till en definition av maktbegreppet med innebörden »att åstadkomma avsedda effekter på andra personer». Det är att märka att när termen beslut användes av Lasswell kan formellt sett varje form av beslut avses. För vår analysmodell är vi emellertid intresserade av politiska beslut; vilka beslut som är politiska anser vi, med hänvisning till det resonemang vi ovan utvecklat, kunna avgöras mot bakgrund av det institutionella sammanhanget.

Vi anser det emellertid inte nödvändigt att i modellen använda Lasswells ganska komplicerade definition av maktbegreppet. I enlighet med den tankegång vi ovan angivit utgår vi från en något vagare bestämning och avser med termen relationer mellan aktörer som är sådana att en aktörs beteende (agerande) i vissa hänseenden är beroende av andra aktörers beteende (agerande). Även då denna definition används måste emellertid processaspekten fasthållas. Maktprocessen eller den politiska processen betecknas sålunda som en serie av händelser i tiden. Detta betonas hos Lasswell, som framhåller att den empiriska grundvalen för politiska abstraktioner kan uttryckas genom att »the subject matter of political science» formuleras i termer av en viss typ av händelser (inklusive subjektiva händelser) i tiden.⁴⁰ Både strukturer och funktioner konstrueras av Lasswell som abstraktioner från vad som empiriskt är givet som en process i tiden. Detta betraktelsesätt betecknas som »the principle of temporality». Utifrån denna princip impliceras emellertid inte, framhåller Lasswell, att statskunskapen borde vara intresserad enbart av förändringar i situationen, av att analysera förlopp i tiden och inte av statiska tillstånd. Båda dessa typer av problem kan naturligtvis bli föremål för statsvetenskaplig forskning och man

³⁸ Ibid. s. 74.

³⁹ Ibid. s. 76.

⁴⁰ Ibid. s. XIV.

får sålunda två typer av analysmetoder: jämviktsanalys och process- eller förloppsanalys.

En statsvetare som sökt applicera vissa centrala element från Lasswells begreppsapparat på en konkret forskningsuppgift är Hans F. Petersson i doktorsavhandlingen »Power and International Order». Vår modellskiss bygger väsentligen förutom på Lasswells »Power and Society» på denna avhandling. Peterssons undersökning är en studie av vissa ideologiska riktningars uppfattning om den önskvärda fördelning av makten på det internationella planet under och efter det första världskriget.⁴¹ Han analyserar därvid fyra specifika tanke-skolors behandling av problemet om hur en varaktig fred skulle kunna åstadkommas. Detta problem är i själva verket en fråga om hur makten skulle fördelas för att ett stabilt internationellt system skulle uppnås. Peterssons undersökning är alltså en grundläggande studie i maktproblemet. I sin uppfattning av maktbegreppet utgår han från Lasswells analys och hänvisar till vissa satser i »Power and Society». Härvid deklarerar han följande: »The concept of power will be used in a sense which conforms to current political science usage.»⁴² Han synes alltså utgå från att maktbegreppet specificerats tillräckligt i den tidigare vetenskapliga doktrinen och att en någorlunda enhetlig uppfattning om begreppets innebörd sålunda förefinns.⁴³

Liksom Lasswell betraktar Petersson makt och utövandet av makt som en process. När han skall undersöka de olika tanke-skolornas uppfattningar om makten, dess fördelning och utövande gör han emellertid en uppdelning av processen i olika stadier: »the process has been 'frozen', as it were.» Maktprocessen betraktas därvid ur tre olika aspekter; den materiella basen, den icke-materiella basen och den mobila aspekten.⁴⁴

För den materiella basen användes termen »*capability*». Härmed avses sådana fysiska faktorer som gör det möjligt för en aktör att handla i den internationella politiken: territorium, naturrikedomar, folkmängd, produktionsresurser. Även andra faktorer av rörligare

⁴¹ Jämför för den följande diskussionen av Peterssons avhandling *Pär-Erik Backs* recension i *Statsvetenskaplig tidskrift* 1965: 2—3, s. 259—268, och *Mats Bergquist: Power and stability in the international system: an approach to the analysis of a political debate. Cooperation and Conflict* 1965: 2, s. 68—77.

⁴² *Power and International Order*, s. 24.

⁴³ Att denna förutsättning kan ge anledning till viss oklarhet då den sammanställs med Lasswells definitioner har ovan påpekats, (not 36); se vidare *Bergquist, a.a.*, s. 74.

⁴⁴ *Power and International Order*, s. 24.

men mer eller mindre permanent karaktär omfattas av begreppet: kommersiella och finansiella förbindelser mellan aktörerna.⁴⁵

De olika aktörernas, staternas, relativa position i avseende på »capability» har avgörande betydelse för deras möjligheter att agera. Det är därför naturligt att denna faktor ofta stått i centrum för intresset då det gällt att precisera villkoren för en stabil fred.

Den icke-materiella basen betecknas med termen »motivation». Härmed avses aktörernas benägenhet att handla på ett visst sätt i den internationella politiken. Denna aspekt på maktprocessen uppdelas i två delkomponenter: preferenser, som är medvetna och omfattar intressen och principer, och predispositioner, som är omedvetna och avser de mera känslomässigt betonade faktorerna, »passioner och instinkter». På grundval av dessa komponenter utvecklas ett permanent system av relationer mellan aktörerna, »ett nät av icke-materiella transaktioner».⁴⁶

I den tredje aspekten i analys-schemat sammanförs de två övriga aspekterna, »capability» och »motivation», och bildar grundvalen för utövande av makt genom avsiktligt handlande i syfte att påverka andras beteende. Härigenom sätts sålunda maktprocessen i rörelse. Denna aspekt benämnes »policies». Här uppehålls icke längre distinktionen mellan de övriga två aspekterna.

Sålunda har Petersson konstruerat en enkel och logisk modell för analys av maktprocessen. Det bör understrykas att Petersson i sin undersökning tillämpar sitt analys-schema på åsikter om makten och maktprocessen och inte på faktiska händelseförlopp, faktiska maktprocesser. Innebörden härav skall något närmare diskuteras nedan. Först bör emellertid undersökas, hur modellen förhåller sig till Lasswells begreppsapparat.

Tre centrala begrepp hos Lasswell är »operations», »perspectives» och »practices». Med »operation» avser Lasswell en handling, en politisk handling som sådan, berövad sitt symbolvärde, s.a.s. företagen i ett idétomt rum.⁴⁷ Man kan sålunda studera en politisk handling i sig och intresserar sig då för det rent yttre förloppet. Avlämnandet av en röst är t.ex. en »operation» om man bortser

⁴⁵ Power and International Order, s. 25. Se härom också Kaplan, System and Process in International Politics, s. 3 ff., Hoffman, Contemporary Theory in International Relations, s. 181.

⁴⁶ Power and International Order, s. 25 f.

⁴⁷ Lasswells definition lyder: »An operation is the non-symbol event of an act.» Power and Society, s. 10.

från dess innebörd för väljaren eller för den som observerar och studerar handlingen. Handlingen kan då karaktäriseras som stoppandet av en röstsedel i en valurna.

Väljaren som stoppar sin valsedel i en urna leds givetvis också av vissa uppfattningar om och känslobindningar till det politiska parti han röstar på; han vill uppnå vissa effekter med handlingen etc. Sådana föreställningar, identifikationer, krav och förväntningar kallar Lasswell »*perspectives*».⁴⁸ En studie av röstningsprocessen med avseende på enbart den rent yttre proceduren skulle sålunda kunna betecknas som en studie av politiska operationer medan en analys av de röstandes motiv, identifikationer och förväntningar skulle kunna benämnas en studie av politiska perspektiv. En undersökning av politiska debatter är en sådan studie av perspektiv, »*power perspectives*».

En handling kan sålunda beskrivas med avseende på både det yttre förloppet och de agerandes krav, önskemål, förväntningar och identifikationer. En handling karaktäriserad i båda dessa hänseenden betecknar Lasswell med termen »*practices*».⁴⁹ I allmänhet omfattar en statsvetenskaplig analys samtliga här berörda aspekter.

Hans Peterssons undersökning är en analys av en specifik politisk debatt, debatten under och omedelbart efter det första världskriget om hur en stabil fred skulle kunna uppnås. En sådan studie är enligt Lasswell terminologi en studie av politiska perspektiv. Den är däremot ingen studie av en faktisk politisk process. Men eftersom de politiska perspektiv som framkommer i den undersökta debatten innehåller uttalanden, krav, förväntningar och påståenden om bl.a. »*operations*», »*perspectives*» and »*practices*», om den politiska processen i sin helhet har den begreppsapparat Petersson använt utformats så att den täcker de centrala elementen i maktprocessen.

Anknytningen mellan Lasswells begreppsapparat och Peterssons har här etablerats i ett par avseenden. Men det finns ytterligare punkter där begreppsmässiga anknytningar kan konstateras. Vid sin diskussion av »*political practices*» inför Lasswell ett par termer som synes ha relevans för Peterssons modell: »*considerations*» och »*conditions*». Med »*considerations*» avses perspektiv i vilka inflytande utövas, med »*conditions*» faktorer som är nödvändiga och/eller

⁴⁸ Definitionen formuleras sålunda: »A perspective is a pattern of identifications, demands, and expectations», a.a., s. 25.

⁴⁹ »A practice is an act characterized according to the kind of operation and the perspectives in which it is performed.», a.a., s. 25.

tillräckliga för utövande av inflytande.⁵⁰ Vid en analys av beslutsprocessen eller, mera generellt, inflytandeprocessen måste, framhåller Lasswell, båda dessa typer av faktorer beaktas, både de symboler, föreställningar som är medvetna för den agerande — den som utövar inflytande — och de situationer i vilka inflytandet utövas. Det är uppenbart att dessa två begrepp hos Lasswell nära motsvarar begreppen »motivation» och »capabilities» hos Petersson. Överensstämmelsen är emellertid inte fullständig. Sålunda synes det osäkert huruvida den delkomponent av begreppet »motivation» som Petersson benämner predispositioner och som avser omedvetna mera känslomässigt betonande faktorer hos den agerande kan inkluderas i Lasswells term »considerations». Peterssens begrepp tycks vara något vidare än Lasswells. Å andra sidan förefaller Lasswells term »conditions» ha ett mera omfattande täckningsområde än Peterssons »capability» som avser de fysiska faktorer som gör det möjligt för en aktör att handla i maktprocessen. I det fall Petersson analyserar får »capabilities» sägas vara nödvändiga men inte tillräckliga villkor för agerandet i maktprocessen. En närmare analys skulle måhända kunna demonstrera differenser även i detaljer mellan Peterssons och Lasswells begrepp; det får här räcka med de påpekanden som gjorts.

Peterssons analys av de politiska perspektiv som framkom i den debatt varifrån materialet är hämtat berör vissa centrala aspekter av den politiska processen. Vissa faktorer har emellertid — fullt medvetet — inte tagits upp till behandling. Sålunda förutsätter hans analyschema förekomsten av aktörer. Från den synpunkten att Peterssons studie är en analys av perspektiv inom den internationella politikens arena är dessa aktörer identiska med nationalstater. Man skulle dock kunna anlägga en annan synpunkt och se Peterssons analys som främst en studie av debattens funktion inom den internationella politiken — en fullt möjlig utgångspunkt — varvid aktörerna är identiska med personer, de agerande debattörerna själva.

En första kategori i vår analysmodell måste alltså bli *aktörerna*. Två från analysynpunkt någorlunda distinkt åtskilda typer av aktörer är personer och grupper. I och för sig är det givetvis alltid personer som agerar i den politiska processen; det kan dock vara praktiskt lämpligt och teoretiskt relevant att också tala om grupper

⁵⁰ »Considerations are the perspectives in which influence is exercised; conditions, the factors necessary and/or sufficient for its exercise.» A.a., s. 143.

som aktörer. Oftast synes det motiverat att definiera aktörerna med hänsyn till det institutionella sammanhanget. Man kan sålunda som aktörer identifiera organisationer (fackföreningar, industriorganisationer, etc.), kommuner och kommunala myndigheter (kommunen som sådan, en barnavårdsnämnd, etc.), regioner eller regionala myndigheter (länsstyrelse, landsting, enskilda utskott eller avdelningar av dessa organ), staten (staten som sådan t.ex. som aktör i den internationella politiken, olika statliga myndigheter) och internationella organisationer (FN, UNESCO, etc. eller enskilda organ inom dessa). Med utgångspunkt från Lasswells två aspekter — jämvikts- och förloppsanalys — kan aktören endera analyseras institutionellt, varvid alltså den politiska processen ses mot bakgrunden av ett ekvilibrium eller som en aspekt av processen stadd i rörelse.

En andra kategori som inte heller är föremål för analys hos Petersson är vad Lasswell kallar »arena».⁵¹ Detta begrepp är onekligen komplicerat. Med arena avser Lasswell det sammanhang, den situation, i vilken aktörerna, de som söker makt eller är utsatta för inflytande, verkar.⁵² Vi anknyter till detta begrepp och avser med arena helt enkelt den ram inom vilken aktören verkar: en person kan verka inom en viss ram för att uppnå ett visst mål. Denna ram måste alltså bli den andra kategorin i vårt schema. I och för sig kan givetvis denna ram specificeras och karaktäriseras i många olika hänseenden. Det synes oss dock väsentligt att ramen definieras i institutionellt hänseende. I Peterssons fall utgörs ramen av det internationella systemet. Om en analys av arenan skulle ingå i hans bok, skulle detta alltså innebära ett studium av det internationella systemet under den tid som avses. Arenabegreppets konkreta innebörd varierar givetvis från fall till fall. Arenan kan utgöras av det internationella systemet; en person som t.ex. i en socialnämnd söker uppnå ett visst beslut agerar inom socialnämndens ram; denna kan i sådant fall anges som arena. Socialnämnden som aktör verkar inom

⁵¹ »The arena of power is the situation comprised by those who demand power or who are within the domain of power.» A.a., s. 78—80, 252—254.

⁵² En grundläggande princip hos Lasswell, vilken uppenbarligen anknyter till arena-begreppet är »the principle of situational reference», som anges på följande sätt: »... generalizations of social theory, to be of service in the continuing process of social research must be restricted to specified social conditions. We may speak here of the principle of situational reference. Empirical significance requires that the propositions of social science, rather than affirming unqualifiedly universal invariances, state relations between variables assuming different magnitudes in different social contexts.» Power and Society, s. XXI; The Future of Political Science, s. 47 ff.

kommunen etc. Också denna aspekt kan givetvis — som alla våra kategorier — analyseras mot bakgrunden av antingen ett jämvikts-tillstånd eller en utveckling, en process.

De följande kategorierna motsvaras av Peterssons *capabilities*, *motivations* och *policies*. Dessa begrepp har ovan berörts i samband med redogörelsen för Peterssons analysmodell; endast en aspekt skall här utvecklas något. På varje stadium i processanalysen — inom de där använda kategorierna — genomför Petersson en analys av de studerade uttalandena i tre skikt med hänsyn till uttalandenas grad av generalitet respektive verklighetsanknytning: i stereotyp, strategi och implementation.⁵³ Stereotypen betecknar en åsikts mest generella form och innefattar de grundläggande antagandena om och synpunkterna på den politiska verkligheten. Den andra nivån, strategin, definieras som »action-oriented but still generalised prescriptions». Den tredje nivån, implementationen, omfattar tillämpandet av strategin. På denna nivå överförs problemet till »concrete, practical policies, but still without involvement in particular cases». Strategins principer transformeras till »recommendations or proposals designed to solve certain sets of persistent problems encountered in the course of establishing and maintaining an international order». En sådan skiktning av analysen kan göras oavsett om denna rör uttalanden om »capability», »motivation» eller »policies». I en allmän analysmodell synes begreppen ha särskild relevans för kategorierna »motivations» och »policies».

Eftersom begreppet »policies» endast hänför sig till generella rekommendationer för ageranden i den politiska processen måste en sjätte kategori bli *tillämpningen* (»application»); genomförandet av dessa rekommendationer i praktiken på ett eller flera enskilda fall. I Peterssons fall skulle man alltså under denna kategori i huvudsak analysera det diplomatisk-historiska skeendet när det gällde uppriktandet av Nationernas Förbund etc. För en sådan analys blir givetvis det empiriskt-historiska betraktelsesättet relevant.

En sjunde kategori, som framförs av Lasswell i »The Future of political science» betecknas som »outcome and effect».⁵⁴ Under denna kategori faller analysen av de omedelbara och mera långsiktiga resultaten i olika avseenden av tillämpningsfasen.

Den här skisserade modellen avser att ange de från analysynpunkt centrala elementen i maktprocessen. En bild av hur modellen

⁵³ Power and International Order, s. 29 ff.

⁵⁴ S. 47 ff.

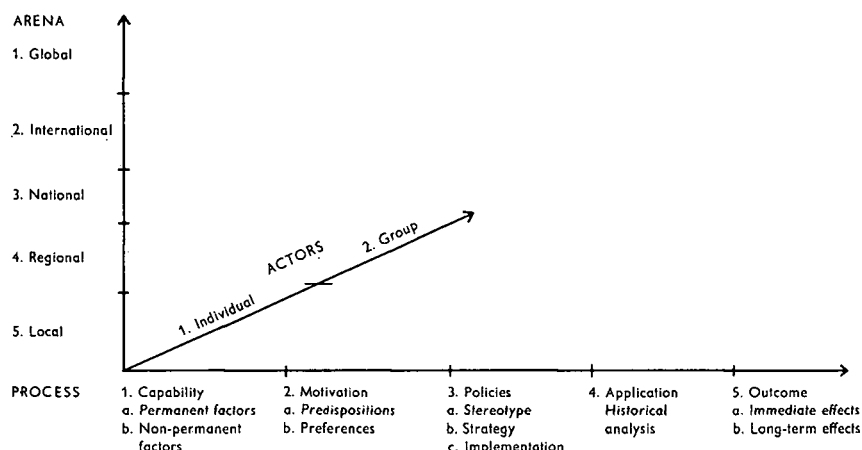


Fig. 1

schematiskt kan te sig ges i följande uppställning. (se fig. 1) En matris sådan som den här beskrivna kan måhända te sig alltför enkel. Den har emellertid två syften: dels att åstadkomma en rimlig kategorisering och uppdelning av statsvetenskapliga analyser, så att det blir möjligt att karakterisera dem med hänsyn till en eller flera kategorier, dels — och viktigast — att på basis av i huvudsak Lasswells och Peterssons modeller framställa ett rimligt och någorlunda generellt schema för analyser av den politiska processen. Som upprepade gånger sagts vore det en betydande framgång om man kunde få en sådan enkel modell som den som här presenterats eller åtminstone angreppssättet någorlunda allmänt accepterade. Det skulle utan tvivel redan vara värdefullt om en ordentlig diskussion kring dessa mera generella problem för statskunskapen kom till stånd.

Det bör måhända ytterligare en gång understrykas att den skisserade modellen har operationell karaktär; den avser att ange en begreppsmässig ram för studiet av maktprocessen. Uppenbarligen kan man därför inte kritisera modellen på sådana grunder som att den inte skulle vara sann, att den skulle ge blott en blek eller rent av felaktig bild av den politiska verkligheten eller andra påpekanden av denna typ. En sådan kritik skulle för övrigt vara tveksam även om modellen vore att betrakta som ett embryo till en generell teori. Ty en teoris uppgift är ju inte att ge en absolut korrekt avbild av den verklighet som skall undersökas — en viss överensstämmelse måste dock finnas — utan vara ett instrument för analys av denna verklig-

het. En teori kan sålunda inte kritiseras för att den är osann i förhållande till verkligheten: ett sådant uttalande är irrelevant.⁵⁵ Däremot kan det vara möjligt att framföra invändningar av ett annat slag: att modellen inte på ett godtagbart sätt anger vad som är objekt för statsvetenskapliga studier, att den inte är instrumental för och givande vid studiet av politiska företeelser, att den förbiser centrala element i den politiska processen. Dyliga invändningar kan eventuellt bilda utgångspunkter för en fruktbar diskussion.

V. Avslutning

En utgångspunkt för resonemangen i denna uppsats har varit konstaterandet att svensk statskunskap hittills i alltför ringa grad visat sig metodiskt och teoretiskt medveten och i alltför stor utsträckning präglad av en forskning, vars huvudintresse varit att ge beskrivningar och i någon mån analys av förlopp, ofta med stor detaljrikedom. Huvudsyftena för oss har varit att påvisa denna inriktning hos svensk statskunskap, att understryka de begränsade utvecklingsmöjligheterna vetenskapligt sett hos denna typ av forskning, samt att på grundval av och i nära anslutning till en amerikansk och en svensk forskares arbeten skissera en alternativ syn på statsvetenskapens uppgifter och inriktning.

Det är givet att alla försök att på nuvarande stadium bygga upp något slags analysmodell, en begreppsmässig ram för statsvetenskapliga analyser, måste vara i hög grad tentativa. Detta gäller också den skiss, som ovan beskrivits. Men detta förhållande behöver i och för sig inte ge anledning till misströstan; det viktiga är att den debatt om statsvetenskapens metodiska och teoretiska problem, som länge pågått i USA och som har börjat även i vårt land, fortsätter. För den svenska statsvetenskapen synes oss implikationerna härav vara, att tyngdpunkten i forskningens inriktning bör förskjutas från faktainsamling och förloppsbeskrivning mot vetenskaplig analys och teoribyggande.

⁵⁵ Se G. H. von Wright, DN 26/4 1965.

VÅR FÖRFATTNINGS ÅLDRIGA GRUNDFORMER

EN KOMMENTAR TILL KONSTITUTIONSUTSKOTTETS
MEMORIAL DEN 2 JUNI 1809

Av Professor FREDRIK LAGERROTH, Lund

Då jag efter en lång paus återvänt till 1809 års författningsproblem, härtill särskilt stimulerad av Rolf Karlboms avhandling om vad jag skulle vilja kalla vår regeringsforms förgårdar,¹ har jag funnit lämpligt att ge mitt bidrag till diskussionen formen av en utläggning, icke som i min 1942 utgivna bok² § för § av det dokument, som alltid måste dominera varje framställning av 1809 års författningskris, nämligen den nya regeringsformen, utan stycke för stycke av det memorial, varmed konstitutionsutskottet presenterar sitt förslag till regeringsform för sina uppdragsgivare, rikens ständer. Jag ber att få min uppsats betraktad i analogi med en bibelförklaring, varmed dock icke är sagt, att memorialet är att betrakta som en kanonisk skrift. Analogien är avsedd att motivera den ibland något rapsodiska dispositionen.

St. 1, varigenom utskottet överlämnar sitt förslag till plena, är kort — 3 rader allenast — och ger icke anledning till mer än en reflektion. Regeringsformen nämnes icke vid detta namn utan presenteras som »grundlag för Svea rikets styrelse». Det ger vid handen, vad senare blir ytterligare styrkt, att den styrande makten intar en dominerande plats bland statsfunktionerna.

Vad man i st. 2 först frapperas av är en viss brist på sannfärdighet. Utskottet kallar sitt verk ett hastverk, som det anser ursäktligt med hänsyn till den ringa tid, två veckor, som det haft till sitt förfogande. Att det därvid s.a.s. går med håven framgår av att det i slutet av stycket uttalar en förmodan att vad det presterar dock skall som helhet anses äga något värde. Betänkligare är att det förtiger, att, när

¹ Karlbom, Bakgrunden till 1809 års regeringsform 1964.

² Lagerroth, 1809 års RF, dess ursprung och tolkning 1942.

det grep sig verket an, vad göras skulle till stor del allaredan var gjort genom det av landshövding Anders af Håkansson på den provisoriska, låt oss säga hertigligen, regeringens initiativ i två versioner utarbetade författningsförslaget. Förtegenheten kan icke ursäktas med att utskottet ej gärna kunde, såsom när det gäller författandet av en vetenskaplig avhandling, vara skyldigt att låta sin text beledsagas av en käll- och litteraturförteckning. Håkanssonska förslaget är icke att jämföra med tidigare grundlagstexter, svenska och utländska, och än mindre med verk av statsrättsliga auktorer från skilda tider: Montesquieu och Rousseau, andra att förtiga. Håkanssonska förslaget är, såsom senast Nils Stjernquist uttryckt saken, ur lagteknisk synpunkt i huvudsak att betrakta som en ny produkt, konstitutionsutskottets förslag såsom en överarbetning. Dock får förtegenheten ej anses bero allenast eller ens huvudsakligen på sekreterarens författarfåfånga och bristande respekt för litterär äganderätt. Utskottet, som rimligen accepterat den kända rättskonstruktionen »konstitution först, kung sedan», vill blunda för det förhållandet att den nya regeringsformen de facto skulle bli frukten av en samverkan mellan den presumptive konungen och ständernas utskott och att den förres medhjälpare därvid icke blott först haft ordet utan också utfört större delen av arbetet. Om någon mer än andra skall nämnas som regeringsformens författare, så är det af Håkansson. Detta faktum bör framhållas icke minst med hänsyn till hans börd. Han var son till bondeståndets talman under en lång följd av frihetstidens riksdagar, Olof Håkansson, och såg första gången dagens ljus i Lösens socken i det län, Blekinge län, vars hövding han var 1809. När man som symptom på de 1658 erövrade provinsernas både raska och varaktiga försvenskning anför, att våra första historiker med vetenskaplig metod och litterär talang, Lagerbring och Dalin, voro födda i resp. Skåne och Halland, bör man ej förglömma, att vår ännu gällande regeringsform med dess starka förankring i Sveriges förgångna från landslagen och framåt till större delen var ett verk av en blekingsk bondson.

Större principiell betydelse än rivaliteten mellan Håkansson och Järta har i st. 2 motsättningen mellan svenskt och utländskt. Det är i varje fall den, som utgjort ledmotivet i vår tids vetenskapliga strid om regeringsformen. Redan här framträder den klart. Även om inga främmande auktorer nämnas vid namn — sådant förekommer ju ej, som vi sedan nämnt, i aktstycken sådana som KU:s memorial — så är det dock klart, att det är Montesquieu och med honom beslökta-

de representanter för maktskillnads- och jämviktsprincipen, som utskottet har i tankarna, när det förklarar sitt »förslag vara grundat på en lugn och noggrann beräkning av de särskilda statskrafternas naturliga verksamhet och riktning och avse en sådan dessa krafternas inbördes inskränkning, som hindrar någondera att övergå från kraft till våld». När var och en sin syssla sköter, så går allt väl evad oss möter. Differentiationen får dock ej gå så långt, att enheten sönderspränges. Av ängslan därför gör utskottet på ett sätt, som närmare framgår av st. 4, sin plaidoyer för att de särskilda statskrafternas verksamhet kompenseras av en nitälskan för det allmännas rätt. Statsförfattningen skall ömsesidigt »förutsätta och bereda styrkan av ett allmänt tankesätt, bilda och stöda detta tankesätt för att själv därav utbildas och stödas». Och tankesättet, intelligensen, är ej nog. Känslan skall också ha sitt. Det är härvid svenskheten träder fram. Utskottet förklarar sig nämligen med den föreslagna statsförfattningen vilja uppnå »en sådan nationens allmänna medborgerliga daning, som skall instämma i det urgamla, aldrig utplånade och outplånliga svenska individuella lynnet av manlig stolthet utan övermod, av frihetskänsla utan yra, av sanningsnit utan svärmeri, av redbar verksamhet utan skryt och iver». Utan att hemfalla åt den romantiska föreställningen om en transcendent »Volksgeist» räknar utskottet med en bestämd svensk folkindividualitet, som varit sig lik sedan urminnes tid. Hos alla enskilda individer förutsattes nämligen samma lynnensdrag framträda, noggrant angivna i fyra olika schatteringar och präglade också de av jämviktsprincipen. Inga ytterligheter. Och tydligen förutsattes statsförfattningen icke blott passa samman med det svenska folklynnet utan också ha sin förankring däri. Den ömsesidighet, som förutsattes vara tillfinnandes mellan tankesätt och statsförfattning, förutsattes också föreligga i fråga om statsförfattning och folklynne. Tanken att svensk författning skulle passa samman med svenskt folklynne hade redan framträtt under frihetstiden i försvaret 1769 för folkets rätt att bli hört, innan en grundlagsändring definitivt genomfördes — det skulle därigenom så till sägandes kunna skapa den efter sitt eget lynne³ — och lanserades senare av Järta själv i de bekanta orden om 1809 års regeringsform, att den ej var gjord efter utländskt mod, men passade väl samman med vårt folks egenart, lika väl som den åldriga svenska dräkten med bondtröjan närmast livet så gjorde.

³ Lagerroth, Frihetstidens förf. s. 624.

St. 3 är att anse såsom det centrala i memorialet. Det är nämligen där den maktfördelnings- och jämviktsprincip närmare utvecklas, som i st. 2 lätt skisserats. Utskottet har också klart insett styckets roll, då det i dess final förklarar: »på dessa huvudgrunder av statskrafternas särskilda bestämmelser och ömsesidiga motvikt skall den statsförfattning vila, som utskottet föreslagit.» Det åsyftade programmet har utformats i de otaliga gånger citerade orden: »Utskottet har sökt att bilda en styrande makt, verksam inom bestämda former, med enhet i beslut och full kraft i medlen att dem utföra; en lagstiftande makt, visligt trög till verkning, men fast och stark till motstånd, en domaremakt, självständig under lagarna, men ej självhärskande över dem. Det har vidare sökt att rikta dessa makter till inbördes bevakning, till inbördes återhåll, utan att dem sammanblanda, utan att lämna den återhållande något av den återhållnas verkningsförmåga.» Det är inför denna programförklaring Brusewitz anser, att förnekarna av maktfördelningsdoktrinen betydelse för 1809 års RF böra förstummas, och Thomson förklarar:⁴ »ett mera pregnant uttryck för Montesquieus 'séparation des pouvoirs' torde ingen motivering till ett författningsförslag någonsin ha innehållit.» Och då Karlbom betraktar Montesquieus statslära såsom rationaliserad engelsk statsrätt, ser han i samma deklARATION ett ojävigt vittnesbörd om den engelska linjens seger över vår inhemska tradition. Medan Thomson ger Sveriges historia sitt genom förklaringen att 1809 års män läst den genom Montesquieus glasögon, deklarerar Karlbom frankt, att 1809 års RF är »det stora brottet i Sveriges författningshistoria».⁵

Är nu denna uppfattning ens i sin mindre outrerade form riktig? Det är på denna fråga ett svar skall lämnas — för så vitt angår den nyss citerade programförklaringen omedelbart. Längre fram ställas vi inför frågan om verkligen utskottet i fortsättningen av sitt memorial strikt följt programförklaringen i st. 3. Och i samband därmed komma vi också in på frågan om memorialet troget kommenterar den lagtext, som utskottet presenterat ständerna och som dessa antagit oändrad.

Vid en analys av memorialet inställer sig frågan vad utskottet menar med styrande makt etc. Avser det funktion eller organ? Otvivelaktigt det senare. Men organet benämnes icke efter de människor, som det består av, konung, ständer, domare, utan efter den funktion

⁴ Thomson, Adolf Göran Mörner 1959 s. 315.

⁵ Karlbom a.a. s. 315.

de utöva. Verbet »bilda» är därvid klargörande, särskilt när det gäller lagstiftande makten. Konung och ständer ha — vi tillåta att snegla på vad utskottet längre fram har att förmåla i dessa ting — sammanfogats till ett tvåhövdat organ med lagstiftningsfunktionen som gemensam uppgift. Konung och domstolar te sig mer enhetliga, om de också var och en i viss milieu och med iakttagande av bestämda formaliteter äro att betrakta som styrande, resp. dömande makt.

Av de tre makterna i betydelsen av organ, franska *pouvoirs*, nämnes den styrande först. Fråga är om den icke rent av är det enda statsorganet. Termen »styra» är urgammal. Landslagens konungabalk — längre tillbaka skola vi icke gå — låter konungen »styra och råda borgom och landom». De rättigheter, som landslag och försäkringar tillerkänna landskapsmenigheter och ständer i fråga om vad vi nu kalla lagstiftning, te sig som immuniteter, friheter från statligt intrång. När man under nyare tid inlåter sig på en bestämd skillnad mellan publik och privat rätt, ger man det aktstycke, vari den förra kodifierats, benämningen regeringsform. Regeera och styra äro ju synonymmer. Båda gå tillbaka på samma metafor. Det aktstycke, i vilket Cromwell vid 1600-talets mitt sökte kodifiera sitt lands författning, bär också det betecknande namnet *Instrument of government*. Vad 1634 års regeringsform huvudsakligen tar befattning med är ju förmyndarregering, rikets råd och ämbeten. Ständerna komma med som en gren av Sveriges förvaltning. Ännu i frihetstidens regeringsformer betraktas ständernas medbestämmanderätt vid lagstiftningen som en immunitet. Man får gå till mer eller mindre inofficiella aktstycken, såsom Riksdagsmannarätt av 1747 och mindre sekreta deputationens memorial om irriga begrepp rörande regeringsformen av 1752^o för att finna en närmare differentiering av statsfunktionerna. Den förra gjorde »den högstrådande makten» till den obestriddige innehavaren av en rad »besynnerliga rättigheter» såsom att stifta lag, skipa lag, börja krig — om någon styrande rättighet talas det ej — och det senare proklamerar den lagstiftande makten såsom den högsta och viktigaste och ställer under densamma den lagskipande makten, såsom Lockes »*executive power*» benämndes i Sverige under frihetstiden. Samtidigt talar regeringsformen fortfarande om konungen såsom den där styr riket. Så gör också 1772 års RF. Först den gör konung och ständer till likställda

^o Tryckt som bilaga till Malmström, Sveriges politiska historia 1718—1772 IV.

parter vid lagstiftningen, men termen stifta lag, använd i 1720 års RF § 4, förekommer icke i efterföljaren av 1772. Som vi sett, framträda i KU:s memorial de styrande och lagstiftande makterna såsom jämställda, men ett stycke av den gamla uppfattningen röjer sig i den roll av aktivitet, resp. passivitet, som framträder i karakteristiken »med enhet i beslut och full kraft i medlen att dem utföra» och »visligt trög till verkning». Själva frihetstiden med dess ständerför-gudning hade varit av samma mening, då den genom en talare vid 1771—72 års riksdag, närmast med sikte på adelns försök att hejda de ofrälse lagöverträdelser, förklarar: lagstiftningen borde vara tung, ty en oförändrad lag influerar genom sin beständighet och ålder, men verkställigheten borde vara kraftig och skyndsam i möjligaste måtto.⁷ Att den gamla uppfattningen av den styrande makten såsom identisk med statsmakten och ständermakten såsom ett immuniteternas värn hade djupa rötter i Sveriges förgångna framgår även av att J. Chr. Boström några årtionden efter regeringsformens tillkomst kunde taga dess ord om konungen såsom den där allena ägde att styra riket till intäkt för en på Sverige applicerad furstesuveränitetslära och konstruera lagstiftningen såsom en transaktion i folkrättsliga eller privaträttsliga former mellan det publika och det privata samhället, företrädna var i sin stad av konung och en korporativt sammansatt riksdag. Ja även Kjellén, i mycket en lärjunge till Boström, ser — utan att dock särskilt trycka på ordet »styra» — i konungen statsmaktens ende innehavare, medan riksdagen är ett samhällsorgan allena. Bättre anslutning till positiv svensk rätt hade den talare inom prästeståndet, biskop Bjurbäck, som i juni 1809, jämligt så väl 1772 års RF som den projekterade regeringsformen, konstruerade förhållandet mellan den lagstiftande och vad han kallade den verkställande makten på följande sätt: regent och folk vore lika maktägande, då det gällde att göra ny lag eller avskaffa gammal. Men sedan lag stadgats, vore det åt den verkställande makten uppdraget att sanktionera den och utfärda den till efterlevnad och skipande av domarena, medan folket däremot spridde sig var för sig som individer, medborgare och undersåtar. Då i konungens majestät förenades samhällets majestät och inviolabilitet, kunde konungen icke ingå i den lagskipande maktens göromål, men ägde att först och allena genom sina ämbetsmän tillse, att lagen aktades helig av dem, som höllo dom över hans folk. Makt-

⁷ Se Lagerroth a.a. s. 660.

fördelningen eller om man så vill maktskillnaden mellan de tre statsorgan, varmed memorialet rör sig — att den styrande makten kallas verkställande makt och den dömande lagskipande bör icke förvilla — var därmed angiven på ett ganska självständigt sätt. Tydligt är dock att auktor är helt genomsyrad av läran om *séparation des pouvoirs*. Förenade i en punkt vid lags stiftande genom gemensam åtgärd böra de verkställande och lagstiftande makterna, sedan denna åtgärd vidtagits, divergera efter en given formel, heter det, så att ingen avviker på den andres bana. Man bör observera, att konungen framträder som verkställare mindre av lagar än av domar. Såsom ett helt främmande inslag må man beteckna förklaringen att regenten oavlåtligen verkar som den allmänna viljans verkställare.

Helt annan ställning än den i KU:s memorial angivna intar regeringen enligt det schema, som ursprungligen uppgjorts av Locke och i viss utsträckning går igen hos Montesquieu. Signifikativt är att den betecknas som exekutiv makt. Den intar en underordnad ställning till lagstiftaren. För frihetstidens teoretiker däremot passade en sådan inställning väl. Så väl för dess publicister som för Montesquieu och hans mer positivrättsligt inriktade engelske lärjunge Blackstone voro lagstiftare och suverän synonyma. Uppfattningen möter också i 1791 års franska konstitution, där det förklaras, att lagen ger uttryck för allmänviljan. För frihetstiden blev lagstiftningens superioritet ett annat uttryck för ständernas allmakt. Maktägande och lagstiftande voro de främsta attribut, som applicerades på ständerna. Mot ständernas allmakt kunde emellertid Montesquieu utnyttjas, i det han gav konungen andel i lagstiftningen, fast en s. a. s. negativ sådan. Den exekutiva makten erhöll en vetorätt av absolut art i lagfrågor liksom i England, av Montesquieu betecknad som en *droit d'empêcher*. Något initiativ ägde den däremot icke. Regeringsinitiativet i Englands parlament utövades formellt sett av ministrarna i deras egenskap av parlamentsledamöter och därför fick icke heller Montesquieus regering något laginitiativ sig tillmätt. Att 1772 års RF dock givit ständerna samma maktställning i fråga om lagstiftningen som konungen har redan framhållits liksom att 1809 års RF i protest mot FSA av 1789, som berövat ständerna initiativ, gjort konung och ständer i ty fall lika maktägande. Att konungen tillerkänts laginitiativ är en förargelseklippa för Brusewitz, lika väl som tillvaron av laginitiativ för riksdagen är det för Kjellén. Den förre lyckas dock ej förneka, att avvikelserna från Montesquieu på denna punkt är av väsentlig art, lika litet som den senare kan finna någon

möjlighet att komma ifrån den gensaga, som riksdagsinitiativet utgör mot hans applicering av furstesuveränitetsläran på Sveriges regeringsform. Att sedan A. G. Silverstolpe i sin bekanta broschyr frånkänner kungen veto i lagstiftningsfrågor kommer oss knappast vid. Han var blott 1 av de 15 i KU.

Vi ha kommit att i ett sammanhang yttra oss om så väl styrande som lagstiftande makterna i KU:s memoral i relation både till vad så väl Montesquieu har att lära därom som till vad i England praktiserats. Den dömande makten har endast skymtat. Den är dock den äldsta av alla offentliga funktioner i Sverige och i Västerlandet överhuvud. På en tid då lagen ansågs orubblig måste dess utveckling ske genom tolkning och tillämpning. I begynnelsen ålåg denna uppgift folkdomstolar. I landslagen framträder dock konungen såsom högste domare. Där framträder också en åtskillnad mellan lagstiftning och dom. Svea hovrätts inrättande år 1615 var avsett att befria konungen från domsbestyren, men icke förty sökte man revision hos konungen. Detta är ursprunget till rådets justitierevision, 1789 ersatt av Högsta domstolen. Det sattes dock ej i fråga att kungen där skulle äga mer än de två röster, som han under frihetstiden till alla rojalisters förargelse måst nöja sig med i riksrådet överlag. Under frihetstiden kommo också, med visst stöd i grundlagarna och enligt regler, som närmare fixerats i en förordning av 1738, ständerna att fungera som högsta justitierevision. Orsaken därtill torde i främsta rummet ha varit att allmänheten trängde på för att nu som på Gustaf II Adolfs tid i sista instans få sina rättegångsären den avgjorda av den, som var högsta maktägande överhuvudtaget. Men när revisionsrättens upphävande föreslogs 1769 i den s.k. säkerhetsakten bemöttes förslaget inom riksdagen med rent doktrinära argument. Högsta domsmyndigheten måste alltid residera hos högsta makten, dekreterades det. Å andra sidan åberopades till förmån för förslaget argument hämtade från Locke. Den, som på en gång hade både lagstiftnings- och lagskipningsmakten om hand, kunde »passa den ena som han ville hava den andra. Om han gjorde lag in casu, så vore det blott en onödig formalitet, ty hans vilja vore både lag och lagens utövning.» Montesquieus tes i detta sammanhang, nämligen att den, som förenade nämnda befogenheter, kunde stifta tyranniska lagar för att exekvera dem tyranniskt, visar ingen förståelse för vådorna av nämnda förening som sådan. Tyranniska lagar äro ju redan i och för sig fördärvliga. 1772 års RF gjorde slut på ständernas ordinära domsrätt och avskaffade tillika alla extra, ordinära domstolar eller

kommissioner, även kungliga. Envar skulle bli dömd av den domstol, under vilken han rätteligen hörde. Någon aktualitet hade icke ständernas domsrätt 1809. Däremot har man satt i fråga om icke åtskillnaden mellan styrande och dömande makt kunde göras mer rigorös. Konungen skulle ju — vi tillåta oss igen snegla på RF:s text — fortfarande ha 2 röster i Högsta domstolen och tvenne justitieråd tillika vara medlemmar i statsrådet, när justitieärenden där föredrogs. Nyss citerade biskop Bjurbäck har också påyrkat, att hovrätterna, såsom ursprungligen avsetts, skulle fungera som högsta domstolar och statsrådet blott fungera som kassationsdomstol, dvs. återförvisa målet till förnyad behandling. Också tillerkändes högsta domstolen i 1809 års RF vissa befogenheter i fråga om lagstiftning och lagförklaring, som näppeligen läto sig förena med maktskillnadsläran. Någon ledning kunde man ej hämta vare sig hos Locke eller Montesquieu. Lagskipande makten hade under frihetstiden kommit att avse både dömande och verkställande makt och Montesquieu förklarade i misströstan om möjligheten att bestämma den förras särart, att den helt enkelt vore »nulle», dvs. politiskt betydelselös. Memorialets karakteristik av den dömande makten — självständig under lagarna men ej självhärskande över dem — får anses i och för sig både lycklig och adekvat. De svenska domstolarna motsvara tack vare domarnas oavsättlighet bättre än Montesquieus folkdomstolar kravet på självständighet. Och självhärskande över lagarna kunde de ej anses vara, då de enligt RF § 47 skola enligt lag och laga stadgar döma, och under nämnda kombination hela den svenska rätten anses inrymd. I England existerar fortfarande common law. Om också statute law dominerar finns dock alltfört utrymme för »judicial legislation». Också här avviker memorialet från den engelska linjen. Sverige har på denna punkt nått längre än England i fråga om *séparation des pouvoirs*.

En närmare jämförelse mellan KU:s memorial å ena sidan och Montesquieus lära, sekunderad av »engelsk linje» å den andra, visar vad beträffar statsorgan och statsfunktioner större olikheter än likheter. Men kanske ställer sig saken annorlunda, om man ser till relationerna dem emellan. Omedelbart skall då medges, att talet om inbördes återhåll etc. går tillbaka på Montesquieus tes: *il faut que par la disposition des choses le pouvoir arrête pouvoir*. Men hur ställer det sig med de särskilda relationerna? Om lagstiftande makten vore en beteckning för den svenska folkrepresentationen liksom lagstiftande kåren för den franska i 1791 års författning, så kunde

man säga, att konungen genom sitt lagveto balanserar ständermakten, men så är ju alls icke förhållandet. Konungen har ju precis samma andel i lagstiftande makten som ständerna. Om man tänker sig Per och Pål leka gungbräda, så kan ju icke Per sitta på ena änden av gungbrädet och Per och Pål tillsammans på den andra. Det är sit *venia verbo* »tvåfalden», dvs. både konungens och ständernas andel i lagstiftningen, som motiverar karakteristiken »visligt trög» etc. Visserligen var den svenska ståndsrepresentationen tungrodd nog för att förtjäna attributet »trög», men detta var ju något som 1809 års män livligt beklagade och ville råda bot på genom en mer eller mindre radikal representationsreform. Övriga relationer äro av mindre intresse. Riskens för »sammanblandning» av lagstiftning och jurisdiktion i form av riksdagens ingrepp i justitierevisionens agenda var sedan år 1772 eliminerad. Däremot kan i detta sammanhang nämnas, att Bjurbäck i konungens benådningsrätt ser en kontroll över den dömande makten värd att av honom bevaras även efter det att högsta domstolen avskaffats.

I st. 4 återkommer utskottet till det konstitutionella enhets- och mångfaldsproblem, som ängslat det så mycket i st. 2. Oron är nu så mycket starkare som stycke 3 så starkt urgerat de skilda konstitutionella krafternas olika uppgifter och eventuella övergrepp. Mot det mekaniska betraktelsesätt, som kommit till uttryck även i Silverstolpes tal om »statsmaskinen», reagerar Järta genom att framhålla, att en allmän kraft håller delarna samman. Den organiska statsuppfattningen skymtar och »historismen» tar också ut sin rätt gentemot naturrätten. En viss kontinuitet förefinns i Järtas utveckling och har även framhållits av flera auktorer, däribland Järta själv, då han 1832 säger, att han redan 1809 anat vad han sedan erfarit, nämligen att de abstrakta lärornas »användning till något folks konkreta samhällsförfattning skulle förvandla denna ifrån en levande organism till ett dött maskineri». Det heter i memorialet, att det icke är blott »av formers noggrant beräknade sammansättning, icke blott av konstitutionella maktens sorgfälligt vägda förhållanden, som en statsförfattnings värde och i följe därav dess framtida bestånd bero. Om i dessa särskilda former icke verkar en allmän kraft äro de och förbliva intet mer än tomma former, som ett yttre våld förr eller senare skall bryta. Om dessa emot varandra ställda konstitutionella makter icke sammanhållas, icke var för sig ledas och då styrkas av ett allmänt tanke-sätt, så skall under deras strider statsförfattningen förr eller senare upplösas.» Här talas visserligen icke såsom senare i Järtas produk-

tion om en »livskraft,» som håller samhällets delar samman, men å andra sidan förekommer även före 1809 jämförelser mellan politiska och sociala företeelser å ena sidan och animalt eller vegetativt liv å den andra. I ingresserna till regeringsformerna av både 1719 och 1720 talas med hänsyftning på konung och ständer om huru huvud och lemmar till en oskiljaktig kropp förknippats och förenats, och i Kepplerus' memorial av 1769 om odalmannaprivilegier framhäves nödvändigheten av hushållsträdets skötsel för hela hushållets väl. Vad Järta vill understryka är det helas betydelse för delarna och vice versa och till den ändan ordar han icke blott om en »allmän kraft» utan också om »styrkan av ett allmänt tankesätt» och kraften av »en yttrad nationalvilja». Tidigare har han talat om frihetskänslan som sammanhållande faktor. Det viktiga är att de alla tänkas som attribut till en svensk nation, som fortlever genom århundraden, organiserad genom en grundlag, som också tänkes fortleva. Utan att veta därom an knyter Järta till ett uttalande vid 1765—1766 års riksdag, där det heter att hela riksstyrelsen låge »allena uti grundlagen, uti vilken Svea samfund äger garantin för alla sina rättigheter, sin säkerhet och sitt bestånd och vilken därför icke kunde till dess grund och ställning förändras utan borde hållas med själva riket lika evig.»⁸ Vad Järta menar är att grundlagen skall uppbäras och stödas av en allmän opinion, som oavlåtligen bejakar dess bestämmelser eller också tänker ut nya för att häva dess brister. Sverige har just undgått en oktrojerad författning, men det blir en klen vinst, om ej vad ständerna stiftat oavlåtligen stiftas på nytt genom vad man med Renan må kalla ett plebiscit alla dagar. Grundlagen måste vara en autonom norm allt igenom, icke en heteronom. Såsom vi strax skola se, tänker sig memorialet liksom nyss återopade talare från 1766, att det är samma grundlag, som fortlever genom seklen. Genom att nationen oavlåtligen är å jour med de konstitutionella problemen och jämt uttänker lösningar på dem skall grundlagen få en prisvärd elasticitet och ej riskera att plötsligt sönderbrytas. »I stället att till skydd emot en blind och orättvis styrelse bereda den mäktigt återhållande kraften av en yttrad nationalvilja,» ha Sveriges forna lagstiftare, förklarar memorialet, »i förväg lagt förhatliga fjättrar på all styrelse,» fjättrar, som denna sedan brutit för att, icke längre bunden av lagar, som ingen medborgerlig anda livade, rycka till sig enväldet. Sedan har den fört detta välde till

⁸ Se Lagerroth a. a. s. 584.

ytterligheten av egensinniga beslut, mot vilka i sin ordning den individuella svenska kraften rest sig, om också först sedan en allmän nöd skapat ett allmänt tankesätt, som kunde högt yrka en förut blott hemligen önskad styrelseförändring. Hade den individuella kraften, så tillåta vi oss kommentera memorialet, haft möjlighet att under normala förhållanden göra sig gällande, skulle den ej behövt gripa till utomordentliga medel. Vad man reagerat mot har icke varit en stark regering utan, som A. G. Mörner i annat sammanhang uttryckt sig, en regering, som söker sitt stöd i undersåtarnas okunnighet. En hemlig opinion — så ter sig oppositionen mot Gustav IV Adolfs obskuranta kulturpolitik —, har blivit en offentlig opinion. Vilket arkiv av statsrättslig diskussion har ej den gustavianska censuren förkvävt i födelsen! Framdeles skall sådant ej få ske. Det är till det tillfälliga tankesättet från våren 1809, som Sverige kommer att stå i skuld för den friare författning, det är i begrepp att förvärva. Men värden och fullkommandet därav skall lämnas åt efterkommandes tankesätt, danat och förvarat av denna statsförfattning själv. Det är viktiga distinktioner, som ej kunnat i lag utformas, och som det därför blivit så mycket angelägnare att utforma i memorialet. Denna tanke på opinionens roll, heter det avslutningsvis, ligger till grund för utskottets hela arbete.

Det är här utskottet ägnar några ord åt dem, som önska radikala förändringar omedelbart. »Utskottet föreslår ej,» heter det, »stora och lysande förändringar i vår statsförfattnings åldriga grundformer» och låter därmed förstå, att Sveriges författning bevarat sin identitet så länge Sveriges rike existerat. Förändringarna, vare sig de företagits på revolutionär väg eller med bevarande av rättskontinuiteten, ha ej rubbat grundstommen. Inga förändringar ha nog heller syntts Järta så grundliga, så »lysande» som de, vilka han tydligen vill taga avstånd från, då han säger, att utskottet trott att »sådana former icke böra lättsinnigt omskapas, allra minst i de första stunderna av en återvunnen frihet under en då oundviklig söndring av tankesätt».

Vilka förslag Järta åsyftar kan det ej gärna vara tvivel om efter Karlboms undersökning. De befinna sig till vänster om den engelska linje, som 1809 års liberaler enligt Karlbom företråda, och representera i stället en fransk och i någon mån en amerikansk linje och gå tillbaka till den tid, då den amerikanska författningen var helt ny och den franska revolutionen var i full färd med att experimentera med demokratiska konstitutioner. Häradshövding Nordell — på

kungamördarnas yttersta vänsterflygel — utarbetade med 1791 års franska författning som mönster ett förslag, som benämndes »Projekt till regeringsform för en fri republik» och var baserat på en någa iakttagen boskillnad mellan »en lagstiftande och beskattande makt», bestående av nationens fullmäktige, utsedda av verkliga possessionater på land och i stad, »en verkställande makt», bestående av konungen såsom »rikets förste ämbetsman», sekunderad av ministrar, som han själv utsett, och en lagskipande makt, bestående av fredsdomare på landet och magistratspersoner i de små städerna, dvs. icke Stockholm. Förslaget har också en social syftning och en radikal sådan, i det alla privilegier äro avskaffade. Också här är det franska mönstret omisskännligt. Dess sociala ideologi härrör dock närmast från den engelsk-amerikanske författaren Thomas Paines Människans rättigheter.⁹ Det är dessa idéer, som gå igen våren 1809 i ett förslag av samme Nordell i en »Promemoria till rikens ständer», som är intressant icke minst därför att den, ehuru den uttrycker sig oriktigt, ger de doktrinära författningarna företrädet framför de historiska. »Principerna för en lycklig konstitution har slumplyckan uti England påhittat men erfarenheten och upplysningen utstakat i Amerika och Frankrike.»¹⁰ Förslaget står i nära samband med bondeståndets bekanta anlopp mot RF § 114. Också Rutger Maclean, den bekante samhällsreformatorn, bejaktar 1791 års franska författning och har dessutom engagerat sig för en omedelbar representationsreform till förmån för ofrälse possessionater.¹¹

Från dessa radikala reformförslag, för så vitt de hade amerikansk anknytning, hade redan Silverstolpe tagit avstånd genom förklaringen, att Sverige beklagligtvis icke som USA vore ett land att nyskapa. Mot de franska projekten synes memorialet vända sig genom vad det hävdar i fortsättningen av sina sist anförda ord. Det har trott, vad exemplet av Europas friaste stat — och därmed kan efter det Napoleon lagt sin tunga hand över Frankrike ej avses något annat land än England — även bevisar, att för »en nations allmänna rätt och medborgarnas personliga frihet och säkerhet intet stadigare värn finnes än dessa former — omgivna av seklers helgd och befästade av en allmän nationalkraft, som i dem verkar». Förgäves skall man häri söka finna ett belägg för den engelska linjen. Vad Sverige skall

⁹ Karlbom a.a. s. 108 ff.

¹⁰ Ibidem. s. 302 f.

¹¹ Se Sture Waller, Rutger Maclean och 1809—10 års riksdag, Fahlbeckska Stift:s skriftserie XXXIX.

hämta från England är ej några konstitutionella bestämmelser. I stället har det att därifrån lära sig respekt för det egna landets historiska traditioner på författningslivets område. Det är en veneration för det förgångna av annat slag än den ironiska, som kommer till uttryck i Silverstolpes ord om »det heliga gamla, med vilket fäderna bärgat sig underbart». En viss likhet föreligger otvivelaktigt med Edmund Burke, som i sina »Reflections on the French Revolution» av 1790 förebrått fransmännen att de uppförde sig som ett folk från i går, som slavar, som bryta sina bojor, medan engelsmännen, stolta över den ärorika frihetens stamtavla, som raden av deras rättighetsförklaringar alltifrån Henrik Beauclerc utgjorde, ständigt fordrat friheten som ett dyrbart fädernearv. Det är en aristokratisk syn på den konstitutionella friheten. Även denna har sina anor. Man ger också akt på memorialets ord om den allmänna nationalkraft, som verkar i de konstitutionella formerna. Nationen lever sitt liv i dem lika väl som i dagens opinioner. Denna nationalkraft är ingen mystifikation. Den har sin rot i tankefriheten och skapas i första hand genom tryckfrihet, denna tryckfrihet, som frihetstiden först infört i Sverige, de gustavianska regenterna successivt förkvävt, Thorild hänförd kämpat för såsom en av Gud stiftad grundlag och velat ha fastställd i regeringsformen och som Järta i sin ungdom engagerat sig för ej minst i den skrift om den franska monarkien, där han ironiskt föreslår, att de farliga anstalter som boktryckerierna utgjorde skulle förvandlas till regala verk.¹² Allt förgäves. I stället fann man ett mönster i den tryckfrihetsförordning, som det enväldiga danska konungadömet förunnat sina undersåtar.¹³ Genom RF § 86 blev Thorilds önskan uppfylld. Järta vet vad han talar om, då han låter utskottet som sin övertygelse uttala, att en sant medborgerlig anda icke skall saknas hos ett ursprungligen fritt och manligt folk, som åtnjuter en under grundlagens helgd skyddad tryckfrihet. Såsom förutsättningar för att en sann medborgerlig anda skall uppstå och hållas vid makt anger utskottet utom tryckfriheten det förhållandet att regeringsärendena offentligen behandlas och granskas, att allmänna och individuella rättigheter iakttagas av en utav nationalrepresentationen förordnad väktare över lagarnas efterlevnad av domare och ämbetsmän, och att dess fullmäktige, rikens ständer, äro i själva grundlagen kallade att å bestämda tider ovillkorligen sammankomma. Om den första förutsättningen kommer det

¹² Se Dixelius, Den unge Järta 1953. s. 252 ff.

¹³ Ibidem s. 102.

att talas i annat sammanhang. Om de två senare, tillsättningen av en av ständerna völd justitieombudsman och en fast periodicitet — vart femte år — för riksdagarna, skall här några ord sägas, ehuru de knappast passa in i utskottets disposition av sitt ämne för övrigt.

Justitieombudsmannen är en återupplivning av den av ständerna enligt 1766 års beslut tillsatte justitiekanslern. Efter sin lärda utredning av ämbetets genesis kommer Nils Alexanderson¹⁴ tillbaka till frihetstiden. Det är dubbleringen av två höga fiskalsämbeten — ett justitiekanslersämbete, som besättes av konungen, och ett justitieombudsämbete, som besättes av ständerna — som är det nya och som väcker gensaga i plena såsom ett onödigt slöseri med statens medel och arbetskrafter. En klar sak är att justitieombudsmannens ställning förändras i förhållande till förebilden från 1766 i och med att ständernas ställning blir en annan. För båda är dock gemensamt att de tillsätts av ständerna från riksdag till riksdag och att de ha att efterse, huru lagar och förordningar efterlevas. Ämbetets utomordentliga betydelse måste redan de ha insett, som vid 1765—66 års riksdag förklara, att ämbetet innebär »det yppersta förtroende, som ett fritt folk åt någon av sina ledamöter giva kan» och benämna honom »tribunus plebis».

En fast periodicitet för riksdagen förekommer i Sverige under Karl XI:s förmyndarregering och under frihetstiden. Vart tredje år skall riksdagen sammanträda, vad dock aldrig iakttagas under frihetstiden, i det att antingen ständerna själva enligt grundlagens medgivande bestämma annan tid för nästa riksdags sammankomst eller konungen utlyser urtima riksdag. Under gustaviansk tid har tiden för nästa riksdag oavslåtligen blivit föremål för tvist mellan konung och riksdag på så sätt att ständerna sökte framtvunga ny riksdag inom bestämd tid genom att blott för bestämd tid bevilja medel till statsverket, medan konungen lika regelbundet framtvingade medels beviljande på obestämd tid. 1789 fick detta tvång karaktär av en revolution i smått. När ständerna sammankallades av interimsgovernmenten omedelbart efter Gustav IV Adolfs detronisering, hade de icke varit samlade på nio år. Vad den fasta periodiciteten betydde, fast det blott blev vart femte år riksdagen måste sammanträda, framhöll A. G. Mörner, då han i plenum den 3 juni kontrasterade konstitutionella önskingar förr och nu. Förr begärde man riksdags återkomst, när tiden för bevillnings upphörande inträffat. Nu var den utsatt till en viss tid.

¹⁴ Se Sveriges Riksdag XVI s. 7 ff.

På de sista raderna i st. 4 visar utskottet från sig till plena ett förslag om en riksens ständers lag- och hushållsberedning, som framställt av en av dess mest framträdande ledamöter, A. G. Silverstolpe. Den motivering, han inför sitt plenum givit för densamma, utvecklar ytterligare vad hans vän Järta anfört i memorialet om den allmänna opinionens betydelse. Institutionen, vars namn får anses ge besked om dess uppgift, skulle genom det allmänna tankesättets oavbrutna upplysande bli en trollkraft till statsförfattningens upprätthållande och försäkring. Den föreslagna konstitutionen skulle ej kunna upprätthållas utan att förbättras, ty ehuru den i sanning kunde sägas vara ett konststycke i uträknad jämvikt vida överträffande de regeringsformer, Sverige dittills ägt, vore det fåkunnigt att ej inse, att den omöjliga kunnat ställas på de grunder, som verkligen försäkrade dess varaktighet. Och därtill hava orsakerna ej till ringaste del legat i skiljaktiga, egennyttiga viljor utan till största delen i en ännu alldeles oavhjälplig okunnighet om grunderna att följa och medlen att verkställa. Silverstolpe vann dock intet genom sin säraktion.¹⁵

Med st. 5 och 6 övergår memorialet till att fördela statsfunktionerna på statsorganen. Det kan ej gärna råda tvekan om vad det räknar som det ena och det andra, då det förklarar, att makten att styra tillkommer odelad konungen. Det är också klart vad utskottet vill markera med ordet »odelad». Det får sin särskilda relief, när det ses mot bakgrunden av bestämmelsen i st. 9, att makten att stifta lag tillhör riksens ständer *gemensamt* med konungen. Polemiskt vänder det sig omedelbart mot en myndighet, som under flydda tider tävlat med konungen och i viss mån även med ständerna om makten, därvid t.o.m. gjort anspråk på att anses som rikets verkliga suverän för att sedan underordnas växelvis konung och ständer och så till sist till synes helt utplånas, nämligen rådet. Utom under den karolinska tiden, då det kallats kungligt råd, har det burit den stolta titeln rikets råd. Nu återvänder det under titeln statsråd, ett ord, som förut endast kommit till användning under början av Karl XII:s regering, då det avsåg icke ett kollektiv av rådgivare utan de två rådgivare, som var för sig föredrogo ärendena inför konungen. Identiteten kan kanske anses tvivelaktig och kan ej bestämmas som om det vore fråga om en mänsklig individ. Rådgivarkallet är dock det bestående under alla växlingar av makt och titel. I stånden ville man emellertid, då utskottets förslag diskuterades, ej känna igen statsrådet som en ny

¹⁵ Se Adelsprotokollen 1809 2 juni s. 354 ff.

30 — *Statsvetenskaplig tidskrift* 1966: 5 N.F.

upplaga av det riksråd, som man 1789 — säkert till mångas sorg — sett försvinna, och detta på grund av den blygsamma roll, som det fått sig tillmätt, nämligen att reglera den psykologiska process hos konungen, som leder till en bestämd åsikt och ett bestämt beslut, utan att rådgivarna få möjlighet att bestämma beslutets innehåll och långt mindre ständerna möjlighet att i minsta utsträckning bestämma statsrådets sammansättning. Att utskottet ej ville återuppliva frihetstidens arrangemang framgår av den första meningen i st. 6: »konungens statsråd utgör icke en i hans styrelse deltagande Corps, tillsatt av riksens ständer» och motiveras på ett sätt, som visar förståelse både för Adolf Fredriks vantrevnad och för Gustav III:s beslut att störtå ständerväldet. »Utskottet har trott,» heter det, »att den styrande makten kunde säkrare bevakas genom andra medel än detta, som söndrade enheten och kraften av dess verksamhet och som varje stark regent därför skulle vara frestad att undanrödja». Lika oförtydligt tar det avstånd från gustaviansk ordning eller rättare oordning, då det säger, att konungens beslut enligt dess förslag »icke kunna förhastat fattas, icke bestämmas efter ensidiga underrättelser och råd av dolda personer utan ansvarighet». Det har funnit en medelväg, som ej behagade alla talare i plena. Lorenzo Hammarskiöld, som närmast fäste sig vid frånvaron av varje ständerinflytande vid statsrådets tillsättning, yttrade på riddarhuset den 3 juni, att »då konungen själv kunde utse sitt råd, han kunde besätta det allenast med sina favoriter och sitt hovfolk. Historien bar vittnesbörd om slika regenter, som, då de efterkommit grundlagens bokstav offentligen, drivit gäck med den (i hemlighet).» Det framfarna kunde lätt bli en profetia om framtiden. Och Staël von Holstein, som tog fasta på att kungen ej skulle votera tillsammans med sina rådgivare, gick i sin nitälskan om sparsamhet i förvaltningen och i sin ovilja mot aristokrati, vad på svenska hette ämbetsmannavälde, därhän att han yrkade, att statsrådet skulle slopas. Vartill skulle ett sådant tjäna, då konungen ej behövde fästa det minsta avseende vid dess råd. Och huru kunde man förövrigt föreskriva konungen, att han nödvändigt skulle hämta råd av vissa för detta ändamål utnämnda personer. Det fölle av sig själv att, om han funne nödigt, han toge dem av vem helst han funne äga den kunskap och skicklighet, att han kunde fästa avseende vid hans rådslag. I dessa delar önskade han, att det kunde bli vid den ordning, som dittills varit bruklig. Då den kontrasignerande statssekreteraren vore skyldig att vägra sin underskrift och nedlägga ämbetet, om konungen sökte överskrida

grundlagen, vore all möjlig kontroll iakttagen. Liknande synpunkter göra sig påmint i prästeståndet. Utskottet har, sammansatt som det var av män, som fått sin uppfostran i upplysningens århundrade, trott, att vettet som sådant var en makt att räkna med och att allmänhetens upplysta tankesätt under alla förhållanden skulle tränga fram till tronen. De ord, som Gustav Abraham Silverstolpe under nu refererade plenum fällde, när tryckfriheten var på tal, kunde gott ha yttrats av hans bror Axel Gabriel eller av någon annan inom den krets, som man brukar benämna 1809 års män. »Jag är övertygad», sade han, »att sanningens och förnuftets makt är oemotståndlig, när den ej kväves». Utskottet förklarar optimistiskt nog: »den oavbrutna vanan att höra råd, allvarligen och högtidligt givna, skall i en ung monarks sinne dana och i en mogen konungs stadga aktning för sanning och rätt.» Samma tilltro till betydelsen av råd, givna av ett flertal rådgivare, redan i och för sig får man tänka sig besjälade de danskar, som sökte mildra verkningarna av enväldet genom att ordna så, att konungen fattade sina beslut i det månghövdade Geheimekonseillet i stället för i sitt kabinett på föredragning av en enda minister. Geheimekonseil och kabinett ha alternerat i Danmark hela enväldet igenom ungefär som hela statskick växlat i Sverige. I Sverige tillkommo 1809 så viktiga — i Danmark obefintliga — moment som ansvar och offentlighet. Utskottet har icke förbisett denna åtskillnad utan omsorgsfullt urgerat dess betydelse. Konungen måste, heter det, »i alla mål låta sig upplysas av ett offentligt statsråd, vars ledamöter ställda under ansvarighet icke blott för deras yttrade rådslag utan även för deras tystnad, då de bort råda, måste själva sorgfälligt söka upplysningar för att bevara sitt liv, sin välfärd och sin heder».

Något skäl till nationell förhävelse gentemot vårt grannland å 1809 års mäns vägnar föreligger dock icke. Den form av ansvar, som i första hand lanseras av utskottet, är ansvarighet för avgivna råd, som en fransk kännare, Jean Clos,¹⁹ förklarar höra ministeransvarighetens barndom till. Och till det ansvar, som kommer närmast i ordningen, ansvar, knutet till kontrasignation, tyr sig utskottet endast som en sekundär ansvarighet, när den förenade kraften av rådgivarnas föreställningar, nationens genom tryckpressen yttrade tankesätt och av vissheten om kommande ständers ovilja — Gustav IV Adolf, som man närmast tänkte på, hade ju kunnat uppskjuta inkallelsen

¹⁹ Clos, De la responsabilité des ministres s. 4.

av riksdagen i det oändliga — ej förmår bryta en egenmäktig konungs våldsamma lynne. Därtill kommer, att den kontrasignerandes ansvar endast avser grundlagsvidriga beslut och ej beslutets sakliga innehåll såsom 1791 års franska konstitution bestämmer och som kanslirådet Bergstedt yrkat i sin kända kritik av Håkanssonska förslaget.¹⁷ Underdåniga föreställningar, hade denne förklarat, voro ej tillfyllest. Statsråden äro däremot ej, såsom en riddarhustalare uttrycker saken, skyldiga att nedlägga sina ämbeten, om kungen bryter sitt kontrakt. Det är dock med nämnda fragmentariska ansvar som Staël von Holstein och andra opponenter i plena förklarade sig nöjda. Den högsta formen av ansvar, som Jean Clos karakteriserar som »la responsabilité politique, consistant dans l'obligation pour les ministres de résigner leurs fonctions, dès qu'ils ne posséderont plus la confiance du Parlement», har man tagit avstånd från genom att ej falla tillbaka på den frihetstida tesen om statsråden såsom ständernas fullmäktige. Genomgående motiverades ju frihetstidens rådslicentieringar med att statsråden förverkat ständernas förtroende. För utskottet har konungens förtroende betytt mera. »Statsrådet är», förklarar det, »sammansatt av ämbetsmän, som konungen tillkallar och vilkas råd han hör icke blott av plikt utan även av förtroende.» Att statsråden räknas med bland de s.k. förtroendeämbetsmän, som konungen enligt en först efter 1756 års revolutionsförsök inaugurerad ordning kan avskeda, när han vill, har man glömt att i detta sammanhang framhålla.

Omedelbart efter sist anförda mening bestämmer utskottet hur statsrådet skall vara sammansatt. »Dessa ämbetsmän», heter det, »äro dels sådana, som under konungen närmast lägga hand vid regeringsärendena och följaktligen dela med honom hedern för det nyttiga, som sker, nesan och hatet för det skadliga, dels ock sådana, som utan detta livligare intresse i styrelsens anseende, bedöma hallt dess företag.» Härmed avser rimligen utskottet å ena sidan dem, som dess förslag till regeringsform benämner justitie- och utrikesministrar och vilkas specialuppgifter framgå av deras titlar samt de fyra statssekreterarna för resp. krigs-, kameral-, drätsel- och ecklesiastikärenden, och å andra sidan sex statsråd utan särskild kontakt med förvaltningen. Man skulle kunna tro, att utskottet därmed efterkom-

¹⁷ Bergstedts inlägga om den projecterade konstitution tryckt i 1809 års RF. Några aktstycken belysande dess tillkomst 1940 s. 81.

mit Johan Liljencrantz' reformförslag från 1780-talet,¹⁸ som gingo ut på att statssekreterarna skulle lyftas upp i riksråds ställning från att ha varit enbart »skrivare». Opåmint skulle de yrka på vad som gagnade riket och stånda ansvar inför ständerna; vetskapen om ansvar enligt förda protokoll skulle stimulera initiativet. Utskottet tar icke det anbefallda steget fullt ut, ty statssekreterarna äro i regel icke medlemmar av statsrådet i andra fall än då de föredraga sina egna specialärenden. Håkanssonska förslaget hade i detta fall träffat ett arrangemang, som med skäl anses skulle ha varit lyckligare. Ledamöterna av statsrådet skulle vara tolv. Fem av dem skulle bekläda statsministerämbeten, nämligen en justitieminister, en statsminister för utrikes ärenden, en för arméns ärenden, en för sjöväsendet samt en för inrikes civila ärenden. De innehade rikets högsta värdigheter. Övriga ledamöter, kallade statsråd, hade ingen speciell kontakt med förvaltningen, om ock vissa speciella kompetenskrav ställdes på dem. Man kan också konstatera en annan avvikelse från Liljencrantz' förslag. Denne hade framhållit vad vinst det vore för konungen att ha offentliga i stället för hemliga rådgivare. I förra fallet tillägnade folket alltid honom äran för det goda, som skedde, och ministrarna fingo lida skammen för det onda. Om kungen hade hemliga rådgivare, brukade oviljan ej stanna på dem utan vända sig tillika mot konungen själv. De medlemmar av statsrådet, som enligt utskottets förslag ha en uppgift som föredragande, få som vi sett med konungen dela hedern för det nyttiga som sker, nesan och hatet för det skadliga. Sådant står ej i överensstämmelse med RF § 3, som ju bjuder, att konungens majestät skall hållas i helgd och vördnad. Han skall vara höjd över allmänhetens kritik och ej ens stånda moraliskt ansvar för vad som sker. Statssekreterarnas underlägsna ställning blir knappast mindre av att statsrådsledamöterna överlag i sista meningen av st. 6 nämnas ministrar, medan i regeringsformen denna titel reserveras för två statsministrar. »Konungen blir», förklarar utskottet, »således både upplyst av och upplyst om sina ministrar.»

Efter det att utskottet sysslut med den styrande makten, kunde man med hänsyn till den uppräknade av statsorgan och statsfunktioner det företog i st. 3 vänta, att det skulle övergå till den lagstiftande makten. Så sker emellertid icke. Det har kommit underfund med att det finns fler funktioner än de tre, som det talar om i

¹⁸ Se Lagerroth, Det svenska statsrådets ansvarighet, Scandia 1939 s. 64 ff.

nämnda stycke, och det anser sig böra ge besked om vilka som skola utöva dem. Äldre statsrättslig spekulation kände vida fler jura majestatis än tre, och så väl den danska Kongeloven som det svenska enväldets planerade kungabalk¹⁰ uppräknade en hel rad sådana, alla tillerkända konungen, för att till sist förklara, att denne kunde göra allt vad han funne lämpligt för riket. Specificeringen blev under sådana förhållanden tämligen meningslös. »Riksdagsmannarätt» från 1740-talet kände också en rad »den högstrådande makten» tillhöriga »besynnerliga rättigheter», såsom att stifta lag, skipa lag, straffa, benåda, pålägga skatter, utse ämbetsmän, slå mynt, börja krig, men räknar från början med att de skola fördelas på olika ledamöter av »den högsta makten», det är staten, men till följd av den särskilda uppgift den ställt sig, nämligen att vederlägga principalatsläran, har den ingen anledning att närmare inlåta sig på deras fördelning. Utskottet har i sitt förslag till regeringsform åtskilliga s. a. s. husvilliga funktioner, som det fördelar på statsorganen men inlåter sig endast i fråga om två av dem på frågan om deras placering, nämligen krigs- och traktatsrätten och rätten att utse ämbetsmän. Silverstolpe åter hade i sin broschyr inordnat dessa båda jämte en rad andra befogenheter under »styrelseverket» och därutöver räknat med jus aggratiandi och jus nobilitandi som »vanliga jura majestatica».

Krigs- och traktatsrätten tillerkänner utskottet den styrande makten, dvs. konungen, utan att därför göra gällande, att den är en art av styrande. Huvudparten av st. 7 ägnar det åt rätten att börja krig, som konungen alltifrån landslagen fram till säkerhetsakten ej fått utöva utan folkets, i senare tider ständernas, samtycke, men nu skall tillkomma konungen ensam i statsrådets plenum. Erfarenheten har visat, att tidigare ordning varit skadlig eller gagnlös. Utskottet ger också klart besked om vad det är för en erfarenhet man haft, som föranleder avvikelser och en förnyad legalisering av det grundlagsbrott, vartill Gustav III gjorde sig skyldig, när han 1788 började krig med Ryssland, nämligen den svårlösta plikt-kollision, vari officerskåren ställdes 1788. Skulle den begå brott mot rikets grundlagar eller mot den militära lydningen? Utskottet finner det också hopplöst att söka skilja mellan anfalls- och försvarskrig och motiverar detta med utförliga resonemang, som vi här ej skola ge oss in på. Man kan dock finna det förhållandet att utskottet väl-

¹⁰ Denna är tryckt i Sjögren, Förarbeten till 1734 års lag IV.

villigt nog rubricerar »det ännu fortfarande olyckliga krig, vari vår forne konungs självrådiga personlighet störtat oss såsom ett av formerna att döma honom påtvingat försvarskrig». Han hade dock själv, kan man invända, i förbund med Ryssland börjat det krig mot Napoleon, vari Sverige ännu befann sig. En annan sak är att Napoleon i Tilsit lyckades förvandla vår bundsförvant till vår fiende. Utskottet finner en garanti mot missbruk av rätten att börja krig däri, att hela statsrådet skall höras, innan konungen får börja det, och att ständerna måste sammankallas, innan det kreditiv, som står till kungens förfogande, får lyftas. Till den garanti att riksens ständer äro »allena beskattande» återkomma vi i det följande. Viktigast i ifrågavarande fall är att man, när man avviker från äldre svensk ordning, icke faller tillbaka på Montesquieu, som ansett att rätten att börja krig ingår i den styrande funktionen. Däremot räknas rätten att sluta fred som en given konsekvens av rätten att börja krig. Båda böra liksom rätten att sluta förbund ankomma på den styrande maktens, dvs. det styrande statsorganets, enhet och verksamhet.

»Ibland de första villkoren för en styrelses förmåga att verka kraftfullt och likstämmt till sammanbundna ändamål är» enligt st. 8 »makten att kunna till- och avsätta de ämbetsmän, som i styrelsens verksamhet förnämligast böra deltaga.» Nämnade funktion räknas således lika litet som rätten att börja krig som en ingrediens i den styrande makten. Man ger akt på adverbet »förnämligast». Det är endast fråga om de högsta ämbetsmännen, de s.k. förtroendeämbetsmännen, vilkas proveniens är att söka tillbaka till 1756. Att denna rätt diskuteras i memorialet har sin grund däri att en grupp av höga ämbetsmän, som man gärna ville föruttrycka trygghet i ämbetets utövning, tillhöra nämnda krets. Utskottet har ett vidlyftigt resonemang till försvar för att landshövdingarna förbli avsättliga, som med hänsyn till ämnets ringa intresse här kan lämnas å sido. Man bör dock lägga märke till de skäl, för vilka de kunna domstolsvägen skiljas från sina ämbeten: bevisliga brott eller bevislig försumlighet. De ha en viss betydelse för tolkningen av RF § 106 och § 107.

I st. 9 och 10 går utskottet äntligen över till lagstiftningsfunktionen. Sekreteraren, som enligt traditionen skulle ha nedskrivit memorialet på en natt, har tydligen hunnit bli trött, ty dispositionen är från och med dessa stycken ej riktigt god och stilen ej mera så glänsande som förut. Den kompetensbestämmelse, som inleder st. 9 är dock klar och lämnar ej läsaren i ovisshet om vad som är funktion

och vad organ, i det att den förkunnar: »makten att stifta, ändra, upphäva och förklara lagar i deras egentliga bemärkelse tillhör, liksom tillförne, rikens ständer gemensamt med konungen.» Men sedan går utskottet oförmedlat och otåligt över till grundlagsstiftning, som ju dock är en funktion sui generis och knappast utgör ett led i jämviktssystemet utan avser sättet hur man åstadkommer och vidmakthåller detta. I st. 10 ger utskottet utan att avse sådant en bestämning av vad egentlig lag är genom en division, som dock ej är uttömmande, för att sedan övergå till ekonomisk lagstiftning, som tydligt är vad utskottet redan stämplat som lagstiftning i oegentlig bemärkelse. Den söker och finner sitt organ liksom rätten att börja krig, om också placeringen ej är varaktig och betryggande. I st. 11 övergår memorialet till frågan om representationens sammansättning, som det dock visar från sig för att så i st. 12 ägna sin uppmärksamhet, men helt kort, åt en funktion, som man kan tycka är väl så betydelsefull som någon av de tre funktioner, det talar om eller förutsätter i st. 3, nämligen beskattningen. Först genom den är det nämligen som ett balanssystem kommer till stånd, som gör skäl för namnet. Det är, som om memorialets författare tänkt på de olika etapper, i vilka det karolinska enväldet infördes. Det får med alla funktioner, som därvid voro på tal, om också ordningsföljden ej är densamma. 1680 hade ständerna förklarat konungen vara obunden av den viktigaste av tidens fundamentallagar, regeringsformen. 1682 hade de tillerkänt konungen fri bestämmanderätt över den ekonomiska lagstiftningen och beträffande stiftandet av allmän lag karakteriserat sin medbestämmanderätt med så servila fraser, att konungen kunde tro sig ha kommit i besittning av lagstiftningen överhuvud. 1689 och 1693 hade de givit konungen eventualbevillningar med så generös hand, att eftervärlden ibland trott att de innebure en uppgivelse av beskattningsrätten som sådan. Vi framhålla detta för att läsaren skall förstå, huru trogna mot traditionen 1809 års grundlagstiftare är även vid dispositionen av sitt ämne. I denna kommentar skola vi börja med den lagstiftning, varåt regeringsformen ägnat §§ 87 och 88, och därefter övergå till den, som är föremål för behandling, i § 89, för att sedan ägna oss åt den i §§ 81—85 avhandlade grundlagsstiftningsrätten. Därefter gripa vi oss an med beskattningsmakten i st. 12 och de konsekvenser den får för maktdelningsystemet som helhet. St. 11, vari utskottet skjuter representationsproblemet på framtiden gå vi förbi.

Som vi sett, lämnar utskottet lagstiftning i egentlig mening åt

ständer och konung på ett sådant sätt, att ingen tvekan kan råda om vad det avser, då det i st. 3 talar om en lagstiftande makt. Att det förenar båda organen med ett »gemensamt med» och ej med ett »och» har intet att betyda. Det är ett oegentligt talesätt, när en 1809 års man som A. G. Silverstolpe benämner rikens ständer »den lagstiftande kåren». Att rikens ständer nämnas först är blott ett vittnesbörd om en viss otålighet hos lagstiftaren att få ständerna insatta på deras forna plats. Tidsadverbet »tillföre» visar att det är i Sveriges förgångna och ej i någon modedoktrin man har att finna ursprunget till den jämna maktindelningen mellan kung och ständer. Man tar bestämt avstånd från den § i säkerhetsakten, som berövade ständerna varje initiativ vid riksdagarna. Längre tillbaka behövde man dock ej gå än till regeringsformen av 1772, som jämställt de två parterna vid lagstiftningen. Dessförinnan ha grundlagsbestämmelserna om lags stiftande varit skiftande, men aldrig har någon av de två omedelbara statsmakterna varit helt utesluten från lagstiftningsmakten, ej ens under den karolinska tiden. Laginitiativ hade konungen alltid varit i full besittning av. Montesquieu, som fränkänner konungen en sådan rätt, kan i fråga om lagstiftningsrättens utportionering ej ha varit impulsgivare. Initiativrätt i lagfrågor hade ständerna hela tiden mellan 1719 och 1789 men dessförinnan endast sporadiskt. Märkligt nog förekommer exempel därpå 1686.²⁰ På gränsen till laginitiativ stå dock de allmänna besvären, som förekomma sedan riksdagens äldsta tider. Veto har folkmakten aldrig helt saknat. Konungen innehade sådant t.o.m. under frihetstiden, så vitt man blott håller sig till regeringsformerna. Men genom konungens löfte i konungaförsäkringarna att alltid instämma med rikens ständer såsom maktägande nu och framdeles att göra sådana beslut, stadgar och förordningar om sig och riket, som de prövade tjänliga till det allmänna bästa, suspenderades rätten för den ene kungen efter den andre. Utan att han avgav sådant löfte blev också den engelske konungens absoluta veto obsolet beroende på att han aldrig brukade det. Förgäves sökte rojalisterna vid 1755—56 års riksdag till konungens förmån pressa ordet »instämma». Detta ord fordrade samråd, ty att utan övervägande, utan samråd antaga lag hette »lyda» men icke »instämma». Från auktoritativt håll förklarades det ha sin förklaring enbart i lagstiftningens olust att gentemot överheten använda imperativa uttryck.²¹ Konungen kan dock sägas ha

²⁰ Se Grauers i Sveriges riksdag IV s. 224 .

²¹ Se Lagerroth, Frihetstidens förf. s. 476 ff.

tagit skadan igen, ty de provisoriska lagar, som han i kraft av RF § 4 utfärdade, hunno i regel ej få den bekräftelse av ständerna, som samma § fordrade för att de skulle få karaktär av allmän lag. De blevo för obestämd tid gällande utan ständernas accept. Dessas veto blev oanvänt på ett sätt, som påminner om det sätt, varpå den engelska konungen förlorade sitt.

Den bestämning, som utskottet ger av den allmänna lagens begrepp, avviker på så sätt från den, som lämnas i RF § 87 att processrätt kommer med vid sidan av civil- och kriminallag under rubriken lag om rättegångssättet, medan nämnda § tydligen menar att processrätten ingår i de första slagen av lag. Däremot tager utskottet icke med kyrkorätt, som RF § 87 koordinerar med civil- och kriminallag. När utskottet uppräknar de olika slagen av lag, är det för att avvisa tanken att det skulle yttra sig om dessas förbättring. Detta tillkomme ett lagutskott. Den ekonomiska lagens art bestämmes endast indirekt genom utskottets motivering för att konungen bör ha den om hand. Den styrande maktens upphöjning över små intressen är nödvändig för att bringa varje särskild del av ett sammansatt hushållningssystem till överensstämmelse med de övriga delarna och med det hela. Den ekonomiska lagen ingår dock icke i kraft av sin natur i den styrande funktionen utan måste uttryckligen föras över på den styrande maktens gebit. Ständerna ha dock petitionsrätt i dylika ärenden, blott de därvid se till att den lagstiftande makten ej gör intrång i den styrande maktens verkställighetsåtgärder. Där stöta vi åter på den oegentligheten att konungen ju själv är ledamot i den lagstiftande makten. Intet hindrar ju dock, att den andra ledamoten, riksens ständer, skulle kunna frestas att på egen hand göra sig skyldig till övergrepp. Den möjlighet för överflyttning av ekonomisk lag till det för konung och ständer gemensamma gebitet, som § 89 in fine erbjuder, vidröres ej i memorialet. En olägenhet med en sådan överflyttning är dock att det materiella lagbegrepp, varmed regeringsformen räknar, förryckes i riktning mot ett formellt lagbegrepp.

De regler för grundlagsstiftning, som utskottet anbefaller, äro i huvudsak desamma, som 1766 stadgades för ändring av frihetstidens statsskick. Intet sådant förslag får avgöras vid den riksdag, då förslaget väckts utan först vid nästföljande riksmöte. Motiven för detta arrangemang är dock olika 1766 och 1809. Frihetstidens författning var till sina principer orubblig. Endast förbättringar av densamma fingo äga rum dvs. sådana ändringar, som gävo dess principer kon-

sekventare utformning. Det är för en sådan förbättring bestämda regler fastställas i särskild lag 1766. Tills dessa regler hunnit iakttagas skulle författningen förbli orubbad i stort och smått. Man fick ej som dittills tumma på den, när frestelsen kom på. Grundlagens helgd står i förgrunden. 1809 hade man hunnit bli grundligt desillusionerad i fråga om möjligheterna att åstadkomma ett statsskick, som ens i sina principer är fullkomligt och såsom sådant möjligt att ändra endast i sina mera perifera moment. Sverige hade under de sista årtiondena hunnit förbruka ytterligare två författningar — av åren 1772 och 1789 — av vilka den sista pretenterade att få bli orubbad även till bokstaven. Men man hade icke kunnat trivas med någondera. Och Frankrike, som 1791 först av alla europeiska länder efter Sverige slagit in på den skrivna författningens väg, hade sett den ena författningen avlösa den andra med blott ett par års mellanrum för att till sist hamna i en militärdiktatur. Det är i synnerhet A. G. Silverstolpe, som i en broschyr med den betecknande titeln »Vad synes allmänna opinionen önska till en nu möjlig förbättring av den svenska statsförfattningen» är inne på denna relativismens linje.²² Man får, synes han mena, icke låta det bästa bli fiende till det näst bästa. Sverige är icke som Amerikas förenta stater en stat att nyskapa utan en stat att reformera. Man måste räkna med icke blott vad en upplyst opinion inser vara den ideala statsförfattningen utan och än mer med vad den allmänna opinionen är ense om och därför är möjligt att bringa till stånd. Ty därom är Silverstolpe ense med Järta, sådan denne tidigare framträtt i memorialet, att en statsförfattning måste uppbäras av den allmänna opinionen. Om konstitutionen blir i mer eller mindre grad ett uttryck för denna, blir den så god den enligt folkets upplysningsgrad kan bliva, mottages genast med en förkänsla av dess bestånd och, om tillika i densamma förvaras mediet att i mån av stigande upplysning förbättra den, skall den själv, ehuru småningom, närma sig till förnuftets ovägerliga stadganden för samhällets välfärd. Det viktigaste eller i varje fall mest fruktbringande yrkande, Silverstolpe har beträffande den nya regeringsformens innehåll, blir därför att i densamma må finnas utstakat ett sätt till dess förbättring i mån av allmänna upplysningens inflytelse på opinionen, men att detta sätt bör genom formaliteterna så försvåras, att förändringarna ej må kunna föregå opinionen och dymedelst upplösa statsmaskinen. 1809 års RF ter sig därför, som Brusewitz

²² Tryckt i 1809 års RF Några aktstycken 1940.

så starkt urgerar, som ett provisorium, vad dock icke innebär att man tänkt att den inom kort skulle avlösas av en ny regeringsform med ett helt nytt innehåll. Om den själv öppnar möjligheter för sin förändring i båda principer och detaljer, så kan den bevara sin formella identitet intill tidernas ända.

När det gällde att finna de formaliteter, som skulle garantera att författningen ej ändrades så brådstörtat att den allmänna opinionen ej hunnit vinnas för ändringen, gav sig de som stadgades redan 1766 nästan av sig själva. Visserligen hade både USA:s författning av 1789 och Frankrikes författning av 1791 utförliga bestämmelser om grundlagsändring, men de voro för den förra statens vidkommande med hänsyn till dess karaktär av förbundsstat alltför invecklade och vad beträffar den senare alltför tidsödande och tillerkände konungen blott ett suspensivt veto. I allo kunde man dock ej följa förebilden från 1766. Först och främst måste konungen få ha ett ord med i laget både genom initiativ och veto. Grundlagsstiftningen var ju en art av lagstiftning, vad utskottet ju låtit förstå redan genom den placering, som det givit sin motivering för dess utformning, och i den lagstiftande makten hade ju konungen del. Frihetstiden igenom hade ju rojalisterna yrkat att konungen skulle ha veto, när det gällde grundlagsändringar, alldenstund både regeringsform och konungaförsäkran voro att betrakta som kontrakt mellan konung och ständer. Och helt utan representanter för läran om ett härskarfördrag var ju, som vi sett,²³ riddarhuset icke i juni 1809. Man kan också tänka på att Montesquieu motiverat det kungliga vetot därmed att därförutan konungens prerogativ kunde kränkas, en motivering, som har mening endast ifråga om grundlagsstiftning och icke ens all sådan. Men dessutom har man hittat på en ny garanti, som avser initiativet, som frånkännes den enskilde riksdagsledamoten och inom riksdagen reserveras för konstitutionsutskottet, som därmed för många talare i plena tycktes bli ett slags tredje statsmakt, en »mellanmakt» mellan konung och ständer. Enskild riksdagsman är fördenskull ej dömd till passivitet. Han kan inlämna ett förslag till grundlagsändring till nämnda utskott, men vill detta ej göra förslaget till sitt, når det aldrig fram till plena. Därmed torde nog vara sagt till kommentering av utskottets kommentar till RF § 81. Det är på tiden att det själv får ordet. »Utskottet», heter det, »som föreser, att den grundlag, riksens ständer nu komma att fastställa, icke kan

²³ Se ovan s. 19.

bliva fullkomlig, har velat öppna en möjlighet att förbättra den, när ett mer än tillfälligt allmänt tankesätt därom hunnit stadgas. Denna möjlighet borde likväl vara omgiven av försvårande formaliteter, nödvändiga för att avhålla icke nog betänkta försök och att förekomma förhastade beslut. Utskottet har därför funnit, att inga individuella meningar i ämnen av denna vikt borde hos riksens ständers plena väckas utan endast kunna där framställas godkände och utvecklade av det utskott, som riksens ständer vid varje riksdag skulle förordna att granska grundlagarna och anmärka statsförfattningens brister. Och på det icke under något tillstånd av våld eller folkyrsla en statsförändring må kunna med sken av laglighet genomdrivas har utskottet fastställt den grundsats att varje sådan föreslagen förändring icke förr än å den nästföljande riksdagen skall kunna antagas». Man kan mot utskottets kommentar dock invända, att den ej omnämner, att ständerna vid det definitiva grundlagsbeslutet liksom enligt 1766 års arrangemang skola vara eniga inbördes, vare sig förslaget utgått från konungen eller konstitutionsutskottet. Man kan också finna det egendomligt, att utskottet ej kommenterar sitt förslag till lydelse av § 83, enligt vilket ingen för framtiden gällande förklaring av grundlagarna må stadgas utom på det sätt, som enligt föregående tvenne paragrafer — § 82 ger en sammanfattning av den långa § 81 — vid ändringar i dem iakttagas bör. Efter deras ordalydelse skola de i varje särskilt fall tillämpas. Dessa bestämmelser te sig dock som omedelbara konsekvenser av § 81. När regeringsformen blivit så elastisk, att vilken ändring som helst, den må vara stor eller liten, avse princip eller detalj, kan bringas till stånd inom rimlig tid, bör frestelsen vara mindre att in casu komma ifrån den på så att säga deduktiv väg genom en logisk förklaring av vad ifrågavarande § innebär. Man måste ge sig till tåls, tills tiden är inne för ändring och under tiden hålla sig till paragrafens ordalydelse.

St.12 ger en kommentar till den § i regeringsformen, som får sägas vara den ryktbaraste av alla, § 57, som lyder: Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksens ständer allena vid allmän riksdag. Kommentaren är dock mycket kort, vilket kan synas så mycket egendomligare som § 57 står som portalfigur för den längsta paragrafserien i regeringsformen, den som börjar med § 57 och slutar med § 80 och helt är ägnad åt finansmakten. Ännu egendomligare är att beskattningsmakten ej omnämnes vid mönstringen av statsorgan och statsfunktioner i st. 3, trots den står upptagen i Järtas PM för utskottets arbete som huvudrubrik vid sidan

av de i st. 3 upptagna »makterna» och »controll». Det verkar, som om sekreteraren glömt bort den och så, när han till sist erinrat sig densamma, kastat in den oförmedlat i framställningen alldeles som käringen, som kastade jätten efter brödet i ugnen. Egendomligt nog låter utskottet icke ständernas beskattningsrätt stadgas, såsom skett med konungens styrande makt och konungens och ständernas gemensamma lagstiftningsmakt. Den förutsättes vara given. »Svenska folkets rättighet att genom rikets ständer sig självt beskatta har av utskottet blivit sorgfälligt iakttagen», heter det. Man har härvid förfarit i analogi med § 57, som förutsätter att folkets beskattningsrätt är urgammal för att icke säga hemmahörande i naturrätten. Om det senare påståendet är vågat, så är det förra uppenbart oriktigt, om det vill hävda, att rikens ständer alltid haft beskattningsrätten om hand. Långt in i nyare tiden utövades den av provinsförsamlingar. Belysande är härvid, att konungen i sin försäkran av 1611 § 7 lovar att icke göra någon lag utan ständernas samtycke, medan han, när det gäller pålagor och utskrivningar, hänvisar till »deras samtycke som vederbör». Vad man velat reagera mot är mom. 5 i FSA av 1789, som tillerkänner svenska folket en ostridig rätt att vad beträffar skatter med konungen rådslå och överenskomma. Med hänvisning till denna § har också Gustaf IV Adolf antytt möjligheten att han, för att rädda sig ur finansiellt bryderi, kunde rådgöra med häradsförsamlingar i stället för med ständerna, mot vilket en av hans rådgivare riktigt nog invände, att i så fall kunde en enda menighet genom sitt avslag upphäva alla de andras bifall.²⁴ Det »allena», som finnes i § 57 — »riksens ständer allena vid allmän riksdag» — och vållat uttolkarna så mycket huvudbry — är det ett adverbial, som avser »allmän riksdag» eller ett adjektiv, som avser »riksens ständer»? — blir intet problem för den, som läser memorialet. Det talar ju, som vi sett, i st. 7 om »riksens allena beskattande ständer». Därtill kommer, att Silverstolpe i sin broschyr omnämner ständerna såsom »ensamme landets beskattare» och att Järta i sin PM under rubriken »makten att beskatta» ställer frågan: tillkommer den ovillkorligen rikens ständer allena, och besvarar den med ja. Detta betyder naturligtvis mycket för hela maktindelningssystemet, varom mera i det följande. Det verkar dock, som om Järta icke insett detta, då han som motiv för vad han uttalat i första meningen förklarar i den följande »det är denna självbeskattningsmakt, som upprätt-

²⁴ Se Sten Carlsson, Gustaf IV Adolfs fall s. 127.

håller och befäster nationalrepräsentationen.» Beskattningsrätten betyder här intet i och för sig utan får sin betydelse i och med att den ger ständerna ryggrad, när de utöva andra funktioner, som i och för sig te sig viktigare. Vad Järta i det följande säger kunde synas få något av den heliga eld, som man väntar sig, när det gäller en det svenska folkets urgamla rättighet. »Beskattningsrättens vårdande», så lyder slutmeningen i st. 12, »är följaktligen icke blott för nationens välstånd utan även för dess frihet av yttersta vikt.» Ordet »följaktligen» verkar dock störande.

Avgörande för hela maktdelningssystemet blir att beskattningsmakten räknas som en självständig statsfunktion skild från lagstiftningen. Montesquieu åter hade räknat den som en art av lagstiftning men avskilt den från vanlig lagstiftning, såsom en särart av så stor betydelse att kungen vid dess utövning saknade sitt sedvanliga veto. Han hade blott att ge sitt samtycke eller »consentiment», vilket väl måste betyda att han var skyldig att ge ett sådant, ty i annat fall hade han ju ett veto. Man tänker ofrivilligt på den frihetstida konungens skyldighet att alltid instämma med rikets maktägande ständer. Någon betydelse för Montesquieus maktdelningssystem får hans särskiljande av beskattningsmakten icke. Det är och förblir ett tremaktssystem. En helt annan betydelse för systembyggnaden i Sverige 1809 får högkomsten av beskattningsmakten i st. 12 av memorialet och dess placering i regeringsformen. Man hamnar i ett fyrmaktssystem på trots av innehållet i st. 3, som ger en falsk bild av vad utskottet i övrigt har att säga i sitt memorial och ännu mer av vad regeringsformen fastställer. Först genom fyrmaktsschemat kommer en verklig balans till stånd. Enligt st. 3 stå mot $1\frac{1}{2}$ funktion för konungen $\frac{1}{2}$ funktion för ständerna. Enligt fyrmaktsschemat får vardera av medtävlarna $1\frac{1}{2}$ funktion, konungen styrande makten och halva lagstiftningsmakten, ständerna hela beskattningsmakten och halva lagstiftningsmakten. Bättre än Järta i memorialet har Adlerbeth på riddarhuset den 3 juni tecknat systemet i ord, som applåderades och enligt adelns beslut särskilt befordrades till trycket. Säkerheten bevaras bäst, förklarade han, »då den lagstiftande makten tillhör nationen och dess regering gemensamt, lagskipande (dvs. den dömande) makten vissa kårer, som varken av nationen eller dess regering böra lida impositioner, den exekutiva (dvs. den styrande) odelt innehaves av regenten och den beskattade odelt av folket.» Att detta under förutsättning att styrande och beskattande makt äro likvärdiga, ger

god balans har jag förut uttalat. Beaktas bör ytterligare, att den styrande makten till stor del blir maktlös, om den ej får bistånd av den beskattande och å andra sidan kan den beskattande makten ej genomdriva en regeringsåtgärd blott genom sin villighet att finansiera den. Det förra fallet exemplifieras av utskottet självt i st. 7 på tal om trygghet för att den styrande makten ej lättsinnigt kastar riket ut i ett krig. Det senare blir det svårare att finna belägg för. Det får dock sägas, att Silverstolpe ej blev bönhörd helt och hållet, då han i sin broschyr yrkar, att ständerna, ensamma landets beskattare, äga att bestämma beskattningens varjehande ändamål under fredstid, för så vitt han därmed avser att ständerna kunna framtvunga varje utgift, de vilja bekosta. Däremot måste, icke blott enligt regeringsformens bestämmelser utan även enligt fyrmaktssystemets principer, ständerna kunna fordra icke blott besked om statsverkets tillstånd utan ock att bevillningarna ej användas till andra ändamål än dem, för vilkas finansiering konungen begärt anslag och som de själva godkänt såsom befogade.

Vi äro därmed inne på statsregleringens gebit men kunna i fråga om den endast konstatera, att utskottet icke nämner den med ett ord. Det kan ju försvaras därmed, att den ej är en självständig funktion utan en omedelbar konsekvens av beskattningsmakten. Ständerna bevilja icke »i blindan», såsom biskop Serenius, en av mösspartiets toppfigurer, uttryckte sig, utan till bestämda ändamål. Montesquieu har ej ett ord till ledning. Varje tanke på utländskt lån vad beträffar beskattningsmakten som helhet har regeringsformens författare avvisat genom att i § 57 beteckna svenska folkets rätt att sig beskatta såsom urgammal. Lika gammal var ej statsregleringsrätten. I betydelsen av en rätt för riksdagens plena att bestämma de e.o. skatternas eller bevillningarnas höjd icke efter folkets förmåga att bära dem utan efter ett väl styrkt vitsord om deras behövlighet, har den framgått som resultat av det yngre mösspartiets kamp mot sekretessen, förkroppsligad i sekreta utskottet, varifrån bönderna voro uteslutna. Nils Bergsten yttrar härom i slutraderna av sin avhandling om Bevillningsutskott vid frihetstidens riksdagar, att »de synpunkter, som vid frihetstidens slut gjorde sig gällande i fråga om sättet för bevillningens reglerande vid riksdagen, äro desamma, som sedermera kommit till uttryck i våra nuvarande grundlagar». Vi erinra oss nämligen, hurusom i RO § 39 är stadgat, att statsutskottet skall för riksdagen uppgiva stats- och riksgäldsverkens tillstånd samt föreslå vad till fyllandet av deras behov erfordras, sedan nödiga

indragningar och besparingar blivit iakttagna, ävensom uppgiva huru mycket bör genom bevillningar utgöras. Och enligt § 40 ålåg det bevillningsutskottet att bereda alla frågor rörande bevillningsgrunderna men att först sedan statsverkets behov blivit utredda och betstämda föreslå sättet för bevillningens ökande eller minskande och i samband därmed till riksdagen avgiva förslag till bevillningsstadgar. Men nämnda §§ gå tillbaka på nästan likalydande §§ i 1810 års RO, som i sin ordning äro anpassade efter §§ 58 och 59 i 1809 års RF : »vid varje riksdag låte konungen uppvisa statsverkets tillstånd till alla dess delar, till inkomster och utgifter, fordringar och skulder för det statsutskott, som rikets ständer utvälja.» Och den senare lyder: »efter rikets och statsverkets tillstånd och behov låte konungen till utskottets överläggning framställa vad staten kan tarva utöver de ordinarie inkomster och vilka behov genom bevillningar böra fyllas.» Konstitutionsutskottets tystnad i dessa stycken må således ej tydas som om det ville förtiga, att Sverige lånat bestämmelser från främmande författning eller någon lärd auktor. »Det är», säger Bergsten, »en lång historisk utveckling, som ligger bakom dessa stadganden».

I st. 13 övergår memorialet till att tala om den dömande makt, som den i st. 3 presenterat som en tredje statsmakt. Vad det har att säga om den i och för sig är mycket kort och inskränker sig till den första meningen av stycket. »Utskottet har funnit,» heter det, »att konungens domsrätt borde utövas av en konungens högsta domstol, varuti ledamöterna skulle bliva ständiga ämbetsmän och för att vara självständiga, icke kunna av konungen avsättas.» Lika litet som RF § 57 stadgar en ständernas beskattningsmakt stadgar RF § 17 en konungens domsrätt, som endast frihetstiden vägrat att erkänna såsom den högsta. Den förutsattes vara gammal och känd. Urgammal är den dock icke. Den leder sina anor tillbaka till landslagen men knappast heller längre. Med hänsyn till maktdelningsprincipen får kungen, som ju utgör den styrande makten, dock ej behålla den. Ännu enligt 1772 års RF hade konungen utövat den i riksrådets krets efter omröstande, varvid konungen, såsom under frihetstiden även i andra ärenden, haft två röster och utslagsröst. Undan riksrådets debâcle 1789 hade justitierevisionen räddats genom förklaringen i FSA mom. 2 att alla justitierevisionssaker avgöras i högsta domstolen, vari konungen har två röster. Dock tillsattes de s.k. justitieråden endast på förordnande. För att maktdelningsprincipen skall kunna genomföras avstår kungen även 1809 från att i egen person utöva högsta domsmakten, vartill i samma syfte, som vi sett, lägges att justitie-

råden ej äro avsättliga som andra höga ämbetsmän. Maktskillnaden är dock, som vi redan sett under st. 3, ej konsekvent genomförd. Förutom det att konungen ju bevarar sina två röster, så är justitiestatsministern alltid ledamot av högsta domstolen. Övriga avvikelser skola här ej rekapituleras.

Kravet på att, såsom det heter i st. 9, högsta domaremakten ej blir självhärskande över lagarna tillgodoses genom den kontroll över den, som utövas av myndigheter, som nu böra bli beaktade som led i en förut av utskottet ej ihågkommen femte statsmakt, kontrollmakten, till vilken vi härmed övergå. Vad memorialet har att säga därom är dock icke mycket. Man skulle kunna säga, att det inskränker sig till en viss kontroll över just högsta domstolen. Men då det i föregående stycken ett par gånger om talats om statsrådets ansvar, kan det anses tillåtet att här också tala om detta ansvar och det så mycket mera, som justitieråds ansvar icke mindre än statsråds härstammar från det ansvar, som under frihetstiden åvilade riksrådet i dess helhet. Om vi icke tillåte oss en sådan avvikelse från memorialet, skulle icke bilden av 1809 års maktdelningsystem bli fullständig. Vad vi annars gått förbi i regeringsformen, därför att utskottsmemorialet gått det förbi, är mindre betydelsefulla ting.

Vad riksråden under frihetstiden stodo till ansvar för var råd, som givits konungen och förts till protokoll. Principen att konungen icke kan fela mot riket, när han styr det med råds råde, har ofta uttalats. Ansvar var genomgående av juridisk, närmare bestämt straffrättslig natur och avsåg brott mot så väl grundlag och allmän lag som mot rikets sannfärdiga nytta, *salus publica*. Det gängse slagordet att rikens råd voro rikens ständers fullmäktige har ej satt spår i någon lagtext. Då man ändock handlade därefter, så att rådsuppsättningen växlade med partiväxlingen i riksdagen, blev följderna att man måste söka sak med rådsherrarna, när man ville bliva dem kvitt. Det parlamentariska ansvaret måste utkrävas under juridiska former. Förslag framställdes att legalisera parlamentarismen, så att rådsämbetena skulle tillsättas från riksdag till riksdag och domstolsförfarande äga rum endast i de fall då riksråden verkligen begått lagbrott, varvid de skulle stå till ansvar för en riksrätt av oberoende ämbetsmän. Men förslagen hade ännu ej fått några resultat, när frihetstidens saga var all. Tanken är emellertid konsekvent genomförd i det förslag till regeringsform, som något av de sista åren av Gustav III:s regering utarbetats av kanslirådet von Engeström och anses representera de åsikter, som den mot kungen fientliga adelsoppositionen

omfattade. Vid 1809 års riksdag hade den en förnämlig representant i ingen mindre än konstitutionsutskottets ordförande L. A. Mannerheim, men utskottet som helhet hade en annan uppfattning. Det ville ej veta av frihetstidens parlamentarism utan tillerkände konungen ensam rätt att till- och avsätta statsrådets ledamöter. Någon politisk ansvarighet blev det icke fråga om utom möjligen för den rest av det forna riksrådet, som ännu levde kvar i högsta domstolen, och det genom det egendomliga institut, som snart benämndes opinionsnämnden och vidlyftigt motiveras i fortsättningen av st. 13. Vad man vill förebygga genom dennas upprättande är enligt utskottet ingenting mindre än att den höga myndighet av ämbetsmän, som varken konung eller ständer kunde entlediga och som kunde skiljas från sina ämbeten endast för brott, såsom en oombytlig korporation uppreser sig till en stat i staten. Utskottet har funnit nödigt, heter det, »icke allenast att de ledamöter därav, som för bevisliga fel kunde tilltalas, skulle efter lag dömas» — domstol är i så fall en riksrätt av höga och oberoende ämbetsmän och åklagare justitieombudsman eller justitiekansler — »utan även att riksens ständer skulle kunna ifrån deras ämbeten till ett visst antal vid varje riksdag skilja dem, som genom ålder, sjuklighet eller andre sådana orsaker bleve oförmögna att deras höga kall värdigt uppfylla eller icke längre bibehölle det allmänna förtroendet.» Samma term — »förtroende» — hemmahörande i så väl frihetstidens som i modern tids parlamentarism, återkommer i den åt opinionsnämnden ägnade § 103 i regeringsformen, som låter nämndens ledamöter omedelbart efter dess konstituering ställas inför frågan om högsta domstolens ledamöter äga riksens ständers förtroende och böra vid sina sysslor bibehållas. Skälet för att de skulle kunna av nämnden skiljas från sina ämbeten angivas här som »väld eller oskicklighet». Om den invecklade uteslutningsmetoden skall här ej talas. Däremot anföra vi slutmeningen i § 103, som stadgar, att konungen tillägger den eller dem, som av nämnden skilts från ämbetet, halva lönen i pension. Den motiveras nämligen utförligt i memorialet på ett sätt, som kommer en att tänka på att de chikaner, varigenom de frihetstida riksråden för sina politiska åsikters skull entledigades, allmänt påstodos göra ämbetet mindre åtråvärt. Det heter i slutet av st. 13, att i annat fall — dvs. om de avsatta justitieråden ej finge pension — »skulle kanhända ingen skicklig ämbetsman vilja övergiva en säker syssla, för att emottaga en osäker plats i högsta domstolen, och denna för varje medborgare så viktiga rätt följaktligen bliva sammansatt antingen av oskickliga personer

eller av sådana, som förstode att, utan laggrannhet i valen av medel bereda sin framtida självständighet emot väntade missöden».

Till grund för utkrävandet av statsrådsansvar ligger, liksom för riksrådsansvar under frihetstiden, protokollgranskning, nu utförd av konstitutionsutskottet. Finner det lagbrott begångna, beslutar det att genom justitieombudsmannen åtala de felande inför samma riks rätt, som dömer justitieråden. Dock är den något annorlunda sammansatt än när dessa lagföras. Utöver det juridiska ansvaret enligt RF § 106 brukar man tala om ett politiskt enligt RF § 107. Denna etikettering är dock vilseledande. Från politiskt ansvar har man tagit avstånd i och med att man ratat den nyssnämnda Engeström-Mannerheimska linjen. Hade den segrat, skulle ständerna ha kunnat visa, att statsrådsledamöterna förlorat deras förtroende, genom att underlåta att omvälja dem. Termen »förtroende», som frapperar, när den nämnes i samband med justitieråden, förekommer ej i RF § 107. Uppgifterna ha fördelats så, att brott mot lag avhandlas i § 106, och brott mot *salus publica*, vad frihetstiden kallade rikets »sannfärdiga nytta», i § 107. Förfarandet enligt § 107 får betraktas som ett disciplinmål. Om konstitutionsutskottet finner, att statsråden i deras rådslag icke iakttagit — vad rimligen bör läsas som stode det vakat över, bevakat, strävat att befordra — rikets sannskyldiga nytta, tillkännagiver det detta för rikets ständer, vilka, om de finna rikets väl det kräva, dvs. om felen äro särskilt graverande, kunna ingå till konungen med en skrivelse, vari de uttala en önskan om att han ville skilja den eller dem från ämbetet, mot vilka anmärkning gjorts. Att denne härvid kan fästa det avseende han vill säger sig själv. Anmärkningarna gälla de avgivna råden, oavsett om de lett till beslut eller ej. Även kan anmärkning riktas mot statssekreterare för bristande oväld, nit, skicklighet och drift. Vad det skall ha felats mot är vad alla kunna inse vara oriktigt oberoende av politisk ståndpunkt. Att, som Järta senare har fattat saken, frihandlare skulle anmärka på, om statsråden följt protektionistiska principer, och protektionister, om de följt frihandelsprinciper, är oriktigt. Att beteckna sin egen ståndpunkt i dylika ting som den enda rätta skulle förråda en inställning till principer, som hör hemma i den allena saliggörande katolska kyrkan, som betecknar alla avvikelser från dess dogmer som kätteri eller irrläror. Det var en sådan aspekt, som biskop Browallius 1752 lade på konstitutionella principer i sitt bekanta memorial om »irriga» begrepp rörande regeringsformen. När det gällde fysiokra-

tism kontra merkantilism, var man ej så övertygad om sina åsikters ojämförliga förträfflighet.

St. 14 är ägnat ett av en utskottsledamot framställt förslag om nationalarmering, som ej hör hemma i ett konstitutionellt sammanhang och därför här lämnas å sido...

I st. 15 uppmärksammar utskottet de tre grundlagar, som RF § 85 omnämnt utöver regeringsformen såsom normer för det nya statskicket, nämligen en successionsordning, en riksdagsordning och en tryckfrihetsförordning, vartill sluter sig vad man må kalla en konstitutionell stadga, nämligen en lag om statsrådets ansvarighet. Av betydelse är hänvisningen till RF § 85, där man får veta, att dessa lagar jämte regeringsformen för framtiden äro att räkna som rikets grundlagar och som sådana skola vara underkastade en omständligare stiftningsprocedur i framtiden än andra lagar. Nu däremot kunna de omedelbart antagas av den innevarande riksdagen enligt de ord, som i § 85 omedelbart följa på uppräknigen: »vilka i överensstämmelse med de grundsatser, som i denna regeringsform bestämmas, rikens ständer och konungen gemensamt vid denna riksdag komma att fastställa.» I fråga om dessa tre grundlagar gäller således ej principen konstitution först, kung sedan och icke heller den invecklade stiftelseprocedur, som anges i RF § 81. Betydelsen av att klart besked ges om vilka lagar, som äro att betrakta som grundlagar, blir klar mot bakgrunden av den förvirring det väckte vid 1771—72 års riksdag att konungaförsäkran brukade räknas som grundlag och dock måste fastställas på kröningsriksdagen. 1809 års riksdag behövde ej hysa något bekymmer i den vägen. Sedan Gustaf III:s tid, närmare bestämt 1778 års riksdag, hade man enat sig om ett kort formulär till konungaförsäkran, som lämnade plats öppen för vilket kunganamn som helst och undvek alla hänvisningar till en bestämd historisk situation. Genom förklaringen i ständernas ingress till regeringsformen att de icke blott upphävt 1772 års RF, 1789 års FSA och 1617 års RO utan också alla andra sådana äldre och nyare lagar och beslut, vilka varit inbegripna under namn av grundlagar, hade man räddat riket från det konstitutionella virrvarr, som Gustaf III begagnat för att skaffa sig makt på s.a.s. retroaktiv väg. Konungabalken och landslagen, ihågkomna ännu i 1772 års RF § 2, voro definitivt överförda till historien. Icke heller några »riksedvänjor» kunde någon konung mera åberopa.

Någon självständig lag med namnet successionsordning hade hit-

tills ej existerat i Sverige. Successionen, dvs. den ordning, i vilken tronarvingar voro berättigade bestiga Sveriges tron, hade ditintills bestämts i arvföreningarna av 1544 och 1604, vartill 1772 års RF § 3 hänvisat såsom normer för »successionsordningen». Därjämte hänvisas till 1743 års valakt. Karl XI hade, med anledning av att ständerna 1682 medgivit kognatisk tronföljd i obegränsad utsträckning, givit den redan fungerande lagkommissionen i uppdrag att utarbeta en särskild successionsordning jämte konungabalk och konungaförsäkran. Kommissionen hade också utarbetat förslag till alla tre lagarna, men ingen av dem hade blivit fastställd som gällande lag. Rimligen hade åtminstone successionsordningen måst underställas ständerna för att få giltighet. Om arvföljden hade de ej yttrat sig 1693. Fredrik III av Danmark hade visserligen fastställt en sådan in i minsta detalj i själva Kongeloven, men det var på uttryckligt bemyndigande av ständerna, vilket också omnämndes i Kongelovens ingress.

Av svenska riksdagsordningar blev den, som antogs 1810, den tredje i ordningen. Föregångare voro 1723 års RO och 1617 års RO. Ordningen mellan dem frapperar, men den försvaras därmed att sistnämnda riksdagsordning icke fick giltighet, förrän den framletades av Gustaf III och presenterades för 1778 års riksmöte såsom gällande. Förklaringen i RF § 39, att alla från år 1680 till innevarande tid såsom grundlag ansedda stadgar voro avskaffade, hade ju konungen tolkat så, att alla före nämnda datum såsom grundlag ansedda lagar voro återupplivade.

Den tryckfrihetsförordning, som kom till stånd 1810, var den andra av grundlags natur. 1766 års tryckfrihetsförordning hade tillerkänts grundlags giltighet. Thorild hade med orätt i en skrift om det allmänna förståndets frihet, som han utgav 1786, beskyllt ständerna för att de, när de 1766 införde tryckfrihet, ej hade nog vett och mod att göra till en universal och fundamental lag det, som Gud och naturen bjudit så vara. Den gustavianska tidens tryckfrihetsförordningar hade icke ens lags karaktär utan voro förordningar, som konungen ändrade eller återkallade, så snart kritik riktades mot honom själv. Däremot kunde Thorild sägas ha rätt, då han påtalar att, medan hundrade små omständigheter stå i en regeringsform, det allra första icke står där trots det är en av Gud stiftad grundlag, nämligen att fritt tänka och förstå. Det krav, som ligger i dessa ord, har 1809 års KU tillgodosett genom att ägna en hel §, den åttiosjätte, åt en magistral definition av tryckfriheten. Man bör ge akt på att i

denna, liksom i en rad §:r i den av 1766, ingår rätten att trycka offentliga protokoll och handlingar.

Slutligen må omnämnas, att 1809 års RF är den fjärde i ordningen av gällande regeringsformer. Dess föregångare voro regeringsformerna av 1719, 1720 och 1772. Regeringsformen av 1634 och dess additament av 1680 hade aldrig tillämpats under myndig konung. FSA av 1789 fick ingen efterföljare. Den var på adligt håll hatad nästan lika mycket som en gång »suveräniteten». Trots den sociala frigörelse, som den i viktiga stycken medförde, hörde den formellt sett hemma i en längesedan förgången tankevärld.

Därmed är memorialets text genomgången. Därefter följa datum — den 2 juni 1809 — och underskrifterna. Sex representera adeln, tre vart och ett av de tre ofrälse stånden. Allra nederst kommer namnet på sekreteraren, Hans Järta. Mycket har tvistats om huru stor andel var och en av de 16 männen har i regeringsformens avfattning. Då intet protokoll fördes, kan frågan aldrig besvaras. Men tydligen kan ej Järta betecknas som dess »fader». Huvudparten av regeringsformens text härrör, som redan framhållits, från af Håkanson. Inte ens återstoden, som innehåller flera och betydelsefulla tillägg och ändringar, kan tänkas vara ett verk av Järta ensam. Ledamöterna av utskottet voro inga statister. De flesta av dem voro betydande och i konstitutionella frågor hemmastadda män. Det i stort sett logiskt och stilistiskt glänsande memorialet är dock hans verk, så när som på st. 7, som författats av vice sekreteraren skalden Valerius, som värdigt står vid sidan av Järta som stilist. Nämnas bör också, att Adlerbeth såsom introduktör för regeringsformen på riddarhuset den 3 juni icke står någon av dem efter i vare sig sak eller form.

Det återstår att ge en kort sammanfattning av mina kommentarer. De ha alltigenom visat, i huru hög grad inhemska erfarenhet och tidigare svenska lagtexter ligga bakom regeringsformens bestämmelser, så långt de funnit motivering i utskottsmemorialet. Förunderligt är ej att de gett samma resultat som min tidigare företagna granskning av regeringsformen själv. Det är ju också blott om byggnadsstilen allvarliga motsättningar kunna anses existera. Villigt skall medges att regeringsformen utformats efter en bestämd planritning och icke kommit till stånd på det sättet att man lappat och reparerat en gammal byggnad på just de punkter, där brister lättast upptäckts vid en flyktig översyn. Att man låtit så mycket av vad Silverstolpe kallat »de gamla grundmurarna» bestå har icke varit av pietet utan därför att de så väl passa in i den helhetsidé, man koncipierat. Intet

tvivel kan heller råda om att denna idé är maktfördelningsprincipen eller hellre balansprincipen. Härvid har man också otvivelaktigt stimulerats av Montesquieu, vars tes om nödvändigheten av att makt hejdar makt man ständigt torde ha haft för ögonen. Den sanningen har jag urgerat redan i det första inlägg, jag gjort i den författningshistoriska debatten, en artikel av 30/3 1909 i Dagens Nyheter, som nyligen framdragits ur glömskan av S. U. Palme. Montesquieu var ju ännu 1809 en av de konstitutionella auktorerna på modet. Jag säger »ännu» ty långt dessförinnan hade hans lära i väsentliga stycken reviderats av abbé Sieyès, som en av 1809 års män, den i konstitutionsutskottet ej invalde A. G. Mörner, var väl förtrogen med och också längre fram under 1809—10 års riksdag tog till mönster, när han utarbetade en ny riksdagsordning, som i väsentliga stycken rubbade maktindelningssystemet i 1809 års RF. Och jag säger »en av», ty det fanns en annan auktor på modet, som väl kunde taga upp tävlan med Montesquieu, nämligen Rousseau, vars läror relativt nyligen tagit positiv rättslig gestalt i 1793 års aldrig tillämpade franska författning, ja redan i författningen av 1791. Att man i Sverige föredrog Montesquieu har naturligt nog sin grund i de erfarenheter, man hade av vad folksuveränitet icke mindre än furstesuveränitet kunde åstadkomma för olyckor. Konstitutionsutskottets egen ordförande L. A. Mannerheim utropar: »bereden fäderneslandets sällhet genom utfinnandet av medelvägen emellan det framfarnas fördärvliga ytterligheter i regeringssätt.» Man kan mycket väl tänka sig, att 1809 års män använt Montesquieus system som planritning vid sin författningsbyggnad, men de ha förändrat det nästan till oigenkännlighet och detta för att uppnå den balans, som anbefalles i nyss anförda ord men ej kommit till gott uttryck vare sig i Montesquieus egen lära eller i de ord, varmed man i memorialets st. 3 anses ha korrekt återgivit detsamma. Balansen har vunnits genom att man också tagit med den i Montesquieus verk nästan bortglömda beskattningsmakten. Makt hejdar makt, det må sägas än en gång, på så sätt att konung och ständer, som under det gångna århundradet ideligen kivats om makten, få vardera sin funktion hel och hållen, dela en funktion broderligt och båda avstå från den fjärde funktionen.

1809 års regeringsform är avgjort en empirisk författning, men den är lika avgjort en rationell eller låt oss säga en doktrinär författning. Men doktrinen har man kommit fram till genom att utnyttja erfarenheten, låt vara också stimulerad av en doktrin, som s.a.s.

låg i luften, Lockes och Montesquieus. Den enda punkt, i vilken jag tydligt kunnat spåra främmande doktriners påverkan, har varit folkrepresentationens avskiljande från högsta domsmakten, men detta steg togs redan 1772 och då mer under påverkan av Locke än av Montesquieu, som ofta brister i logisk klarhet. Avvikelserna från maktindelningsschemat äro dock 1809 just på denna punkt som störst och då till förmån för den styrande makten, medan det är folkrepresentationen, som profiterar av Montesquieus avvikelser från eget schema. Avvikelser från Montesquieu äga ock rum till den styrande maktens förmån i fråga om grundlagsstiftningen, vid vilken monarken får sig tillerkänt ett obegränsat initiativ. — Montesquieu ville ju tillerkänna folkrepresentationen varje laginitiativ — medan ständerna blott få ett beskuret initiativ. Detta är dock småsaker i jämförelse med att hela balanssystemet hos oss blivit ett annat än det, som utarbetats av en fransk rättslärare vid teckningen av Englands författning. Gunnar Heckscher ger mig också i mitt mellanhavande med Brusewitz ett erkännande, som jag kan vara nöjd med. »Lagerroth har», säger han,²⁵ »till full evidens ådagalagt, att 1809 års RF på ett antal viktiga punkter och på ett högst betydelsefullt sätt avviker från Montesquieus.» Han tillägger, att detta på intet sätt bevisar, »att teorien saknade inflytande på grundlagsförslagets utformning». Detta inflytande bejakar jag i högsta grad. Teori och praktik räcka varandra handen i Sverige 1809. Det har också Adlerbeth framhållit i samma andetag, med vilket han presenterar den genuint svenska balansprincipen. Han säger om sin balanslära, att den är riktig både enligt »statslärans grunder» och »historiens vittnesbörd». Påståendet bevisas dock endast i det senare avseendet och detta genom en översikt av Sveriges författningshistoria sedan 1680. Ingen utländsk auktor åberopas i hans anförande, ja icke under hela debatten. Å andra sidan kan teorien ha fått sitt, där praktiken sagt, att bestämmelsen varit onödig. Så ifråga om opinionsnämnden. Den har kommit till därför att mot det s.k. politiska ansvaret för statsråden skulle svara ett s.k. politiskt ansvar för dess tvillingbroder, justitierevisionen, dvs. högsta domstolen. Brusewitz har rätt, då han i sådant sammanhang säger, att man på 1809 års RF kan anlägga estetiskt-arkitektoniska synpunkter. Silverstolpe kallar den ju också för ett konststycke. I avgörande punkter skiljer jag mig dock fortfarande helt från Brusewitz. Därför menar jag icke, att hans bok om 1809 års

²⁵ Se Kring 1809. Om regeringsformens tillkomst 1965 s. 124.

författningskris har skrivits förgäves. All modern litteratur om detta problem tar sin utgångspunkt i denna tändande skrift. Jag skulle vilja icke jämställa men i viss mån jämföra Brusewitz med den kände fornforskaren och historikern Barthold Niebuhr, om vilken Ivar Harrie skriver i Svensk Uppslagsbok: »Av N:s konstruktioner och teorier står intet kvar, men från hans verk utgår all modern romersk historieforskning.» Brusewitz' bok har föranlett mig att ompröva teser av Fahlbeck och Kjellén, som obestridda gällde i min ungdom, och stanna för nyss anförda syntes av historiskt och doktrinärt, som endast skenbart innebär en motsägelse. Det är icke blott så att en mängd bestämmelser i regeringsformen gå igen mer eller mindre förändrade från vårt förgångna. Även maktdelningsprincipen som sådan präglar »vår författnings åldriga grundformer».

Exkurs

Orden »anmärka» och »iakttaga» i RF § 107 kräva en liten exkurs.

Såsom jag redan framhållit i Scandia 1939, s. 80, har Svenska Akademiens Ordbok felaktigt upptagit det första ordet såsom belägg för betydelsen »med ogillande påpeka». Om man sätter in detta uttryck på »anmärkas» plats i §:en, blir det hela nonsens. Anmärka har i § 107 den numera ovanliga betydelsen SAOB 1 b, nämligen »lägga märke till, konstatera», som dock är så sent belagt som 1833, då Fryxell i Berättelser 6: 465 omtalar, att soldaterna . . . anmärkte . . ., att konungens häst tvenne gånger snavade. Det är först, när konstitutionsutskottet tillkännager för plena vad det anmärkt, dvs. konstaterat, som det »anmärker» i först angivna betydelse. Det måste finnas någon, inför vilken man med ogillande påpekar något. Med anmärkning sist i mom. 1 avses K.U:s tillkännagivande för plena av vad det konstaterat, ej det konstaterande, som det gjort vid protokollsläsningen.

»Iakttaga» ligger det närmast till hands för en modern läsare att återge med synonymer som SAOB anför under 1 såsom giva akt på, varsebliva. De ge dock ingen riktig mening åt texten i § 107. Bättre är synonymerna under 2) taga hänsyn till. Tryggast torde vara att stanna inför 3 B, som SAOB själv stannat inför, då det anför RO 1810 § 29 som belägg för att »iakttaga» är liktydigt med de ord, som angivits ovan s. 35, nämligen vaka över, bevaka, sträva att befordra. RO 1810 § 29 går ju i vad här angår oss tillbaka på RF § 107.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Scandinavian Political Studies

I september 1966 förelåg första volymen av den länge väntade och efterlängtade nordiska engelskspråkiga årsboken i statskunskap. Till innehållet i denna volym nr 1 av *Scandinavian Political Studies*, som är årsbokens officiella titel, blir det anledning att återkomma i annat sammanhang. Här skall endast uttryckas Statsvetenskaplig Tidskrifts tillfredsställelse över att den nya »kollegan» erhållit ett så tilltalande yttre skick och över att uppsatser och informerande artiklar kunnat bli på en gång varierade och högklassiga. Åran härav tillkommer många. Främst måste dock de nordiska statsvetarnas tack riktas till de finländska kollegerna med chefredaktören, professor Pertti Pesonen, och biträdande redaktören, mag. Mauri K. Elovainio i spetsen. Det är nu angeläget att de förväntningar, som väcks av det goda resultatet av deras ansträngningar, inte svikes i fortsättningen. Inte minst på svenskt håll, med våra traditioner inom statskunskapens olika fält, bör det vara möjligt att i långt större utsträckning än vad som hittills varit fallet se till, att årsbokens redaktör får för internationell publik lämpade manuskript att publicera. — SPS distribueras av Akademiska Bokhandeln, Keskuskatu 2, Helsingfors 10.

Första nordiska konferensen för statskunskap

Glädjande nog har under senare tid samarbetet mellan statskunskapens företrädare i de nordiska länderna i allt högre grad blivit en realitet. Härtill har många omständigheter bidragit, främst kanske att statskunskapen efter andra världskriget skaffat sig en framskjuten ställning i vetenskapernas krets inte bara i Sverige och Finland utan även i Norge och Danmark. Ovan har pekats på den engelskspråkiga årsboken. Ett annat uttryck för samarbetet är den konferens med ett 60-tal statsvetare från de fyra länderna som hölls på Voksenåsen den 4—7 juni 1966. Den norska statsvetenskapliga föreningen stod som värd och hade nedlagt ett utomordentligt arbete på arrangemangen.

Under konferensen organiserades tre särskilda arbetsgrupper, varjämte ett antal plenarföredrag med åtföljande diskussion hölls. Grupperna behandlade resp. parlamentsforskning (ledare professor Erik Rasmussen, Århus), kommunal självstyrelse (professor Jörgen Westerståhl, Göteborg) och valforskning (professor Pertti Pesonen, Tammerfors). Plenarföredrag hölls av professor Stein Rokkan, Bergen (»Modeller i komparativ valg-

forskning»), amanuensis Jan Stehouwer, Århus («Stabilitet i dansk vælgeradfærd. Nogle resultater fra en økologisk analyse af folketingsvalgene 1947 til og med 1964»), professor Nils Stjernquist, Lund («Parlamentens funktion i administrationsområdet») samt professor Jan-Magnus Jansson, Helsingfors («Aspekter av den parlamentariska processen»). Som underlag för arbetet i grupperna förelåg vidare ett mycket stort antal »papers», av vilka flera föranledde livliga debatter.

Enighet förelåg bland deltagarna om att denna typ av sammankomster bör bli ett regelbundet återkommande inslag i det nordiska samarbetet. Den finländska föreningen åtog sig uppdraget att organisera nästa konferens i Finland år 1968.

Ämneskonferens

Statens Råd för Samhällsforskning tog under våren 1966 initiativet till ämneskonferenser i de till socialvetenskapliga sektionen hörande ämnena. På dagordningen stod diskussion rörande den fortsatta forskningsplaneringen. En dylik ämneskonferens hölls för statsvetenskapens del i Stockholm den 22—23 april 1966 under ordförandeskap av preceptor Nils Andrén och med närvarande företrädare för samtliga statsvetenskapliga institutioner samt för forskningsrådet.

Enligt ämneskonferensens uppfattning bedömdes förutsättningarna för forskningssamarbete i fastare former mellan de fem institutionerna som mycket goda. Hänvisning gjordes i sammanhanget till det kommunalforskningsprojekt, som med stöd av Riksbankens jubileumsfond f.n. genomföres. (Härom mera i nästa häfte av Statsvetenskaplig Tidskrift). Konferensen ansåg, att ytterligare större forskningsprojekt borde bearbetas och genomföras i samverkan. Samstämmighet rådde om att vissa områden under de närmaste åren borde särskilt uppmärksammas. Det gällde främst *förvaltningsforskning* och i andra rummet, utan inbördes angelägenhetsgradering, forskning rörande resp. *svenskt partiväsen* och *internationell politik*.

Samordningsgrupper har tillsatts för att koordinera verksamheten mellan institutionerna på dessa olika områden. Dessa grupper har, med stöd av anslag från forskningsrådet, kunnat börja sitt arbete under året.

P.-E. Back

LITTERATURGRANSKNINGAR

ELIAS BERG: *Democracy and the Majority Principle. A Study in Twelve Contemporary Political Theories.* Stockholm 1965.

När Elias Berg valt att behandla ett problem med anknytning till central demokratisk teoribildning, är det ett för svensk statskunskap ovanligt ämnesområde han sökt sig in på. Det problem avhandlingen avser att analysera kan kortfattat uttryckas som förhållandet mellan demokratin och majoritetsprincipen, och i inledningen gör Berg icke några ytterligare preciserings av de båda i huvudfrågeställningen ingående begreppen. Han talar om »democracy», »democratic ideal» och »popular government» respektive »majority principle» och »majority rule» som »relaterade» till varandra (s. 1—4), men några egentliga definitioner ges icke i inledningen. Ett par iakttagelser rörande Bergs huvudfrågeställning kan emellertid göras redan på grundval av de inledande sidorna. Majoritetsprincipen avser icke i första hand beslutsfattande i voterande församlingar, vilket möjligen termen »decision-making technique» (s. 1) kan leda tanken till, utan vad Berg kallar »nation-wide decision-making» (s. 124). Vidare är det uppenbart att Berg icke definierar demokratin som den vid folkstyre vanligen använda beslutstekniken — då uppstår inget problem eftersom majoritetsprincipen ingår i beslutstekniken. Det är istället jämlikheten som är det för Berg centrala elementet i demokratin. Det kan vara angeläget att inledningsvis understryka detta eftersom en sådan demokratidefinition icke är för alla given och inte heller allmänt använt av de teoretiker som behandlas av Berg. Huvudproblemet i avhandlingen skulle följaktligen med gängse språkbruk ungefär lika gärna ha kunnat uttryckas som *Democracy and Equality*, där termen demokrati då avser en viss styrelseteknik. Detta innebär i och för sig ingen invändning; så länge de i huvudfrågeställningen ingående termerna är explicit och entydigt definierade, blir språkbruket av mindre betydelse.

Bergs avhandling består av två delar. Den första utgör en redovisning och en kritisk analys av tolv teoretikers synpunkter på avhandlingens huvudproblem, medan den andra delen innebär en analys av själva problemet och ett slags försök till lösning av eller konklusion rörande problemet.

Den mest tilltalande uppläggnings av en teoretisk framställning av det här slaget tycks mig vara att inleda med en presentation av problemet och därmed också med en definition av huvudbegreppen, demokratin

och majoritetsprincipen. Så har Berg nu inte gjort utan han har istället valt att inleda del två av avhandlingen med ett kapitel som han kallar »A Statement of the Problem». Detta kapitel innehåller en definition av demokrati där författaren inledningsvis utgår från uttrycket »government by and of the people» men senare framför allt söker visa att demokrati implicerar jämlikhet (s. 124). Däremot finns icke här någon definition av det andra huvudbegreppet i författarens frågeställning.¹ Det är därför med någon förvåning man senare i framställningen (s. 126) läser »like the definition underlying the present study . . .»; författaren har ju ännu icke definierat majoritetsprincipen och att begreppet kräver en ganska ingående diskussion visas i nästa kapitel »The Majority Principle and Maximization». I detta kapitel omtalar författaren att han diskuterar både absolut och relativ majoritet inom ramen för begreppet majoritetsprincip. För den relativa majoriteten använder Berg termen »plurality rule», vilket är mindre lyckat eftersom den termen ofta — t.ex. enligt Oxford Dictionary och American Everyday Dictionary — används som synonym för majority rule. Hänvisningen till Dahl i detta sammanhang är inte heller helt lyckad eftersom Dahl företrädesvis talar om pluralism, som ju betyder något helt annat.²

När det gäller Bergs definition av demokrati sådan den framträder i inledningen till del två, så utförs den som nämnts väsentligen i jämlikhets-termer. Berg skiljer därvid mellan tre typer av jämlikhet:

1. Equality of participation. Detta begrepp definieras på följande sätt: »Each participant counts for as much as does everyone else» (s. 125), vilket är en entydig definition — likhetselement i uttrycket »allmän och lika rösträtt».
2. Equality of satisfaction. På s. 133 sägs, att ett beslut som i lika hög grad förverkligar alla individuella krav anses leda till lika tillfredsställelse. Detta begrepp ingår icke i författarens demokratidefinition men det måste nämnas för att klarlägga innebörden i det tredje av författarens jämlikhetsbegrepp.
3. Equality of influence. Influence definieras först som »the ability to shape and realize one's own policies» (s. 133); därefter (s. 134) sägs, att skapandet av policies — alltså framförandet av de politiska alternativen — ej har med majoritetsprincipen att göra och därför förbigås i avhandlingen. Det återstående ledet i begreppet inflytande — realiserandet av uttryckta individuella preferenser — utgör alltså det element i fråga om vilket jämlikhet krävs för att det i en stat skall råda demokrati enligt Bergs definition.

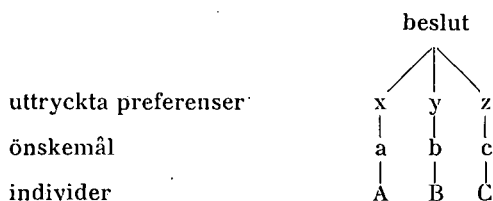
De här relaterade jämlikhetsbegreppen — i synnerhet det tredje — ter sig delvis ganska svårfångade. Berg tycks själv vara medveten härom. I en not (s. 134) hävdar han nämligen att den vaga definitionen av equality of influence är tillräcklig för den föreliggande studien. Jag kan inte hålla

¹ En bit av en definition kan möjligen anses förekomma i en not till kapitlet om Friedrich, s. 58, not 10.

² Berg, s. 1 not 3.

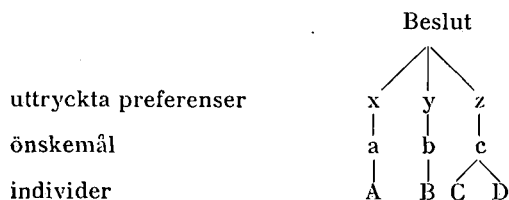
med Berg härom. Just begreppet lika inflytande är så centralt för demokratidefinitionen och därmed för huvudfrågeställningen samt för det följande resonemanget i del två, att en alldeles distinkt och explicit definition måste krävas.

Jag skall emellertid söka klargöra Bergs distinktion mellan de tre jämlikheterna genom att anknyta hans termer till två konstruerade besluts-situationer. Vi antar i det första fallet att vi har ett samhälle bestående av tre individer A, B och C. Dessa individer har i en viss fråga de var för sig skilda önskemålen a, b och c samt de uttryckta preferenserna x, y och z.



Önskemål som icke leder till uttryckta preferenser bortser vi ifrån (s. 134). Tillfredsställelse är nu ett mått på förhållandet mellan individernas önskemål och det faktiska beslutet. Om a, b och c ligger lika långt från beslutet, råder alltså equality of satisfaction. Inflytande avser däremot de under beslutsfattandet uttryckta preferenserna. Om x, y och z ligger lika långt från beslutet råder alltså equality of influence. Skillnaden mellan de båda begreppen är alltså beroende på skillnader mellan önskemål och uttryckta preferenser. Kan man tänka sig någon sådan skillnad? Om en individ medvetet röstade mot sitt eget önskemål, skulle en sådan skillnad kunna uppkomma, men det är ju ett orimligt och ur undersökningssynpunkt irrelevant antagande. Så länge man som författaren bortser från policyformulerandet — alltså tillgången på beslutsalternativ — tycks det mig uppenbart att man inte kan resonera om någon skillnad mellan de båda nämnda jämlikhetsbegreppen.

Men Berg har också ett annat och viktigare sätt att resonera sig fram till en skillnad mellan begreppen. Han säger (s. 134) att man för att åstadkomma equality of influence skall beakta också det relativa antalet anhängare till olika policies, vilket ju inte har med lika tillfredsställelse att göra och i ett senare sammanhang (s. 146) diskuteras denna tanke mera utförligt. Jag skall illustrera denna tanke genom att introducera en förändring i det tidigare antagna samhället på så sätt att en fjärde individ D tillkommer. Denne antas ha önskemålet c och ge uttryck för preferensen z; hans politiska beteende är alltså identiskt med individen C:s.



Liksom tidigare gäller nu att lika tillfredsställelse uppnås om avståndet till beslutet från a, b och c är lika långt. För att lika inflytande skall föreligga krävs däremot nu att z ligger närmare beslutet än x och y; avståndet mellan x resp. y och beslutet skall vara dubbelt så långt som avståndet mellan z och beslutet. (Bergs resonemang framgår klarast på s. 146). Vad är det då för ett nytt element Berg infört för att konstituera en skillnad mellan de olika jämlikhetsbegreppen? Jo, att beslutet skall ligga närmare den ståndpunkt som intagits av ett flertal än den som intagits av ett fåtal — att *antalet* uttryckta preferenser skall vara avgörande för beslutets utseende eller annorlunda uttryckt: att alla individuella preferenser skall väga lika tungt! Och detta är ju i sin tur lika med definitionen på equality of participation (jfr s. 488 ovan)!

Begreppet equality of influence är alltså härlett ur de båda andra jämlikhetsbegreppen utan att detta någonsin explicit anges och — vilket är ännu viktigare — equality of influence kan inte användas som ett självständigt analysbegrepp på så sätt som sker i del två och bör framför allt inte ingå i avhandlingens huvudfrågeställning. Lika tillfredsställelse plus lika participation ger lika inflytande, de båda förstnämnda begreppen är nödvändiga villkor för det senare!

Jag skulle nu vilja formulera det problem som avhandlingen handlar om (majoritetsproblemet) så här: Hur kan man i en demokrati (där majoritetsprincipen kommer till användning) uppnå eller approximera jämlikhet (ifråga om participation och tillfredsställelse)? Hur skall man se till att alla får någotsånär lika mycket ut av samhällsverksamheten eller för att citera författaren »why should those individuals who happen to be in the majority be allowed to impose their view upon those who happen to be in the minority»? (s. 1). Utifrån denna formulering av huvudfrågeställningen skall jag nu övergå till att diskutera författarens urval och klassifikation av de tolv teoretiker som på ett eller annat sätt anses ha behandlat problemet.

Berg diskuterar sina urvalsprinciper på sidorna 1 och 2. Han nämner därvid, att han betraktar det gjorda urvalet som i någon mening godtyckligt, men att hans val likväl styrts av vissa kriterier. Han nämner först vissa negativa kriterier: han har icke medtagit matematiska studier och vidare har antidemokratiska teorier liksom äldre tänkare uteslutits. Därefter framhåller Berg, att de tolv utvalda teoretikerna medtagits enbart emedan de belyser olika sätt att angripa majoritetsproblemet, alltså på grund av sin »illustrative capacity» (s. 1). Detta är i och för sig en enkel och godtagbar urvalsprincip och det kunde därför vara skäl att övergå till att diskutera om de representerade teoretikerna verkligen är de tolv som bäst belyser problemet. Men det här huvudkriteriet på urvalet — att man valt de som bäst anses illustrera problemet — innebär ju å andra sidan att övriga urvalskriterier egentligen kan undvaras. När Berg säger att han uteslutit äldre och antidemokratiska studier, är detta naturligt eftersom huvudfrågeställningen där knappast kan antas få någon belysning. Men om majoritetsproblemet i en äldre framställning hade behandlats på ett originellt sätt, så borde naturligtvis denna framställning ha medtagits enligt huvudkriteriet. Dessa ytterligare urvalskriterier är alltså snarare

följdföreteelser till huvudkriteriet vid urvalet än självständiga kriterier. Mera problematiskt blir det ifråga om det tredje av Bergs negativa urvalskriterier, nämligen uteslutande av de matematiska framställningarna. Här kan man nämligen med lätthet visa, att flera av dessa s.k. matematiska studier innehåller påtagligt originella synpunkter på majoritetsproblemet och också i Bergs egen framställning finns ansatser till diskussion av dessa matematiska studier av majoritetsproblemet. I en not säger nämligen Berg, att han visserligen — som nämnts — uteslutit de matematiska studierna men att han likväl beaktat vissa slutsatser från sådana studier och han hänvisar härvid till fem olika ställen i avhandlingen.³ På dessa fem av författaren nämnda sidor hänvisas till ett resonemang om svårigheten att använda majoritetsregeln vid beslutsfattande. De flesta av dessa sidangivelser innehåller endast ett åberopande av »certain technical objections» och hänvisar f.ö. framåt till s. 129, där Berg hänvisar till några sidor i Dahl: *Preface to Democratic Theory*⁴ som sägs innehålla vissa viktiga tekniska invändningar mot möjligheten att använda majoritetsprincipen i beslutsfattande och samtidigt på ett korrekt sätt återspegla en majoritets vilja vid val mellan mer än två handlingsalternativ och där individerna tänkes ha preferensskalor. Detta resonemang har Dahl hämtat från Arrow: *Social Choice and Individual Values*, och det rör sig här i själva verket om det i den teoretiska litteraturen ofta omnämnda Arrowska teoremet inrymmande också den s.k. röstningsparadoxen.⁵ Författaren har dessutom på ytterligare ett ställe (s. 139) realiter åberopat Arrows resonemang, då författaren i en not hänvisar till vissa sidor i Downs: *An Economic Theory of Democracy*; om dessa sidor säger nämligen Downs: »Much of the content of this section is taken directly from Arrow's work».⁶ Samtliga fem sidhänvisningar med s.k. beaktade matematiska konklusioner gäller alltså Arrows resonemang, men detta sker utan att författaren någonsin talar om vad Arrows teorem innebär eller diskuterar detta teorems generella betydelse för huvudfrågeställningen. Direkt egenartat ter det sig att författaren icke ens låtit Arrow komma till tals i den i övrigt fylliga litteraturförteckningen.

Jag har valt att redogöra för detta för att visa, att författarens urvalsprinciper icke är helt konsistenta. Om huvudprincipen för urvalet varit att medtaga sådana teoretiker som författaren själv ansett bäst bidra till problemets belysning, kan man nämligen inte samtidigt som en urvalsprincip ha att studier innehållande matematiska resonemang skall uteslutas. F.ö. skulle flera andra studier än Arrows kunna åberopas härvidlag.

Jag skall nu gå över till att diskutera de tolv teoretiker Berg analyserar. Det är uppenbart att dessa behandlar ett flertal problem med anknytning till demokratisk teori, men det är i varje fall icke omedelbart klart att de behandlar det problem som utgör författarens huvudfrågeställning. De

³ Dahl, R., *Who governs*, s. 85 f.

⁴ Dahl, R., *A Preface to Democratic Theory*, s. 41—44

⁵ Beskrivs bl.a. i *American Political Science Review*, 1961: 5, s. 900 ff (Riker) och 1966: 2, s. 384 ff (Klahr).

⁶ Downs, A., *An Economic Theory of Democracy*, s. 61.

diskuterar t.ex. — i en del fall ingående — det demokratiska representativitetsproblemet, möjligheten att återspegla folkviljan i de faktiska besluten, och dessa resonemang har Berg i vissa fall återgivit. Det gäller exempelvis Dahl (s. 74, 77 f), Barker (s. 55 angående bundna mandat) och Coles resonemang om den funktionella representationen (s. 86 ff). Också i del två möter representativitetsproblemet på flera ställen, exempelvis när författaren i anslutning till T. V. Smith diskuterar politikernas funktion som »scapegoats» (s. 149) och i de ovan refererade matematiska synpunkterna på omöjligheten att helt korrekt återspegla folkviljan i vissa lägen (s. 129). Här har Berg alltså argumenterat kring ett i och för sig centralt demokratiskt problem, men utan att göra sitt resonemang uttömmande och utan att klart anknyta denna diskussion till avhandlingens huvudfrågeställning.

I vilken utsträckning är det då så att de av författaren utvalda tänkarna bidrar till att belysa frågan om hur skall man kunna uppnå eller approximera jämlikhet bland medborgare med uttryckta preferenser i en suverän, territoriellt avgränsad stat där majoritetsprincipen kommer till användning vid beslutsfattandet? Denna fråga söker Berg besvara i kapitel A Statement of the Problem (s. 123 ff). Berg söker där till att börja med påvisa, att samtliga tolv diskuterar demokratin i jämlikhetstermer. Han är här i stort sett framgångsrik, när han explicit söker peka på punkter hos teoretikerna som kan sägas innehålla ett antagande om jämlikhet även om resonemangen blir något pressade ifråga om Kelsen och T. V. Smith. Å andra sidan saknar man två av de tolv teoretikerna nämligen Berelson och Truman, och det tycks mig ingalunda så uppenbart att dessa båda betraktar demokratin i jämlikhetstermer, att det skulle vara onödigt att explicit påvisa på vad sätt de kan sägas ha fört fram jämlikhetsidéer. Berg övergår därefter till det andra elementet i huvudfrågeställningen — majoritetsprincipen — och säger att samtliga utvalda författare tycks godta majoritetsprincipen som beslutsregel, men att de sällan framför några rättfärdigande resonemang för denna (s. 127 f). Vad Berg nu visar är att flertalet av författarna behandlat dels demokratin i jämlikhetstermer dels majoritetsprincipen, men att de vanligen ej ställt dessa båda föreställningar i relation till varandra — eller annorlunda uttryckt att de ej uppfattat denna relation som ett problem; Dahl utgör härvidlag ett undantag eftersom han ju just diskuterar olika beslutsregler som kan komma till användning i demokratin. Det är således ett obevisat påstående, som Berg gör nederst på s. 127, när han hävdar att de tolv teoretikerna ställt majoritetsprincipen i relation till demokratin oftast i samband med en diskussion av jämlikhet i demokratin. Å andra sidan kan man naturligtvis — som författaren framhöll under disputationen — diskutera de utvalda teoretikernas relevans för författarens huvudproblem även i de fall då dessa ej själva uppfattat eller explicit behandlat problemet.

Flertalet av teoretikerna kan dock placeras in under problemet, om man formulerar det som möjligheten att approximera jämlikhet i en stat där man har en beslutsregel som innebär att flertalets mening segrar över fåtalets. Låt vara att de i många fall betraktar dessa båda element som sprungna ur samma föreställningsvärld och att några anser problemet vara ett skenproblem, men de behandlar dock saken och åstadkommer i någon

mening lösningar därav. Det är egentligen bara Berelson som faller helt utanför ramen. Han har gjort en empirisk undersökning av det amerikanska samhället och reflekterat en smula över undersökningsresultaten — att en utbredd liknöjdhet bland valmanskåren i och för sig är förenbar med en effektiv demokrati, men han talar inte om jämlikhet och inte om relationen mellan flertalsstyre och jämlikhet. Det är också karakteristiskt att när författaren i kapitel 8 diskuterar huvudfrågeställningen nämns ej Berelson medan övriga teoretiker hänvisas till vid flera tillfällen (s. 123—127), och i analysen av Berelson (s. 40—42) ägnar sig Berg mest åt att diskutera huruvida Berelsons empiriska resultat är sannolika eller inte, vilket verkar avgjort malplacerat i en »analytical and non-empirical study» (s. 1).

När det gäller *klassifikationen* av teoretikerna säger Berg inledningsvis, att ett huvudsyfte för avhandlingen varit att klassificera de tolv behandlade teoretikerna utan hänsyn till kronologi men med hänsyn till deras olikartade sätt att behandla majoritetsproblemet; om klassifikationen sägs avslutningsvis (s. 4) »This chapter means that, in a sense, we have come full circle». Den motivering för klassifikationen som ges inledningsvis är alltför knapphändig för att ge läsaren något mera fullständig bild av hur Berg tänkt sig att teoretikerna hänger samman och varför de kan tänkas bli placerade i cirkel i den meningen att den sista teoretikern Hallowell närmar sig den först nämnde Vishinskij. Det är därför nödvändigt att närmare analysera del ett för att bilda sig en uppfattning om vilka Bergs klassifikationskriterier varit. Tyvärr har jag dock inte funnit några entydiga kriterier. Jag skall anföra några punkter där Bergs klassifikation tycks mig särskilt dubiös. Ernest Barker och T. V. Smith är de båda demokratiska teoretiker som med största kraft hävdade kompromissens centrala betydelse i det demokratiska styrelseskicket och för möjligheten att uppnå faktisk jämlikhet vid ett sådant styrelseskick. Berg har emellertid placerat dessa båda under olika huvudrubriker — Barker under »Procedural Prior Consensus» och Smith under »Demand for Moderation» tillsammans med Kelsen och Berelson. Särskilt den sistnämnda kombinationen Kelsen-Berelson-Smith har jag svårt att finna någon rimlig motivering till.

Bergs klassifikation av teoretikerna ter sig alltså inte helt entydig. Jag tror emellertid, att de föreställningar som tagit sig uttryck i klassifikationen kan klargöras genom en jämförelse med huvudkapitlet i del två (kapitel XI), där fyra olika vägar att uppnå jämlikhet i en demokratisk stat nämns. Två av dessa begrepp — konsensus och autonomi — förekommer också i kapitelrubrikerna i del ett, det tredje — kompromiss — ingår i en underrubrik, medan det fjärde — växling vid makten — icke ingår i någon kapitelrubrik i del ett. Å andra sidan tycks det mig som om de båda teoretiker — Dahl och Truman — som i del ett återfinns under kapitelrubriken »diversity» just presumerar att problemet får ett slags lösning genom att olika grupper växlar vid makten (eller kan tänkas göra det); detta är särskilt påtagligt när det gäller Dahl.⁷

På grundval av författarens kapitelindelning, av resonemangen i kapitel elva samt av skalresonemanget på s. 139—143 skulle jag vilja antyda hur

⁷ Dahl, A Preface to Democratic Theory, s. 63 ff. Även Berg, s. 78.

jag har uppfattat författarens klassifikation av de teoretiker som han anser ger en originell behandling av problemet hur man skall kunna undgå att minoriteternas intressen blir helt obeaktade i en demokratisk stat där majoritetsprincipen används:

1. *Grundläggande enighet* (det finns inga minoritetsintressen)
 - a) Substantive (om politikens innehåll): Vishinskij, Laski
 - b) Procedural (om politikens former): Friedrich
2. *Kompromiss* (besluten inkluderar även en del av minoritetsintressena): Barker, Smith, Kelsen.
3. *Växling vid makten* (olika minoritetskombinationer, pluralism): Truman, Dahl.
4. *Autonomi* (vissa ärenden kan ej beslutas av en majoritet inom kollektivet)
 - a) Gruppvis: Cole
 - b) Individuell: Bay
5. *Det rättfärdiga flertalet* (minoriteten är oförnuftig): Hallowell.

Denna uppställning avviker från författarens klassifikation — förutom uteslutningen av Berelson — främst på två punkter: a) Barker och Smith har förts till samma kategori och b) uttrycket »procedural consensus» har kommit i ett annat sammanhang. Det senare uttrycket är svåränvänt som självständig rubrik, eftersom de andra begreppen kan rymmas däri; man kan ju t.ex. vara ense om att överlämna vissa ärendesgrupper till avgörande av autonoma grupper eller om att kompromissa — dvs. procedurenighet om autonomi resp. kompromiss.

Den av mig här gjorda klassifikationen är icke helt homogen; så har exempelvis Hallowell — liksom hos Berg — fått en egen rubrik utan klart samband med de övriga. Men klassifikationen representerar dock en angreppsplån på avhandlingens huvudfrågeställning, som jag även i fortsättningen skall använda mig av. Låt mig dock säga att jag fortfarande icke kunnat finna någon meningsfull innebörd i det om klassifikationen använda uttrycket »full circle».

Innan jag övergår till Bergs analys av själva frågeställningen, skall jag något beröra referaten och analyserna i del ett. Referaten är genomgående korrekt och omsorgsfullt gjorda. Analyserna är ganska varierande både ifråga om grundlighet och träffsäkerhet; ett par av de mest ingående framstår också som de mest lyckade — avsnitten om Kelsen, Dahl och Cole. Om man bortser från Berelson och Vishinskij,⁸ vilka inte innehåller några

⁸ Det korta kapitlet om Vishinskij (s. 5—10) inleds med några synpunkter på Sovjet som en demokratisk stat, där Berg gör det något bisarra påpekandet »that it can certainly be argued that Russia --- should not be called a democracy», och i en not på s. 1 skriver Berg att allmän rösträtt icke uppnåddes i Sovjet förrän 1936. Berg borde antingen ha avstått från att diskutera de faktiska förhållandena i Sovjet eller ha påpekat att Vishinskijs bild av det sovjetryska politiska systemet är falsk. De i avhandlingen förekommande formuleringarna gör härvidlag ett valhänt intryck (jfr även s. 158 nederst).

nämnvärda utgångspunkter för en kritisk-logisk analys, rymmer dock samtliga analyser på någon punkt originella och intressanta synpunkter.

Jag skall inleda kritiken av avhandlingens andra del med det korta kapitlet om maximering (s. 128 f), eftersom detta tycks mig i särskilt hög grad innehålla vad jag upplever som den mest påtagliga svagheten i avhandlingen, nämligen en brist på stringens som framträder i fråga om disposition, definitioner och konklusioner.

Maximeringsavsnittet inleds med en definition som omedelbart för tanken till element »of the people» i uttrycket »government by and of the people», dvs. det allomfattande elementet i uttrycket »allmän och lika rösträtt»; den *lika* rösträtten ryms som nämnts hos Berg i begreppet »equality of participation». Några rader längre ner i samma stycke säger förf., att detta krav på att så många som möjligt skall vara med och bestämma nödvändiggör användandet av majoritetsprincipen. Varför det? Författarens resonemang härvidlag är mycket svårfångat, men jag har tolkat det på följande sätt. Varje annan beslutsregel än den enkla majoritetsregeln kan möjliggöra för en minoritet att stoppa av en majoritet önskade reformer (vid enhällighetsregel, kvalificerad majoritet och liknande); för att så många som möjligt skall delta i beslutsfattandet krävs att de deltagande ges ett intryck av att deras deltagande är betydelsefullt och detta kan icke ske om en minoritet kan hindra en majoritet att genomdriva sina reformplaner — maximalt deltagande kommer då alltså icke till stånd. Till detta kan anföras, att det senare elementet i resonemanget är en empirisk fråga, som faller utanför Bergs undersökning och som omöjligt kan bevisas resonemangsvägen, och mot den tidigare delen av tanken kan invändas, att den endast gäller ett specialfall, nämligen det där en majoritet har positiva reformplaner och där minoriteten önskar status quo. Bergs påstående, att majoritetsprincipen måste användas för att maximalt deltagande skall komma till stånd är dels icke bevisat, dels grundat på en speciell beslutssituation. Frågan om huruvida kvalificerad majoritet leder till minoritetsvälde har f.ö. ingående diskuterats av Buchanan och Tullock och där avvisats.⁹

Berg övergår därefter till att diskutera definitioner av majoriteter, vilket borde ha skett inledningsvis, och sedan följer ett för sammanhanget irrelevant resonemang om en »purely mathematical majority». Slutet av kapitlet upptas av två invändningar mot det tidigare anförda. Den första är en hänvisning till Arrows teorem och den andra ett påstående att maximeringen kräver en så stor majoritet som möjligt. Icke heller detta senare påstående motiveras närmare och författaren bortser från den i sammanhanget väsentliga distinktionen mellan ett enskilt beslut och serier av beslut i samma sakfråga. Den väsentliga frågan blir emellertid nu: Vad skall maximeras i en demokrati? Är det 1) de i beslutsfattandet deltagande med preferenser försedda individerna (konkret: valdeltagandet) eller 2) det antal preferenser som blir tillgodosedda vid det definitiva beslutet (konkret: majoritetens storlek)? Denna helt avgörande fråga förblir obesvarad hos

⁹ Buchanan, J. M. and Tullock, G., *The Calculus of Consent*, s. 117 ff. Jfr även *Political Studies* vol. X, 1962: 3, s. 326.

Berg. Det är min uppfattning att detta kapitel i sin helhet kunde ha undvarits i avhandlingen, särskilt som det har en ganska lös anknytning till avhandlingens huvudfrågeställning om möjligheterna att approximera jämlikhet vid användande av majoritetsprincipen.

När det gäller begreppet *autonomi* definierar förf. detta begrepp på s. 135 nederst. Det är här antingen fråga om speciella gruppers speciella intressen eller varje individs lika intressen. Författaren pekar sedan på två vägar att skydda speciella gruppintressen: 1) att ge sådana grupper som har ett speciellt intresse av en fråga större vikt vid beslutsfattandet än andra grupper (»weighted influence»), 2) att låta sådana grupper avgöra saken helt på egen hand. Författaren säger därefter »The former method, is a less extreme version of the latter and it will therefore be disregarded here». Den förra metoden — att låta de intresserade väga mer än de mindre intresserade — skulle i princip vara detsamma som att låta de intresserade helt avgöra saken på egen hand. Ett märkligt påstående, eftersom vid den förra metoden majoritetsprincipen kan komma till användning men inte vid den senare och denna distinktion ju är av helt avgörande betydelse för analysen. Detta orimliga påstående kan möjligen förklaras av att författarens språkbruk ändrar sig mitt i stycket om autonomi. Överst på s. 136 säger nämligen författaren om dessa grupper att det är sådana som är »uniquely interested» medan de på s. 135 beskrivs som »particularly interested». Om termen »uniquely» här innebär att det endast är de personer som har någon åsikt om saken, som skall få deltaga i beslutsfattandet, så kan ju inte majoritetsprincipen användas i kollektivet för att uppnå jämlikhet. Om »uniquely» å andra sidan innebär, att det är de som har intensivare åsikter — är mer engagerade — än de andra (som dock har någon uppfattning om saken) som skall bestämma, så uppnås ju inte jämlikhet genom autonomi — det blir ju tvärtom förtryck av de litet mindre engagerade! Med det glidande språkbruk som här används försvåras fastställandet av möjligheten att förena majoritetsregeln och jämlikhet med hjälp av autonomi. En annan besynnerlighet som försvårar begripligheten av detta avsnitt finns överst på s. 155 där författaren säger att man genom olika procedurregler kan garantera autonomi och att dessa regler då ofta begränsar möjligheten att använda majoritetsprincipen. Men för att visa att man ändå ibland kan använda majoritetsprincipen härvidlag pekar Berg på reglerna angående grundlagsändring i den svenska regeringsformen. Kommentaren förefaller mig att gå helt vid sidan om resonemanget i övrigt — ingen har väl påstått att dessa regler avses vara en garanti för något slags autonomi! Längre ner på samma sida (s. 155) förekommer en annan bisarr kommentar, när författaren säger »group autonomy cannot exclude the use of the majority principle even from its own field». Vad har det med frågeställningen att göra? Kommentarer av den här typen som tycks falla vid sidan om det behandlade problemet är dessvärre inte så sällsynta. Ytterligare exempel kan anföras. Kritiken av Barkers jämförelse mellan vetenskap och politik (s. 57) går just vid sidan av Barkers resonemang och blir därför ingen rättvis kritik. I analysen av Hallowell påpekar författaren att man inte kan få fram den rätta lösningen genom att ta hänsyn till hur många experter som finns på den ena eller den andra

sidan, men tillägger förf. »unless the minority experts are extremely few and the majority experts very numerous» (s. 120). Det resonemang som Berg här för emot Hallowell, nämligen att numerären saknar betydelse vid en bedömning av expertisens uppfattningar, förlorar ju sin poäng genom den sista bisatsen. Det i övrigt invändningsfria kapitlet om majoritetsprincipens förhållande till jämlikhet i deltagandet (s. 130 ff) avslutas med ett påstående om att majoritetsprincipen är förenbar också med »inequality of participation», på så sätt att majoritetsprincipen kan användas inom en viss grupp därmed uteslutande vissa delar av kollektivet. Men detta har ju icke alls med jämlikhet i deltagande att skaffa utan avser det tidigare resonemanget om maximeringen. Alltså: maximeringen kräver att antalet i beslutsfattandet deltagande skall vara så stort som möjligt och inom detta maximalt stora kollektiv måste sedan användandet av majoritetsprincipen leda till att varje individ väger lika (=equality of participation).

I det centrala kapitlet om *kompromissens* möjligheter att approximera lika inflytande kommer författaren delvis in på formellt-logiska resonemang om olika majoritetsreglers effekt vid ett kollektivt beslutsfattande; diskussionen om begreppet log-rolling, som något anknutits till Buchanan och Tullock, innehåller flera tänkvärda slutsatser (s. 145), men på två punkter tycks mig författaren ha förenklat diskussionen om kompromissandet. Det ena är redan omnämnt och gäller försöket att resonera sig fram till en skillnad mellan kompromisser som skapar lika tillfredsställelse och sådana som leder till lika inflytande (s. 146); det andra återfinns i en not till kapitlet om Kelsen (s. 28 not 48), där författaren söker bevisa, att en kompromiss i vissa lägen kan vinna mindre anslutning än ett kompromisslöst fasthållande vid en ståndpunkt. Berg tar ett exempel från en församling på 100 medlemmar, där 30 är starkt positiva till nationalisering, 50 ganska positiva till nationalisering och de återstående 20 helt emot; därefter hävdar Berg, att en kompromiss om partiell nationalisering skulle få stöd av 70 medlemmar, medan ett kompromisslöst nationaliserande skulle stödjas av 80 medlemmar. Berg åstadkommer detta resultat genom att bortse från möjligheten av att en kompromiss kan träffas bland de som är starkt för och de som är svagt för nationalisering. Om exemplet skall vara logiskt hållbart, måste ju »moderately in favor of nationalization» och »partial state control» betyda samma sak och då blir ju exemplet just ett bevis för att en kompromiss alltid tillfredsställer fler och Bergs kritik av Kelsen faller.

I kapitlet om *växling vid makten* påpekar författaren, att detta innebär, att man fördelar beslutanderätten på olika individer eller grupper enligt ett bestämt tidsschema. En variant av samma tanke är att fördela beslutanderätten över olika ärendegrupper på olika individer eller grupper; både tids- och ärendefördelningen leder i princip till jämlikhet i inflytande, men båda tillvägagångssätten är naturligtvis, som författaren påpekar (s. 152), praktiskt orealiserbara: det finns fler individer än det finns ärendegrupper resp. tidsperioder. Någon jämlikhet uppnås alltså icke på detta sätt — med eller utan användande av majoritetsprincipen.

Diskussionen av författarens *slutsatskapitel* (s. 157—159) försvåras givet-

vis av de otillfredsställande definitionerna av jämlikhetsbegreppen. Bergs slutsatser utgår emellertid från konstaterandet, att ingen av de fyra vägar-
na att uppnå jämlikhet är förenbar med användandet av majoritetsprin-
cipen. Å andra sidan är majoritetsprincipen ett nödvändigt villkor för
equality of participation. Men, fortsätter Berg, equality of influence förut-
sätter equality of participation och därmed majoritetsprincipens användan-
de. Detta påstående är grundat på ett tidigare: »without any equality of
participation, we could hardly expect to find any equality of influence»
(s. 125). Detta påstående belägges icke närmare i avhandlingen och jag kan
inte finna något mera uppenbart skäl att utan vidare godta detta påstående
särskilt som en av de teoretiker som Berg behandlar i del ett, Cole, anser
att lika inflytande kan uppnås utan lika deltagande: »a man should count
as many times over as there are functions in which he is interested» (s. 87).
Med utgångspunkt från Coles resonemang inför Berg sedan begreppet
»weighted influence equality» (s. 125), där de individuella preferenserna
väger olika — en sorts graderad rösträtt med hänsyn till intresset för
olika frågor eller till intensiteten i åsikten. Författarens slutsats om att
den ena sortens jämlikhet förutsätter den andra är alltså tills vidare oaccep-
tabel; den måste bevisas, särskilt som en av teoretikerna har en annan
mening och författaren själv på ett par punkter för ett resonemang i annan
riktning (s. 125 och 135 f).

Slutsatsen om majoritetsprincipens nödvändighet för demokratin i me-
ningen av lika inflytande¹⁰ finner jag följaktligen icke godtagbar. Vad Berg
däremot tycks mig ha bevisat är, dels att jämlikhet — i meningen att alla
skall få sina önskemål förverkligade — icke kan uppnås i en demokrati
med majoritetsstyre genom de vägar som rekommenderats av de i urvalet
ingående teoretikerna, dels att majoritetsprincipen är nödvändig för det
element i demokratin som kallas »equality of participation»; denna senare
slutsats är i huvudsak härledd ur Dahls resonemang och den tycks mig
visa, att just formellt-logiska analyser av olika beslutsregler — som hos
Dahl — utgör en av de mera fruktbärande metoderna för en analys av
de teoretiska problem som ryms inom ramen för begreppet ett demokra-
tiskt statskick. Därför föreställer jag mig att framställningen skulle tjänat
på om något fler av de teoretiker som diskuterat formella beslutsproblem
hade fått ingå i urvalet.¹¹ Jag tänker härvidlag på t.ex. Arrow, Buchanan
och Downs som kunnat få replacera Berelson, Vishinskij och Bay.

Det är ett omfattande och långt ifrån betydelselöst problem som Berg
gett sig i kast med. Hans betydande beläsenhet inom den demokratisk-teore-
tiska litteraturen har lett honom fram till detta fundamentala problem och
han har valt att behandla sitt problem i logiska och analytiska termer —
empirin har han lämnat åt Survey Research-forskarna. Helt har icke denna

¹⁰ Denna slutsats är försedd med en för författaren karakteristisk självreser-
vation, s. 158 not 1. Liknande självreservationer som berövar framställningen
dess udd återfinns på s. 41 not 20 och s. 120.

¹¹ Också inom spelteorin finns för majoritetsproblemet relevanta resonemang.
Se t.ex. de teoretiska motiven för den enkla majoritetsregelns överlägsenhet
hos Luce, R. D. and Raiffa, H., *Games and Decisions*, s. 353 f.

analys kunnat föras hem, vartill främst bidragit en i statskunskap väl icke så alldeles ovanlig brist på stringens i definitioner och språkbruk, som i en logisk-analytisk framställning av det här slaget dock känns särskilt besvärande. Det har också medfört att författarens klassifikationer icke blivit helt klargörande och att hans konklusioner delvis kommit att hänga i luften. Genom att ha gett sig in på ett ganska utforskat fält bör Berg emellertid genom sin avhandling ha bidragit till att stimulera intresset för demokratisk-teoretisk forskning överhuvud och till en förnyad och mera kritisk läsning av några av de ofta återopade moderna politiska teoretikerna.

Björn Molin

ANDRÉN, N., — LANDQVIST, Å., *Svensk utrikespolitik efter 1945*. Stockholm 1965.

I sitt förord till ovan nämnda arbete understryker Andrén det välkända faktum att ämnet statskunskap såsom akademisk disciplin för närvarande undergår en omdaningsprocess, som innebär en tyngdpunktsförskjutning från traditionella ämneskomponenter till helt eller delvis nya sådana. Till dessa senare moment, som nu alltså håller på att flytta fram sina positioner inom ämnet, hör »internationell politik», och som en av förklaringarna till just denna förskjutning kan man peka på hur stora grupper (i.ex. blivande lärare i samhällskunskap) i och för sin fackutbildning har ett legitimt behov av en dylik nyorientering av den akademiska undervisningen. Efterfrågan är alltså klart dokumenterad, men hur ser det ut på tillgångssidan ifråga om kursböcker på lågstadiet? Som alla nogsamnt känner till är utbudet ännu så länge ringa, på vissa punkter obefintligt. Inte minst gäller detta den i och för sig lilla, men för oss dock näraliggande sektor som skulle kunna rubriceras »Sverige i de internationella sammanhangen». Det är i denna bristsituation som Andrén—Landqvist ryckt ut och presenterat föreliggande publikation, vilken författarna själva vill betrakta som »ett provisorium i avvaktan på den mera genomarbetade lärobok som kan skrivas, när universitetsstudierna i internationell politik funnit en definitiv form».

Författarnas behjärtade insats är värd allt erkännande, särskilt när man beaktar de speciella svårigheter som alltid är förknippade med lärobokskrivande på ett av forskningen icke behandlat område. Uppgiften har här lösts så att Andrén har skrivit en inledande översikt över den svenska utrikespolitiken (70 s.) varpå 47 olika dokument (sammanlagt 180 s.) sammanställts gruppvis i anslutning till skilda frågeställningar. Till dessa två huvuddelar av arbetet har så fogats ett avsnitt (12 s.) med metodiska anvisningar samt en ganska fyllig bibliografi (8 s.).

Mot en sådan uppläggning kan knappast någon invändning göras — sådana förutsättningarna nu en gång är. Visserligen kan man väl säga att författarna kringgår svårigheterna i stället för att komma till rätta med dem, men med tanke på ämnets i visst avseende ömtåliga natur och frånvaron av vägröjande forskning är en annan lösning knappast möjlig. Dokumenten måste få bli tyngdpunkten och den egentliga läroboksdelen får

nöja sig med rollen att översiktligt skissera händelseförlopp och problemställningar. För övrigt torde metoden i princip ha vissa rent pedagogiska fördelar, t.ex. vid undervisning i form av diskussionsseminarier.

Vad sedan de många avvägningsproblemen beträffar kan ju meningarna vara delade. Så t.ex. inleder Andréén sitt textavsnitt med en historisk tillbakablick på svensk utrikespolitik, som börjar med våra konflikter med Hansan och på fyra sidor når fram till 1919. Hur långt kan en redogörelse för »den historiska bakgrunden» bantas ned utan att bli meningslös? Fråga är om inte tiden är mogen för det radikala greppet att helt slopa de konventionella, svepande bakgrundsmålningarna och dyka rätt in i nutidshistorien. Det skall villigt erkännas att frågan om hur och när den svenska neutralitetspolitiken grundlades har sitt stora värde även för en samtids-historisk framställning, men blir svaret så notisbetonat och vagt som här (s. 20 f.) kan verkligen dess värde starkt ifrågasättas.

Denna och en del liknande avvägningsfrågor är dock endast detaljer, som knappast stör helhetsbilden. Av större intresse är ett annat problem. Andréén deklarerar (s. 13) att framställningen endast »avser att belysa den utrikespolitik som Sverige faktiskt fört och de deklARATIONER beträffande denna politik som gjorts av utrikespolitikens ansvariga inålsmän, dvs. regeringen och dess talesmän». Vid första påseendet verkar detta vara en ganska rimlig begränsning. »Utrikespolitiken är ett typiskt samarbetsområde mellan regering och opposition», konstaterar Andréén med all rätt. Efter ett noggrannare studium av såväl lärobokstexten som dokumenturvalet är läsaren inte längre lika övertygad om det lämpliga i denna gränsdragning.

Den angivna principen är klar och entydig — åtminstone i stort sett — och därmed lätt att tillämpa. I de flesta fall är den också fullt tillräcklig. En redogörelse för den partipolitiska utrikesdebatten skulle väl i regel inte ha tillfört framställningen något ytterligare av värde. Men i andra fall, t.ex. i fråga om europapolitiken, är det uppenbart att fasthållandet vid en sådan avgränsningsprincip är ett betydande minus. En på lämpligt sätt dokumenterad framställning av den inhemska debatten skulle här ha givit en väsentligt mera nyanserad och realistisk bild av verkligheten. Om ett sådant resultat kan vinnas genom vissa avsteg från en i övrigt rimlig princip, då är dessa avsteg också försvarbara.

Den här påpekade problematiken kommer till synes, direkt eller indirekt, på ett flertal ställen i boken. Ett par exempel på konsekvenserna av den knänsatta principen må anföras.

Den intensiva debatten sommaren och hösten 1961 om Sveriges eventuella anslutning till EEC faller programenligt utanför framställningen, medan regeringens ställningstagande utförligt belyses. Statsministerns metaltal får sålunda som enda dokument illustrera de svenska aspekterna på anslutningsproblemet. Även i Andrééns översikt bildar det underlaget för analysen, som mynnar ut i följande omdöme: »Denna uppfattning (dvs. att landets ekonomiska intressen måste underordnas de säkerhetspolitiska) torde i stort sett ha delats av alla parter, även av de oppositionspartier, högern och folkpartiet, som var kritiskt inställda mot regeringens marknadspolitik. Motsättningarna gällde en tolkningsfråga av den gemensamt

omfattade utrikespolitiska grunddoktrinen: hur vid och flexibel var den yttre ram som den alliansfria utrikespolitiken uppdrog för svensk utrikespolitik?» Det känns otillfredsställande att läsa denna försiktigt och diplomatiskt formulerade antydning om en kontrovers i ett centralt problem, där den ena parten eller uppfattningen fått komma utförligt till tals men den andra inte alls. Ett avtryck av några representativa partiledaruttalanden i utrikesdebatten i riksdagen senare på hösten hade kanske kunnat vara en enkel utväg att återställa balansen — ehuru ett brott mot författarnas princip.

En liknande situation uppstår i samband med redogörelsen för Sveriges handlande i FN:s generalförsamling vid voteringen om resolutionsförslaget att stämpla Kina som angripare i Korea. Regeringens beslut att nedlägga sin röst »blev föremål för häftig kritik från oppositionen», konstaterar förf. helt kort, varefter argumenten för den officiellt intagna ståndpunkten redovisas utan någon som helst presentation av motståndarnas uppfattning. I dokumentdelen avtryckes regeringsdeklarationen men ingenting av de efterföljande kammardebatterna.

Även ur rent pedagogisk synpunkt skulle en dokumentsammanställning, som inrymde debattinlägg från skilda håll, ha varit av värde. En seminarie- eller gruppdiskussion baseras ju med fördel på kontroversiellt stoff och inom ett ämnesområde som den svenska utrikespolitiken, till största delen fri från partipolitisk polemik, bör man nog inte i onödan avstå från den pedagogiska krydda som regelrätta debatter utgör. Visserligen torde det inte i regel erbjuda några större svårigheter för den enskilde läsaren eller gruppen att komplettera materialet, men läsaren upplever det dock som en bristande service från författarnas sida.

En del erinringar av samma slag kan för övrigt göras mot presentationen av de utvalda dokumenten. Landqvist bryter nämligen ibland mot de strikta redigeringsregler som brukar gälla för urkundspublikationer. Exempel: dokument 18 rubriceras som »sammanfattning av utlåtande av landshövding Vougt den 1 mars 1952 rörande en svensk militär styrka till Förenta Nationernas förfogande». Men ingen upplysning ges om var Vougt's utlåtande finns att studera eller vilken karaktär utredningen hade. Läsaren får nöja sig med ett av förf. verkställt summariskt sammandrag av ett icke närmare presenterat aktstycke. Inför vilket auditorium höll utrikesministern sitt tal den 20 augusti 1950 (dok. 15) är en fråga, som onekligen är av intresse för dokumentanalysen (vilket också understryks i de metodiska anvisningarna, s. 274), men varpå något svar icke står att hämta i urkundspresentationen. Dessa och liknande redigeringsbrister bör väl dock vara lätta att avhjälpa i en ev. kommande upplaga.

De här framförda kritiska synpunkterna får dock ej fördölja arbetets förtjänster. De många olika sidorna av den förda utrikespolitiken har disponerats på ett mycket klart och överskådligt sätt, såväl i Andréns översikt som i dokumentdelen. Andréns förtrogenhet med de utrikespolitiska frågorna — välkänd för tidskriftens läsare på 1950-talet — har gjort honom väl lämpad som den förste läroboksförfattaren på området. En viss benägenhet för undanlidande eller försiktigt diplomatiska formuleringar framskyntar här och var men torde väl vara svår att helt undertrycka i

en översiktlig framställning som denna. Med större rätt kan man som regel tala om väl balanserade omdömen.

Mycket talar för att »den mera genomarbetade lärobok», varom talas i förordet, i många stycken kommer att ligga nära nu föreliggande »provisorium».

Torsten Petré

CARL ARVID HESSLER: *Statskyrkodebatten*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala. 44. Almqvist & Wiksell, Uppsala 1964.

Professor Carl Arvid Hesslers för ett par år sedan utgivna stora arbete — omfånget är 462 sidor — vinner snarast på att inte läsas och bedömas som ett inlägg i en för tillfället pågående diskussion. Undersökningen var vid publiceringen annars förbluffande up to date: en artikel av anmälaren tryckt endast ett par veckor innan boken förelåg har t.ex. refererats och kommenterats.

Hesslers bok vill emellertid ge vidare perspektiv. Diskussionen om kyrkans skiljande från staten har genomgått flera stadier och haft många utgångspunkter och motiv. Man kommer lätt vilse och frestas tillmäta somliga argument i nuläget för stor, andra för liten betydelse, om man bara lyssnar till samtida debatt. Det skall redan från början konstateras, att professor Hessler genom sin historik och därtill knutna analyser ger ett alldeles särskilt bidrag till den fortgående debatten just genom att läsaren av hans arbete får riktigare proportioner på alltsammans och blir bättre skickad att skilja mellan väsentligt och oväsentligt.

Undersökningen har åtta kapitel. Redan det första tilldrar sig stort intresse. »Medlem mot sin vilja» speglar statsreligionens tid. Det är mindre än ett sekel sedan kyrkans ledare fann det orimligt att medge ett fritt utträde ur kyrkan och i en sådan reform såg första steget till statskyrkans upphävande. Så argumenterade t.ex. Gottfrid Billing i första kammaren 1893. Först 1909 var han beredd kapitulera.

Kapitlen II och III, »Genombrottets män» och »De första anloppen», fyller i framställningen funktionen som en viktig bakgrundsteckning. De ger dock en stundom betänkligt snabb och på vissa punkter ytlig resumé av sinsemellan mycket skilda tänkare och storheter (i kap. II t.ex. Kierkegaard, Ibsen, Strindberg och liberalerna Mill och Spencer, i kap. III den liberala pressen, baptismen, Hjalmar Branting). Även kapitel IV, »Frikyrkomän och unglyrkomän», har bitvis karaktär av snabbteckning.

Med kapitel V, »Engberg och Billing», växer framställningen i såväl bredd som djup. Utgångspunkten är en skildring av den unga socialdemokratis misstänksamma attityd mot kyrkan under 1910-talet. Artur Engberg sekunderade partisekreteraren Gustav Möller vid det första socialdemokratiska frontalangreppet vid 1918 års riksdag, vilket syftade till en utredning om sättet för skilsmässa mellan kyrka och stat. Första kammaren avvärjde hotet mot statskyrkan, men då ändrade Engberg metodik. Nästa plan gällde kyrkomötets avskaffande och regeringens rätt att utnämna alla präster. I realiteten önskade han uppenbarligen statlig kontroll över kyrkan; hade

väl denna uppnått kunde kyrkans makt upplösas på annat sätt än genom skilsmässa från staten. Engbergs statskyrkouppfattning vid denna tidpunkt låg på samma linje som Boströms och åskådningen hos Samuel Fries, låt vara att den senare ville genom staten befästa »den allmänna religiositeten» medan Engberg önskade motsatsen, ett slags modernisering av kyrkans tro och kultur. På 30-talet fullbordades förvandlingen i Engbergs kyrkosyn. Långt ifrån att vilja skilja kyrkan från staten kom han att agera utifrån förutsättningen att kyrkan är en del av staten, den religiösa kulturen en del av det allmänna kulturliv som välfärdsstaten intresserat måste följa och söka utveckla. I början av 30-talet hade han därvid mycket lite känsla för kyrkans traditionella tro. Mera respekt för kyrkans särart och behov av frihet fick han genom den tyska bekännelsekyrkans kamp mot Hitler. Men principiellt uppgav han knappast grundsynen att en radikal politisk regim hade möjligheter att leda kyrkans utveckling och även borde tillvarata dem.

Med två omfattande slutkapitel, »Högkyrkomän och nya folkkyrkomän» (sid. 253—352), samt »Skilsmässa eller ej?» (sid. 353—432), når framställningen vår egen tid. Det behöver knappast understrykas, att professor Hesslers översikt härvidlag tilldrar sig ett alldeles särskilt intresse. Författaren söker på det hela taget objektivt referera, och endast sällan skyntar man hans egna åsikter om de agerandes åsikter.

Det finns dock ett uppseendeväckande undantag. Hessler bedömer synnerligen kritiskt »de nya folkkyrkomännen», dvs. grupperingen Arndt Johansson (journalist i Dala-Demokraten, mannen bakom motionen om »kyrkans bättre anpassning som folkkyrka i vår demokratiska tid» vid 1958 års kyrkomöte), Karl-Manfred Olsson (omstridd s.k. socialietisk expert i Svenska kyrkans centralråd), red. Nils-Gösta Ekman m.fl. De har under senare år stått i förgrunden i debatten genom krav på »kyrkans demokratisering». Hessler frågar med rätta, hur tanken egentligen närmare är tänkt. »I vilka former och i vilken utsträckning skall 'folket' 'göra sig gällande' i tros- och bekännelsefrågor?» På den frågan ges inga tillfredsställande svar: Hessler snär till ordentligt: »Anser Olsson — liksom Johansson tidigare gjort — att sådana frågor skall avgöras av en majoritetsopinion? Eller anser han liksom Ekman att teologer och präster skall spela en utslagsgivande roll som experter 'i normala fall'? Det hela är så slappt tänkt och formulerat att det gränsar till total meningslöshet» (sid. 317).

Förvisso en mycket nyttig kritik från statsvetenskapligt håll av en teologisk falang, som på sina håll tillmätts stor betydelse och märkligt nog delvis åtnjutit stöd även av ärkebiskopen.

I frågan om en fri kyrkas möjligheter att klara sin egen ekonomi tar professor Hessler bl.a. upp en artikel av undertecknad i Svenska Dagbladet 1964 och den följande debatten. Undertecknad skrev med avsikt en provocerande artikel om »Kyrkan och pengarna» och konstaterade, att även den s.k. frivilliga kyrkliga verksamheten nu i stor utsträckning finansieras med uttaxerade medel, varför kyrkan i en tid då skilsmässa på allvar diskuteras paradoxalt nog är mer bunden än någonsin till staten. Hessler ger, roande nog, undertecknad en reprimand för bristande tro på kyrkans möjligheter: »Man gör orätt i bland kyrkans män — Hillerdal är ett färskt

exempel — att inte räkna med det nytillskott av engagement och ansvarskänsla som måste följa med att kyrkan frigörs från förbindelsen med staten» (sid. 377). Jag måste ta anmärkningen ad notam i så måtto som min artikel, avsedd att provocera statskyrkosystemets ivrigaste försvarare till hård debatt, knappast antydde en redan då växande övertygelse om nödvändigheten av en kyrkans frigörelse från staten. I en inom kort framlagd debattbok (skriven tillsammans med lektor Erik Petré) intar jag i själva verket den helt annorlunda attityd, som Hessler efterlyser. Jag vill emellertid gärna begagna tillfället här att ge professor Hessler all erkänsla både för hans kritik i nämnda stycke och för att på tidigt stadium ha uttalat en större tilltro till kyrkans förmåga att klara sig själv än den man vanligen finner bland dess egna företrädare!

Hesslers arbete kompletterar på ett utmärkt sätt de undersökningar, som under 60-talet publicerats av 1958 års utredning kyrka-stat, framför allt del IV, som ger en »Historisk översikt» och därtill publicerar en mer än 300 sidor omfattande utredning av forskardocenten Arne Palmquist om »De aktuella kyrkobegreppen i Sverige». Lagda vid varandras sida ger de båda undersökningarna ett digert, mycket betydelsefullt och intresseväckande material, en unik inventering av åsikter av betydelse om statskyrkoproblematiken. Den framtida diskussionen och det slutliga ställningstagandet till frågan om skilsmässa mellan kyrka och stat kan givetvis bygga på de sålunda gjorda redovisningarna. Det är inte bara värdefullt utan nödvändigt att ha dem att tillgå. En annan akademiker, som med Hessler delar både intresset för hithörande frågor och positionen att se dem utifrån, rättshistorikern Erik Anners, har sagt att ställningstagandet till en eventuell skilsmässa mellan kyrka och stat är vår viktigaste kulturella fråga sedan decennier. Det är förvisso inte ett understatement.

Gunnar Hillerdal

TOMAS HAMMAR: *Sverige åt svenskarna. Invandringspolitik, utlänningskontroll och asylrätt 1900—1932*. Sthlm 1964.

Avhandlingen behandlar ett område, som inte tidigare blivit föremål för någon utförlig vetenskaplig behandling. Ämnet är i hög grad aktuellt. Den problematik som författaren brottas med är av den art att den säkerligen kommer att behålla sin aktualitet även i framtiden. Inte minst därför att Sverige numera har blivit ett invandringsland, som är starkt beroende av utländsk arbetskraft för vidare expansion. I detta hänseende har förhållandena undergått en radikal förändring jämfört med 1800-talets senare del.

Utgångspunkten för Tomas Hammar är vad han kallar »det fria folkutbytet», som karakteriserade perioden 1860—1917. Under äldre tid behövdes speciellt tillstånd för utläningar, som ville besöka Sverige. År 1860 förklarade emellertid den De Geerska ministären att kontrollen och polisuppsikten kunde undvaras tack vare den inre och yttre trygghet, som rådde. Den inträdda förändringen, som naturligtvis var en frukt av samtida liberala strömningar, påverkades inte av det protektionistiska genombrottet under 1880-talet. Principen om det fria folkutbytet kom att upprätthållas

ända fram till 1917 då passtvång återigen infördes. Följande år etablerades också en genomgripande kontroll av de utlänningar som redan vistades i landet. Genom lagstiftning 1927 och 1932 kom systemet att permanentas.

Författarens uppgift blir nu att undersöka varför principen om det fria folkutbytet övergavs, vilka faktorer, som här spelade in och vidare vilka grupper inom det svenska samhället som hade intresse av att den utländska invandringen ställdes under kontroll. Och vidare: Hur utformades invandringsbestämmelserna? På vilka utlänningsgrupper kom dessa bestämmelser att tillämpas, och på vad sätt tillämpades de? I vad mån tog Sverige emot politiska flyktingar? Hur har asylrätten tillämpats och hur har den skärpta invandringskontrollen påverkat de politiska flyktingarnas ställning i Sverige? Vilka föreställningar och värderingar låg till grund för den svenska invandrings- och utlänningspolitiken?

Författaren har valt att behandla perioden 1900—1932. Det senare årtalet utgör otvivelaktigt en naturlig gräns. Den svenska invandringslagstiftningen hade då definitivt stadgat sig efter den övergångstid som inträdde i och med första världskriget och 1917 års passkungörelse. Hitlers »Machtübernahme» förorsakade snart nya flyktingströmmar, som gav förnyad aktualitet åt invandringsfrågorna. 1932 års svenska lagstiftning, som hade sin direkta motsvarighet i många andra länder, kom i praktiken att fungera såsom en kraftig vågbrytare. De av nazismen förföljda kom sålunda att befinna sig i en avsevärt svårare position än vad som varit fallet med invandrare och politiska flyktingar före det första världskriget, då ännu det fria folkutbytets princip upprätthölls. Om 1932 ur flera synpunkter utgör en lämplig och självklar gräns (det kan här tilläggas att sekretessbestämmelserna lägger hinder i vägen för en utförlig behandling av perioden därefter), så torde man däremot kunna ifrågasätta om år 1900 är den bästa tänkbara utgångspunkten för en undersökning av det här slaget. Måhända hade författaren vunnit i överskådlighet genom att förkorta perspektivet något och t.ex. i stället koncentrera framställningen till perioden 1914—1932. Med den utgångspunkt författaren nu har valt får han å andra sidan möjlighet att grundligt analysera läget under den period som föregick reglementeringen, dvs. under det fria folkutbytets tid.

Sverige var under 1800-talet ett utvandringsland. Under seklets senare hälft beräknas ca 1 milj. svenskar ha emigrerat. Invandringen däremot var obetydlig. Antalet utländska medborgare i Sverige år 1900 beräknas till omkr. 15.000 personer. Tio år senare var siffran uppe i 21.000. Siffrorna avser sådana som kyrkskrivits. Härtill kom ytterligare ett antal utlänningar som av olika anledningar ej registrerats, t.ex. zigenare, utländska säsongarbetare, gårdfarihandlare m.fl. kategorier. 1907 uppskattaade Kommerskollegium denna ej registrerade grupp till ca 7.000, en beräkning som författaren dock anser vara överdriven. Utlänningarnas antal i Sverige var alltså i förhållande till folkmängden obetydligt. Härtill kom att, grovt räknat, halva antalet av de kyrkskrivna utlänningarna var födda i Sverige och sålunda måste sägas ha en fast anknytning till landet.

Trots att invandringen — och antalet utländska medborgare — var så begränsad, sågs det fria folkutbytet med oblida ögon av många. Det fanns flera kategorier av utlänningar, som utmanade opinionen. Författaren

uppehåller sig bl.a. vid sågfilare, galizier, utländska strejkbrytare och vandrande gårdfarihandlare. De ryska sågfilarna betraktades av många som utklädda spioner och deras närvaro i landet föranledde stort rabalder i »konservativa och fosterländska» kretsar. Galizier och strejkbrytare var naturligtvis grupper som mobiliserade den fackliga och den politiska arbetarrörelsen till motåtgärder. Galizierna (det förekom också andra liknande grupper av olika nationaliteter) importerades av svenska arbetsgivare framförallt i Skåne såsom ett led i deras motstånd mot arbetarnas lönekrav och mot deras anspråk att få sammansluta sig i fackföreningar. Att ifrån utlandet importerade strejkbrytare uppväckte hatiska känslor bland de organiserade arbetarna är förståeligt. Stundom utsattes strejkbrytarna för våldsdåd av olika slag. Det mest kända är det s.k. Amaltheta-dådet 1908, då en bomb bragtes att explodera på ett logementsfartyg för strejkbrytare i Malmö hamn.

Vandrande köpmän av utländsk ofta judisk extraktion väckte ond blod bland de svenska handelsidkarna som på olika sätt sökte slå vakt om sina intressen. I göteborgsgrosshandlaren Pehr E. Lithander, som 1886 fick säte i AK, hade de svenska köpmännen en energisk förespråkare. På hans initiativ beslöt riksdagen år 1907 att avlåta en skrivelse till KM:t med begäran om en invandringslag, vars syfte bl.a. skulle vara att förhindra »skadlig» invandring. Om Lithanders motion, som låg till grund för riksdagsskrivelsen, säger Hammar: »Det torde vara svårt att i riksdagens diskussioner i invandringsfrågan spåra upp en lika kort sammanfattning av olika främlingsfientliga argument.» I riksdagen fanns vid denna tid inte något direkt motstånd mot en invandringslagstiftning. Även socialdemokraterna stödde tanken men var angelägna att ta avstånd från den främlingsfientliga och antisemitiska ton som präglade den Lithanderska motionen. Socialdemokraternas ställningstagande dikterades framförallt av deras tidigare erfarenheter av arbetar- och strejkbrytarimport.

Det var emellertid inte bara de nu omtalade grupperna som lät tala om sig. Härtill kom andra grupper, som av olika anledningar tog sin tillflykt till Sverige. Förryskningspolitiken i Finland, som på allvar satte in vid sekelskiftet, åstadkom en flyktingström till Sverige. De finska flyktingarna utvecklade en stark politisk aktivitet riktad mot Ryssland och förskräckte därmed den svenska statsledningen, som var angelägen att behålla sina goda relationer till »den mäktige grannen i öster». De ryska flyktingar, som kom till Sverige efter den misslyckade revolutionen 1905 hade det inte lika väl förspänt. De betraktades med misstänksamhet och inte minst var de svenska myndigheterna verksamma för att förhindra all samhällsomstörtande verksamhet från ryssarnas sida. Genom ett cirkulär i april 1906 påbjöds viss kontroll över resenärer österifrån. Cirkuläret gav inte polisen rätt att hindra någon från att inkomma i landet, men det införde anmälningsplikt för resande och förbjöd flyktingarna att blanda sig i inre svenska angelägenheter. I cirkuläret uttalades vidare att den utlänning som ej följde de gjorda föreskrifterna skulle kunna utvisas ur landet.

Det fria folkutbytet sådant det gestaltade sig före första världskriget innebar inte att invandrade utlänningar hade en ovillkorlig rätt att stanna kvar

i landet så länge de önskade. KM:t hade rätt att i vissa fall utlämna eller utvisa misshagliga personer. *Utlämning* skedde i enlighet med särskilda traktater, som Sverige avslutit med vissa utländska makter. *Utvisning* grundade sig på sedvana och innebar exempelvis att sådana utlänningar som ej själva kunde försörja sig, de som hade begått allvarligare brott i Sverige eller annorstädes eller de som i politiskt avseende störde samhällets lugn kunde utvisas. Den politiska asylrätten erkändes i princip och den innebar att utlänning som begått ett »politiskt» brott av något slag i sitt hemland hade rätt att få stanna i Sverige eller i varje fall inte utvisas eller utlämnas till hemlandets myndigheter. Att det ibland kunde vara både si och så med asylrättens tillämpning i praktiken ges många exempel på.

De skrivna och oskrivna reglerna om svenska myndigheters rätt att utlämna och utvisa utlänningar var ofullständiga och oklara. Författaren ger åtskilliga exempel på utlänningar som förpassats ur riket på tämligen lösliga grunder. Ett uppmärksammat fall inträffade 1907 då en i Stockholm boende jude, Wolf Melin utvisades efter en tämligen lindrig förseelse. Myndigheterna tog ingen hänsyn till att Melin och hans familj varit bosatt i Sverige sedan 18 år.

Detta och andra liknande fall uppfordrade liberala krafter att framställa krav på vidgad rättssäkerhet för utländska undersåtar i Sverige. Särskilt verksam på detta område var den liberale advokaten Eliel Löfgren, som hade stor andel i den lagstiftning om utlämning och utvisning som kom till stånd 1913 resp. 1914. Men denna lagstiftning var inte bara frukten av ansträngningar från liberalt och »progressivt» håll. Lagstiftningen hade i främsta rummet tillkommit på riksdagens begäran. Såsom tidigare nämnts hade riksdagen i sin skrivelse 1907 begärt lagstiftning om utlänningarnas rättigheter och skyldigheter — och bakom den skrivelsen låg i hög grad en önskan att begränsa utlänningarnas rättigheter. Det är därför inte förvånande att den nya lagstiftningen 1913—14 i många avseenden blev en kompromissprodukt.

Utrymmet tillåter inte att här närmare referera de omtalade lagreglerna, men sammanfattningsvis kan man konstatera att de genom sina preciserade bestämmelser om utlämning respektive utvisning innebar ökad rättssäkerhet för utländska medborgare i Sverige. Myndigheterna var nu i större utsträckning bundna genom lag och därigenom kunde godtyckliga beslut lättare undvikas. Någon möjlighet att utom i vissa uppräknade fall hindra invandring medförde inte den nya lagstiftningen och såtillvida kan den beskrivas som liberal. Vissa garantier uppställdes också för de politiska flyktingarna och för asylrättens upprätthållande. Å andra sidan gavs KM:t möjlighet att utvisa (och också avvisa) zigenare, lösdrivare, prostituerade, personer som gjort sig skyldiga till olaga gårdfarihandel, grövre brottslingar m.fl. Dessutom tillerkändes KM:t rätt att utvisa en utlänning, »där sådant av hänsyn till rikets säkerhet» så påfordrades. Denna punkt avsåg framförallt att förhindra spioneri. Några bestämmelser avsedda att förhindra utländska strejkbrytares eller arbetares införande i riket återfanns ej i den nya lagstiftningen, något som var anmärkningsvärt, eftersom detta motiverat socialdemokraternas stöd åt lagstiftningstanken. Från regeringshåll

gjordes gällande att organisationerna på arbetsmarknaden numera var så starka att dessa problem kunde lösas av parterna själva, utan lagstiftningens hjälp.

Under de år som följde på första världskrigets utbrott blev Sverige en tillflyktsort och en mellanlandningsstation för tiotusentals utlänningar. Flerparten sökte sig vidare till sina respektive hemländer men åtskilliga valde att stanna. Inför denna främlingsinvasion, vars storlek dock inte bör överkattas, ansågs den gällande lagstiftningen från 1914, som med vissa smärre undantag gav utlänningar fritt tillträde till riket, otillräcklig. Den allvarliga livsmedels- och bostadsbristen i landet ansågs nödvändig göra ett avskaffande av den fria invandringsrätten. 1917 infördes därför pass- och viseringstvång, dvs. en utlänning skulle i princip ej kunna komma in i landet utan tillstånd av svensk myndighet. 1918 skärptes bestämmelserna därhän att kontroll nu även infördes av de utlänningar som redan vistades i landet. Dessa skulle anmäla sig hos myndigheterna, som hade att ta ställning till om vederbörande utlännings närvaro i landet var lämplig med hänsyn till landets intresse. Om så var fallet skulle utläningen beviljas särskilt tillstånd att få stanna, vilket gavs på så sätt att vederbörande erhöll en s.k. uppehållsbok.

De nya bestämmelserna innebär ett klart brott mot tidigare riktlinjer. »Utvisningslagens princip att en utlänning skulle kunna avlägsnas ur landet endast på vissa i lagen uppräknade grunder, hade utbytt mot bestämmelsen att en utlänning skulle få vistas i landet endast på grund av särskilda skäl» skriver författaren. I praktiken resulterade dock inte 1918 års bestämmelser i någon massutvisning av utlänningar. I den engelska sammanfattningen uppger författaren att antalet sålunda utvisade uppgick till ca 100 personer.

Genom bestämmelserna 1917 och 1918 hade alltså ett nytt och effektivt kontrollsystem inrättats. Nu krävdes särskilt tillstånd för att få komma in i landet. Det fria folkutbytetets epok var tillända. Under sådana förhållanden blev naturligt nog de principer som låg till grund för viseringen av största betydelse. I allmänhet tillämpade de svenska myndigheterna en restriktiv praxis vid viseringen, särskilt ifråga om invandrare ifrån länder, varifrån man fruktade en massinvasion. Ett särskilt uttalat syfte var att freda den svenska arbetsmarknaden från utländsk arbetskraft, och viseringsansökan från utländska arbetare underställdes därför respektive fackorganisation för yttrande. I denna sistnämnda bestämmelse hade fackföreningsrörelsen sent omsider fått en icke föraktlig garanti mot konkurrens från utländsk arbetskraft.

De svenska restriktionerna var tämligen rigorösa och ganska snart infördes lättnader gentemot vissa kategorier av utlänningar, t.ex. norrmän och danskar.

Den reglering, som införts under och efter kriget, betraktades som provisorisk. Ursprungligen hade man tänkt sig att alla dessa regler, som ej givits karaktären av lag, skulle kunna avskaffas efter kriget och att man då skulle kunna återgå till det fria folkutbytet. Utvecklingen blev emellertid en annan. Genom 1927 års utlänningslag (föregången av utlänningskungörelsen 1926) permanentades och utbyggdes utlänningskontrollen. Genom

att begagna lagformen stod det klart att kontrollen betraktades som permanent. Den nya lagen antogs visserligen bara för 5 år men 1932 förnyades den med några smärre ändringar och nu utan tidsbegränsning och därmed inträder en ny epok. 1927 års lagstiftning införde en rad nya begrepp såsom uppehållstillstånd och arbetstillstånd, och avsikten med den nya lagen var inte att hindra utlänningars tillträde till Sverige utan framför allt att skydda den svenska arbetsmarknaden mot obehörig invandring. Utländsk arbetskraft borde överhuvud inte anställas i Sverige. Detta låg delvis i linje med fackföreningsrörelsens önskemål — men lagen väckte icke desto mindre motstånd bland betydande grupper inom socialdemokratien. Man vände sig mot den främlingsfientlighet och de rasföreställningar som låg bakom den nya lagstiftningen och man opponerade också mot själva lagformen. Vidare vände man sig mot socialstyrelsens allenarådande myndighet ifråga om uppehålls- och arbetstillstånd. Ifråga om utvisning, asylrätt och politiska flyktingar innebar den nya lagen inga större förändringar jämfört med de regler, som tidigare gällt. Nu liksom tidigare kunde myndigheterna dispensera från skyldigheten att medföra pass.

Tomas Hammars avhandling inrymmer emellertid inte bara vad som kan kallas den legala ramen kring utlänningspolitiken. Han låter också ett otal utlännings- och flyktingsöden passera revy: Lenin, Alexandra Kollontay, Bucharin, Mohammed Hadjetlaché (fantasifull tsarryss, som gjorde sig skyldig till flera mord i Stockholm), Ludendorff, Kapp (känd för den s.k. Kappkuppen i Berlin 1920), Chattopadhyaya (indisk nationalist) och många andra; författaren har haft mycket att välja på bland de talrika utlänningsgrupper, som för kortare eller längre tid vistats i Sverige: tyskar, ryssar, finnar m.fl. och av de mest skilda politiska kulörer. Kanske får läsaren ibland en känsla av att författaren i alltför hög grad låter sig ryckas med av materialet, men på det hela taget ger dessa öden och äventyr en god inblick i förhållandena.

Avhandlingens sista kapitel »Motiv i svensk immigrationspolitik 1900—1932» belyser sammanfattningsvis sådana företeelser som antisemitismen och föreställningen om att det gällde att skydda den rena svenska rasen mot invandring av lägre stående folkgrupper, skydd mot konkurrens från näriga och illistiga utlänningars sida m.m. Föreställningen om den »rena svenska rasen» och om nödvändigheten av att skydda den mot beblandelse var accepterad på ett helt annat sätt än nu. Ett uttryck för detta var det inresse och den genklang som dr Herman Lundborgs skrifter om rasbiologi och rasygien väckte. Det föreföll då, skriver författaren, »som om en rad allmänna föreställningar om rasernas olikheter och egenskaper skulle kunna vetenskapligt bekräftas». I en flerpartimotion 1920 begärde en rad framstående riksdagsmän att ett rasbiologiskt institut skulle inrättas med Lundborg som chef. Dess uppgift skulle vara att slå vakt om folkmaterialet genom att motverka den svenska rasens degeneration. Bland motionärerna märktes Arvid Lindman, Raoul Hamilton, Hjalmar Branting m.fl.

Det referat, som här givits, bör kunna ge en föreställning om avhandlingens allmänna uppläggning och innehåll. Det är ett rikhaltigt stoff som för-

fattaren behandlat och detta har icke oväntat medfört vissa problem ifråga om dispositionen. Överskådligheten har ibland blivit lidande. En utförligare innehållsförteckning hade måhända varit läsaren till någon hjälp.

Vid disputationen pekade fakultetsopponenten på vad han kallade det apolitiska draget i avhandlingen. Läsaren får stundom intrycket att utlänningspolitiken i ovanligt hög grad dikterades av förvaltningsmyndigheterna och att regeringen i den mån den var involverad i verksamheten också i första hand agerade såsom en förvaltningsmyndighet. Det är väl i och för sig riktigt att det förvaltningsmässiga inslaget var betydande, men dels borde detta ha analyserats mer ingående utifrån principiella synpunkter, dels kunde enligt fakultetsopponentens mening större energi ha nedlagts för att belysa partiernas och deras regeringars principiella ställningstagande till utlänningsfrågorna.

I anslutning till en tabell över antalet utvisningar, u-bokstillstånd etc. under perioden 1917—32 tar författaren upp frågan, om man kan konstatera några skillnader i de olika ministärernas utlänningspolitik. Den slutsats författaren drar blir salomonisk: utifrån den nämnda tabellen kan några skillnader mellan de olika regeringarnas politik ej omedelbart konstateras. Den åberopade tabellen gällde konkreta avgöranden av olika slag. Men hur förhöll det sig i övrigt? Vilka överväganden föllde t.ex. utslaget, då ministären Edén utfärdade 1918 års utlänningskungörelse, som ju innebar en total brytning med den liberala lagstiftning, som tillkommit 1914? 1920 års utlänningskungörelse innehöll en bestämmelse att ansökan om visering eller ubok skulle prövas med hänsyn till behovet av arbetskraft, en fråga som traditionellt låg socialdemokraterna varmt om hjärtat. I vilken utsträckning hade den Brantingska ministären påverkat kungörelsens utformning? 1927 års lagstiftning uppsatte såsom ett av sina främsta mål »att bevara den svenska arbetsmarknaden åt inhemsk arbetskraft». Hur kom det sig att den liberala regeringen Ekman engagerade sig så hårt på den punkten — eller förhöll det sig så att motiveringen var utformad med avsikt att paralysera socialdemokraternas motstånd?

De frågetecken man kan sätta i marginalen kan emellertid på intet sätt undanskyta det faktum att Hammar löst sin uppgift på ett ytterst förtjänstfullt sätt och därmed lämnat ett grundläggande bidrag till den svenska utlänningspolitikens historia.

Per Sundberg

SAKKUNNIGUTLÅTANDEN

Rörande Lars Hiertas professur i statskunskap vid
Stockholms universitet

I. Professor Carl Arvid Hesslers utlåtande

Till Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Stockholms universitet

Utsedd att såsom sakkunnig yttra mig om de sökande till den ledigförklarade professuren i statskunskap vid Stockholms universitet får jag härmed avge följande utlåtande. I december 1965 avgav jag ett yttrande om samma sökande till en preceptur i statskunskap vid Uppsala universitet. Jag har därför nu ansett mig delvis kunna följa mitt tidigare utlåtande.

Preceptor *Hans Meijer* är född 1922 och äldst av de sökande. 1950 lade han fram en licentiatavhandling med titeln »Kieltraktaten och folkrätten». Delar av denna avhandling har senare publicerats som uppsatser. Som specimenskrift har Meijer sänt in ett manuskript med titeln »Svensk-norska unionsproblem» (117 sidor). Han meddelar att denna undersökning i väsentliga delar förelåg som hans licentiatavhandling. Det är på det insända manuskriptet som min bedömning i det följande skall grunda sig.

Det var ett klassiskt ämne Meijer valde för sitt första avhandlingsarbete. En lång rad rättslärda har diskuterat frågan om Kieltraktaten och dess folkrättsliga betydelse för Norge. Meijer gör en intressant sammanställning av de mera betydande inläggen. Sedan gör han sig radikalt fri från dem alla och tar upp ämnet på ett helt självständigt sätt. Han ställer frågan: Vad var gällande folkrätt 1814? De regler som fanns för folkrättsligt handlande var ej utformade som skrivna rättsregler. Detta leder Meijer över till frågan om folkrättens giltighet över huvud. Under viss anknytning till den danske rättsfilosofen Alf Ross kritiserar Meijer klart och elegant den argumentering som den tyske rättsfilosofen Hans Kelsen har presterat för folkrättsreglernas förmåga att skapa rättigheter och skyldigheter. För att undvika ett anakronistiskt betraktelsesätt lämnar Meijer sedan modern folkrätt och går tillbaka till 1814. Vilka var då de rådande rättsföreställningarna om villkoren för en folkrättsligt förpliktande traktat? Tiden var en brytningstid och Meijer närmar sig den på den enda riktiga vägen, han följer den folkrättsliga traditionen från Grotius fram till 1814. Det är en mönstergilt klar och distinkt bild han ger av folkrättens idéhistoria, med fint framhävande av de för hans ämne relevanta frågorna. Han visar hur en Grotius och en Pufendorf så helt behärskades av en naturrättslig uppfatt-

ning att de förnekade en furstes kompetens att utan folkets samtycke avträda hela eller en del av territoriet. Ett ytterst intressant avsnitt ägnas schweizaren de Vattel. I motsats till den klassiska folkrättslitteraturen utgick de Vattel i viss mån från uppfattningen att staten som helhet går före sina delar och att en avträdelse av en del av riket är giltig om den är nödvändig för att rädda staten som helhet. Om man betraktade Norge 1814 som en del av det danska riket skulle alltså enligt denna argumentering en avträdelse sådan som den i Kiel-traktaten bli folkrättsligt giltig. Men å andra sidan skulle Norge — den avträdde delen — ha en naturlig rätt att bedöma, om det var förenligt med dess plikt till självbevarelse att finna sig i avträdelser. Här fanns alltså hos de Vattel — som Meijer mycket fint visar — en motsägelsefylld kombination av naturrätt och tendenser till en monistisk statsuppfattning. Det var först omkring sekelskiftet 1800 som von Martens kom att förebåda en rent positiv folkrättsteori. Han förnekade inte naturrättens betydelse som filosofisk-moralisk premis för den positiva rätten. Men han betraktade den positiva statsrätten som utslagsgivande, när det gällde att bedöma om en folkrättslig handling skulle vara förpliktande.

Även sedd som fristående framställning — oberoende av sambandet med Kiel-traktaten och dess tolkning — är denna Meijers exposé av folkrättens idéhistoria av betydande intresse. Den vilar på ett omsorgsfullt studium av en stor litteratur. De referat Meijer ger och de analyser och kommentarer han gör tillfredsställer höga krav på precision, skärpa, stringens och sinne för väsentligheter.

Den ändring i föreställningarna om folkrätten som Meijer skildrat i sin skrifts första avdelning var ej avslutad när Kiel-traktaten ingicks. Meijer ägnar den senare avdelningen åt att belysa hur man omkring 1814 verkligen argumenterade, när man talade om fredstraktatens rättsliga betydelse. Den svenska ståndpunkten innebar att all »naturlig» rätt för det norska folket underkändes. Men i Norge tycks det ha varit en ganska utbredd uppfattning bland de politiskt medvetna, att folkrätten var identisk med naturrätten och att man här hade en rättsgrund för en absolut folksuveränitet. Kiel-traktatens dispositioner om Norge betraktades alltså som en rättslig nullitet. Meijer kan styrka med en rad uttalanden att många norrmän mer eller mindre tydligt argumenterade så. Men i ett avseende uttrycker sig Meijer här mera generellt och kategoriskt än hans material tillåter. Han skriver att naturrättsföreställningen »vann omedelbart anslutning. Det synes ej ha rått någon tvekan om rättsgiltigheten i denna argumentering. Det var för alla en given sak» etc. Han skriver vidare att denna grundsyn »mer eller mindre medvetet behärskade hela det politiskt intresserade Norge». Han nämner en omständighet som skulle antyda att ståndpunkten hade »en god resonans i folkets alla lager». »Ingen tvekade nu i Norge om att Kieltraktatens cession för landets vidkommande var en rättslig nullitet». (S. 70, 72, 74.) Den välvillige läsaren kan ju intala sig att Meijer inte bokstavligen menat vad han här skrivit. Vad han påstår kan han ju helt enkelt inte veta, inte bevisa.

Men viktigare är en annan sak. Meijer har förmodligen rätt i att i den mån det fanns en utbredd opinion i Norge i denna fråga var den ganska

enhetlig. Men hur var det i Sverige? Meijer talar om »den svenska uppfattningen», »den svenska ståndpunkten», och han skärper till sist sin mening: »Det var för uppfattningen på svensk sida utom all diskussion, att Sverige och Norge folkrättsligt sett varit förenade från Kieltraktatens undertecknande» (s. 106). Fanns det då ingen, frågar man sig, som vid den tidpunkten uttryckte förståelse för norrmännens ståndpunkt och argumenterade så som de gjorde? På norskt håll, skriver Meijer en gång, var man förvissad om att de liberala grundtankar, på vilka de norska självständighetssträvandena vilade, skulle ha en stark resonans i England. Det hade de också. Man finner hos Meijer att det uppstod en opinion i England, med kraftigt stöd av tidningspressen, för Norges oberoende. Den kände radikale publicisten sir Philip Francis vädjade i en broschyr till whigledaren lord Grey för Norges sak. Han åberopade naturrättens grundsatser. Den engelska regeringen förklarade emellertid Norge i blockad för att tvinga norrmännen att uppge sitt motstånd mot föreningen. Detta beslut ledde till ett stormanlopp mot regeringen från oppositionen i parlamentets båda hus. Lord Grey gick i spetsen i överhuset. Den danske kungens avträdande av Norge till konungen av Sverige var, hävdade lord Grey, »i strid med alla folkrättens vedertagna grundsatser, erkänd moral, allmän rättvisa och naturlig rätt» (s. 90). För flertalet inom whigoppositionen i båda husen var folkrätten detsamma som åsikterna hos naturrättens klassiker. Fanns det verkligen inte, undrar man, någon motsvarighet till dessa tankar i »liberala» svenska kretsar? Hos Meijer finner man inget svar på den frågan.

Till sist gör Meijer några allmänna reflektioner. Han framhåller att den senare rättsliga diskussionen i alla unionstidens stridsfrågor kan föras tillbaka på olika inställning till rättsförhållandet mellan länderna när unionen ingicks. »Detta ställningstagande var redan 1814 helt politiskt betingat. Man kan inte med krav på vetenskaplighet avvisa den ena och anse den andra av dessa rättsåskådningar som den folkrättsligt giltiga. Folkrätten var inte en så entydig och allmänt erkänd rättsordning att något slutgiltigt kan sägas i frågan» (s. 109). Enligt min mening förhåller det sig exakt så som Meijer här skriver. Man skulle då kunna tänka sig att Meijer tidigare fört in det politiskt taktiska motivet i sin framställning. Han kunde t.ex. ha antytt möjligheten att många norrmän har hyllat naturrätten mera av det skälet att det låg i deras intresse att göra det och mindre av det skälet att de var teoretiskt övertygade om dess riktighet. Det är det senare intrycket och endast detta man nu får av Meijers framställning. Å andra sidan har Meijer genom att strikt följa den rättsliga argumenteringen dragit upp linjer så rena och klara, att läsaren till sist inte kan annat än betyga honom sin uppskattning. Jag kan ju inte bedöma i vad mån Meijer senare har överarbetat sin licentiatavhandling. Men sådan den nu föreligger är den ett mycket vackert prov på kritiskt omdöme och vetenskaplig skicklighet.

Efter den fina debuten på klassisk mark valde Meijer ett modernt ämne för sin doktorsavhandling. Han gav sig i kast med det stadium i den statliga beslutsprocessen som man möter i utredningsväsendet. »Kommittépolitik och kommittéarbete» (364 sidor) har han kallat sin bok. Han har velat belysa kommittéväsendets utveckling under åren 1905—1954, och han har

velat närmare beskriva dess funktioner och arbetsformer vid mitten av 50-talet.

Det ojämförligt bästa avsnittet i denna bok är det kapitel som fått titeln »Från uppdrag till betänkande» (1965 publicerat separat under samma titel). Naturligtvis är det inte möjligt, som Meijer påpekar, att isolera den yttersta anledningen till ett utredningsinitiativ. Men Meijer resonerar klokt och försiktigt om från vilka håll och på vilket sätt önskemål om utredningar kommer till K. Maj:t eller departementen, och han diskuterar frågan vilka uppslag det är som verkligen leder till utredningar. Av stort intresse är avsnittet om utredningsinitiativen i riksdagen. Vidare söker Meijer klargöra hur skrivningen av direktiven för utredningarna går till, hur valet av ledamöterna sker, hur kontakten upprätthålls mellan departement och kommittéer och över huvud hur kommittéerna arbetar. Allt detta är uppenbarligen viktiga moment i svenskt statsliv som man här för första gången får en verklig överblick över och i viss utsträckning också en inblick i.

Varifrån har Meijer fått denna kunskap? Han har fått den genom intervjuer. Han har samtalat med statssekreterare och kommittésekreterare, med ett litet antal mycket erfarna kommittéordförande o.s.v. Vad är att säga om värdet av den så förvärvade kunskapen? Meijer har inte funnit skäl att diskutera den frågan. Det enda problem han tar upp är den svårighet han haft »att övervinna sekreterarnas motstånd att besvara frågeformulären» (s. 205). Endast omkring $\frac{2}{3}$ av de tillfrågade svarade omgående, ett litet antal svarade efter upprepade påminnelser och efter förnyade och absoluta löften om anonymitet. Meijer finner det förklarligt om sekreterarna har varit ovilliga att uttala sig om förhållanden som anses interna, och han håller för troligt att detta »i flera fall gjort enkätsvaren mindre upplysande». Är inte den formuleringen ett alltför modest uttryck för att vi här står inför en felkälla? I vilken utsträckning har dessa ovilliga personer av olika skäl lagt tillräta den kunskap de haft, sovrat och friserat sin »sanning» om verkligheten? Naturligtvis kan jag inte göra gällande att Meijer begagnat sitt insamlade material på ett okritiskt sätt, men han har inte heller — genom resonemang eller allmänna reservationer — övertygat mig om att han varit tillräckligt kritisk. I några fall skulle kanske något ha varit att vinna i fråga om resultatens säkerhet, om Meijer utsträckt intervjuerna till fler personer. Han har t.ex. nöjt sig med att intervjua endast sju kommittéordförande. Även om dessa sju har sammanlagt mer än 100 utredningsuppdrag bakom sig skulle väl samtal med ett större antal ordförande ha tillåtit säkrare slutsatser. Åtminstone föreställer man sig att dessa män i viss mån kan sätta sin personliga prägel på kommittéarbetet. Vidare har Meijer nöjt sig med att tala med befattningshavare i de tre största organisationerna, LO, TCO och SAF. Som Nils Elvander visat genom sina brett upplagda intervjuerier har Meijer därmed kommit att lämna oriktiga uppgifter på en icke oviktig punkt. Vidare är det tidigare känt att innan en utredning tillkallas anses det nödvändigt att få ett godkännande från finans- och civildepartementen. Nu har »en initierad sagesman» från ett av fackdepartementen meddelat Meijer att ett sådant godkännande av direktiven anses »såsom bevis på en icke negativ förhållning till utredningsarbetet och de resultat detta kan leda till». En

sagesman från ett av de granskande departementen har däremot förklarat att man ej får uppfatta ställningstagandet till direktivförslagen som uttryck för en positiv ståndpunkt till konsekvenserna av direktiven. (S. 224.) Vad gör Meijer i denna situation? Han söker inte upp en tredje och en fjärde »initierad» sagesman. Han beslutar sig för — om än med markerad tveksamhet — att acceptera det ena av de två motsatta vittnesmålen: Fackdepartementen »torde därför anse sig böra bevara» de godkända eller kommenterade direktivförslagen för att i sinom tid få igenom saken, när utredningen är verkställd. Den här frågan är inte alldeles oviktig. Meijer framhåller själv att den har en för utredningsväsendet betydelsefull innebörd.

En annan egendomlighet möter man i det första och det sista kapitlet i denna avhandling. Meijer delar upp tiden 1905—1954 i fem tioårsperioder. Det har i det första kapitlet bl.a. lett till att minoritetsregeringarnas tid kluvits mitt itu. Den skulle naturligtvis ha behandlats som en enhet därför att den uppvisar en så karakteristisk egenhet: regeringen såg till att viktigare kommittéer fick en parti proportionell och för kompromisser lämplig sammansättning. Det riktiga skulle väl ha varit att Meijer antingen helt avstått från periodindelning eller arbetat med sådana typologiskt olika skeden som han talar om i ett sammanfattande avsnitt (s. 91). På ett annat sätt olycklig är periodindelningen i det sista kapitlet, som handlar om kritik och reformsträvanden under de femtio åren. Det visar sig att det i stort sett rör sig om två saker, dels om en mera principiell kritik av kommittéväsendet, dels om en debatt om kostnader och besparingar. Nu redovisar alltså Meijer dessa två ting på fem olika ställen i kapitlet i stället för att ställa samman materialet till överskådliga helheter. Detta borde ha varit fullt möjligt även om vissa debatter var starkt tidsbundna. Det är f.ö. inte bara periodindelningen som här gör ett mekaniskt intryck, själva framställningen gör det också i sin rent historiskt deskriptiva monotoni.

Meijer har velat illustrera sin redogörelse med konkreta exempel. Man väntar sig då en skildring av ett antal kommittéer som verkligen kan anses typiska. I stället finner man att skildringen till $\frac{2}{3}$ handlar om utredningar, som ur de flesta synpunkter var rent exceptionella. Det gäller om 1911 års stora försvarsutredning och det gäller om 1920 års socialiseringsnämnd. Om den förra meddelar Meijer att den var »på många sätt annorlunda än tidigare utredningar» (s. 120). Den stod under ledning av statsministern, och den räknade därutöver inte mindre än 21 ledamöter. Efter att ha framhållit att ministären Staaffs avgång betydde slutet för försvarsberedningarna skriver Meijer: »Redan det förhållandet att beredningarna delade ministärens öde antyder, att försvarsberedningarna inte var en kommitté i vanlig mening. Utredningen hade under hela ministärens tid intagit positionen av ett försvarsfrågans speciella kabinet.» (S. 138.) Endast ur en synpunkt synes försvarsutredningen ha blivit typisk för Staaffs kommittépolitik. Vid dess sammansättning gav han regeringspartiet en klar dominans. När det gäller socialiseringsnämnden var den ur alla synpunkter unik. Den var tänkt som en hörnsten i socialdemokratiens stora samhällsbygge. Meijer skriver: »Utredningsuppdragen var utomordentligt omfattande . . . Liksom försvarsberedningarna hade socialiseringsnämnden en i förhållande till tidigare praxis ovanlig ställning, men medan försvarsberedningarna i sin speciella

struktur var typiska för Staaffs kommittépolitik, var socialiseringsnämnden ett ensamstående exempel.» (S. 153.) Nämnden fick en helt annan maktställning än vanliga kommittéer, den fick extraordinära befogenheter i en rad avseenden. Nu kan Meijer visserligen hävda att dessa stora och ovanliga utredningar väckte en livlig debatt om kommittéväsendet. Han skriver: »När socialiseringsnämnden ägnas en särskild redogörelse är det inte därför att den skulle vara typisk för parlamentariska utredningar under en senare tid, utan snarare därför att den på flera sätt var atypisk och därigenom blev utgångspunkten för en häftig debatt» (s. 143; se även s. 107). Men nu har ju Meijer ett särskilt kapitel, ägnat åt just den debatt som förts, den kritik som framställts. Där skulle väl också debatten om dessa utredningar ha hört hemma.

Det kan alltså resas vissa invändningar mot Meijers doktorsavhandling. I den mån resultaten är »säkra» är de delvis framställda på ett något ointressant sätt, och i den mån de är intressanta är de något osäkra på grund av den riskabla intervjumetoden. Men naturligtvis kan det sägas om det centrala avsnittet »Från uppslag till betänkande», att det kanske inte är möjligt att komma så mycket längre än Meijer gjort. Vad han utträttat är förtjänstfullt nog. Han har kastat ljus över ett stycke svenskt politiskt liv, om vilket vår kunskap tidigare var mycket fragmentarisk.

Under flera år har Meijer varit verksam som notarie och expert i konstitutionsutskottet. Som en tankefrukt av denna verksamhet kan man kanske se ett manuskript med titeln »Grundlagarna och det politiska handlandet» (41 sidor). Vad Meijer nu lagt fram vill han betrakta som en serie skisser för ett större arbete. Där skall han studera dels vissa rättsteoretiska föreställningar kring grundlagarnas plats i rättssystemet, dels de med olika slag av rättsliga argument utbildade handlingsvanorna i det politiska systemet.

Meijer inleder med att precisera ståndpunkterna i den vidlyftiga debatt som förts kring regeringformen § 84. Man skulle kunna tro att det här inte funnes något att tillägga. Men Meijer har observerat ett par intressanta sammanhang. Det ena leder till äldre författningstexter, det andra leder till samtidens rättsteori, främst till Montesquieu. Meijer har funnit stöd för tanken att man kan se § 84 som en bekännelse till en större rättssäkerhet vid lagtillämpning, ett skydd mot godtycke från kung eller riksdag och en begränsning av domstolarnas tidigare frihet att använda naturrättsliga argumenteringsmetoder. Detta är en viktig iakttagelse och mycket talar för att den också är riktig. I en följande skiss visar Meijer med en rad exempel att teleologisk argumentering har kommit att spela en tidigare okänd roll vid grundlagstillämpning. Man har anfört ändamålssynpunkter mot en alltför formell eller restriktiv grundlagstolkning. Och från den iakttagelsen går Meijer över till den principiellt viktiga frågan om domstolarnas lagprövningsrätt. Detta är en klassisk fråga i den statsrättsliga diskussionen. Meijer begränsar sig till de typer och kombinationer av argument som varit företrädda under 1900-talet. Han kommer till det resultatet att det skett en förändring i argumenteringen och att man nu befinner sig i en situation, där grundlagarna närmast anses irrelevanta och domstolarnas eget ståndpunktstagande ensamt avgörande. Kring detta resultat utvecklar

Meijer till sist — kort men ytterst distinkt — ett resonemang kring frågan, om domstolspraxis också är en del av gällande statsrätt. Han finner det för närvarande inte möjligt att tillfredsställande besvara den frågan.

Något tungt vägande specimen är ju inte dessa anspråkslöst presenterade »skisser». Men de visar Meijer i verksamhet på ett nytt område. Och på nytt har man fått tillfälle att registrera uttryck för en intelligens som fungerar med skärpa och finess.

Meijer har arbetat på tre skilda områden och han har arbetat med tre skilda metoder. När han sysslar med idéhistoria följer man honom med nästan odelat intresse. Han rör sig bland folkrättens klassiker med det finaste sinne för både väsentligheter och nyanser. Han kan återge och tolka en rättslig idédebatt med ett slags lätthet och glasklar renhet, som närmar sig suveränitet. Han gör sig fri från all tyngande tradition och ser på sitt problem med alldeles oförvillade ögon. En studie i en detaljfråga — »Blev Norge självständigt genom Kieltraktaten?» (Statsvet. tidskr. 1958, s. 1—24) — tyder på att Meijer skall föra sina forskningar i unionsfrågan vidare. Men vad han redan uträttat kan också ses som ett avslutat helt, en självständig och mycket fin forskningsinsats.

När Meijer skulle välja ett ämne från vår tid för sin doktorsavhandling stannade han för ett problem som inte var möjligt att lösa på annat sätt än genom intervjumetoden. Ämnet är betydelsefullt och man bör hålla Meijer räkning för att han inte lät sig avskräckas av metodens vanskligheter. Det kan inte heller sägas annat än att han i stort sett synes ha begagnat den nya metoden och de resultat den givit med varsamhet och gott omdöme. De inledande och avslutande kapitlen i doktorsavhandlingen är inte i nivå med dess centrala parti. Men deras brister är inte av den art att de på ett allvarligt sätt rubbar det goda helhetsintrycket av Meijers produktion.

Slutligen har Meijer börjat visa vad han förmår på statsrättens och rättsteoriens område. Det är ingen överraskning att han demonstrerar sitt kunnande på ett självfallet och övertygande sätt. Med sin ovanliga förmåga att se kärnpunkten i en rättslig problematik, med sin logiska skärpa och stringens bör Meijer även här kunna göra en viktig insats.

Jag finner att Meijer styrkt sin kompetens till det sökta ämbetet.

Preceptor *Olof Ruin* som är född 1927 disputerade 1960 på avhandlingen »Kooperativa Förbundet 1899—1929. En organisationsstudie».

Ruin har systematiskt byggt upp sin framställning efter en noga genomtänkt plan. I en första avdelning klargör han de interna relationernas utveckling, han skildrar KF:s roll som övervakare och normgivare i förhållande till de enskilda konsumtionsföreningarna och tendenserna till en allt starkare centralorganisation. Genom sammanslagningar eliminerades så småningom motsättningar mellan konkurrerande föreningar, och olikheter i föreningarnas organisation och skötsel upphävdes genom att man antog liknande stadgar och anställde funktionärer med enhetlig utbildning osv. I detta avsnitt berör Ruin också det svåra avvägningsproblem KF hade, när det gällde att bereda medlemsorganisationerna största möjliga inflytande och samtidigt sörja för största möjliga effektivitet vid be-

slutsfattandet. KF har ju varit på en gång affärsföretag och en sammanlutning av folkrörelsekaraktär.

I det följande går Ruin över till de externa relationerna. Han klargör KF:s roll som jämbördig i förhållande till arbetarrörelsen och jordbrukarnas föreningsrörelse. I detta avsnitt möter man intressantare problem. Arbetarnas och arbetsgivarnas intressen hade ju traditionellt ansetts oförenliga. Men när den av arbetare dominerade konsumentkooperationen utvecklades till en stor arbetsgivare kom dessa två intressen att mötas och brytas i en och samma krets. »Den paradoxala situationen kunde sålunda ofta uppstå att dessa intressen kom att förfäktas av samma personer, men vid olika tillfällen» (s. 172). I förhållandet till jordbrukarna uppstod andra problem. Man sökte från konsumentkooperativt håll övertyga bönderna om att de hade stora konsumentintressen gemensamma med andra samhällsgrupper. Men dessa framstötter på landsbygden möttes ofta av misstro och kritik av olika skäl. Vidare uppstod det »gränskonflikter», när bönderna fick egna avsättningsorganisationer. Situationen kunde bli besvärlig, när producentkooperativa och konsumentkooperativa företag började gå utöver sitt egentliga verksamhetsområde och tränga in på motpartens arbetsfält.

Slutligen tar Ruin upp några lagstiftningsfrågor som berört KF:s intressen och i ett sista avsnitt behandlar han KF som »påtryckningsgrupp». KF sökte få kontakt med statsmakterna både på öppna och fördolda vägar, både genom skrivelser och remissyttranden och genom olika personliga kontakter. Ruin diskuterar också de risker KF utsatte sig för genom dessa försök: man kunde anklagas för att bryta mot de två viktiga principerna om politisk neutralitet och om frihet gentemot statsmakterna.

Det kan inte bestridas att Ruin genomfört planen för sin framställning med stor konsekvens. Men man frågar sig om han inte varit alltför bunden vid sin plan. Om han stått friare, om han offrat något av den fasta systematiken skulle han ha kunnat göra en bättre avvägning mellan väsentligt och mindre väsentligt. I den första avdelningen finns det väl mycket om KF:s interna bekymmer som inte förefaller särskilt angeläget i ett större sammanhang. Särskilt de första 91 sidorna har jag studerat med en viss förströddhet. Här finns detaljer och historiskt deskriptiva partier som jag läst under otålig väntan på en resonerande framställning. En och annan sammanfattning inger också besvikelse. De har blivit för korta, för kompakta, för oprincipiellt hållna för att tillfredsställa läsarens behov av klarhet om de viktiga sammanhangen.

Om Ruin i den första avdelningen hade lagt fram sitt material med större kräsenhet skulle han ha fått utrymme för en mera genomförd analys av sådana problem, där KF:s ideologi har spelat en roll. Jag skall nämna ett par exempel. Ruin berör — som jag nyss antydde — det problem som ligger i att KF på en gång är ett affärsföretag och en sammanslutning av folkrörelsekaraktär. I sin förra egenskap måste KF ha möjligheter att snabbt fatta beslut, som ofta kräver goda merkantila kunskaper. I sin senare egenskap måste KF bereda sina medlemmar möjlighet att utöva sitt inflytande i parlamentariska former. Detta är, skriver Ruin, desto viktigare som man på kooperativt håll ständigt framhäver sitt demokratiska styrelse-

skick. Så följer hos Ruin ett citat från Anders Örne. Med stark betoning hävdade Örne i ett uttalande att konsumtionsföreningen genom hela sin läggning är »en form för demokratiens tillämpning på det ekonomiska området»; den lika rätten att deltaga i avgörandet är grundad »i den kooperativa föreningens eget väsen» (s. 129). Där sätter Ruin punkt — i stället för att utveckla den demokratiska tankens plats i den kooperativa ideologien och söka belysa det intressanta spänningsförhållandet mellan en ideologisk princip och den ekonomiska verklighetens villkor. Ett annat exempel är Ruins flyktiga omnämnande av de två principerna om politisk neutralitet och frihet gentemot statsmakterna. Och när Ruin nu har studerat förhållandet mellan KF och arbetarrörelsen skulle väl en jämförelse mellan dessa två rörelser idéer ha legat ganska nära till hands. Jag vet inte vad som kan ha hindrat Ruin från att i denna »organisationsstudie» ägna organisationens ideologi en viss uppmärksamhet.

Vidare har jag svårt att inse varför Ruin bundit sig vid tidsramen 1899—1929. Han förklarar visserligen i sin inledning att åren omkring 1930 betecknar en naturlig gränspunkt för flertalet av de behandlade relationerna. Men det finns ju en rad relationer som får en ny vikt och framträder med nya aspekter efter 1930. Det är lätt att finna exempel i Ruins egen framställning. Efter 1930 fick de producentkooperativa strävandena bland bönderna stark vind i seglen. Det betydde en skärpning av den kritik och den misstro som mötte de konsumentkooperativa framstötarna på landsbygden. Det betydde också en skärpning av KF:s svårigheter, när jordbrukarnas expanderande föreningsrörelse började utveckla monopolistiska tendenser. Inom KF ansåg man sig skyldig att värna konsumenterna, men som kooperatörer hyste man samtidigt intresse för de producentkooperativa företagens framgång. Och det var under 30-talet som de allvarliga gränskonflikter uppstod, när producentkooperativa och konsumentkooperativa företag nådde fram till och lade under sig samma avsnitt av produktionen, resp. distributionen. Ruin antyder allt detta (s. 201, 217, 218). Men hans framställning skulle ha vunnit mycket i intresse, om han fortsatt på dessa linjer och närmare utvecklat denna väsentliga problematik. Ett annat exempel erbjuder KF:s möjligheter att göra sig gällande som remissinstans. Ruin nämner att det under 1900-talets två första decennier var ovanligt att be en intresseorganisation som KF yttra sig över olika lagförslag. Under 20-talet fick KF avge ett antal remissvar, men de behandlade för det mesta ett ganska begränsat område. Men under 30-talet kom genombrottet för KF som remissorgan. Man fick yttra sig om fler ärenden och man fick yttra sig över ett mera vidsträckt område av statlig aktivitet. Ruin skriver: »Den utveckling sammanhängde både med att det blev mycket vanligt att dra in organisationerna i remissväsendet och med att en förskjutning ägt rum i statsmakternas uppfattning av KF. Man betraktade Förbundet mindre som ett företag bland andra och mer som en konsumenternas intresseorganisation och talesman.» (S. 324.) Det är ju ett utomordentligt intressant perspektiv som här öppnar sig. Men läsaren får inte mer än skymta det förrän Ruin stänger dörren. Ett annat, närliggande exempel är att principen om organisationers representation i kommittéer och myndigheter kom efter 1930. KF kunde nu långt bättre än tidigare bevaka sina intressen

i den politiska beslutsprocessen. Ruin nämner saken (s. 336), men sedan sluter sig oveckligt hans tidsram. Detta är så mycket mer beklagligt som staten under 30-talet började engagera sig i det ekonomiska livet på ett helt annat sätt än förut. I seklets början hade KF värjt sig mot hotet om hämmande statliga ingrepp i sin verksamhet. Med 30-talets ingång måste man vara »på sin vakt mot att glida in i ett alltför intimt samarbete med statsmakterna, vilket också det kunde äventyra den egna rörelsefriheten» (s. 359). Med den meningen avslutar Ruin sin bok. Det betyder att han här ser början till ett nytt skede i KF:s historia. Att gå djupare in i detta skede har han avstått från. Enligt min mening har han gjort orätt häri. Hur gärna hade man inte nöjt sig med en mera summarisk framställning i första avdelningen för nöjet att få se de större och mera väsentliga problem rullas upp som Ruin nu endast har tangerat.

Men det skulle vara otacksamt att inte understryka värdet av Ruins avhandling. Den var en av våra första vetenskapliga organisationsstudier och såsom sådan nyttig och välkommen. Den bygger på ett stort material, vars strängt genomförda systematisering inte kan ha varit någon lätt uppgift. Ruins avhandling är en mycket gedigen prestation. Men några märkligare kvaliteter har den ej.

Från studiet av en organisation vände sig Ruin till studiet av ett problem på högsta nivå i det politiska livet. Han har kallat sitt arbete »Mellan samlingsregering och tvåpartisystem. Den svenska regeringsdiskussionen 1945—1960» (290 sidor föreligger i manuskript).

Med sin titel har Ruin velat antyda att man kan konstruera två »idealtyper» av politiska system. Den ena typen är ett tvåpartisystem, där det parti som vunnit majoritet är ensamt representerat på regeringsnivån. Den andra typen är ett mångpartisystem, där de olika partierna är representerade i proportion till sin styrka. Mellan dessa två — ett permanent tvåpartisystem och ett permanent samregerande — kan man tänka sig en rad olika regeringstyper.

Vad Ruin har velat uppnå med sin undersökning är i första hand ett ordnande och ett klarläggande av argumentationsmönstren utifrån den debatt som förts i Sverige. Han fixerar och konfronterar argumenten för en viss regeringstyp med argumenten emot. Det är uppenbart att Ruin har företagit dessa sammanställningar med den största metodiska omsorg. Han har bemödat sig om att se till att argumenten verkligen är jämförbara med varandra både till typ och innehåll. Värdeomdömen konfronteras med värdeomdömen, omdömen av analyskaraktär med omdömen av analyskaraktär. De verkningar som en viss åtgärd förutsättes få enligt pro-argumentationen jämföres med de verkningar som samma åtgärd förutsättes få enligt contra-argumentationen. Ruin diskuterar också hur långt man bör gå när det gäller att kritiskt granska innehållet i de framförda argumenten. I och för sig skulle argument som innebär analys av verkligheten och dess eventuella förändringar kunna bli föremål för en meningsfull kritik. Man skulle kunna undersöka om verklighetsbilden är sann eller falsk. Men Ruin har velat undvika en kritik av detta slag, och hans skäl är helt övertygande. En sådan kritik skulle ju, framhåller han, leda till ett studium av hur regeringen i verkligheten arbetat och hur partipolitiken i

verkligheten gestaltat sig under de senaste decennierna — i den mån man inte skulle nöja sig med impressionistiska randanmärkningar.

Ruin har emellertid på ett annat sätt begagnat sig av den verklighet som de debatterande hänvisat till under sina försök att bevisa riktigheten i sina ståndpunkter. Han har delat in verkligheten i ett antal relationer — partistrukturen, partiernas program, förhållandet inom regeringar av olika typ, förhållandet mellan regering och riksdag o.s.v. Dessa olika relationer kan sägas täcka olika aspekter av politiskt liv och de får tjäna som indelningsgrund för Ruin, när han söker reda ut argumentationsmönstren. Som han framhåller har dessa mönster både en icke tidsbunden och en tidsbunden adress. Argumenten kan förutsättas ha giltighet utöver den tid, under vilken de utvecklats eller de kan bidra till en förståelse av den hållning som de politiska partierna de facto intog i regeringsfrågan under de behandlade åren.

Låt mig genast få säga att detta är ett verk av stor klarhet och stringens. Det finns en beundransvärd logisk arkitektur i denna skrift. Och Ruin genomför sina analyser av argumentationsmönstren med en nyansering och en finesse som gör läsningen nästan oavbrutet stimulerande. Stillsamt men med obeveklig logik visar Ruin upp de motsägelser och godtyckliga antaganden som delvis präglat den svenska debatten.

Särskilt fängslande och givande är det första kapitlet som behandlar den principinriktade argumentationen för samlingsregering. Men ingen skugga må falla över Ruin, om man finner motsvarande analys av argumentationen för och emot en majoritetsregering i relation till en minoritetsregering något mindre intressant. Felet är inte Ruins, det är debattörernas. Det är här inte Tingsten som främst levererar argumenten utan män med mindre personligt engagement och ringa statsvetenskaplig skolning. Det vilar, skriver Ruin, »en air av torftighet» över denna del av argumentationen.

Någon enstaka gång kan man finna Ruin alltför ambitiös i sina ansträngningar att presentera varianter av argumenten. Jag skall ge ett exempel. Ruin framhåller helt allmänt att den principinriktade debatten om majoritets- och minoritetsregeringar hade en mycket djupare partipolitisk förankring än debatten för och emot samlingsregerande. Han framhåller vidare att de som av principiella skäl talade för majoritetsregeringar ofta var socialdemokrater. Dessa socialdemokrater kunde känna sig ovilliga att låta sin kritik av minoritetsregeringar även omfatta regeringar med det egna partiets färg. Det kunde till och med gå så långt, skriver Ruin, »att själva knappheten i den socialdemokratiska regeringens underlag sågs som något positivt» (s. 123). Beviset skulle vara en artikel i Tiden av Olof Palme. Förhistorien var att Wigforss i en debatt hade förordat samlingsregering under vissa omständigheter. Jag citerar Palme: »Wigforss huvudargument är att en regering med svag majoritet har svårt att föra en någorlunda långsiktig politik. Det bör därför vara en självklar strävan att komma fram till ett bredare parlamentariskt underlag. Givetvis har Wigforss rätt i princip. Men tesen måste kvalificeras på väsentliga punkter.» I sitt följande resonemang framhåller Palme att en majoritetsregerings duglighet inte med nödvändighet står i proportion till antalet mandat. Den dåvarande

socialdemokratiska regeringen hade inte någon majoritet och ändå hade den enligt Palme lyckats genomföra fler betydelsefulla och långsiktiga åtgärder än många av sina föregångare. Hur kom sig detta? »Förklaringen är att socialdemokraterna format en politik, som burits upp av övertygelse och vilja och som man varit beredd att hålla fast vid oberoende av de parlamentariska konsekvenserna.» Den socialdemokratiska beslutsamheten var alltså det avgörande, inte knappheten på mandat. Att beslutsamheten skulle varit mindre om regeringsunderlaget varit större har Palme inte antytt.

I den andra avdelningen av sin skrift studerar Ruin de ståndpunkter som partierna, d.v.s. ledande talare och skribenter, de facto intog till frågan om samlingsregering och tvåpartisystem under åren 1945—60, och han undersöker hur dessa ståndpunkter förhåller sig till tidigare konstitutionellt tänkande inom respektive parti. Det är ganska märkligt att Ruin har kunnat få ut så mycket av intresse ur sitt material om man betänker, att både samlingsregering och tvåpartisystem saknade dagsaktualitet efter regeringsombildningen 1945. Det har mest rört sig om enstaka, ofta vaga uttalanden: Trots bräckligheten i detta material har Ruin vågat sig på ett försök att systematisera det. Han har sökt gradera och jämföra de olika partiernas inställning till samlingsregerande och tvåpartisystem, och han har använt fem »måttenheter» — från »helt för» till »helt mot». Han gör en rad fina och intressanta iakttagelser, och han uttrycker sig som regel med stor försiktighet vid sina försök att »klassificera». Men som ett exempel, ett extremt, på Ruins svårigheter kan man välja högern. Där har somliga uttalat otvetydiga sympatier för en sammanslagning av de borgerliga partierna, andra har uttryckt skepsis eller ställt sig helt avvisande. Vad blir »summan» av detta? Ruin finner det rimligt att svara: »ett halvt förord snarare än ett halvt avslag» (s. 242). Om detta kan kallas »partiets ståndpunkt» förefaller mer än osäkert. Saken kompliceras — och »klassificeringen» osäkras — ytterligare därav att Ruin har kunnat iaktta en trend från det senare till det förra. Och här inträder ett annat frågetecken som man gärna skulle vilja överlämna till Ruin för förnyad begrundan. Varför sätta punkt för denna framställning redan 1960? Mot slutet av 1959 möter man, som Ruin påpekar, en ansats, en upptakt till den intensiva sammanslagningsdebatt som skulle komma att präglade 60-talet. Varför inte berika framställningen med ytterligare fem år i stället för att beklaga den »air av torftighet» som fram till 1960 präglade debatten om majoritetsregeringar och ett tvåpartisystems möjligheter?

Ingen må av det nu sagda dra slutsatsen att Ruin inte skulle eftersträva perfektion. Efter att ha läst en del av denna skrift i en tidigare version har jag övertygats om att Ruin planlägger och genomarbetar sin framställning med den yttersta omsorg. Han förbereder nu ännu en avdelning som skall handla om partiernas »strategier» i regeringsfrågan. Det är under alla omständigheter redan nu uppenbart att hans skrift kommer att räknas till de märkligare inom vårt ämne. Temat är centralt, metoden är ny — såvitt jag vet utan motsvarighet i den internationella litteraturen — man sitter under läsningen med en angenäm känsla av att varje mening är formulerad med ett maximum av precision och vilja till klarhet. Ingen

annan skrift i denna konkurrens har jag upplevt som intellektuellt mera stimulerande än denna.

Ännu har Ruin ej utvecklat sina tankar om statskunskapens metodproblem i ett större sammanhang. Men han är starkt medveten om deras vikt och han synes fast besluten att söka deras lösning i den moderna anglosaxiska riktningen. Han vill hålla gränsen klar mot historievetenskapen med dess »känsla för det engångsartade», och han vill helt ansluta sig till »modern samhällsvetenskaps strävan att inordna fakta i kategorier», som gör det möjligt att typologisera och generalisera det iakttagna. Om en statsvetenskapsman står inför en forskningsuppgift med en historisk aspekt vill Ruin bestämt avråda honom från att i detalj söka »följa och kartlägga olika turer» i händelseförloppet. I stället rekommenderar Ruin att forskaren fixerar och avgränsar »ett antal frågeställningar som ter sig intressanta när den grundläggande målsättningen är att fördjupa vår kunskap om det politiska livets villkor». I princip är jag benägen att instämma med Ruin. Men jag är inte beredd att acceptera hans metodiska anvisningar som en ny doktrin. Man måste räkna med situationer, då en statsvetenskapsman genom sina källfynd eller av andra skäl gör vetenskapen en större tjänst genom att i huvudsak arbeta med en traditionell historisk metod än med en strängt genomförd systematik. Denna högst banala reflektion har inställt sig under läsningen av den stora och tänkvärda anmälan (»Mellan statskunskap och historia», *Statsvet. tidskr.* 1965, s. 3—38) som Ruin — efter att ha varit fakultetsopponent — skrivit av Krister Wahlbäcks avhandling »Finlandsfrågan i svensk politik 1937—1940».

Som helhet gör Ruins produktion ett något ojämnt intryck. I doktorsavhandlingen kunde ljuset ibland falla klart och skarpt över viktiga och intressanta sammanhang. Men där fanns också partier som föreföll skrivna utan inspiration, mest tillkomna för den systematiska fullständighetens skull. Men den fasta systematik, som i avhandlingen kunde kännas som ett tvång och ett hinder och som ledde till en alltför hårt inrutad framställning, har i den nya skriften visat sig vara en styrka. Enligt min mening har Ruin först här fått göra sin logiskt analytiska begåvning full rättvisa. Om det i doktorsavhandlingen fanns avsnitt som kunde verka ordinära på gränsen till det torftiga finns det i Ruins nya skrift partier som framstår som de elegantaste i denna konkurrens. Betraktar man en uppåtgående kurva i en forskares produktion som en merit i sig kan man utan skymten av tvekan tillgodoräkna Ruin denna merit.

Jag finner att Ruin styrkt sin kompetens till det sökta ämbetet.

Docent *Nils Elvander*, som är född 1928 och alltså ett år yngre än Ruin, debuterade 1952 med en uppsats om »Danmarks Retsförbund. Idéer och historia» (*Statsvet. tidskr.* 1952, s. 81—110). I danskt politiskt liv har detta förbund intagit en särställning, kanske främst genom sitt energiska förkastande av statliga regleringar. Elvander visade hur förbundet uppstått. Det hade skett genom kontakt mellan en dansk form av georgismen och en extremt individualistisk, av Severin Christensen grundad riktning inom dansk filosofi. Under efterkrigstiden, klargjorde Elvander, trädde Christensens »rättsmoral» i bakgrunden och den tidigare anknytningen till den

grundtvigska traditionen blev väsentligare. Detta senare skulle främst förklara partiets märkliga framgångar under efterkrigsåren. Elvander lämnade läsaren i ovisshet om vad den grundtvigska traditionen verkligen innebär i detta sammanhang. Men som helhet vittnade hans uppsats om förmåga att reda ut ett idéhistoriskt sammanhang.

Några år senare publicerade Elvander en studie om »Rudolf Kjellén och nationalsocialismen» (Statsvet. tidskr. 1956, s. 15—41). Man visste att det fanns slående likheter mellan Kjelléns åskådning och nationalsocialismens ideologi. Elvanders program var nu inte att söka klarlägga tänkbara påverkningsvägar, han begränsade sig till att helt enkelt fixera och närmare belysa likheterna. Den uppgiften löste han på ett högst förtjänstfullt sätt, med fin blick för de väsentliga överensstämmelserna. De var många — Elvander kunde till och med visa att Kjellén hade en idé om en »sann», nationell socialism fem år innan han mötte den i tysk litteratur. Till sist framhöll Elvander att även om man kan kalla Kjellén en föregångare till nationalsocialismen måste man ändå på vissa punkter göra bestämda reservationer. Det var ingen komplicerad uppgift Elvander ställt sig. Men hans sätt att lösa den bekräftade intrycket att han hade fallenhet för idéhistorisk forskning.

1961 var Elvander färdig att lägga fram sin doktorsavhandling. Vid betygssättningen gjorde jag följande uttalande till Historisk-filosofiska sektionens i Uppsala protokoll den 25 maj:

»Fil. lic. Nils Elvander har givit sin avhandling titeln »Harald Hjärne och konservatismen. Konservativ idédebatt i Sverige 1865—1922». Titeln antyder något om hur stor den uppgift är som lic. Elvander har sökt lösa. Han har velat klarlägga en framstående historikers politiska idéer, men han har också velat teckna en epok i konservativt tänkande. Helt invändningsfritt har Elvander inte skilt sig från någon av dessa två uppgifter. Vad han utträttat betecknar ändå enligt min mening en betydande forskarinsats.

Harald Hjärne var först och främst historiker, men han följde det politiska livet på ett starkt engagerat sätt och han gjorde inlägg som lät tala om sig. Det måste ha funnits ett visst samspel hos Hjärne mellan hans historiska verksamhet och hans politiska tankar. Vad han upplevde som historiker kan inte ha lämnat honom oberörd som politiker — och omvänt har tydligen de politiska problem som fängslade honom inte undgått att påverka hans tankar om historiska förlopp. Detta intressanta växelspel har förf. i stort sett gått förbi — han har t.o.m. varit ännu mer restriktiv än så, han har inte ens systematiskt gått igenom Hjärnes historiska produktion för att se om inte Hjärne mera en passant kan ha gjort rent politiska uttalanden. Sådant tillät sig t.ex. Geijer vid flera tillfällen. Nu är det möjligt att frågeställningar som de här skisserade inte skulle ha givit resultat, som stått i rimlig proportion till den arbetsinsats de skulle ha krävt. Men förf. borde ändå ha gjort klart för sig och sina läsare att frågan om Hjärnes politiska tankar är ännu mer komplicerad än hans ibland motsägelsefulla skrifter kan tyda på.

Det finns en omständighet, som åtminstone till en del kan förklara denna brist i lic. Elvanders avhandling. Han har inte från början planerat

att skriva en politisk biografi utan ett stycke politisk idéhistoria. Hans första uppgift var att klarlägga Rudolf Kjelléns åskådning och dess samband med andra extremt konservativa riktningar. När han sedan ville vidga sin framställning och nå ett större perspektiv var det naturligt att han sökte sig till äldre och mera moderata företrädare för svensk konservatism. Men — och här kan man göra den andra invändning jag nyss antydde — även som skildring av en konservativ idédebatt har lic. Elvanders bok vissa luckor. En så framträdande talesman för konservatismen som Pontus Fahlbeck har inte mer än nämnts.

Den som i lic. Elvanders arbete söker biografiskt material som kan kasta ljus över Hjärnes politiska uttalanden och ståndpunkter söker förgäves. Förf. försvarade sig vid disputationen med att nästan inget sådant material har stått till buds. Mot detta invände fakultetsopponenten att åtminstone en brevserie till Viktor Rydberg från mitten av 1870-talet vittnar om en personlig kris hos Hjärne och om dess betydelse för vissa centrala arbeten. Först i sitt avslutande kapitel ger förf. en kort men utmärkt skiss av det sammansatta och motsatsfyllda i Hjärnes natur. Sådana upplysningar och karakteristiker borde förf. ha satt in i själva framställningen av Hjärnes ståndpunkter, även om materialets knapphet krävt den största försiktighet.

Till de osäkra tingen hör frågan om vad religionen har betytt i Hjärnes tankevärld. Med utgångspunkt från hans uppfattning om Gustaf II Adolf visade emellertid opponenten att den protestantiska tanken om den kristnes ansvar inför Gud synes ha spelat en viss roll för Hjärnes statsteori på 90-talet. Detta tankemotiv har förf. behandlat ytterst fragmentariskt.

Egendomligare är förf:s underlåtenhet att analysera en viktig och intressant föreläsningsserie från 1896 om »Statsteoriernas samband med reformationstidevarvets politik». Opponenten gjorde gällande att man här finner Hjärne i arbete med en rad centrala statsteoretiska frågor, man kan här studera ett klart och differentierat resultat av ett intensivt sysslande med statens och rättens problem. Detta material synes vara helt outnyttjat av förf. Även i en tryckt föreläsningsserie från 1893, »Sveriges statskick under reformationstiden», har Hjärne uttalat sig om sin syn på staten och rätten. Mot bakgrunden av dessa opponentens påpekanden ter sig förf:s förklaring egendomlig (s. 169), att Hjärne under 90-talet inte gjort några uttalanden om sin statsuppfattning.

Lic. Elvanders avhandling har vissa brister, men dess förtjänster är långt större, långt mer väsentliga. För första gången har vi fått en fyllig och nyanserad framställning av Hjärnes och Kjelléns tankar om staten och det politiska livet. För första gången har vi fått de skilda konservativa ståndpunkterna i unionsfrågan utförligt klarlagda. Vi har fått en inblick i hur den alinska skolan i Uppsala bedrev sin propaganda. Vi har fått en ny och intressant belysning av vad man kan kalla »borggårdstalets idévärld». Naturligtvis kan man ställa frågan, i vad mån de universitetsprofessorer som spelar huvudroller i denna bok uttryckte åsikter som var typiska för svensk konservatism vid denna tid. Den frågan lämnar förf. obesvarad — han avstår från att söka mäta vad han kallar »spridningen av mera triviala men också mera representativa idéer och attityder». I ett idéhistoriskt arbete ter sig denna avgränsning naturlig.

Mot förf:s redovisning av sitt omfattande material har ingen anmärkning av betydelse kunnat göras. Pålitligheten i bokens uppgifter synes vara mycket stor. För ett arbete i idéhistoria kunde man kanske önska ett språk som flyter mindre tungt än det stundom gör i denna avhandling. Den utmärkta återblicken visar att förf. har ett finare sinne för nyanser och övertoner än den övriga texten ger vid handen. Citat och referat tillåts någon gång breda ut sig på ett sätt, som ger ringa plats för analys och reflektion. Men som helhet är framställningen genomarbetad med stor omsorg. Vad Elvander presterat är ett omfångsrikt arbete av hög kvalitet, ett arbete som utan tvekan ger honom docentkompetens i statskunskap.»

Elvander disputerade alltså i maj 1961. Redan i december samma år hade han börjat förbereda en ny stor uppgift. Genom serier av »case studies» och intervjuer ville han få fram en bild av hur de moderna intresseorganisationerna påverkar den politiska beslutsprocessen. Det finns beröringspunkter mellan Ruins första större arbete och Elvanders andra. Men de är inte många. De mål som de båda forskarna uppställt var helt skilda. Ruin har velat studera en enda organisation i alla dess olika roller och relationer. Elvander har velat studera alla de stora intresseorganisationerna i ett av deras strävanden — deras försök att influera på det politiska livet.

Den kunskap man hade om detta vilade på spridda och delvis ganska ytliga iakttagelser som lagts till grund för allmänna översikter. Elvander är den förste som har sökt penetrera ämnet på ett systematiskt sätt. Hans initiativ är berömvärt. Det gäller ingenting mindre än ett av de fundamentala problemen i vårt politiska liv.

Uppgiften krävde omfattande förberedelser. Som Elvander berättat i en uppsats i Sacotidningen (1963, s. 146 f.) organiserade han en serie lagarbeten i sitt proseminarium för att få in material om organisationernas val av påverkningssvågar, om arten och graden av deras inflytande i speciella frågor och om deras förhållande till partierna. På det sättet ansåg sig Elvander komma fram till vissa preliminära slutsatser. Men de allmänna sambanden i organisationernas relationer till statsorganen ville han söka få fram genom egna intervjuer. Han måste då kunna ställa relevanta frågor till de ledande funktionärerna inom organisationerna, till cheferna inom departement och ämbetsverk och till partiernas ledande män. Detta förutsatte att han själv hade en god orientering genom egna studier i organisationernas protokoll. Och slutligen har han velat konstruera en begreppsapparat som skulle underlätta analysen av de vunna resultaten.

Allt föreföll sålunda upplagt för ett stort vetenskapligt arbete, en betydande insats. Men Elvander ändrade sin plan. Han beslöt att endast lägga fram en förkortad redovisning av de resultat han nått, hans slutsatser skulle betraktas som preliminära »i avvaktan på fördjupad forskning». Skälet var att han så snabbt som möjligt ville ge ut en lärobok. I den boken skulle ingå dels en översikt av intresseorganisationernas uppbyggnad och verksamhet, dels en översikt av de preliminära forskningsresultaten om organisationernas politiska inflytande. Enligt min mening hade det varit riktigare att Elvander lugnt och tålmodigt fullföljt sin stora forskningsuppgift och sedan skrivit samman en lärobok. Nu föreligger läroboken —

»Intresseorganisationerna i dagens Sverige» (325 sidor). Men det är ovisst om det vetenskapliga verket någonsin kommer så som det var tänkt.

Om bokens första del är att säga att den har flera av den goda handbokens egenskaper. Alla de elementära tingen finns samlade, utan led-samma och överflödiga detaljer, allt är klart och överskådligt uppställt. Här redovisas också några problem — kortfattat visserligen men på ett intresseväckande sätt: från ett »tidlöst» problem som förhållandet mellan funktionärer och lekmän till problem med hög aktualitet som tjänstemännens förhandlingsrätt och den mest ändamålsenliga formen för löneförhandlingar på arbetsmarknaden. I stort sett har det inte varit fråga om forskning i egentlig mening. Elvander har samlat in sina uppgifter från ganska lätt tillgängliga källor och bearbetningar. Men det är en nyttig redogörelse han givit.

Det vetenskapligt nya finns alltså i bokens andra hälft. Där har Elvander sökt sprida ljus över tidigare rätt förborgade sammanhang. Han belyser organisationernas kontakter med departement och regering, med riksdag och förvaltning — allt med det målet för ögonen att komma till klarhet om organisationernas politiska inflytande. Och här har han tagit till hjälp ett instrument som måste användas med den yttersta försiktighet. Han har begagnat intervjumetoden. Och han har ibland begagnat den på ett sätt som enligt min mening är olyckligt. Jag skall ge ett par exempel.

En av uppgifterna för Elvander har varit att studera organisationernas inflytande i riksdagen. Vilken roll — har han frågat sig — spelar organisationerna för riksdagsmännen vid deras ställningstaganden? Vad betyder organisationernas önskemål jämfört med sådana faktorer som personliga åsikter, partiets linje och hänsyn till väljarna? Det visade sig att de riksdagsmän som alls besvarade frågan rangordnade de olika faktorerna så som de här är nämnda, med organisationernas önskemål sist. Elvander kommenterar: »Man får naturligtvis inte läsa ut för mycket ur detta resultat. Svaren ger ingen säker upplysning om de faktiska motiven. Riksdagsmännen har förmodligen till stor del givit den bild av sina motiv som de vill att omvärlden skall ha» (s. 209). Här vill man inskjuta en enkel fråga: vad har Elvander för grund att tro att det förhåller sig just på det sättet? Man läser vidare och möter strax följande sats: »Säkert har dock många haft svårt att tänka sig en konflikt mellan organisationernas önskemål och de övriga faktorerna och därför lämnat frågan helt eller delvis obesvarad.» Än en gång: vad har Elvander för grund att tro — eller till och med »säkert» veta — att just detta är skälet till att många avstått från att svara? Kan inte skälet helt enkelt vara att frågan har varit svår, för många så svår att de funnit den omöjlig att besvara — och följaktligen oriktigt ställd.

Jag skall välja ett exempel även från det viktiga avslutande kapitlet om organisationernas roll i det politiska systemet. Elvander bad i sin intervju bl.a. att organisationernas företrädare skulle göra en rangordning av olika faktorerens relativa inflytande på de politiska besluten i olika typer av frågor. Rangordningen avsåg faktorerna regeringen, förvaltningen, riksdagen, den egna organisationen och allmänna opinionen (massmedia).

Elvander medger själv att frågan var svår och komplicerad, och flera av de intervjuade betonade osäkerheten i sitt svar. Resultatet redovisas emellertid i två tabeller, och om dessa skriver Elvander att de utgör »en summering av en rad subjektiva och mer eller mindre osäkra bedömningar» (s. 274). En enda sak kan med säkerhet utläsas ur tabellerna och den är verkligen föga märklig: alla organisationer tillmäter regeringen det största inflytandet. Om riksdagens plats är meningarna delade, men de flesta har satt riksdagen i andra rummet. Elvander är förvånad, resultatet stämmer inte med en annan tabell, och han vill se detta som »ett tecken på den här aktuella rangordningens osäkerhet». Elvander prövar en förklaring, lika osäker som det resultat den skall förklara: »organisationernas företrädare tycks här i viss mån ha skattat åt en konventionell föreställning om riksdagens betydelse». Till sist gör Elvander ett försök att värdera de resultat han kommit fram till i sina tabeller. Han skriver: »Sammanfattningsvis kan det sägas att organisationsledarnas rangordning trots all osäkerhet givit resultat som på åtskilliga punkter ter sig rimliga» (s. 277). Vad är det för mening och vad är det för glädje med sådana resultat? Antag att organisationerna kommit i tredje och förvaltningen i fjärde rummet i rangordningen (i st.f. i femte, resp. tredje rummet) — skulle man inte även om dessa resultat kunna säga att de »ter sig rimliga»? Om en sak synes Elvander viss: han tror inte att makt- och inflytanderelationerna faktiskt är beskaffade på detta sätt. Han tillgriper en ny förmodan: »Organisationernas företrädare kan bl.a. tänkas ha haft en tendens att anpassa sin bedömning efter vad de trott vara gängse föreställningar om den plats som regering och organisationer bör ha i det politiska livet; de kan med andra ord ha inlagt en värdering i sin rangordning.» I nästa ögonblick drar emellertid Elvander fram ett par omständigheter som talar emot en sådan tolkning. Sedan fortsätter han med att lägga fram ett resultat som är om möjligt ännu osäkrare än det föregående. Han återger hur riksdagsmännen företog en liknande rangordning. Även de satte i allmänhet regering och riksdag i första resp. andra rummet. Men de avvek från organisationsmännen på det sättet att de satte organisationerna före förvaltningen. Elvander kommenterar: »Med reservation för svarens osäkerhet tyder detta resultat... på att politiskt initierade bedömare utanför organisationerna tillskriver dessa ett större inflytande än vad organisationsledarna är benägna att göra. Vem som har 'rätt' är med hänsyn till materialets osäkerhet omöjligt att med bestämdhet avgöra.» Ja, säger sig läsaren något lugnad, det skulle ju också bara fattas. Men efter ett ögonblick av skepsis och kritisk eftertanke skyndar Elvander vidare på gissningarnas stråt. »Möjligen» bör man ge organisationsledarnas bedömning »ett visst försteg» av vissa skäl.

Enligt min mening borde Elvander ha slopat avsnitt sådana som dessa. Han försvarar sig inledningsvis med att han hade ett material att redovisa och ett resonemang att föra kring sina resultat. Men allt — det insamlade materialet, det förda resonemanget, det slutliga resultatet — allt präglas ju av osäkerhet. Elvander har varit medveten om att subjektivitet och godtycke i intervjupersonernas bedömningar har varit ofrånkomliga. I hans egna förklaringar till att undersökningen har utfallit som den har i dessa

avsnitt finns också ett mått av godtycke. Nästan ingenting har kunnat sägas med bestämdhet, och det lilla som kunnat sägas med bestämdhet är trivialt.

Men naturligtvis finns det också värdefulla partier i Elvanders bok. Ett fint avsnitt ägnas relationerna mellan Kanslihuset och organisationsvärlden. Man fäster sig bland annat vid de väl nyanserade omdömen som Elvander fäller om Harpsundsöverläggningarna (s. 192 f.). Han kommer till det resultatet att dessa överläggningar hittills inte haft någon större betydelse som kanal för organisationsinflytande på regeringspolitiken. Man har i debatten gjort sig överdrivna föreställningar om detta. De flesta organisationer söker sig emellertid till maktens centrum i Kanslihuset, och de informella kontakterna tycks vara goda. Men — framhåller Elvander sammanfattningsvis — det är få förunnat att där kunna utöva något större direkt inflytande. Det största inflytandet anser sig organisationerna kunna utöva på ett tidigt stadium i beslutsprocessen, vid utredningar och remissyttranden. Men även i det verkställande ledet, i förvaltningen, har organisationerna icke föraktliga möjligheter att göra sina synpunkter gällande — detta är en av Elvanders iakttagelser.

Elvander har studerat den stora sociologiska litteraturen om intressegrupper, och han har haft ambitionen att själv söka komma till rätta med begreppet »politiskt inflytande». Han vill dela upp detta begrepp i relevanta beståndsdelar, han talar om »basinflytande» och »rörligt inflytande», och han delar ytterligare upp dessa former i särskilda komponenter. Meningen är nog god, men det är svårt att se att dessa analyskategorier har varit författaren — och läsaren — till någon större glädje. Sporadiskt, ibland med mycket långa mellanrum dyker termerna upp för att lika hastigt försvinna. Man kan till och med fråga sig om inte terminologien har varit till ett visst förfång för resultatet. Elvander har delat upp »det rörliga inflytandet» i två komponenter, »sakinflytande» och »agitationsinflytande»: I intervju svaren har han funnit en mycket klar tendens: sakinflytandet är dominant, agitationsinflytandet är av ringa betydelse (s. 283). Den första invändning man kan göra har Elvander själv tagit upp. Alla ordsammanställningar med »sak» och »saklig» har en positiv värdebetonning, medan »agitation» är något negativt. »Givetvis», medger Elvander, »har de svarande haft en tendens att överbetona det svarsalternativ som åsyftar sakinflytande.» Här finns alltså från början, i själva terminologien, en allvarlig felkälla. Den andra invändning man vill göra är att gränsen mellan de två kategorierna är flytande. Det måste ju — vid sidan av en grövre och numera troligen rätt betydelselös agitation — finnas en förfinad, som har fått en allt större tillsats av information, sakinnehåll. Var går gränsen? Och hur skulle de intervjuade kunna veta, var gränsen går? Elvander har säkert rätt i att behovet av utredningar och framläggandet av sakmaterial har kommit att betyda alltmer för organisationerna. Men kan man inte i viss utsträckning se detta som ett led i en alltmer rationaliserad, effektiviserad agitation? Hela problemet är så komplicerat att det inte går att lösa med Elvanders enkla schematiska kategorier.

Efter sina omfattande förberedelser hade Elvander spånt förväntningarna högt inför resultatet av sina forskningar. Det problem han velat lösa kräver energi och organisationstalang av stora mått. Elvander besitter dessa egen-

skaper. Hans flit kan vara järnhård, hans energi formidabel, hans förmåga att organisera stora lagarbeten respektive givande. Men det är nu uppenbart att dessa egenskaper inte alltid balanseras av ett tillräckligt mått av lugn eftertanke, tålmodig prövning, kritiskt omdöme. De högt spända förväntningarna har endast delvis infriats i det nya arbetet.

Nu skall ju skriften ses och bedömas även som lärobok. Härom skriver Elvander i sitt förord: »En viss nackdel med denna förening av avhandling och lärobok är att boken på några ställen måste ge en orientering om elementära fakta, som avancerade läsare kanske tycker är irriterande självklar. Men denna och andra nackdelar synes mig uppvägas av stora fördelar — framförallt de ökade möjligheterna att ge spridning åt aktuella forskningsresultat.» Det finns — jag vill än en gång framhålla detta — goda partier i Elvanders bok, både pedagogiskt och vetenskapligt. Men det är enligt min mening olyckligt att studenter i legio skall få den föreställningen att allt vad de läser i bokens senare del är forskningsresultat på hög nivå och att godtyckligt spekulerande är föredömlig vetenskap.

Elvander gjorde en betydelsefull och en bestående insats när han skrev sin doktorsavhandling. Den var inte utan vank, men den var ändå ett fint och gediget arbete på ett väsentligt avsnitt av svensk idéhistoria. Vad han sedan skrivit kan delvis inge oro. Det finns i Elvanders utrustning en stor entusiasm för det vetenskapliga arbetet. Men fransidan av denna entusiasm är en impulsivitet som kan sätta oroväckande spår. Jag är å andra sidan övertygad om att om Elvander på nytt samlar sig till en uppgift och verkligen ägnar den all den omsorg och uthållighet som uppgiften kräver kommer han även i framtiden att kunna göra solida och värdefulla arbeten.

Jag finner att Elvander styrkt sin kompetens till det sökta ämbetet.

Det återstår att söka upprätta en rangordning mellan preceptorerna Meijer och Ruin och docent Elvander.

Även om jag fäster ringa avseende vid kvantitet vill jag först nämna att det här inte föreligger någon större skillnad mellan de sökandes produktion. När jag sedan går till den svåra frågan om kvalitet vill jag förutskicka att jag inte kommer att ta någon hänsyn till de betyg som satts på doktorsavhandlingarna. Här råder uppenbarligen en något olika praxis vid olika lärosäten.

En jämförelse mellan de tre doktorsavhandlingarna utfaller enligt min mening till en början så att Ruins får stå något tillbaka. Mellan de bästa avsnitten i Meijers avhandling och de bästa i Elvanders finns det knappast någon skillnad i kvalitet. Om man ser på dessa arbeten som helheter kan man om Elvanders säga att det behandlar ett mera omfattande och ett något svårare problem än Meijers. Jag skulle därför vilja ge Elvanders avhandling ett visst försteg såsom varande en väsentligare forskningsinsats.

Vid en jämförelse mellan de sökandes produktion utöver avhandlingen måste Elvanders placeras sist. Att rättvist gradera Meijers och Ruins manuskript är en svår uppgift. Meijers licentiatavhandling och Ruins nya stora arbete är båda genomreflekterade, omsorgsfullt utarbetade skrifter,

i båda möter man prov på originalitet och skarpsinne. Vid ett tidigare ansökningstillfälle, i december 1965, hade jag den uppfattningen att Meijers manuskript borde sättas främst såsom det resultatmässigt värdefullaste. I dagens läge, sedan Ruin byggt ut sin framställning, kan jag inte längre upprätthålla den meningen. Ruins nya arbete framstår nu som den märkligaste skriften i denna konkurrens. Å andra sidan har Meijer börjat dokumentera sin vetenskapliga skicklighet på ett nytt, ett tredje område.

Vid den slutliga avvägningen kommer jag fram till att Meijer kan uppvisa en så hög och jämn kvalitet och en sådan mångsidighet i sin produktion att han bör ges första rummet. Men hans försprång framför Ruin är nu obetydligt. Ruin startade med en rätt ordinär avhandling. Men han har sedan åstadkommit något som övertygande visar med vilka fina instrument hans begåvning kan arbeta. I metodisk säkerhet och i kritisk och analytisk skärpa är han Elvander överlägsen.

Jag uppför alltså de sökande i följande ordning:

1. preceptor Meijer.
2. preceptor Ruin.
3. docent Elvander.

Uppsala i september 1966

Carl Arvid Hessler

II. Professor Nils Stjernquists utlåtande

Till Rektorsämbetet vid Stockholms universitet

Såsom sakkunnig för tillsättande av Lars Hiertas professur i statskunskap vid Stockholms universitet får jag vördsamt avge följande utlåtande:

Docent *Nils Elvanders* intresse vände sig först mot idéhistorien. Inriktningen förebådades redan av hans första uppsats, »Danmarks Retsforbund, idéer och historia,» publicerad i Statsvetenskaplig tidskrift 1952. Mot bakgrunden av en redogörelse för Henry George's lära skildrar han det blivande retsforbundets förste ideolog, Severin Christensen och andra inhemska idégivare till partiet samt retsforbundets uppkomst och utveckling fram till och med 1950 års folketingsval. Åtskilliga data om partiet hade tidigare sammanställts, bl.a. av Viggo Starcke, men uppsatsen bör bedömas såsom en självständig insats, som gav löften för framtiden. I samma häfte av Statsvetenskaplig tidskrift kompletterade Elvander framställningen med en motsvarande redogörelse för »Sveriges rättsförbund,» vilket hade bokförläggare Johan Hansson som centralgestalt och »Samtid och framtid» som språkrör.

Men det blev svensk konservatism, som blev huvudföremålet för Elvanders idéhistoriska forskningar. Detta markerades av uppsatsen »Rudolf Kjellén och nationalsocialismen» (Statsvetenskaplig tidskrift 1956). Åtskilligt av innehållet i uppsatsen återkommer — delvis ordagrant — i Elvanders doktorsavhandling. Huvuduppgiften i uppsatsen var dock att nå fram till en jämförelse mellan Kjelléns politiska åskådning och den nationalsocialistiska ideologin. Jämförelsen synes mig vara gjord med gott omdöme.

Doktorsavhandlingen bär titeln »Harald Hjärne och konservatismen» och undertiteln »Konservativ idédebatt i Sverige 1865—1922. Avhandlingen är intelligent skriven och ger en intressant belysning åt ett intressant ämne. Den visar många goda prov på en utmärkt analyseringsförmåga. För egen del har jag särskilt fäst mig vid kapitlet om Hans Forssells tankar om självstyrelse. Förf. visar även en mycket god förmåga att sammanfatta. Föredömligt är i detta hänseende avslutningskapitlet. De anmärkningar som

i samband med disputationen riktades mot förf. för att ha förbisett källmaterial, förtar inte det goda helhetsintrycket.

Vad som kan diskuteras är målsättningen och kompositionen. Redan av en jämförelse mellan bokens huvudtitel »Harald Hjärne och konservatismen» och dess undertitel »Konservativ idédebatt i Sverige 1865—1922» framgår en spänning och en splittring. Huvudtiteln anger, att förf. ställer Harald Hjärne i centrum, undertiteln att förf. har ett vidare syfte, nämligen att skildra och analysera konservativ idédebatt i Sverige över huvud under den angivna tidsperioden. Förf. har tydligen under arbetets gång dragits mellan dessa två uppgifter, men Harald Hjärnes »väldiga» gestalt har till slut lagt beslag på lejonparten av utrymmet. Kvar står dock mycket av den andra målsättningen, avsnitt icke blott om de konservativa strömningarna ute i Europa och den allmänna utvecklingen i Sverige utan även om Boström och hans lärjungar, Hans Forssell, Oscar Alin och Rudolf Kjellén. Boström och Forssell har emellertid till väsentlig del fått tjänstgöra som bakgrundsmaterial, Alin och Kjellén som jämförelsematerial. Det föreligger en splittring i kompositionen även såtillvida som ibland har en viss person, oftast Hjärne, så att säga utgjort utgångspunkten, ibland en viss sakfråga, t.ex. unionsfrågan. Det bör även framhållas, att förf. inte skildrar och ej haft för avsikt att skildra idédebatten inom högern eller svensk konservatism över huvud. Vad han analyserar är ett antal akademikers politiska åskådning vid skilda tidpunkter, inte Boströms, Lindmans eller Magnussons i Tumhult »tankar om politik». Detta är icke sagt såsom en anmärkning.

Utfallet har, såsom framgår av den tyska sammanfattningen, blivit att Elvander koncentrerat sig på Hjärne i första rummet och på Kjellén i andra rummet. Kanske skulle framställningen ha vunnit på om avsnitten om Hjärne något koncentrerats och Kjellén något mindre fått tjänstgöra som jämförelsematerial. Förf. ns utmärkta »återblick» synes mig ge en antydning härom.

Sammanfattningsvis vill jag framhålla, att Elvanders avhandling är en mycket god prestation och att den väger tungt i meriteringshänseende.

Sin idéhistoriska orientering har Elvander även visat i en väl avvägd framställning, kallad »Från liberal skandinavism till konservativ nationalism i Sverige», publicerad i Scandia 1961, samt i ett antal recensioner.

Efter disputationen har Elvander i huvudsak inriktat sina forskningar på svenskt organisationsväsende. På detta område upplade han ett stort forskningsprogram, i vilket elever till honom medverkade. I ett antal smärre artiklar har han redogjort för programmet och förebådat forskningsresultat. Arbetet utmynnade år 1966 i en bok om »Intresseorganisationerna i dagens Sverige» (325 s.). Elvanders ursprungliga avsikt var att presentera en större avhandling om intresseorganisationernas förhållande till statsmakterna och de politiska partierna under efterkrigstiden. Så framkom emellertid önskemålet om att få fram en översiktlig lärobok om organisationsväsendet. Elvander kombinerade de båda planerna, avhandlingen begränsades och blev mera översiktlig, läroboken blev mera vetenskaplig. Men det dubbla syftet kommer till synes i uppläggningsen. Bokens första huvudavdelning — »intresseorganisationernas utveckling, uppbyggnad och

verksamhet» — har mera karaktären av lärobok, den andra och sista huvudavdelningen — »intresseorganisationernas politiska inflytande» — mera karaktären av avhandling. Men avdelningarna står inte isolerade från varandra.

Av naturliga skäl har undersökningsobjektet måst avgränsas. Elvander har studerat endast topporganisationer och utvalt sådana, sammanlagt 19, där det materiella intresset dominerat. Härav har följt icke blott att underorganisationerna och därmed också organisationernas kontakter med kommunalpolitiken lämnats åt sidan utan även att viktiga sektorer av organisationsväsendet såsom frikyrko- och nykterhetsintressena uteslutits. Detta minskar bokens värde som lärobok. Vad materialet beträffar har den första huvudavdelningen inte vållat några bekymmer; framställningen är väsentligen deskriptiv och bygger i huvudsak på tryckt material. Den andra huvudavdelningen grundar sig till stor del på intervjuer med direktörer och ordförande i de undersökta topporganisationerna samt med statsråd och partiledare, på en enkät med riksdagsledamöter och på en genomgång av protokoll.

I den mera läroboksmässiga första huvudavdelningen redogör Elvander först för organisationsväsendets utveckling till år 1945. Därefter följer avsnitt om »organisationernas uppbyggnad och inre struktur», om »demokratin inom organisationerna», om »organisationernas verksamhet» och »om rättsregler, förhandlingar och lönepolitik på arbetsmarknaden». Avsnittet om organisationernas verksamhet är schematiskt och viktiga sidor behandlas, som naturligt är, på andra ställen i boken.

Framställningen i den första huvudavdelningen har betydande förtjänster, inte minst i mängden redovisade fakta. Å andra sidan kan denna mängd från pedagogisk synpunkt te sig mindre lämplig. Och det hade underlättat inte bara för den studerande utan även för förf., om de grundläggande begreppen från början definierats. Vad förf. säger (s. 22) om t.ex. de ekonomiska föreningarna — att deras uppgift är att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom affärsmässig verksamhet och att de avkräves en i praktiken föga hindrande registrering hos statlig myndighet — är både oklart och ofullständigt. Här och var bär boken spår av brådska (jfr förordet). Framställningen om arbetsdomstolarnas sammansättning (s. 107) är inte fullt korrekt. Och redogörelsen för avtalsområdet enligt statstjänstemannalagen synes mig inte fullt klar. Omdömet gäller bl.a. förf:ns uttalande (s. 135), att de nya förhandlingsreglerna synes innebära ett försök från det allmännas sida att hejda och reducera organisationernas inflytande över frågor angående den offentliga tjänsteorganisationen.

En förtjänst hos en lärobok är, om den ställer frågor och hypoteser. Den förtjänsten har Elvanders bok. Förf:ns svar och försök till svar kan dock ej sällan diskuteras. I betydande utsträckning rör det sig om ett »tyckande» av förf., och i sådana fall hade det enligt min uppfattning varit bättre, om förf. nöjt sig med att ställa frågan.

Den andra huvudavdelningen, som handlar om »intresseorganisationernas politiska inflytande», inledes med en presentation av begreppsapparaten och med en kort översikt över den politiska beslutsprocessen; önskvärt hade varit att översikten även beaktat kommunernas roll. Därefter följer av-

snitt om »initiativ, utredningar och remissyttranden», om »kontakter med departementen och regeringen», om »förhållandet till riksdagen», om »inflytande i förvaltningen» och om »fördelningen av organisationernas inflytande i beslutsprocessen». Förf. går sedan över till »organisationernas förhållande till de politiska partierna», »organisationernas politiska neutralitet» och »organisationerna och massmedia». Ett avslutande avsnitt behandlar sammanfattningsvis »organisationernas inflytande och roll i det politiska systemet».

Att Elvander inleder med en presentation och definition av sin begreppsapparat är att hälsa med tillfredsställelse. Begreppen skall utgöra verktyg för en analys av materialet, och läsaren, liksom författaren själv, måste ha en så vitt möjligt exakt uppfattning om verktygens struktur och kapacitet. Begreppsanalyser brukar inbjuda till diskussion och kritik, och Elvanders framställning utgör så till vida inget undantag. Begreppsapparaten är presenterad även i Sociologisk forskning, 1965 i en artikel, kallad »Intressegruppers politiska inflytande».

Med »politiskt inflytande» avser förf. inflytande på statsorganens (även förvaltningsmyndigheternas) beslut i frågor som berör organisationerna. Förf. skiljer mellan två slags inflytande, »basinflytande» och »rörligt inflytande». Basinflytandet är mera oföränderligt. Det är det inflytande som en organisation har genom sin plats i det politiska systemet, oberoende av sina åtgärder i ett visst läge. Det skapas dels av organisationens egna resurser för politisk påverkan (politiska resurser såsom dess »ideologiska» förhållande till partierna och dess allmänna prestige, vidare medlemsantal och representativitet, organisatorisk effektivitet och inre sammanhållning, ekonomiska och intellektuella resurser), dels av organisationens position i den politiska och institutionella omgivningen. Till skillnad från basinflytandet är en organisations rörliga inflytande en produkt av dess aktioner i en viss situation. Elvander skiljer här mellan två huvudformer, »sakinflytande», alltså det inflytande som är baserat på styrkan av den information organisationen kan ge, och »agitationsinflytande». Relationen mellan basinflytande och rörligt inflytande uttryckes av förf. på så sätt, att det rörliga inflytandet utgör den del av basinflytandet, vilken aktualiseras och utövas i en viss situation. Enligt förf. kan det rörliga inflytandet ofta sägas vara marginellt i förhållande till basinflytandet. Oftast användes inte hela basinflytandet; återstoden kvarstår som potentiellt inflytande. Även detta inflytande är av betydelse. Det bildar en förstärkande bakgrund. En organisations »aktuella» inflytande i en viss fråga blir på så sätt »lika med den del av basinflytandet som direkt utövas i form av rörligt inflytande, förstärkt med den indirekta effekten av det potentiella basinflytandet. Det aktuella inflytandet tar sig uttryck i den förändring som den beslutande instansens beteende genomgår till följd av organisationens agerande». Elvander framhåller vidare, att det rörliga inflytandet har en långsiktig inverkan på basinflytandet i ena eller andra riktningen. Han talar här om en »feedback-effekt». Begreppsapparaten illustreras med en modellskiss.

Elvander torde ha tagit inflytande av viss amerikansk litteratur, men begreppsapparaten framstår i mångt och mycket som en självständig in-

sats. Åtskilligt i den kan enligt min mening diskuteras. Vad Elvander lämpligen kunde ha börjat med skulle varit någon form av definition av begreppet »inflytande» och/eller av begreppet »makt». Det sistnämnda användes på sina håll i framställningen men i en relativt snäv betydelse. Det förefaller mig som om Elvander inte håller gränslinjen fullt klar mellan inflytande och resurser. Det sägs sålunda att sakinflytandet innebär att organisationen framlägger ett material etc. Skillnaden mellan sakinflytande och agitationsinflytande är, som Elvander själv framhåller, »flytande» och begreppsdistinktionen synes mig därför, även teoretiskt sett, ha föga värde. Jag har vidare svårt att förstå uttalandet att det rörliga inflytandet är »marginellt» i förhållande till basinflytandet. Hur man skall kunna mäta den förändring som den beslutande instansens beteende genomgår på grund av en organisations agerande och därmed mäta organisationens aktuella inflytande, har icke närmare utvecklats och torde knappast heller kunna utvecklas.

Något försök att mäta organisationsväsendets politiska inflytande med den angivna metodiken gör Elvander ej heller. I stället använder han intervjuemetoden (jfr. s. 17). Han har (s. 237 ff.) låtit organisationsrepresentanter — var och en för sitt område — besvara frågor angående organisationernas relativa inflytande på fem olika nivåer (utredning, remissbehandling, departementsberedning, riksdagsbehandling och förvaltningen) och i olika typer av ärenden. Förfarings sättet kan ha sitt intresse, men man måste vara medveten om att de angivna svaren är de svar, som de intervjuade funnit lämpligt att lämna intervjuaren, och att någon kontrollmöjlighet knappast finns. Elvander har vidare (s. 272 ff.) — och här förefaller mig intervjuemetoden ännu mera betänklig — låtit organisationsrepresentanterna besvara en fråga om organisationsinflytande, ställt i relation till inflytandet från andra aktörer i beslutsprocessen, nämligen regeringen, förvaltningen, riksdagen och den allmänna opinionen, dvs. massmedia. Egendomligt är härvid, att de intervjuade haft att rangordna *den egna organisationen*, icke organisationsväsendet som helhet, i jämförelse med de fyra här nämnda aktörerna (faktorerna). Egendomligt är däremot inte, att de intervjuade helt blygsamt satte sig själva lågt. En motsvarande fråga till riksdagsmännen gav organisationerna en bättre placering. Förf. är givetvis själv medveten om det subjektiva i svaren; i bokens inledning (s. 16 f.) markerar han ännu starkare denna rangordningsmetods risker och särskilt i fråga om det sistnämnda fallet. Han sammanfattar dock (s. 277), att trots all osäkerhet har organisationsledarnas rangordning »givit resultat som på åtskilliga punkter ter sig rimliga». Och han är benägen att tillerkänna organisationsrepresentanternas bedömning företräde framför riksdagsledamöternas, därför att »den grundar sig på mångåriga erfarenheter av vad deras egna organisationer lyckats uppnå inom olika områden». Jag kan här icke känna mig övertygad om vare sig lämpligheten av metoden eller rimligheten av resultatet.

Ett resultat av den använda metodiken är Elvanders slutbetyg åt organisationerna i dagens svenska samhälle. Han har, som han framhåller (s. 296), tecknat en »ganska ljus bild». Maktens centrum är kanslihuset. Riksdagen betyder inte mycket. Oppositionspartierna ännu mindre. Orga-

nisationerna är på det hela taget välartade. Näringslivets organisationer har de senaste åren orienterat sig över mer åt regeringen, och deras inflytande har avtagit. Han understryker visserligen än en gång, att han bygger på de agerandes personliga bedömningar, men han tillägger att han även bygger »på en rad iakttagelser som gjorts med stöd av annat material». Värdet av detta stöd kan dock ifrågasättas. Det politiska spelet är mer komplicerat än vad som framgår av Elvanders skildring. In i bilden hör bl.a. även att näringslivets intressen förfäktas icke blott av dess organisationer utan också direkt av företrädare för bolag och företag. Ibland kan den ena vägen, ibland den andra användas mest.

Avslutningsvis kommer Elvander även in på organisationernas funktioner och sammanfattar dem — med huvudsaklig utgångspunkt från G. A. Almond — i intresseartikulering, intresseaggregering och expertfunktion. Avsnittet är lika intressant som betydelsefullt och kunde med fördel gjorts utförligare. Det kan rentav ifrågasättas, om inte de grundläggande frågeställningarna borde ha medtagits i inledningen.

De kritiska synpunkterna har hittills övervägt. Det skall emellertid framhållas, att även den andra huvudavdelningen innehåller mycken värdefull information och att den ställer en rad frågor av stort intresse. Den presenterar också åtskilliga fina analyser, t.ex. den som rör organisationernas politiska neutralitet. Jag fäster mig icke vid att jag ställt mig något frågande inför vissa uttalanden, som då förf. konstaterar (s. 245), att det inom folkpartiet finns en viss organisationsfientlighet som inte har någon motsvarighet inom andra partier. Ej heller lägger jag någon vikt vid att förf. någon gång slår över i en ton som knappast hör hemma i sammanhanget. Sveriges företagares riksförbund säges (s. 219 f.) — för att taga ett exempel — ha begränsat sin verksamhet till »ett propagandistiskt ackompanjemang till det partitaktiska spelet».

Sammanfattningsvis vill jag framhålla att boken om »Intresseorganisationerna i dagens Sverige» långt ifrån är invändningsfri men att den ändå bör betecknas som väsentlig från meriteringssynpunkt. Den dubbla målsättningen att på en gång åstadkomma både en lärobok och en vetenskaplig undersökning torde, i kombination med pressen att få boken snabbt färdig, på ett ogynnsamt sätt ha påverkat resultatet. Det vore skada, om Elvander inte fullföljde sin ursprungliga tanke att skriva en större avhandling om intresseorganisationernas förhållande till statsmakterna och de politiska partierna under efterkrigstiden.

Till ansökningshandlingarna har Elvander fogat ytterligare några artiklar och recensioner.

Elvander har som forskare utvecklat stor aktivitet och energi och visat intresse för samhällsvetenskaplig metod. Han har gripit sig an med stora arbetsuppgifter på två väsentliga områden, den politiska idéhistorien och organisationsväsendet. Doktorsavhandlingen om »Harald Hjärne och konservatismen» är hans tyngst vägande arbete, men även boken om »Intresseorganisationerna i dagens Sverige» måste enligt min mening betecknas som väsentlig från meriteringssynpunkt. Han har god erfarenhet av vetenskaplig undervisning, och såsom ledamot av 1963 års forskarutredning har han blivit väl insatt i denna undervisnings problem, något som han

dokumenterat i olika sammanhang. Hans pedagogiska förmåga kan inte sättas i fråga. Han är enligt min mening kompetent till den sökta tjänsten.

Preceptor *Hans Meijer* är främst känd som expert på det svenska kommittéväsendet. Det var åt detta område som han ägnade sin doktorsavhandling »Kommittépolitik och kommittéarbete, det statliga kommittéväsendets utvecklingslinjer 1905—1954 samt nuvarande funktion och arbetsformer» (1956). Vid betygssättningen anförde jag efter att ha antytt förf. ns anknötning till Gunnar Hesselns avhandling av år 1927:

»I ett första kapitel har Meijer analyserat kommittéväsendets utveckling 1905—1954. Det är härvid den strukturella utvecklingen som står i centrum. Författaren skildrar i siffror och diagram kommittéväsendets omfattning, ledamotsantal, arbetstid, valet av kommittéledamöter och dessas fördelning mellan ämbetsmän och riksdagsmän, mellan olika partier m.m., rekryteringen av kommittéordförande osv. Han analyserar vidare utredningsuppgifter av olika slag, undersöker varifrån uppslagen till utredningar kommit och diskuterar kommittéväsendets typologiska utveckling. Författaren behärskar sitt omfattande material synnerligen väl, och han har inte minst i detta kapitel givit oss betydligt vidgad kunskap. Jag kan som exempel peka på analysen av det varierande politiska inslaget i kommittéväsendet med den Staaffska linjen med kraftig överrepresentation för regeringsanhängarna som ett icke fullföljt alternativ, vidare på den i förhållande till den populära uppfattningen reducering av riksdagens roll som uppslagsgivare, som påvisas. Jag vill vidare framhålla, att författarens begreppsutredningar i allmänhet står på ett högt plan. Särskilt gäller detta den utmärkta analysen av begreppen experter — lekmän. Fakultetsopponenten, docent Pär-Erik Back, riktade kritik mot författarens schematiska indelning av tiden i tioårsperioder. För egen del hade jag helst sett, att författaren helt undvikit indelning och diskuterat utvecklingen med utgångspunkt från tabeller och kurvor, som avsåg hela 50-årsperioden. Framställningen hade då blivit mera lättfattlig. Resultatet hade emellertid inte blivit annorlunda.»

»I kapitel II lämnar författaren en redogörelse för vissa av de kommittéer, som varit verksamma under den behandlade perioden. Till syftet med kapitlet ber jag att få återkomma. Huvudintresset i framställningen knytes till de Staaffska försvarsberedningarna och till socialiseringsnämnden. I båda fallen har författaren åtskilligt för den historiskt inriktade forskningen nytt att komma med. Bl.a. kastar han nytt ljus över det s.k. borggårdstalet 1914. Författaren visar över lag god kännedom om den allmänna politiska utvecklingen under tiden efter år 1905.»

»I kapitel III, kallat »Från uppslag till betänkande», söker författaren klarlägga kommittéväsendets funktion av i dag. Materialet för denna undersökning utgöres dels av en enkät bland kommittésekreterarna i de kommittéer, som avslutade sin verksamhet under år 1954, dels av intervjuer med en rad personer, som från skiftande utgångspunkter har en vidsträckt erfarenhet av kommittéväsendet, såsom regeringsledamöter, statssekreterare, parti- och organisationsfunktionärer och framför allt flitigt anlidade kom-

mittéordförande. Vid dessa intervjuer, som i allmänhet gjorts på grundval av bearbetningen av enkätsvaren, har författaren i stort sett använt samma metod som Gunnar Heckscher tidigare tillämpat vid sin undersökning av »Svensk statsförvaltning i arbete». Intervjusvaren har i ena eller i andra formen i efterhand granskats av de intervjuade. Meijer har i allmänhet låtit dessa ta del av en redogörelse, sammanställd på grundval av hela materialet, och för var och en angivit, i vilka avseenden framställningen bygger på intervjun med denne. De intervjuade är emellertid, trots att de i den publicerade undersökningen inte nämnes, i regel vid korrigeringen överdrivet försiktiga och vill helst inte stå för expressiva och träffande uttalanden, som de fällt i intervjun. Metoden leder sålunda till att framställningen lätt blir urvattnad och färglös, och detta omdöme gäller till vissa delar även den nu föreliggande avhandlingen. Det jag nu anför får emellertid inte uppfattas som en kritik mot författaren. Den tillämpade metoden är den enda framkomliga, och om författaren hade brustit i den »hänsyn», som de intervjuade fordrat, skulle han ha förstört »marknaden» för kommande forskningar.»

»Undersökningen av kommittéväsandets funktion av idag är skickligt upplagd och utförd, och kan trots vad nyss anförts uppvisa goda resultat. Såsom speciellt värdefulla kan framhåvas avsnitten om »Varifrån kommer uppslagen?» och »Beredning av utredningsdirektiv». I det sistnämnda klarlägges tydligt finans- och civildepartementens från andra sammanhang tidigare kända roll av »överdepartement».

»Materialet till undersökningen i kapitel III är av hänsyn till de intervjuade inte i vanlig ordning redovisat i noter till avhandlingen. Det har emellertid varit tillgängligt för fakultetsopponenten och för dem, som har till uppgift att granska avhandlingen. Fakultetsopponenten intygade för sin del, att han nästan utan undantag funnit författarens behandling av materialet föredömligt, och jag vill för egen del instämma i detta omdöme. Jag hade dock gärna sett, att författarens intervjuer utsträckts till att avse samtliga departement.»

»Det fjärde kapitlet kallar författaren »Kritik och reformsträvanden», och här har han i ett sammanhang behandlat debatten kring kommittéväsendet samt reformer och reformförslag. Författaren har av naturliga skäl knutit an till den periodindelning han tillämpat i kapitel I. Ett slopande av denna indelning hade emellertid även här varit möjligt och från vissa synpunkter fördelaktigt. Framställningen är emellertid av betydande värde. Bl.a. kan jag nämna, att resultatet av den berömda Thorssonslakten år 1922 reducerats till andra proportioner, än man hittills i allmänhet föreställt sig.»

»Författaren har inledningsvis framhållit, att de fyra kapitlen i avhandlingen är relativt oberoende av varandra. Detta omdöme är giltigt så till vida som de kan läsas oberoende av varandra. Djupare sett föreligger det som författaren själv är väl medveten om ett nära samband mellan de olika delarna.»

»Författaren hade ursprungligen avsett att skildra hela beslutsprocessen, av vilken kommittéstadiet blott utgör ett led. Denna övermänskliga uppgift lämnade han efter hand. Här och var märks emellertid i avhandlingen,

såsom fakultetsopponenten påpekade, en viss spänning mellan den ursprungliga och den definitiva målsättningen. Detta spelar i och för sig ingen roll. Värdefullt hade emellertid varit om författaren i själva ramen kring avhandlingen, i inledningen och sammanfattningen, bibehållit något mer av det ursprungliga greppet och utförligare presenterat kommittéväsendet som ett led i beslutsprocessen och även dess relation till den ordinarie beredningen.»

»Gränsdragningen och samordningen mellan kapitel I, III och IV har vållat svårigheter, men i allmänhet har dessa frågor lösts av författaren på ett förtjänstfullt sätt, om än vissa onödiga upprepningar förekommer. Svårast att inplacera och motivera har varit kapitel II, som innehåller redogörelser för vissa kommittéer. Man kan med författarens egen opponent, fil.lic. Olof Ruin, diskutera både kapitlets uppgift och författarens urvalsprinciper. Författaren har inte nöjt sig med det enkla men föga slående motivet, att det i och för sig är rimligt, att avhandlingen uppehåller sig vid några av de politiskt mest omdiskuterade kommittéerna. Han vill närmast med sina »case studies» ge exempel på hur utredningsstadiet i beslutsprocessen har fungerat under de första 30 åren av den behandlade perioden. Kapitlet blir då för de nämnda åren en motsvarighet till vad kapitel III är för senare år. Är detta huvudmotivet, kan det emellertid konstateras, att framställningen i ett par fall blivit utförligare än som svarat mot behovet. Sådant kapitlet nu föreligger, kan det emellertid till viss del karakteriseras som ett avlastningskapitel till kapitel I och IV, vilka i fråga om vissa ofta berörda kommittéer upprepade gånger kunnat hänvisa till den monografiska framställningen i kapitel II. Framställningen i kapitel I och IV har otvivelaktigt vunnit härpå, medan kapitel II delvis kan betecknas som exkurs.»

»Ytterligare en synpunkt må anföras i detta sammanhang. Författaren har inledningsvis angivit, att avsikten i undersökningen har varit att med vad han kallar »en kvantitativ beskrivning uppnå en säkrare grund för generaliseringar om kommittépolitiken under olika regeringar och tidsperioder». En sådan beskrivning möter oss dock egentligen blott i kapitel I. Däremot säger sig författaren endast i undantagsfall ha berört resultaten av utredningarnas verksamhet. Orsaken härtill ligger — förutom i det omfattande arbete en sådan undersökning skulle ha medfört — i det förhållandet att en kvantitativ beskrivning här är omöjlig. För egen del tror jag emellertid att just den av författaren använda metoden med »case studies» här skulle vara att rekommendera. Om författaren t.ex. kompletterat sin skildring av de viktigare försvarsutredningarna med en något utförligare redogörelse för de resultat, som dessa ledde till, skulle han ha haft säkrare grund för sin i och för sig otvivelaktigt riktiga tes, att kommitténs funktion vanligtvis är att åstadkomma kompromisser mellan företrädare för olika synpunkter och intressen.»

Jag slutade med att framhålla, att det senast anförda fick på intet sätt fördunkla avhandlingens stora förtjänster. Undersökningen, var, sades det, intelligent upplagd och noggrant genomförd. Det vittnade om metodteoretiskt intresse och analytisk skärpa. Speciellt gällde detta kapitel I och III. Vid förnyad genomgång av avhandlingen och mot bakgrunden av den er-

farenhet som vunnits genom att boken länge varit kursbok vill jag alltjämt vitsorda, att avhandlingen är skickligt gjord och att den väger tungt från meriteringssynpunkt. Förf. framstår som en lika uppslagsrik som framgångsrik forskare. Ihågkommas bör, att det hänt mycket på kommittéväsendets område, sedan Meijer disputerade, och att boken därför numera kan förefalla mindre intressant än då den utkom.

Meijer har gjort en betydande forskningsinsats även på ett annat område, den svensk-norska unionsstriden sedd mot bakgrunden av folkrättens idéhistoria. Denna insats är i tryck redovisad blott i ett par tidskrifts-uppsatser och därför mindre känd. Inom detta område skrev han sin licentiatavhandling, framlagd år 1950 och kallad »Kieltraktaten och folkrätten». Den konkreta utgångspunkten var meningsbrytningarna om den svensk-norska unionen, och han utgick liksom så många andra förut från frågan om Kieltraktatens giltighet. Redan innan licentiatavhandlingen framlades, presenterade han i »Studier tillägnade Fredrik Lagerroth» (1950) ett kapitel av denna med rubriken »I brytningstiden mellan naturrättsteori och rättspositivism; Kieltraktaten inför engelska parlamentet 1814.» Tre år senare publicerade han i Norsk historisk tidsskrift ett sammandrag av licentiatavhandlingen, även detta kallat »Kieltraktaten och folkrätten». Till sammandraget är fogat ett tillägg med en kritik av de synpunkter på ämnet, som Sverre Steen framlade i sin år 1951 utgivna bok om 1814. Till bedömning föreligger nu ett manuskript (117 s.) med titeln »Svensk-norska unionsproblem». Manuskriptet är en omarbetad och överarbetad upplaga av licentiatavhandlingen. I min redogörelse för och bedömning av Meijers insats på detta hans andra huvudområde utgår jag från manuskriptet.

I inledningen till manuskriptet deklarerar förf. den i och för sig realistiska uppfattningen, att den vetenskapliga litteraturen om den svensk-norska unionen till betydande del är färgad av politiska värderingar. Han framhåller vidare, att det icke är hans avsikt att lämna en uttömmande beskrivning av den argumentering, som framfördes. Han vill närmast söka fastställa debattörernas rättsteoretiska utgångspunkter och ange från vilka historiska data de utgått. Huvuduppgiften säges vara att pröva i vad mån utgångspunkterna är vetenskapligt grundade. De frågor som man ställt och försökt besvara med ledning av en bedömning av Kieltraktatens giltighet och en tolkning av dess innehåll sammanfattar förf. på följande sätt: »Innebar unionen att svenska staten hade en överhöghet över Norge, som gjorde det självklart att svenska statsorgan ägde företräda unionen i förhållande till andra länder? Var unionen en sammanslutning av två självständiga stater, vilka var för sig ägde bestämma över landets författning och förhållandet till andra länder?»

I ett följande avsnitt, kallat »frågan om Kieltraktatens folkrättsliga giltighet i den vetenskapliga diskussionen» presenterar förf. därefter de uppfattningar i ämnet, vilka från 1860-talet och framåt hävdats av vetenskapsmän på båda sidor om Kölen. Debattdeltagarna är uppsorterade i nej-svarare och ja-svarare.

Meijer ställer sedan från en mera teoretisk utgångspunkt frågan: Vad var gällande folkrätt 1814? Detta ger honom anledning till ett ställningstagande till problemet om folkrättens giltighet över huvud. Efter att ha fram-

hållit att man övergivit den naturrättsliga tron på en evig, objektiv och autonom rätt som legitimerade det positiva rättsskapandet, liksom den äldre rättspositivismens uppfattning av rättsreglerna som den psykologiska viljan hos staten, kommer Meijer in på den moderna positivismen, representerad av Kelsen, och på Uppsalaskolans rättsfilosofi. Han är kritisk mot Kelsen och ansluter sig närmast till Uppsalaskolan. Svaret på frågan om vad som var den 1814 gällande folkrätten blir för Meijer: »de 1814 existerande, av statlig tvångsmakt understödda föreställningarna om mellanfolkliga handlingsmönster med förpliktande verkan.» Meijers utgångspunkt att man måste genom empirisk forskning — genom en undersökning av dåtida svenskt och norskt och även annat källmaterial — få fram den rådande rättsföreställningen samt genom en analys av den idéhistoriska traditionen inom folkrätten få belägg för den allmänna rättsuppfattningen synes mig riktig. Huruvida det är fruktbart att repliera på en senare tids rättsfilosofiska skolor synes mig tveksamt. Det ifrågavarande avsnittet i manuskriptet är så kortfattat att det är svårbedömbart. I sin empiriska forskning är Meijer emellertid genomgående på fast mark.

I ett därpå följande relativt omfattande avsnitt undersöker Meijer den folkrättsliga traditionen fram till 1814 och dess inställning till rekvisition för en giltig avträdelse. Han följer de olika auktorerna och börjar med frågan om deras uppfattning om rättens och framför allt folkrättens natur och förmåga att förplikta människor och stater. Hela detta avsnitt står enligt min mening på ett högt plan. Det är koncentrerat och skickligt skrivet. Meijer sammanfattar, att den klassiska folkrättslitteraturen, företrädd av Grotius, Pufendorf och Wolff, behärskades av den naturrättsligt-dualistiska rätts- och statsuppfattningen. De nämnda auktorerna förnekade en furstes kompetens att utan folkets samtycke gå in på landavträdelse. Martens däremot hade en rättspositivistisk uppfattning, förenad med en monistisk statsuppfattning. Svaret på frågan avgjordes enligt honom helt av den positiva statsrätten. Vattel representerade en mellanståndpunkt, naturrättsuppfattning i förening med tendenser till en monistisk statsuppfattning; konsekvensen blev att folkets samtycke inte erfordrades för att en landavträdelse skulle vara giltig.

Den folkrättsliga tradition, från vilken man år 1814 hade att utgå var alltså, framhåller Meijer, motsägelsefull. Mot bakgrunden härav undersöker han sedan hur man i Norge, Sverige, England och även ute i Europa tog ställning till den här angivna frågan. I Norge anslöt man sig i allmänhet till den naturrättsliga uppfattningen och till tanken om folkets självbestämmanderätt, i Sverige till den rättspositivistiska skolan och alltså till ståndpunkten att Kieltraktaten gällde även för norrmännens del. I England var meningarna mera delade; regeringen som stod bakom det svenska förvärvet av Norge anslöt sig till den svenska ståndpunkten, oppositionen med lord Grey i spetsen till den norska. Metternich och övriga officiella representanter för stormakterna delade den uppfattningen som Carl Johan gav uttryck åt med orden: »Små stater, norrmän, är ett spel i de störres hand... De stora makterna vilja denna förening.»

Mellan den norska och den svenska rättsståndpunkten kunde inte slås någon brygga. Unionen tog gestalt utan att man löste den rättsteoretiska

tvisten. Man var tvungen att skjuta den åt sidan. Riksakten uppfattades av normmännen som en folkrättslig överenskommelse mellan två likaberrättigade stater, av svenskarna som en inomstatlig reglering. De »unionsstrider», som sedermera uppstod länderna emellan går ytterst tillbaka till de konträra rättsuppfattningarna från år 1814. Valet av rättsuppfattning var, framhåller Meijer (s. 109), politiskt betingat. Och han fortsätter: »Man kan inte med krav på vetenskaplighet avvisa den ena och anse den andra av dessa rättsåskådningar som den folkrättsligt giltiga. Folkrätten var inte en så entydig och allmänt erkänd rättsordning att något slutgiltigt kan sägas i frågan.» Inom rättsvetenskapens värld kom naturrätten under 1800-talet att ställas på avskrivning, »men som politisk teori hörde den framtiden till».

Manuskriptet är i allt väsentligt att betrakta som en färdig produkt, låt vara att spår här och var möter av att omarbetningen av den ursprungliga upplagan av år 1950 icke är slutförd. Det är enligt min mening tungt vägande från specimeningsynpunkt. Frågeställningen är skarpt fixerad, uppläggnings elegant, stilen klar och koncentrerad, resultatet övertygande. Meijer har här gjort en betydelsefull insats. I vissa avseenden står manuskriptet på en högre nivå än avhandlingen. Totalt sett väger det dock inte lika tungt.

Samma frågekomplex som i manuskriptet berör Meijer även i en uppsats i Statsvetenskaplig tidskrift 1958 med titeln »Blev Norge självständigt genom Kieltraktaten?» Upprinnelsen ligger i Meijers uppdrag som fakultetsopponent å Jörgen Weibulls avhandling om »Carl Johan och Norge 1810—1814». Den uppgift som Meijer ställt sig i uppsatsen är källkritisk: Vid utformningen av Kieltraktaten fjärde artikeln andra stycket företogs en ändring. Vilken var innebörden av denna ändring? Lösningen är skickligt genomförd och väl underbyggd.

I ett manuskript (41 s.), kallat »Grundlagarna och det politiska handlandet», har Meijer kommit in på ett mycket betydelsefullt och trots allt som skrivits därom föga utforskat område, nämligen grundlagstillämpningens problematik. Innehållet karakteriseras i förordet närmast som »skisser för en större studie av grundlagarnas betydelse som instrument för styrning av politiskt handlande». Manuskriptet skall ingå i ett första avsnitt, i vilket de mera rättsteoretiskt betydelsefulla föreställningarna kring grundlagarnas plats i rättssystemet skall diskuteras. Ett senare ej föreliggande avsnitt avses skola kartlägga praxis på det konstitutionella området.

I ett inledande avsnitt diskuteras frågan om vad som är gällande statsrätt. Förf. berör även statskunskapens avtagande intresse för de statsrättsliga problemen. Av särskilt intresse är förf.:ns diskussion av spørsmålet huruvida den tillämpningsargumentering, som domstolarna använder, är användbar även på statsrättens område; omfattande delar av grundlagarna tillämpas inte av domstolarna. I ett andra avsnitt, kallat »tillämpning efter ordalydelse», uppehåller sig förf. vid RF 84 §. I ett tredje ger han »exempel på teleologisk argumentering i grundlagstillämpning», bl.a. Vilhelm Lundstedts motivering till det förslag han framförde år 1940 att utestänga kommunisterna från riksdagen, vidare anordningen med budgeten vid 1958

års riksdagsupplösning samt vissa förslag år 1965 i fråga om riksdagens arbetsformer. På det hela taget visar exemplen att den teleologiska argumenteringstekniken har haft svårt att vinna gehör. Åtskilliga kommentarer skulle kunna göras till framställningen. Jag skall emellertid inskränka mig till att framhålla att det skulle vara värt mödan att något mera ingående studera tillkomsten av konstitutionsutskottets negativa uttalande i utl. nr 1954: 19 s. 26 angående möjligheten att hålla utskottssammanträde mellan sessionerna.

Det sista avsnittet handlar om »argumentationslinjer i lagprövningsfrågan». Avsnittet är enligt min mening det bästa och visar Meijers förmåga att analysera ett intrikat och infekterat ämne. Meijer dröjer bl.a. vid den motivering, som C. A. Reuterskiöld framförde år 1918 för att domstolarna äger lagprövningsrätt. Jag tror inte att Reuterskiöld skulle ha sagt att Meijer uppfattat honom rätt. Han skulle nog ha protesterat och kanske upprepat vad han skrev i *Tidsskrift för Rettsvetenskap* 1929 (s. 77), att »en utmärkt statskunskapsman blir ofta en dålig statsrättsforskare». I karakteristiken av Reuterskiölds argumentering är jag emellertid helt ense med förf.

Även i föreliggande skissartade skick visar manuskriptet Meijers goda analyseringsförmåga.

Till ansökningshandlingarna har Meijer fogat även en mindre skrift om »Regeringsformen», utgiven till 1809 års regeringsforms 150-årsjubileum, samt vidare ett antal recensioner och artiklar i *Statsvetenskaplig tidskrift*, bland annat översikter om konstitutionella och kommunala frågor.

Meijer har som forskare framträtt som framgångsrik frågeställare och problemlösare och visat intresse för såväl samhällsvetenskaplig som rättsvetenskaplig metod. Han har energiskt gripit sig an med och fullföljt arbetsuppgifter på två väsentliga områden, kommittéväsendet och den svensk-norska unionsstriden, sedd mot bakgrunden av folkrättens idéhistoria. Doktorsavhandlingen om »Kommittéväsende och kommittépolitik» är hans tyngst vägande arbete, men även manuskriptet om »Svensk-norska unionsproblem» måste enligt min mening betecknas som vägande från meriteringssynpunkt. I detta manuskript liksom i manuskriptet om »Grundlagarna och det politiska handlandet» kommer Meijers förmåga till analys delvis bättre till sin rätt. Han har en långvarig och god erfarenhet av vetenskaplig undervisning, och hans pedagogiska förmåga kan inte sättas i fråga. Han är enligt min mening kompetent till den sökta tjänsten.

Preceptor *Olof Ruins* doktorsavhandling har titeln »Kooperativa Förbundet 1899—1929, en organisationsstudie». Vid betygssättningen av avhandlingen anförde jag, efter att ha framhållit arbetets anknytning till den gren av organisationsforskningen, som vill kartlägga och analysera de i den politiska processen agerande grupperna från synpunkten av ömsesidig påverkan:

»Undersökningen innehåller tre huvudavdelningar. Den första är kallad »KF och konsumtionsföreningarna» och behandlar så att säga de interna relationerna. Den andra har rubriken »KF och några jämförda rörelser».

De som togs upp till behandling är SAP, fackföreningsrörelsen och jordbrukarnas föreningsrörelse. Den tredje huvudavdelningen åter avser KF:s relationer till staten.»

»I den första huvudavdelningen undersöker förf. KF:s inflytande över konsumtionsföreningarna och de vägar, som detta inflytande tagit, genom mönsterstadgar, genom krav på central revision etc. Under rubriken »centralisering och decentralisering» kommer han sedan in på spänningarna i uppfattningen av hur KF:s verksamhet av olika slag skulle vara organiserad. Och med blicken fäst vid frågeställningen »medlemsinflytande och effektivitet» analyserar han KF:s olika organ, kongress, förvaltningsråd och förbundsstyrelse. Denna första huvudavdelning är skickligt gjord.»

»I den andra huvudavdelningen ägnas av naturligt skäl störst utrymme åt KF:s relationer till arbetarrörelsen. Banden mellan konsumentkooperationen å ena sidan samt socialdemokratiska arbetarpartiet och fackföreningsrörelsen å den andra har varit markanta. Till en början talades det ej sällan om arbetarrörelsens tre ben, varvid konsumentkooperationen utgjorde det tredje. Av betydande intresse är emellertid också förf:ns undersökning av förhållandet till jordbrukarnas ekonomiska föreningsrörelse. Denna undersökning har stora förtjänster och ger en god bild av det synnerligen invecklade maktspelet, som här förekom.»

»I den tredje huvudavdelningen tar förf. huvudsakligen upp lagstiftningsfrågor, som berört KF:s intressen, framförallt lagen om ekonomiska föreningar och vissa skattelagar. Dessa avsnitt är i övervägande grad deskriptiva. I ett avslutande, något kortfattat avsnitt inom huvudavdelningen, vilket i viss mån är sammanfattande, analyserar han KF som påtryckningsgrupp. Detta avsnitt står enligt min mening på en hög nivå.»

Efter att ha framhållit att materialet varit omfattande och svårbehandlat och att förf:ns behandling och behärskning av detsamma varit föredömlig, fortsatte jag:

»Avhandlingens huvudförtjänst ligger i det systematiska greppet och i den genomgående fasthet, varmed förf. från första sidan till den sista håller detta grepp. Å andra sidan medför denna fasthet med nödvändighet att blickfältet blir begränsat i avseenden, som är av betydelse även ur förf:ns aspekter. Fakultetsopponenten och förf:ns egen opponent efterlyste sålunda en mer sammanhållen analys av den kooperativa ideologin. Visserligen har förf. i avhandlingen i allmänhet om än inte alltid haft blicken klar för ideologiens betydelse för relationernas utformande, och visserligen har han i den förtjänstfulla, tyvärr något kortfattade sammanfattningen ägnat särskild uppmärksamhet åt den ideologiska aspekten, men det synes mig klart, att opponenterna här pekat på något väsentligt. Likaledes skulle man här och var önskat, att förf. icke tagit den tidsmässiga avgränsningen så strikt, som i allmänhet skett. Det gäller t.ex. analysen av föreningslagstiftningen, där det speciellt intressanta och viktiga ligger i tiden före år 1899. Det gäller även avsnittet om KF som påtryckningsgrupp, där utvecklingen efter år 1929 borde ägnats något större intresse. Mot de erinringar som här framförts, måste jag emellertid samtidigt invända, något som också underströks av opponenterna, att en utvidgning av avhandlingen i ifrågavarande hänseenden skulle gjort arbetsuppgiften rent

tidsmässigt betydligt mer omfattande än man rimligtvis får begära av en doktorand.»

Efter förnyad genomgång av avhandlingen vill jag understryka vad jag sammanfattningsvis anförde vid betygssättningen, att den största förtjänsten ligger i det genomgående fasta, systematiska greppet. Detta har dock medfört vissa nackdelar. Avhandlingen väger emellertid enligt min mening tungt från meriteringssynpunkt.

I ett par artiklar i Statsvetenskaplig tidskrift 1965, »Mellan statskunskap och historia, reflexioner kring en avhandling om Sverige och Finland 1937—1940» och »Replik på ett genmäle» kommer Ruin in på metodspörsmål av betydande vikt. Artiklarna är föranledda av Krister Wahlbäcks avhandling om »Finlandsfrågan i svensk politik 1938—1940» och av Ruins uppdrag att fungera som fakultetsopponent å denna avhandling. Jag har här ej anledning att ingå på »tvistefrågan» utan inskränker mig till att framhålla, att artiklarna dokumenterar Ruins intresse för och kunskap om statsvetenskapliga metodproblem.

Frågan om det svenska regeringssystemet diskuterades under mellankrigstiden med utgångspunkt från minoritetsparlamentarismen och de problem som denna förorsakade. Under efterkrigstiden har diskussionen utgått från ett motsatt förhållande, nämligen att ett parti hela tiden, ensamt eller i koalition, suttit vid makten, medan andra partier oavbrutet varit »ute». Från de sistnämnda sida har föreslagits ändringar i själva systemet, och kring dessa förslag har utspunnit sig en intressant debatt, som Ruin tagit upp till analys i ett i manuskript föreliggande arbete (290 sidor med litet radavstånd), kallat »Mellan samlingsregering och tvåpartisystem, den svenska regeringsdiskussionen 1945—1960». Dispositionen är följande: Efter en inledning, där uppläggnings- och begreppsapparaten presenteras, följer tre huvudavdelningar, en första avseende argumentationen, en andra om ståndpunkterna och en tredje om strategierna. Arbetet är emellertid, i det skick det inlämnats, inte färdigt. Hela tredje huvudavdelningen saknas, liksom det sista kapitlet i andra huvudavdelningen; detta avses skola bli relativt kort och handla om författningsdebatten och permanent samlingsregering och permanent tvåpartisystem.

De frågor som Ruin berör i sitt inledningskapitel är av stort intresse. Han börjar med att fastslå att det inte är hans avsikt att ge en analys av hur regeringen de facto fungerat utan av den debatt som förts i regeringsfrågan. I denna debatt urskiljer han olika beståndsdelar, dels det objekt som debatterats, dvs. regeringen, dels argumentationen och dels debattörerna, deras motiv och ståndpunkter.

För att kunna systematisera och analysera de olika regeringstyper som diskuterats har Ruin konstruerat ett schema med idealtyper. Som verktyg använder han härvid två klassificeringsvariabler, nämligen partistrukturen och graden av proportionell partirepresentation på de olika nivåerna av den politiska beslutsprocessen. Partistrukturen definieras med utgångspunkt från antalet partier. Vad som är relevant är indelningen i tvåpartisystem och mångpartisystem. De två variablerna är inte oberoende av varandra; det förutsättes finnas ett samband dem emellan. Genom en kombination av variablerna i olika lägen får Ruin fram en skala, där

de två polerna bildas av — till vänster — ett mångpartisystem, där inget parti har majoritet ensamt och där partierna är representerade proportionellt på varje beslutsnivå, alltså även i regeringen och — till höger — ett tvåpartisystem, där majoritetspartiet ensamt bildar regering och är överrepresenterat eller ensamt representerat på beslutsprocessens övriga nivåer. Mellan dessa två ytterlighetsfall, permanent samlingsregering och permanent tvåpartisystem urskiljer Ruin fyra andra typer. Samtliga karakteriseras av ett mångpartisystem. Skillnaden ligger i huvudsak i regeringens relativa andel av folkrepresentationen. De fyra mellanliggande typerna är: tillfällig samlingsregering, minoritetsregering, koalitionsregering (som disponerar över majoritet i parlamentet) och tillfälligt tvåpartisystem, karakteriserat av två tämligen konstanta partiblock. Dessa fyra typer inplaceras av Ruin i nu nämnd ordning från vänster till höger på skalan.

Ruin har haft svårigheter med inplaceringen av framför allt minoritetsregering och koalitionsregering. Hela hans klassificeringsschema och skala kan enligt min mening diskuteras. Konstruktionen med en skala längs en linje från vänster till höger och med två variabler är knappast tillfredsställande. De två av Ruin som polära betecknade fallen är icke polära. Man kan tänka sig ett tvåpartisystem, där även minoritetspartiet är representerat i regeringen (jfr England under andra världskriget). Vidare gäller att partistrukturen icke lämpligen kan definieras enbart med begreppsparat »tvåpartisystem-mångpartisystem». Det sistnämnda begrepp inrymmer mycket skiftande typer, såsom ett majoritetsparti och två eller flera småpartier, vidare flera partier, varav intet har majoritet. Man måste med andra ord ta hänsyn såväl till partiernas antal som till de befintliga partiernas relativa storlek. Av stort intresse är det fall, då ett litet parti bildar tungan på vågen. Vidare är omfattningen av klyftorna mellan partierna av betydelse.

När man som Ruin laborerar med två variabler, förefaller det mig vara naturligare att använda ett koordinatsystem, där man längs ena axeln förslagsvis anger antalet i regeringen deltagande partier och längs den andra axeln regeringens procentuella andel av antalet mandat i parlamentet, varvid de i regeringen deltagande partiernas relativa styrka kan utmärkas. Det hade då blivit naturligt att i första hand mot varandra ställa å ena sidan minoritetsregeringen, å den andra övriga av Ruin nämnda typer.

Med den uppläggnings framställningen har kommer hela provkartan aldrig samtidigt till användning, varför de reflexioner jag här gjort huvudsakligen hänför sig till själva inledningskapitlet som sådant. Ruin etiketterar skickligt och elegant de olika regeringar vi haft alltifrån andra världskrigets samlingsregering till den socialdemokratiska enpartiministären med permanent majoritet i första kammaren och med växlande ställning i den gemensamma voteringen. Förstakammarproblemet och kommunistpartiets ställning har därvid vållat vissa komplikationer. Han anger också »mönsterlanden» för anhängarna av permanent tvåpartisystem respektive anhängarna av permanent samlingsregering, dvs. England och Schweiz, varvid han framhåller att de båda länderna själva ingalunda alltid nått sitt mönsters standard. Han kunde understrukt det egendomliga i att anhängarna av den permanenta samlingsregeringen knappast berörde den mycket väsent-

liga och i detta sammanhang avgörande skillnaden mellan Sverige och Schweiz, vilken ligger däri att Schweiz är en federativ stat.

När det sedan gäller Ruins presentation av argumentationen och av debattörerna har jag lättare att följa honom. Dessa avsnitt är skickligt genomförda.

Inledningskapitlets avslutande avsnitt benämnes »syfte, period och material». Ruin fastslår att syftet är trefaldigt. Dels att upplinjera några argumentationsmönster i regeringsfrågan, dels att försöka fixera och förklara de ståndpunkter som partierna faktiskt intog i regeringsfrågan, dels ock — något som nära sammanhänger med det andra syftet — att försöka fixera och förklara de strategier, som partierna tillämpade i regeringsfrågan. Detta trefaldiga syfte bestämmer dispositionen (jfr ovan). Den valda tidsperioden är med hänsyn till arbetsinsatsen rimlig. En utvidgning av arbetet till att även avse 1960-talet, då frågan om en övergång till ett tvåpartisystem blev mera aktuell, skulle dock ha gett framställningen bättre balans. Materialet består huvudsakligen av pressen — ett mycket stort antal tidningar har genomgått — av offentligt tryck och av partiernas protokoll.

Den första huvudavdelningen, kallad »argumentation», består av två avsnitt, ett om argument för och emot samlingsregering och ett om argument för och emot majoritets- och minoritetsregering. I det första avsnittet, som omfattar icke mindre än 70 sidor, analyseras efter en presentation av vissa nyckelord i debatten argumenten för och emot samlingsregering med utgångspunkt i tur och ordning från partistrukturen, partiprogrammen, partiernas konfrontationsmönster, en samlingsregerings arbetsförhållanden, en samlingsregerings relationer till riksdagen, vidare organisationsvärlden och den offentliga debatten. Avsnittet är enligt min mening utmärkt. Analysen är genomgående klar och stilen pregnant. Manuskriptets tyngdpunkt ligger i detta avsnitt. Det senare avsnittet, som rör argumentationen för och emot majoritets- och minoritetsregering, är upplagt i huvudsak på samma sätt. Även detta avsnitt är av god kvalitet men når dock inte samma nivå som det första. Anledningen torde ligga i själva objektet. Ruin säger (s. 106) att det vilar »en air av torftighet över argumentationen för och emot en majoritetsregering i relation till en minoritetsregering». Uttalandet är knappast rättvisande. Vad som avses är att argumentationen, närmast därför att den på ett helt annat sätt än argumentationen pro et contra samlingsregering rörde faktiska förhållanden, kom att vara bunden av dessa förhållanden och därmed också bli mera begränsad, om man så vill mindre yvig, än argumentationen i fråga om samlingsregeringssystemet.

I den andra huvudavdelningen analyseras parti för parti inställningen till permanent samlingsregering (PS) respektive tvåpartisystem (P2). Förf. kommer till det resultatet att socialdemokraterna var helt mot PS och halvt för P2, högern halvt för såväl PS som P2, folkpartiet halvt mot PS och helt mot P2 samt bondeförbundet/centerpartiet halvt för PS och helt mot P2. Resultatet ger, menar förf., samtidigt en antydning om den grad av trivsel som dessa partier kände inom ramen av det bestående systemet, dvs. de fyra alternativ som på skalan ligger mellan PS och P2. Det lämnar därjämte besked om partiernas preferenser i fråga om dessa fyra mellan-

alternativ. I ett inledande avsnitt analyseras 1945 års ministärskifte, de dåvarande diskussionerna om samlingsregeringens vara eller icke vara och om de borgerliga partiernas inbördes relationer i oppositionsställning. Avsnittet tjänar både som bakgrund till och utgångspunkt för den fortsatta framställningen. Allmänt skall sägas, att även den andra huvudavdelningen står på ett högt plan, om än uppgiften varit enklare att lösa än i fråga om argumentationsanalysen.

Sammanfattningsvis vill jag i fråga om manuskriptet framhålla, att det är tungt vägande från meriteringssynpunkt även i det icke fullbordade skick vari det föreligger. Kvalitativt ligger det på ett högre plan än doktorsavhandlingen. Samma fasta grepp är visserligen karaktäristiskt för båda arbetena, men i manuskriptet är analysen mera djuplodande, engagemanget mera påtagligt, stilen bättre och klarare.

Till ansökningshandlingarna har Ruin fogat ytterligare några artiklar och recensioner samt kap. 1—3 av Studiesociala utredningens betänkande SOU 1963: 53, vilka han skrivit.

Ruin har som forskare utvecklat stor aktivitet och energi och visat intresse för samhällsvetenskaplig metod. Han har gripit sig an med stora arbetsuppgifter på två väsentliga områden, organisationsväsendet och regeringssystemet. Doktorsavhandlingen om »Kooperativa förbundet 1899—1929» är en god prestation, men kvalitativt når han högre i manuskriptet »Mellan samlingsregering och tvåpartisystem». Han har god erfarenhet av vetenskaplig undervisning och hans pedagogiska förmåga kan inte sättas i fråga. Han är enligt min mening kompetent till den sökta tjänsten.

Resultatet av min granskning är att jag funnit samtliga tre sökande kompetenta till tjänsten. En jämförelse dem emellan ger vid handen, att de i mångt och mycket är varandra lika. Meijer är den äldste av dem; han är född 1922 och disputerade 1956. Ruin är född 1927, Elvander 1928; de disputerade 1960 respektive 1961. Alla tre är utåtriktade och har erfarenhet av administrativt arbete och av utredningsarbete. Meijer har här med ålderns rätt ett försteg. Såsom rektor vid Socialhögskolan i Stockholm 1960—66, såsom anställd i konstitutionsutskottets kansli under ett par riksdagar och såsom sakkunnig inom ecklesiastikdepartementet har han förvärvat en betydande och allmänt omvitnad administrativ erfarenhet. Men även Elvander och Ruin har, såsom redan framhållits, deltagit i utredningsarbete, också de har administrativ erfarenhet. Något avseende kan i föreliggande sammanhang inte fästas vid den differens som finns. Alla tre har vidare god erfarenhet av vetenskaplig undervisning. Jag har sett dem framträda som föreläsare och debattörer i olika sammanhang, bl.a. i seminarier, vid ämneskonferenser och forskningsmöten, och vill vitsorda deras undervisningsförmåga. Någon egentlig skillnad dem emellan i detta hänseende kan inte sägas föreligga.

I fråga om vetenskaplig produktion är Elvander, Meijer och Ruin vidare likställda i så måtto att de samtliga skrivit en doktorsavhandling, vilken lett till docentur, och att de på ett annat område än avhandlingen till bedömning framlagt ett värdefullt större arbete, Elvander i bokform, de

båda övriga i manuskript. Meijer har därjämte presterat ytterligare ett manuskript, till omfattningen litet men till kvaliteten gott. Övriga åberopade skrifter spelar, när det gäller att skilja mellan de sökande, ingen avgörande roll. Alla tre har i sin produktion visat prov på sinne för metodproblem och god förmåga att ställa frågor till, att disponera och att analysera ett omfattande material. Vad doktorsavhandlingarna beträffar vill jag ge Elvanders och Meijers ett försteg framför Ruins. Elvanders därför att den innehåller många fina analyser, Meijers på grund av dess uppslagsrikedom och rika resultat. Beträffande de andra väsentliga specimentsarbetena framstår Meijers större manuskript som det mest fullmogna; uppläggningsen är definitiv, analysen skickligt gjord, resultaten klara. Ruins manuskript är visserligen inte fullbordat men står kvalitativt högt och avgjort högre än Elvanders senaste bok. Meijers och Ruins manuskript måste enligt min mening sättas före Elvanders bok.

Av det sagda framgår, att Meijer äger företräde framför Elvander och Ruin. När det gäller att skilja mellan de båda sistnämnda, uppstår frågan om Elvanders försteg i fråga om doktorsavhandlingen bör anses uppväga eller icke uppväga Ruins försteg med avseende å den fortsatta produktionen. Vid denna avvägning har jag, med allt erkännande åt Elvanders avhandling, inte kunnat undgå att fästa avgörande vikt vid dels den höga kvaliteten i Ruins manuskript, dels den omständigheten att Elvanders senaste bok kan bli föremål för en i vissa avseenden vägande kritik. Jag sätter därför utan tvekan Ruin framför Elvander.

Med understrykande av att skillnaderna mellan de tre sökande är små uppför jag dem alltså i följande ordning:

1. Meijer.
2. Ruin.
3. Elvander.

Lund den 21 september 1966.

Nils Stjernquist

III. Professor Jörgen Westerståhls utlåtande

Till Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Stockholms Universitet

Såsom sakkunnig vid tillsättande av Lars Hiertas professur i statskunskap vid Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Stockholms Universitet får jag härmed vördsamt avge följande utlåtande.

Jag har nyligen, i januari 1966, såsom sakkunnig vid tillsättandet av precepturer i statskunskap vid Uppsala och Lunds universitet, haft tillfälle att avge yttrande över samtliga kvarstående sökande till nu aktuella tjänst. I mitt utlåtande kommer jag därför att beträffande var och en av de sökande först återge vad jag tidigare anfört om vederbörandes vetenskapliga meriter. Därutöver yttrar jag mig beträffande de till denna konkurrens inlämnade nya skrifterna samt avger ett sammanfattande omdöme om de sökandes kompetens och om deras inbördes placering.

Docent *Nils Elvander*, född 1928, avlade filosofie licentiatexamen i statskunskap 1955 samt disputerade och förordnades till docent i statskunskap vid Uppsala Universitet 1961. Från 1956 har han meddelat undervisning vid Statsvetenskapliga institutionen, först som biträdande lärare, och från 1961 har han innehaft docentbefattning.

»Elvanders doktorsavhandling, 'Harald Hjärne och konservatismen, konservativ idédebatt i Sverige 1865—1922,' företer vissa brister beträffande yttre ram och frågeställningar som först må beröras. Efter en kort inledande översikt över europeisk konservatism konstaterar Elvander, att man kan skilja mellan två konservativa huvudriktningar, nämligen en extrem, starkt nationalistisk och ideologisk samt en mera moderat och demokratisk påverkad: 'Denna uppdelning skall vara vägledande vid den följande framställningen av svensk konservativ ideologi' (s. 18). Hur vet man, att denna i och för sig föga klara distinktion är lämplig vid en analys av svensk konservatism? Längre fram förklarar Elvander, att om man ej vill kartlägga en idéströmning utan, såsom han avser, undersöka enstaka författare av större ideologiskt intresse, får man avstå från mera bestämda uttalanden om deras representativitet. 'Men därmed är inte sagt, att man måste avhålla sig från varje omdöme om deras förhållande till den praktiska politiken och till en bredare opinion' (s. 39). Ideologernas förhållande

till konservativa partigrupperns kända politiska ställningstaganden kan givetvis studeras utan specialutredningar. Däremot kan man knappast uttala sig om en ideologs förhållande till den bredare konservativa opinionen i Sverige utan att också denna opinion först undersökts, och sådana undersökningar har varken Elvander eller någon annan utfört. Man kan med andra ord ej skriva om Hjärne och konservatismen utan att undersöka båda.

Vad Elvander däremot med stor framgång utfört är en politiskt idéhistorisk studie av i första hand Harald Hjärne och Rudolf Kjellén. Han har analyserat deras politiska åskådningars innehåll, påvisat influenser, dragit upp utvecklingslinjer osv. samt konfronterat deras uppfattningar i politiska frågor med högerpolitikernas. Det är en svår uppgift, som krävt mycket av författaren och som han — jag bortser här från vissa enligt min mening alltför subjektivt värderande karaktäristiker — löst med en skicklighet som imponerar. Trots det otillfredsställande i avhandlingens komposition — något som väl sammanhänger med att planerna förskjutits under arbetets gång — måste denna avhandling bedömas som en betydande forskningsinsats av högt meritvärde.

Elvander har vidare inlämnat ett omfattande manuskript — 132 tätskrivna sidor jämte noter och bilagor — med rubriken 'Avdelning II. Intresseorganisationernas politiska inflytande'. Detta skall ingå i en bok om intresseorganisationerna i dagens Sverige, vars första avdelning av innehållsförteckningen att döma skall ägnas en mera traditionell beskrivning av organisationernas utveckling, uppbyggnad, arbetsformer etc.

Att Elvanders undersökning, som bygger dels på dokumentariskt material och dels på omfattande intervjuer eller enkäter med statsråd, riksdagsmän, organisationsrepresentanter m.fl., behandlar ett ämne av utomordentligt stort intresse, behöver knappast understrykas. Det är en framställning fylld av många nya och intressanta upplysningar och som utnyttjar ett stort antal specialundersökningar gjorda, under Elvanders ledning, av studenter vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. Man får en fördomsfri och i långa stycken övertygande bild av organisationernas förhållande till de politiska och administrativa organen under efterkrigstiden. Den periodindelning av efterkrigstidens svenska politik som här skymtar är också av stort intresse. Det är alltså en väsentlig sida av det politiska systemet, som här får en systematisk och initierad belysning.

Samtidigt kan ur metodisk synpunkt, särskilt gäller detta intervjuundersökningen, vägande invändningar riktas mot denna studie. Inledningsvis framhålls att organisationens *aktuella inflytande* i en viss fråga är lika med den del av *basinflytandet* som satsas i form av rörligt inflytande samt att det aktuella inflytandet 'kan mätas (utbytt mot 'tar sig uttryck i' i den tryckta upplagan s. 158) i den förändring som den beslutande instansens beteende genomgår till följd av organisationens agerande.' (s. 3). Nu går det väl knappast att mäta en förändring och dess styrka — det är i hög grad fråga om jämförelser mellan olika inflytanden — utan att också känna styrkan hos de andra krafter som påverkar beslutet. Det är med andra ord ett utomordentligt komplext problem som det här gäller, där egentligen varje särskilt beslut skulle behöva att ingående studeras. Detta gör ej Elvander — och han kan rimligen ej göra det — utan söker i stället gå

en genväg: Han ber statsråd, riksdagsmän och organisationsrepresentanter m.fl. att rangordna exempelvis sina motiv för ställningstaganden (personliga åsikter, partiets linje, hänsyn till väljarna, organisationernas önskemål), organisationernas inflytande på olika led i beslutsprocessen, olika faktorer inflytande på politiska beslut (regering, riksdag, förvaltning, den egna organisationen, allmänna opinionen/massmedia/). Alldeles bortsett från vad man anser om de erbjudna svarsalternativen, synes det vara principiellt oriktigt att ställa frågor till andra personer, när man icke själv teoretiskt vet eller klarlagt hur frågorna skall besvaras och hur dylika svar skall tolkas. Det bör observeras, att vid de flesta politiskt inriktade intervjuundersökningar användes svaren på frågorna i första hand för att karaktärisera de intervjuade. Här används svaren i stället för att direkt karaktärisera det politiska systemet. Elvanders kommentarer snuddar ibland vid detta problem — 'organisationernas företrädare tycks här i viss mån ha skattat åt en konventionell föreställning om riksdagens betydelse, medan de gjort en mera realistisk bedömning när de tänkt på sina organisationers inflytande i beslutsprocessen' (s. 107) — men hur vet man när svaren skall kunna direkt utnyttjas för en 'realistisk' beskrivning? Över huvud gäller om ett flertal av enkätfrågorna att de är alltför vagt formulerade, och den låga svarsprocenten på vissa frågor får väl delvis uppfattas som ett naturligt uttryck för obenägenheten att svara på frågor vars innebörd ej är klar.

Till Elvanders försvar kan anföras, att han i många fall är försiktig beträffande de slutsatser han drar av intervjumaterialet och att han själv framhåller, att slutsatserna, enligt en inledande not, 'i viss mån (får) betraktas som preliminära i avvaktan på fördjupad forskning'. Framför allt kan man resa spörsmålet, om det är riktigt att kritisera Elvander för att han brister i precision, när han diskuterar politiskt inflytande och makt. Har inte nästan alla statsvetenskapsmän gjort detta? Härtill må då sägas, att Elvander genom undersökningens uppläggning ställer dess problem på sin spets, att de metodiska svårigheterna här blir särskilt uppenbara. Dessutom kvarstår kritiken mot själva intervjuförfarandet. Det är av synnerlig vikt, att denna teknik används med aktsamhet. Man kan svårigen undgå intrycket, att författaren helt enkelt skyndat för fort vid denna undersöknings planering. Slutsatsen måste bli, att Elvanders undersökning av organisationernas politiska inflytande i föreliggande skick endast delvis infriar de förväntningar som naturligt förbindes med en undersökning av ett så centralt ämne.

Elvander har förutom de båda nu refererade skrifterna författat ett flertal kortare uppsatser och recensioner. De flesta av uppsatserna ligger inom ramen för de två huvudundersökningarna och innebär därför knappast något mera väsentliga meritillskott.»

Det nyssnämnda manuskriptet om intresseorganisationernas politiska inflytande har nu, med endast några detaljusteringar, publicerats av Elvander såsom andra avdelningen i en bok med titeln »Intresseorganisationerna i dagens Sverige». Den nya första avdelningen med undertiteln »Intresseorganisationernas utveckling, uppbyggnad och verksamhet» innehåller en värdefull, koncentrerad sammanställning av vissa grundläggande data

rörande det svenska organisationsväsendet. Det ligger en stor arbetsinsats bakom denna översiktliga framställning; i många fall har här även skenbart enkla uppgifter säkerligen varit mycket besvärliga att insamla. Vissa brister eller inadvertenser i detaljer är nästan ofrånkomliga i ett arbete av detta slag — jag föreställer mig att var och en som är väl initierad inom ett av de berörda specialområdena kan ha några anmärkningar att göra — men helhetsintrycket är gott.

Såsom framgår av förordet representerar denna skrift en sammanslagning av två arbeten, en lärobok och en mera ambitiöst utplagd undersökning. Men kan naturligtvis beklaga att, som det nu är, det mera systematiska tänkandet sätter in först där avdelning 2 börjar eller på sidan 155. Det borde vara en lockande uppgift att också göra den inledande delen mindre traditionell. Organisationsbeskrivningen skulle kunna systematiseras genom att man i första hand söker besvara sådana grundläggande frågor som t.ex. hur bestämmes var själva »snittet» — för att anknyta till Duvergers bild om partierna och apelsinen — skall läggas vid den grundläggande intresse-uppspaltningen, hur avgränsas basen eller göres gränsdragningen till andra organisationer, hur åstadkommes den inre samordningen, vad kan man säga om organisationstyp och resultat? Ett sådant försök innebär otvivelaktigt risker ur lärobokssynpunkt. Hade det lyckats, skulle också det vetenskapliga meritvärdet av del 1 ökat.

När man nu kan överblicka hela denna skrift bör sammanfattningsvis framhållas att den, förutom att vara en efterlängtd lärobok, i långa stycken representerar en förtjänstfull forskningsinsats. Den kritik jag i det föregående riktat mot denna skrift anser jag fortfarande berättigad, men det bör understrykas att kritiken främst gäller vissa ganska begränsade avsnitt.

Jag finner Elvander kompetent till den sökta tjänsten.

Preceptorn vid Uppsala Universitet *Hans Meijer*, född 1922, avlade filosofie licentiatexamen i statskunskap 1951 samt disputerade och förordnades till docent i statskunskap vid Lunds Universitet 1956. Meijer har bl.a. varit biträdande lärare vid Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds Universitet, lektor från 1958 och sedermera universitetslektor och rektor vid Socialhögskolan i Stockholm samt från 1958 också docent vid Stockholms Universitet. 1966 utnämndes han till preceptor vid Uppsala Universitet. F.ö. må nämnas, att Meijer i riksdagens konstitutionsutskott tjänstgjort som notarie och notarie med sekreterargöromål 1951 och 1952 samt som specialföredragande i konstitutionella frågor 1964 och 1965.

»Hans Meijers avhandling, 'Kommittépolitik och kommittéarbete', är uppdelad i fyra relativt fristående kapitel. Det första behandlar kommittéväsandets utveckling under den undersökta perioden 1905—54 och skildrar, delvis i tabell- och diagramform antalet kommittéer, antalet ledamöter, deras rekrytering m.m. och avslutas med en översikt av kommittéväsandets typologi under denna tid. I kap. II skildras ingående ett mindre antal kommittéer, som av olika skäl tilldragit sig stor allmän uppmärksamhet,

t.ex. de Staaffska försvarsberedningarna och socialiseringsnämnden, varvid åtskilligt nytt historiskt material presenteras. Kap. III grundas väsentligen på intervjuer och enkäter med sammanlagt ett 70-tal personer, som i olika ställning haft ingående erfarenhet av kommittéernas verksamhet. Detta avsnitt, som bär rubriken 'från uppdrag till betänkande', innehåller en initierad skildring av kommittéernas faktiska arbetsvillkor. I slutkapitlet redovisas till sist den debatt och de reformförslag som gällt kommittéväsendet under den studerade perioden.

Av avhandlingens fyra huvudavsnitt är enligt min uppfattning kapitel I och III de mest lyckade. Kap. I redovisar på ett sätt, som möjligen i efterhand kan te sig enkelt, men är ytterst klarläggande, kommittéväsendets yttre struktur och dess typologi och utgör härigenom grundvalen för den följande framställningen. På motsvarande sätt ger kap. III en grundläggande kunskap om kommittéarbete inifrån sett, som vi förut icke ägt. Mot kap. II kan anmärkas att framställningen av de enskilda kommittéerna var för sig visserligen kan ha intresse, men att dessa kommittéer är skäligen atypiska och därför ej särskilt lämpade som case studies; studier av sådan art hade varit den närmast till hands liggande motiveringen för detta kapitel. Vad slutligen kap. IV beträffar måste den allmänna debatten i riksdagen och pressen om kommittéväsendet, med sin starka koncentration på besparingssynpunkter, sägas vara skäligen intresselös, och den ger ingen utgångspunkt för att ställa in kommittéväsendet i dess relation till det politiska systemet i stort.

Allmänt gäller om Meijers avhandling att den behandlar en central del av det svenska politiska systemet. Bland de avhandlingar som föreligger till bedömning i denna konkurrens har den blivit den mest utnyttjade i undervisningen. Den är klar och översiktlig och bär alltigenom vederhäftighetens prägel. Analyser och slutsatser är gjorda med säkert omdöme. Den egentliga bristen synes mig vara, att det ej finns en enhetlig mera generell frågeställning, som på ett tydligt sätt binder samman framställningens olika delar.

Meijer har till sin ansökan fogat ett manuskript på 110 sidor betitlat 'Svensk-norska unionsproblem' och som närmast kan betraktas som en överarbetad licentiatavhandling, av vilken f.ö. vissa delar publicerats som tidskriftsuppsatser. Undersökningens syfte är att framställa de rättsteoretiska utgångspunkterna för tolkningen av Kieltraktatens innebörd och för den därpå grundade debatten om den svensk-norska unionen, dvs. närmast att undersöka vissa folkrättsteorier vid tiden för unionens upprättande. Efter en kort översikt över den vetenskapliga diskussionen om Kieltraktatens giltighet behandlas dels den folkrättsliga traditionen fram till 1814 och dess inställning till rekvisiten för en giltig avträdelse, dels samtidens föreställningar om Kieltraktatens folkrättsliga betydelse.

Av undersökningen framgår, att den norska synen på unionens tillkomst var nära förbunden med naturrättsliga föreställningar, medan den svenska uppfattningen motiverades med rättspositivistiska resonemang. Ståthållarstriden, tvisten om utrikesministerns nationalitet, konsulatfrågan, alla dessa unionstidens stridsfrågor, kan, framhåller Meijer, vad gäller den rättsliga diskussionen, föras tillbaka till olika inställning till rättsförhållan-

det mellan länderna vid unionens ingående. Detta ställningstagande var redan 1814 helt politiskt betingat och man kan icke med krav på vetenskaplighet avvisa den ena och anse den andra av dessa rättsåskådningar som den folkrättsligt giltiga. Den naturrättsliga samhällssynen var, fortsätter Meijer, vid denna tid framför allt en radikal syn på maktförhållandena i samhället. 'Samhällsföredragstanken och naturrätten var visserligen en statsfilosofi på avskrivning, men som politisk teori hörde den framtiden till. . . . Svensk rättskonstruktion däremot vann resonans under 1800-talets högkonjunktur för rättspositivismen, men politiskt framstod den svenska herrementaliteten från 1814 som alltmer antikverad' (s. 109 f).

Denna studie har stora förtjänster. Den vittnar inte bara om författarens beläsenhet i den folkrättsliga litteraturen och om hans förmåga att handskas med historiskt och rättsligt material, utan är framför allt förebildlig ur kompositorisk synpunkt: den har en preciserad frågeställning, en klar disposition och ger ett på en gång bestämt och nyanserat svar på de uppställda frågorna. Endast i några enstaka fall tycker man sig märka, att detta manuskript i huvudsak är ett ungdomsverk, som när exempelvis den norske delegaten von Anker förebrås för att han ej argumenterade tillräckligt effektivt med användande av folkrättsliga argument inför brittiske premiärministern Liverpool (s. 84). Det bör emellertid understrykas, att detta är en detalj och att manuskriptet i hög grad bär slutgiltighetens prägel.

I flera uppsatser har såsom nämnts Meijer också behandlat norsk-svenska unionens problem, ehuru vissa av dem, främst den elegant genomförda kritiska granskningen av Jörgen Weibulls avhandling, delvis behandlar frågor, som ej alls beröres i den förutnämnda större skriften. I uppsatserna dokumenteras också Meijers statsrättsliga intresseinriktning. F.ö. bör enligt min mening det, som jag själv kan betyga, kvalificerade arbete Meijer utfört i konstitutionsutskottet betraktas som en merit.»

Meijer har till sina tidigare skrifter fogat ett manuskript på 41 sidor med titeln »Grundlagarna och det politiska handlandet» och med sådana underrubriker som: Tillämpning efter ordalydelse, Exempel på teleologisk argumentering i grundlagstillämpning, Domstolarnas lagprövningsrätt. Manuskriptet presenteras som skisser för en större studie av grundlagarnas betydelse som instrument för styrning av politiskt handlande. I detta manuskript får Meijer tillfällen att demonstrera sin förtrogenhet med svensk statsrätt och sin förmåga till analys av generella statsrättsliga problemställningar.

Framställningen föranleder ett par randanmärkningar. Inledningsvis berör Meijer problemet att man, när det gäller statsrätt, vanligen inte har möjlighet att begagna domstolsutslag för att fastställa vad som är gällande rätt. »I den mån man emellertid i den faktiska grundlagstillämpningen kan finna en konsekvens och homogenitet i argumentering, som är fast och allmänt accepterad, kommer naturligtvis ett band av likartad psykologisk karaktär» att bestämma regeringens och riksdagens tillämpning av grundlagarna. Så vitt jag förstår måste man här klart skilja mellan dels den objektivt konstaterbara tillämpningen av en lag eller beteendet — här ger f.ö. riksdagen i sina årligen återkommande serier av likartade beslut rika exempel på ett strikt lagbundet beteende — dels argumentationen vid be-

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

NY FÖLJD

UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

SEXTIONIONDE ÅRGÅNGEN
(NY FÖLJD. ÅRG. 48)

1966



STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

REDAKTION
FAHLBECKSKA STIFTELSENS KOLLEGIUM

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

PÅR-ERIK BACK

Berlingska Boktryckeriet, Lund 1967

INNEHÅLL

UPPSATSER

ALMERUD, BENGT, Folkrådsinstitutionen i Polen. I	73
BERGQUIST, MATS — JOHANSSON, BENGT A. W., Statsvetenskapens metodologi — några synpunkter	411
BÖKWALL, CHRISTER, Dantes rättsfilosofi	189
EJVEGÅRD, ROLF, Platon om idealstaten	168
GRUVBERGER, NILS, Sveriges allmänna sjöfartsförening	138
HERLITZ, NILS, Statsrättsliga synpunkter på statskunskapen	379
HYDÉN, GÖRAN, Det allmänna valet i Tanzania 1965	277
LAGERROTH, FREDRIK, Kvinnlig tronföljd	1
— Vår författnings åldriga grundformer	444
LINDAHL, GÖRAN G., Pressklippen i svensk press	41
MOBERG, ERIK, Modeller för politiska partiers handlande	125
OLSSON, HENRIK A., Alternativa grundlagsändringsbeslut efter 1866	210
RUNEBY, NILS, Konservatismens motståndare i det tidiga 1820-talets Sverige ..	292

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

ANDERSSON, RAGNAR, Svenska Dagbladets högerorientering under åren 1907— 1911	244
BACK, P.-E., Scandinavian Political Studies; Första nordiska konferensen för statskunskap; Ämneskonferens	485
BERGMAN, ERLAND, Tvister om gränser och territorier	316
BERGQUIST, MATS, På väg mot en ny partistruktur? Det brittiska valet och efteråt	232
BORYS, JURIJ, 1965 års kanadensiska parlamentsval	104
PETRÉN, GUSTAF, Upprivande av beslut av riksdagskammare	350
SCHMIDT, GERHARD, Domarämbetet i den tyska rättshistorien	339
Statskunskapen vid de akademiska lärosätena år 1965. Av BENGT CARLSON, L.-G. STENELO, MAGNUS ISBERG, DAN BRÄNDSTRÖM, SVEN BACKMANN	107

LITTERATURGRANSKNINGAR

ANDRÉN, NILS m.fl. (red), Svensk statsförvaltning i omdaning. Anm. av <i>Sven- Ola Lindeberg</i>	116
— LANDQVIST, Å., Svensk utrikespolitik efter 1945. Anm. av <i>Torsten Petré</i> ..	499

BERG, ELIAS, Democracy and the Majority Principle. A Study in Twelve Contemporary Political Theories. Anm. av <i>Björn Molin</i>	487
BJÖRKLUND, BERTIL, Svenska Typografförbundet. Studier rörande Sveriges äldsta fackförbund. Anm. av <i>Stig Hadenius</i>	369
HAMMAR, TOMAS, Sverige åt svenskarna. Invandringspolitik, utlänningskontroll och asylrätt 1900—1932. Anm. av <i>Per Sundberg</i>	504
HESSLER, CARL ARVID, Statskyrkodebatten. Anm. av <i>Gunnar Hillerdal</i>	502
LANDELIUS, TORSTEN, Workers, Employers and Governments. Anm. av <i>Krister Wahlbäck</i>	249
— Bemötande av Krister Wahlbäcks recension	260
LENIN, V. J. i urval av Bo Gustafsson. Anm. av <i>Reidar Larsson</i>	355
MARX, KARL, Människans frigörelse. I urval av Sven-Eric Liedman. Anm. av <i>Reidar Larsson</i>	355
— ENGELS, FRIEDRICH i urval av Bo Gustafsson. Anm. av <i>Reidar Larsson</i> ..	355
PETERSSON, KNUT, En bondedemokrat. Alfred Petersson i Påboda. Anm. av <i>Mats O. Bäck</i>	359
ROWAT, DONALD C. (ed), The Ombudsman. Citizen's Defender. Anm. av <i>Bengt Almerud</i>	121
SCHMEISER, D. A., Civil liberties in Canada. Anm. av <i>Lars Frykholm</i>	376
WAHLBÄCK, KRISTER, Replik	272
WALLIN, GUNNAR m.fl. (red), Kommunerna i förvandling. Anm. av <i>P.-E. Back</i>	274
Rättelse	276
Sakkunnigutlåtanden rörande Lars Hiertas professur i Statskunskap vid Stockholms universitet (HESSLER, C. A., STJERNQUIST, N., WESTERSTÅHL, J.) ..	511

handlingen av tolkningsfrågor och dels de psykologiska faktorer som kan göra sig gällande i lagtillämpningen.

Om lagprövningsrätten säger Meijer avslutningsvis, att det enligt vissa senare rättsfall ej kan råda någon tvekan om att domstolarna prövar lagars grundlagsenlighet och att lagprövningsrätten, i den mening som principen tillämpas av domstolarna, kan betecknas som gällande rätt. Däremot är det ovisst, säger Meijer, om domstolarnas värderingar här delas av regering och riksdag. »Om så skulle visa sig inte vara fallet uppstår en konflikt mellan de båda rättssystemen. I detta senare avseende har vi alltså ännu inte underlag för ett konstaterande om domstolspraxis också är en del av gällande statsrätt.» Jag förstår ej detta resonemang. Vad vi vet är, att domstolarna numera sagt sig vara redo att ingå på lagprövningsfrågor. Något »beteende» i form av åsidosättande av en lagbestämmelse till förmån för ett grundlagsstadgande föreligger ej, men ett sådant beteende kan i vissa lägen bedömas som sannolikt och ingår därför i motsvarande mån i svensk statsrätt. Eftersom lagprövningsrätten avser ett domstolsbeteende, har riksdagens och regeringens beteende här ingen direkt betydelse. En negativ reaktion från deras sida torde för övrigt av praktiska skäl — de kan inte gärna förbjuda domstolarna att döma efter lag (grundlag) — begränsa sig till två huvudalternativ. Antingen reagerar man genom att ändra den aktuella grundlagsbestämmelsen — så skedde nyligen i Ljungskilefallet, sedan domstolarna tolkat grundlagens immunitetsbestämmelser på ett sätt som politikerna ej fann önskvärt — eller också får man inrätta en särskild författningsdomstol med politisk representation.

De anförda synpunkterna gäller ett preliminärt manuskript, och det är därför ovisst vilken relevans de har. I föreliggande skick utgör det nya manuskriptet otvivelaktigt ett meritillskott, men av jämförelsevis begränsat värde.

Jag finner Meijer kompetent till den sökta tjänsten.

Preceptor *Olof Ruin*, född i Helsingfors 1927, avlade filosofie licentiatexamen i statskunskap 1954 vid Lunds Universitet samt disputerade och förordnades till docent i statskunskap vid detta universitet år 1960. Han förordnades senare samma år som docent vid Stockholms Universitet och har där innehaft docentbefattning sedan 1962. Innevarande år förordnades han till preceptor vid Lunds Universitet.

»Ruins avhandling behandlar 'Kooperativa Förbundet 1899—1929' och bär undertiteln 'En organisationsstudie'. Avhandlingen syftar till att belysa relationer, där Kooperativa Förbundet utgjort den ena parten. Sålunda ägnas den första avdelningen åt Kooperativa Förbundet och konsumtionsföreningarna, och den andra avdelningen åt förhållandet till arbetarrörelsen och till jordbrukarnas föreningsrörelse samt den tredje avdelningen åt förhållandet till partierna och statsmakterna.

Denna stora monografi över Kooperativa Förbundet under dess första tre decennier är genomgående inriktad på sådana aspekter av förbundets verksamhet, som är av omedelbart intresse ur statsvetenskaplig synpunkt. Det är också ett på många sätt förtjänstfullt arbete. Författaren behärskar

väl sitt material. Framställningen är initierad samtidigt som författaren håller klar distans till huvudföremålet för skildringen. Över huvud ådaga-lägger författaren ett säkert handlag och ett gott omdöme.

Vad som föranleder kritiska reflektioner är egentligen ej vad som står i skriften utan vad som saknas. Först må påpekas, att tidsgränsen, 20-talets slut, snarast torde vara motiverad av andra skäl än enbart hänsyn till en sakligt betingad periodindelning; i själva verket går författaren på många punkter längre fram i tiden. Detta är emellertid mindre väsentligt. Den främsta invändningen gäller, ett det saknas en genomgående frågeställning eller, i varje fall, att den inte formuleras på ett sådant sätt, att de olika specialkapitlen kan hålla samman kring den och besvara den. De enskilda delstudierna blir isolerade, avhandlingen ger, ur en synpunkt, för litet om för mycket. En naturlig utgångspunkt synes ha varit en samlad framställning av den kooperativa rörelsens eller föreningarnas ideologi — nu får man endast brottstycken av den — mot vilken bakgrund förbundets så småningom alltmer speciella ideologi kunde ha tecknats. Den sistnämnda kan betraktas som en central reaktion på de praktiska erfarenheter rörelsen gjorde omtolkade i ideologiska termer. Denna ram — primär attityd, stimulus, response och ny attityd — kunde sannolikt ha använts för en enhetlig tolkning av de behandlade förloppen. Tilläggas bör emellertid, att det är väsentligt lättare att se dessa möjligheter efter att ha läst Ruins avhandling än före. Det är Ruins egen, principiellt intressanta uppläggning av undersökningen som gör att man efterlyser en enhetlig tolkningsram.

Ruin har vidare inlämnat ett manuskript på 150 tätskrivna sidor med titeln: 'Mellan samlingsregering och tvåpartisystem — den svenska regeringsdiskussionen 1945—1960.' Skriften presenteras av författaren som en torso av en kommande bok. Den omfattar ett inledningskapitel (29 sidor), där syfte, metod och material diskuteras, ett avsnitt om argument för och emot samlingsregering (70 sidor) och ett avsnitt om partierna och permanent samlingsregering (52 sidor).

Undersökningen har tre syften. Det första är att upplinjera vissa argumentationsmönster i regeringsfrågan. Däråt ägnas manuskriptets största avsnitt, och det skall omedelbart sägas, att denna del av undersökningen blivit synnerligen lyckad. Ruin tillämpar vid debattanalysen en i sitt konsekventa genomförande originell 'konfrontationsmetod', som går ut på en kategoriindelning av argumentationen med syfte att enbart låta argument inom samma kategori konfronteras med varandra. Innan denna metod prövas på annat material, är det svårt att säga något om dess allmängiltighet. Att den här tillämpats med stor framgång är ostridigt. Det är överraskande att finna, hur mycket författaren på detta sätt kunnat vinna ut av debatten i regeringsfrågan. Till någon del är detta naturligtvis debattdeltagarnas, främst Tingstens förtjänst, men väsentligen beror resultatet på en skicklig tillämpning av den nya analysmetoden.

Det andra syftet är att förklara och fixera partiernas hållning i regeringsfrågan. Åt en »fixering» av partiernas hållning ägnas det tredje huvudavsnittet, som blivit en mera traditionell redogörelse för partiorganens och ledande partirepresentanters uttalanden om samlingsregeringens upp-

lösning och tanken på en permanent samlingsregering. När det gäller att »förklara» partiernas ställningstagande för författaren inledningsvis en elaborerad diskussion om partimotiv bl.a. i anslutning till A. Downs och till B. Molins skrifter. Så vitt jag förstår saknar denna diskussion här praktiskt taget all relevans, eftersom den gäller faktorer som påverkar partierna i frågor som för väljarna ter sig centrala. Vidare har man väl knappast anledning att, som Ruin säger sig skola göra, leta efter partiernas principiella syn på regeringsfrågan. Det förefaller att vara rimligare att utgå från hypotesen, att partierna alltid har den syn på regeringsfrågans lösning, som ter sig lämpligast ur partiets aktuella synpunkt. Man borde t.o.m. kunna vända på perspektivet och betrakta partiernas ställning till regeringsproblemet som en indikator på deras bedömning av den egna politiska situationen.

Det tredje syftet med undersökningen sägs vara att förklara, varför vi fått det regeringssystem vi fått. Denna frågeställning förefaller mig närmast obegriplig — de faktorer som faktiskt bestämt regeringsmaktens utformning i Sverige kan ej gärna tänkas på något mera fullständigt sätt bli belysta genom diskussionerna i regeringsfrågan — och det är väl sannolikt att denna frågeställning kommer att omformuleras eller utgå.

Kritiken har främst gällt det inledande avsnittet, som även i vissa andra avseenden är mindre tillfredsställande. Att författaren svårligen kan genomföra alla sina ambitioner i detta sammanhang, förringar emellertid ej det alldeles obestridliga värdet av det fullbordade centrala avsnittet av undersökningen.»

Ruin redovisar nu resultaten av sina fortsatta studier kring regeringsproblemet. Förutom att inledningen överarbetats och förbättrats föreligger nyskrivna avsnitt om argument för och emot minoritets- och majoritetsregering (50 s.), om de borgerliga partiernas inställning till samverkan i oppositionsställning (20 s.) och om de politiska partierna och permanent samlingsregering respektive tvåpartisystem (90 s.).

Allmänt gäller om dessa nyskrivna partier att de liksom de tidigare är väl genomarbetade och av hög klass. Framställningen är elegant och man kan ej upphöra att förvåna sig över, hur mycket den strikt systematiska uppläggnings av undersökningen faktiskt ger. Samtidigt kvarstår emellertid vissa, icke alldeles oväsentliga invändningar.

Invändningarna avser ej den fortsatta argumentanalysen utan det stora avsnitt, där Ruin vill fixera och förklara partiernas ställning till olika typer av regeringssystem under tiden 1945—60. »Fixeringen» sker efter en skala: helt för, halft för, odeciderad, halft mot och helt mot permanent samlingsregering resp. tvåpartisystem. »Förklaringarna» skall nu enligt Ruin, såsom naturligt är, i huvudsak bygga på antagandet att partierna vill komma respektive förbli i regeringsställning och att ett partis möjligheter härvidlag bestäms av dess ställning i det aktuella kraftfältet. Invändningen kan enklast uttryckas så, att eftersom fixeringen regelbundet utmynnar i fastställandet av *ett* läge på skalan för varje parti under hela den behandlade perioden men samtliga partiers yttre situation *flera gånger* ändras under samma tid, passar beskrivnings- och förklaringsmönstren ej ihop. Man kan också hävda, att försöket att fixera *en* partiståndpunkt under

hela perioden innebär en oriktig schematisering. Föreställningen om att partierna har någon slags oföränderlig »principiell» ståndpunkt i dessa frågor skymtar också i de delar av analysen, där Ruin talar om sambandet mellan ståndpunkt och allmän konstitutionell syn. Mig förefaller det rimligare att antaga, att partierna i frågor av denna typ först väljer ståndpunkt med hänsyn till det aktuella partipolitiska läget och sedan ser efter i sin argumentgarderob, om det finns någon dräkt som passar (t.ex. Staaffs uttalanden om parlamentarismen) att hänga på ståndpunkten.

Dessa och vissa andra möjliga invändningar bör emellertid ej skymma blicken för det väsentliga, nämligen att Ruin nu fört denna resultatrika, metodiskt originella och givande undersökning ett stort stycke närmare sin fullbordan.

Jag finner Ruin kompetent till den sökta tjänsten.

Beträffande den inbördes ordningen mellan dessa tre sökande anförde jag vid den tidigare konkurrensen att den ingalunda var självfallen:

»Deras meritering är ur formell synpunkt likartad och deras vetenskapliga produktion jämförelsevis begränsad och av ungefär samma omfattning. Var och en kan i huvudsak åberopa dels en doktorsavhandling som utan tvekan givit dem docentkompetens, dels en ytterligare i manuskript inlämnad större skrift. I samtliga fall gäller vidare — vilket är en uppenbar förtjänst — att manuskriptet ägnats ett helt annat forskningsområde än avhandlingen och att därvid andra metoder kommit till användning. Det förhåller sig ej heller så enligt min mening, att någon viss av de sökande uppenbarligen har författat såväl den bästa avhandlingen som det bästa manuskriptet. Försök till jämförelser mellan avhandlingarna inbördes resp. manuskripten inbördes ger växlande utslag för de olika författarna.

Särskilt vansklig förefaller mig bedömningen av docent Elvander vara. Han har i viss mening tagit på sig de svåraste uppgifterna men han har också lämnat de allvarligaste blottorna. Tar man enbart hänsyn till insatsen och de positiva resultaten, ligger det nära till hands att placera honom främst; reducerar man för svagheterna, blir det, i en så jämn konkurrens, naturligt att sätta honom sist. Docent Ruin har i sin argumentanalys givit ett bidrag som innebär en metodisk förnyelse; doktorsavhandlingen är däremot traditionell och hör enligt min mening ej till de bästa av här föreliggande doktorsavhandlingar. Den jämnaste produktionen, en genomgående god nivå, och det säkraste vetenskapliga omdömet uppvisar Meijer; hans opublicerade manuskript är det mest definitiva och möjligen kan sägas, att hans meritering är mera mångsidig än de övrigas.» Med ytterligare understrykande av den tvekan jag kände vid uppgörandet av den slutliga rangordningen mellan dessa sökande placerade jag dem i ordningen Meijer, Ruin, Elvander.

Vad som nu tillkommit, i förhållande till den tidigare konkurrensen, är att samtliga sökande ytterligare stärkt sin meritering. Vid en jämförelse begränsad enbart till dessa nya bidrag är jag benägen att ge Ruins manuskript ett visst försteg i förhållande till Meijers; Elvanders bidrag är

svårare att direkt jämföra med de övrigas. Det förefaller mig emellertid ej finnas skäl att tillmäta dessa senast inlämnade skrifter en sådan vikt att hänsynen till dem skulle motivera en omkastning av den förut angivna ordningen. Jag uppför därför de sökande på förslag med följande inbördes placering:

1. Preceptor Meijer.
2. Preceptor Ruin.
3. Docent Elvander.

Göteborg den 30 september 1966.

Jörgen Westerståhl

STIFTELSEN SIAMON

utdelar årligen stipendier till forskare eller vetenskapliga skriftställare inom ämnena nationalekonomi och statskunskap. Ansökningar om stipendier med de handlingar och referenser som åberopas kan insändas senast den 10 maj 1967 till stiftelsens verkställande ledamot, advokat Per-Axel Weslien, Sergels Torg 12, Stockholm C.

BERLINGSKA BOKTRYCKERIET, LUND 1967