

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Lundquist, Lennart, Decentralisering som medel för det politiska systemet

Olsson, Henrik A., Fundamentallagsbegreppet i den politiska debatten i vårt land under 1650- och 1660-talen

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Portugal — tiden efter Salazar. Av *Stefan Häthén*

LITTERATURGRANSKNINGAR

Roy E. Jones, Funktionalistisk analys av politik. Anm. av Stefan Björklund

Ralf Helenius, The Profile of Party Ideologies. Anm. av Erik Furumark

Lauri Kristian Relander, Presidentin päiväkirja (En presidents dagbok) I—II.

Anm. av Sven Lindman

Genmäle till Björn Molin. Av Gunnar Sjöblom

4 1969

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Professor Pär-Erik Back, Umeå

Redaktör för avdelningen Litteraturgranskningar

Professor Carl Arvid Hessler, Uppsala

Redaktionsutskott: Redaktionssekreteraren samt professorerna Nils Stjernquist och Håkan Strömberg, Lund

Biträdande redaktionssekreterare

Fil. lic. Lennart Lundquist, Lund

Tidskriften utkommer med fyra häften om året och tryckes med bidrag från Statens Råd för Samhällsforskning

Prenumeration sker hos Statsvetenskaplig Tidskrifts Expedition, Lund (postgiro nr 27 95 65)

Prenumerationspriset för 1969 är 38 kr. Pris för enstaka häfte 12 kr.

Universitetsstuderande erhåller abonnemang till nedsatt pris genom hänvändelse till vederbörande lärare

Expeditionens och redaktionens adress: Fack, 220 05 Lund 5, tel. (046) 11 99 76

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

Lund i januari 1969

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

| | |
|---|-----|
| <i>Lundquist, Lennart</i> , Decentralisering som medel för det politiska systemet | 323 |
| <i>Olsson, Henrik A.</i> , Fundamentallagsbegreppet i den politiska debatten i vårt land under 1650- och 1660-talen | 347 |

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

| | |
|---|-----|
| Portugal — tiden efter Salazar. Av <i>Stefan Häthén</i> | 377 |
| Rättelse | 380 |

LITTERATURGRANSKNINGAR

| | |
|---|-----|
| <i>Roy E. Jones</i> , Funktionalistisk analys av politik. Anm. av Stefan Björklund | 381 |
| <i>Ralf Helenius</i> , The Profile of Party Ideologies. Anm. av Erik Furumark | 382 |
| <i>Lauri Kristian Relander</i> , Presidentin päiväkirja (En presidents dagbok) I—II. Anm. av Sven Lindman | 387 |
| Genmäle till Björn Molin. Av Gunnar Sjöblom | 395 |

Bilaga medföljer

DECENTRALISERING SOM MEDEL FÖR DET POLITISKA SYSTEMET

AV LENNART LUNDQUIST

Överförande av beslutskompetens från en individ eller organisation till en annan — företeelsen brukar i litteraturen kallas delegering, decentralisering, devolvering, dekoncentrering m.m. — har ägnats stort intresse både inom den traditionella förvaltningsforskningen och inom nyare organisationsteori.

En speciell form av överföring, som här ska kallas *decentralisering*, är överförande av auktoritativ värdefördelning från det politiska systemet till politiska delsystem. Problemet har framför allt behandlats inom den ovan nämnda traditionella forskningsinriktningen och där ofta i ett slags legalistisk terminologi. Frågan är emellertid, om denna är instrumentell, då det gäller att studera den autonomiproblematik, som här uppfattas som det fundamentalt intressanta vid decentralisering.

Framställningen nedan avser bl.a. ett försök att uttrycka decentraliseringsproblematiken i ett slags organisationsteoretisk terminologi. I en fullständig utformning skulle detta innebära en förening av de båda dominerande organisationsteoretiska betraktelsesätten, nämligen mål-medelsaspekten och system- (eller funktions-) analysen. Det kan här inte bli frågan om en närmare penetrering av den ytterligt komplicerade problematik, som sammanhänger med en sådan operation.¹ Utgångspunkten för resonemanget är emellertid, att olika statsvetenskapliga teorier, som ska kunna ställa anspråk på att förklara samma fenomen, måste gå att översätta i termer av varandra.

Det förevarande försöket har avsevärt blygsammare ambitioner än en sammansmältning av de båda analyspråken. Avsikten är att ge en ansats till ett — förhoppningsvis — lättoperationaliserbart analyschema för studium av decentralisering. Ett systemanalytiskt betraktelsesätt, i den utformning framför allt David Easton presenterat det inom statsvetenskapen, ska där-

¹ Jfr Heiskanen, Ilkka, *Theoretical Approaches and Scientific Strategies in Administrative and Organizational Research. A Methodological Study* 1967.

vid bilda en allmän föreställningsram. Inom denna ska sedan problemet preciseras i mål-medel-termer.

1. Samhälle och system

Samhället är den totala sociala aktiviteten hos ett antal, på visst sätt avgränsade individer.¹ Av de många kriterier, som kan tänkas för avgränsningen av ett samhälle, ska här endast territoriella beaktas. Samhälle definieras således som den totala sociala aktiviteten hos individerna inom ett visst geografiskt område. Inom samhället kan ytterligare avgränsningar på territoriell grund företas, varvid delsamhällen, som omfattar den totala sociala aktiviteten hos individerna inom ett delområde av samhällsterritoriet erhålles. Frågan om hur och varför ett delsamhälle avgränsas ska här lämnas därhän.²

Från totaliteten av sociala aktiviteter kan analytiskt särskiljas sådana som på någon grund kan relateras till varandra. Dessa aktiviteter kan sammanföras till analytiska system, vilka kan vara mer eller mindre överlappning. Systemen har visserligen empirisk relevans, men som delar av verkligheten isolerar de bara delar av denna.³

1.1 *Det politiska systemet*

Ett av de analytiska systemen i samhället är det politiska systemet, vilket omfattar de aktiviteter, som är »predominantly oriented towards the authoritative allocation of values for a society».⁴ Med en auktoritativ fördelning menas en sådan som samhällsmedlemmarna uppfattar som bindande. Det är just denna egenskap, som skiljer det politiska systemet från andra system i samhället.⁵ Från det politiska systemets synvinkel kan samhället sägas vara den totala sociala aktiviteten hos individer, som omfattas av samma politiska system.

Det politiska systemet befinner sig i en omgivning bestående av samhällsmedlemmarnas övriga sociala aktiviteter (här bortses då från alla icke-sociala system). Det kommunicerar med omgivningen genom en input, som utgöres av medborgarnas krav och stöd,⁶ samt en output, som »pro-

¹ Easton, David, *A Framework for Political Analysis* 1965 (Easton 1965 A) s. 38 f, 67 f.

² Jfr Leemans, A. F., *Changing Patterns for Local Government* 1967 s. 26 ff.

³ Easton 1965 A s. 45.

⁴ Ibid. s. 50. Med värde avses här vad medlemmar i ett system finner värdefullt (Sjöblom, Gunnar, *Party Strategies in a Multiparty System* 1968 s. 20). I denna innebörd ska ordet i fortsättningen endast användas i sammansättningen värdefördelning.

⁵ Easton 1965 A s. 50, jfr Sjöblom 1968 s. 19 f.

duced by the authorities include the binding decisions, their implementing actions and (— — —) certain associated kinds of behavior».⁷ Innehållet i denna output omfattar enligt Almond-Powell: »1. Goods and services, 2. Regulation of behavior, 3. Participation in the political system, 4. Information and communication from the political system.»⁸

Systemets output ombesörjes av »the authorities», som kan beskrivas som de differentierade roller »through which the major responsibilities for managing the political affairs of the groups are exercised».⁹ »The authorities» kommer i fortsättningen att benämnas ledningen.

1.2 Parapolitiska system

Inom samhället kan finnas en rad andra system eller organisationer: familjen, kyrkan, intressegrupper osv., vilka ombesörjer viss värdefördelning, som av respektive organisationsmedlemmar uppfattas som bindande. Dessa organisationer kan som »interna» värdefördelare avgränsas till vad Easton kallar parapolitiska system. De skiljer sig från det politiska systemet främst genom att de har mindre verksamhetsområde och mindre resurser att genomdriva sin fördelning.¹⁰ Beteckningen politiskt system reserverar Easton för »those roles and interactions relevant to the authoritative allocation for a society as a whole».¹¹

En specialtyp av parapolitiskt system ombesörjer auktoritativ värdefördelning för ett delsamhälle. Ett sådant politiskt delsamhällessystem, eller *politiskt delsystem* som det här ska kallas, har denna värdefördelning som sin huvudfunktion. Delsystemet liknar systemet såtillvida att dess verksamhet oftast omfattar ett stort antal sakområden och att det har relativt stora resurser samt en bestämd territoriell bindning.¹² Delsystemsledningen utgörs av eller väljs av delsamhällets medlemmar.¹³ Huruvida delsystemet ska uppfattas som ett subsystem till det politiska systemet eller ej är avhängigt styrkan av det sistnämndas styrning (jfr 5.4).

⁹ Easton, David, *A Systems Analysis of Political Life 1965* (Easton 1965 B) s. 38, 159, 177.

⁷ Ibid. s. 18, 25.

⁸ Almond, G.-Bingham Powell jr, *Comparative Politics. A Development Approach*. 1966 s. 27.

⁹ Easton 1965 A s. 54.

¹⁰ Ibid. s. 52 f.

¹¹ Ibid. s. 56.

¹² Jfr Stanyer, Jeffrey, *County Government in England and Wales 1967* s. 15 f, Humes, Samuel-Martin, Eileen M., *The Structure of Local Government Throughout the World 1961* s. 2 ff, Fesler, James W., *Area and Administration 1949* s. 5 ff.

¹³ Jfr *Decentralization for National and Local Government. United Nations Technical Assistance Programme 1962* (Decentralization for... 1962) s. 89, Stanyer 1967 s. 13 f. Alderfer, Harold F., *Public Administration in Newer Nations 1967* s. 53, Leemans 1967 s. 14.

2. Decentralisering

Den auktoritativa värdefördelningen för ett delsamhälle kan således ombesörjas genom det politiska systemet, parapolitiska system och det politiska delsystemet för delsamhället ifråga. Det politiska systemet kan, åtminstone teoretiskt, ensamt tänkas ombesörja fördelningen för samhället, medan de två senare alternativen alltid måste förekomma i kombination med det förstnämnda.

Frågan om var värdefördelningen, i den legalistiska terminologin »governmental authority», ska lokaliseras är ett av statsvetenskapens klassiska problem,¹ och har följaktligen genom århundradena ägnats en omfattande litteratur. Problemet har ofta diskuterats i termerna centralisering—decentralisering,² vilka fått beteckna lokalisering av värdefördelning såväl vertikalt som horisontellt.³ Den senare versionen, som innebär att lokaliseringalternativen finns på samhällsnivå, dominerade litteraturen från Aristoteles och framåt. Det är den aspekt exempelvis maktfördelningsteoretikerna på 1700-talet diskuterade. Den vertikala varianten, där lokaliseringalternativen är på samhälls- och delsamhällesnivå, har ägnats intresse först fr.o.m. upplysningstiden men dominerar litteraturen i dagens läge. Detta sammanhänger framför allt med den aktualitet problematiken fått i utvecklingsländerna.⁴

Värdefördelningen kan uppfattas som en kontinuerlig process från det auktoritativa beslutet till det slutliga verkställandet. I detta kontinuum kan en rad delbeslut förekomma, och den ovan berörda lokaliseringen kan gälla vilket som helst av dessa. Vanligtvis är åtminstone det slutliga verkställandet överfört då lokaliseringen skett från samhälls- till delsamhällesnivå.

2.1 Vertikal värdefördelningslokalisering

Den vertikala överföringen av värdefördelning brukar visualiseras på två sätt:

1. Som förflyttning från ett område till dess delområde
2. Som förflyttning från en högre till en lägre nivå⁵

¹ Fesler 1949 s. 1 ff, Maass, Arthur, *Division of Powers: An Areal Analysis (Area and Power. A Theory of Local Government* ed. Maass 1959) (Maass 1959) s. 9.

² Fesler, James W., *Centralization and Decentralization (International Encyclopedia of the Social Sciences 1968)* (Fesler 1968) s. 370 ff.

³ *Ibid.*, Maass 1959 s. 10 f, Meyer, Poul, *Administrative Organization 1957* s. 58 f.

⁴ Hoffman, Stanley, *The Areal Division of Powers in the Writings of French Political Thinkers (Area and Power ed. Maass)* (Hoffman 1959) s. 113 f, Kaijser, Fritz, *Kommunallagarna I 1959* s. 13, Alderfer 1967 passim.

⁵ Fesler 1968 s. 370.

Begreppen centralisering-decentralisering ska här användas i enlighet med bruket inom tysk och fransk litteratur och förvaltningstradition.⁶ Därvid erhålles två huvudversioner av auktoritativ värdefördelning, nämligen centraliserad och decentraliserad. I centraliseringsfallet kan två alternativ tänkas, nämligen koncentrerad eller dekoncentrerad värdefördelning. Den närmare innebörden av de olika begreppen är följande:

I. *Centralisering* innebär att auktoritativ värdefördelning för delsamhället ombesörjs av det politiska systemet. Med utgångspunkt från den nivå på vilken detta sker finns alternativen:

- a. *Koncentration*, då denna värdefördelning ombesörjs på samhällsnivå (central nivå), samt
- b. *Dekoncentration*, då denna värdefördelning ombesörjs på delsamhällsnivå (lokal nivå).⁷ Den organisation, som utför den dekoncentrerade värdefördelningen, kan ses som en underavdelning till de centrala organen. I praktiken brukar förhållandet dem emellan utformas så att de centrala organen är »always in a position to direct the subordinate agencies which actually make the decisions, and to reverse these decisions».⁸ Den dekoncentrerade organisationen brukar i litteraturen benämnas »field administration», »field unit», »field agency» eller liknande.⁹

II. *Decentralisering* innebär att auktoritativ värdefördelning för delsamhället ombesörjs av dess politiska delsystem, vilket således befinner sig på lokal nivå. Företeelsen kallas i litteraturen »local self-government», »local representative government» eller liknande.¹⁰

Huruvida överföring av värdefördelning till parapolitiska system ska kallas decentralisering eller dekoncentrerad ska i detta sammanhang lämnas därefter.

Indelningen ovan grundar sig helt på strukturella kriterier. Dessa kombinerar vid definition av decentralisering ofta med funktionella kriterier. Det är därvid vanligt att man gör en distinktion mellan beslut och tillämpning, varför decentralisering ges följande innebörd: fattande av beslut om och tillämpning av en viss auktoritativ värdefördelning ombesörjs av det po-

⁶ Ibid.

⁷ Jfr Fried, Robert C., *The Italian Prefects* 1963 s. 296 ff och Smith, Brian C., *Field Administration* 1967 passim där olika dekoncentrationskonstruktioner presenteras.

⁸ Meyer 1957 s. 57.

⁹ Jfr ibid., Alderfer 1967 s. 53, Maddick, Henry, *Democracy, Decentralization and Development* 1963 s. 24.

¹⁰ Jfr Meyer 1957 s. 56 f, Humes-Martin 1961 s. 3 f, Stanyer 1967 s. 12.

litiska delsystemet. Vid dekoncentration ombesörjs endast tillämpningen av den lokala agenten till systemledningen. Bakom detta resonemang finns tanken, att en decentraliserad värdefördelning ska innebära större autonomi i förhållande till systemledningen än en dekoncentrerad. Detta får den just genom att beslutsfunktionen decentraliserats.¹¹

Distinktioner mellan de båda outputfunktionerna beslut och tillämpning* är emellertid föga meningsfulla ur autonomisynvinkel, så länge man inte beaktar styrningen. Detta särskilt som beslut och tillämpning knappast låter sig särskiljas därför att man har en kontinuerlig övergång från auktoritativt beslut till slutligt verkställande. Dessutom gör distinktionen det utomordentligt svårt att i konkreta fall avgöra om det är frågan om decentralisering eller dekoncentration. Dilemmat kan illustreras med följande citat:

In some cases (— — —) provinces are geographic subdivisions of the national government but they have elected councils which are granted substantial discretionary and policy-making powers. In other cases, local units with elected councils act as local agents of the national government as well as units of local self-government.¹²

I fig. 1 framställs några olika fall av värdefördelningslokalisering. Det förutsättes att systemledningen har auktoritet, dvs. att styrningsförsök från ledningen fungerar som styrimpuls för delsystemen.¹³ Några kontroller har därför inte medtagits (jfr 5.5).

Det första fallet är exempel på centralisering (huruvida den är koncentrerad eller dekoncentrerad framgår inte av den använda illustrationsmetoden). Fall b. exemplifierar en decentralisering, där styrningen är stark. Skissen vill betona möjligheten av att delsamhällesmedlemmarna kan rikta krav och stöd mot både system och delsystem medan delsystemet ensamt svarar för output. Fall c. ska illustrera ett decentralisationsfall, där styrningen är mycket svag.

3. Mål — medel

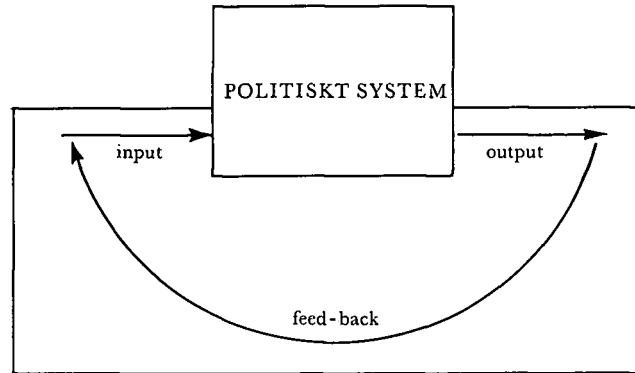
Enligt ett strikt rationalistiskt betraktelsesätt kan allt handlande uppfattas som medel medvetet insatta för att uppnå vissa mål. En politisk aktörs handlande kan således också uppfattas som en strävan att i vissa situa-

¹¹ Meyer 1957 s. 59 anser ett funktionellt inslag i decentraliseringsdefinitionen nödvändigt. Synsättet är det i litteraturen gängse, jfr t.ex. Alderfer 1967 s. 53 och Humes-Martin 1961 s. 5.

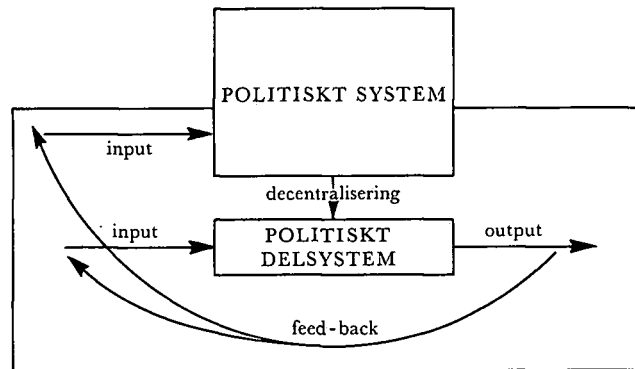
¹² Alderfer 1967 s. 53, jfr Humes-Martin s. 5.

¹³ Rhenman, Erik, Tre uppsatser om administration. Företagsekonomiska forskningsinstitutet 1961 (Stencil) s. 75.

a. Centralisering



b. Decentralisering



c. Decentralisering

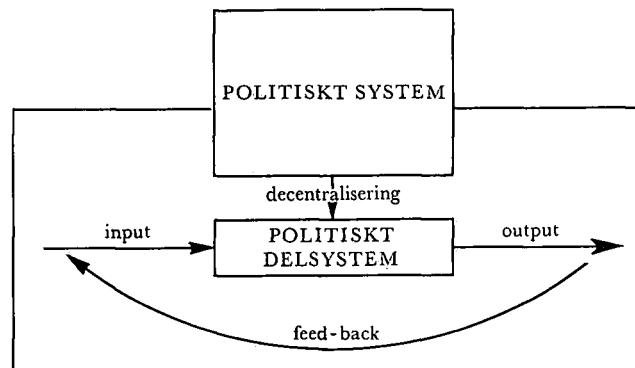


Fig. 1. Exempel på värdefördelningsmöjligheter för delsamhället

tioner med vissa medel uppnå vissa mål.¹ Synsättet har kritiserats och alternativa metoder konstruerats. En av de mera fullständiga är »incrementalismen». Bland dess centrala teser finns tanken att en beslutsfattare inte överväger alla tänkbara alternativ utan nöjer sig med sådana, som inte alltför mycket avviker från den ditills förda politiken. Aktören utgår t.ex. inte alltid från målen utan väljer mål, som passar tillgängliga medel.² En syntes mellan de båda betraktelsesätten har försökts av Etzioni, som menar att de mera grundläggande besluten fattas enligt rationalismen, medan detaljbesluten inom dessa fattas incrementalistiskt.³ För de beslut som här är aktuella, nämligen valet av decentralisering som medel för det politiska systemet, torde man våga hypotesen att ett rationalistiskt beslutssätt i någon form föreligger.

Vad som är mål respektive medel är ett analytiskt avgörande.⁴ Det som är mål på en analysnivå kan nämligen vara medel på en annan nivå osv. Åtminstone teoretiskt kan mål-medel-följderna arrangeras i en kedja eller hierarki.⁵ I realiteten är det dock föga sannolikt, att en aktör har sina medel-mål ordnade i en integrerad hierarki. Ofta vet han inte ens om han argumenterar för ett mål eller medel. Det är vanligt »att utsagor om totalmål vid närmare granskning visar sig blott vara angivande av medel eller delmål att nå vissa högre mål eller ändamål, vilka dock endast är omedvetet bakomliggande».⁶ En realistisk bild av förhållandet är enligt Simon:

Instead of a single branching hierarchy, the structure of conscious motives is usually a tangled web or, more precisely, a disconnected collection of elements only weakly and incompletely tied together; and the integration of these elements becomes progressively weaker as the higher levels of hierarchy—the more final ends—are reached.⁷

Det fortsatta resonemanget förutsätter en viss rationalitet i aktörens mål-medel-val. Någon fullständigt integrerad mål-medel-hierarki behöver dock

¹ Jfr Sjöblom 1968 s. 14, Molin, Björn, *Analys av administrativa beslut* (StvT 1967) s. 38 f.

² Etzioni, Amitai, *The Active Society* 1968 har en omfattande diskussion av olika beslutsmetoder Chap. 11, 12. Lindblom, C. E., *The Science of »muddling through»*. *Public Administration Review* 1959 s. 79—88 presenterar incrementalismen.

³ Etzioni 1968 chap. 12.

⁴ Perrow, Charles, *Organizations: Organizational goals* (*International Encyclopedia of the Social Sciences* 1968) s. 305, Ackhoff, Russel, *Scientific Method* 1962 s. 34.

⁵ Simon, Herbert, *Administrative Behavior* 1957 s. 63.

⁶ Langefors, Börje, *System för företagsstyrning* 1968 s. 20 jfr s. 13.

⁷ Simon 1967 s. 63.

inte nödvändigtvis föreligga. Den grovt antydda mål-medel-hierarki, som nedan skisseras, ska ses som en analytisk konstruktion.

Ett första steg är härvid att precisera skillnaden mellan mål och medel: »(i)n the purposive behavior the alternative courses of action are frequently called *means*, and the common property of the outcome is called an *end* or *objective*».⁸ Målen kan sedan i sin tur sägas bilda en hierarki. Dess första nivå omfattar den konkret önskade effekten av ett medels insättande. Denna typ av mål, som verkar som delmål, benämnes här *tillstånd*. Dessa kan sedan kategoriseras ytterligare, t.ex. »according to the relative attention they accord to different value categories».⁹ Dessa värdekategorier ska här betraktas som hierarkiens slutmål, vilka följaktligen kallas *värden*. Slutresultatet blir således en hierarki bestående av nivåerna medel, tillstånd och värden. I realiteten kan en aktörs mål-medelhierarki vara mer eller mindre väl integrerad, det sista är kanske mest sannolikt.

4. Analysnivå

Möjligheterna att sammanknyta mål-medel-synsättet med systemteorin har diskuterats och ifrågasatts i litteraturen.¹ Framställningen nedan har som utgångspunkt att de olika analyspråken *ska* gå att översätta i termer av varandra. Ser man då till Eastons input-outputmodell förefaller den i mycket implicera ett mål-medel-tänkande², även om aktörsmedvetenhetsaspekten inte finns med.

En input till det politiska systemet kan uppfattas som ett medel att få till stånd en viss output, vilken alltså kan uppfattas som ett mål. Dessa medel och mål på systemnivå ska här benämnas *policymedel* och *policy-mål*. Systemets output åstadkommer effekter (=outcomes) i omgivningen. Policymålet kan därigenom ses som ett medel att uppnå effekterna-målet. På samhällsnivå är således output-policymålet ett medel och effekterna i omgivningen mål. Skillnaden mellan de båda språken förefaller främst vara, att man i mål-medelresonemanget för in en avsiktsaspekt, som i varje fall inte finns explicit i input-output-modellen.

Konkretiserar man ovanstående i decentraliseringsinnehåll är *policymedlet* krav på och stöd för insättande av *decentraliseringsmedel*. *Policymålet* är att det aktuella decentraliseringsmedlet verkligen sätts in. Det senare ska åstadkomma vissa effekter i samhället, de s.k. decentraliseringsmålen.

⁸ Ackhoff 1962 s. 159.

⁹ Robinson, James A.-Majak, R. Roger, *The Theory of Decisionmaking* (Contemporary Political Analysis ed. Charlesworth, James 1967) s. 185 f.

¹ Jfr Young, Oran R., *Systems of Political Science* 1968 s. 45, Molin, Björn, recension av Sjöblom 1968 *StvT* 1969 s. 147 f.

² Jfr Sjöblom 1968 passim som gjort försök att sammanknyta system- och mål-medeltänkande.

Den fortsatta framställningen ska ägna decentraliseringsmedlet en mera ingående granskning. Decentraliseringsmålen, som definieras som de mål i samhället vilka decentraliseringsmedlet avses nå, ska endast grovt avgränsas.

5. Decentraliseringsmedel

Decentraliseringsmedlet kan sammanfattande beskrivas som lokalisering av auktoritativ värdefördelning till det politiska delsystemet i ett delsamhälle. *Lokaliseringen omfattar värdefördelning inom sakområden, som blir föremål för styrning och kontroll.* Decentraliseringsmedlet kan således uppdelas på åtminstone tre *decentraliseringsvariabler*, nämligen antal sakområden, graden av styrning samt graden av kontroll. Utformningen av dessa variabler bestämmer delsystemets autonomi i förhållande till systemet.

Av styrning finns flera olika typer, av vilka den s.k. indirekta styrningen (jfr 5.4) ofta har ett mycket avlägset samband med sakområdena. Det finns emellertid några indirekta styrningsformer, som har fundamental betydelse ur autonomisynvinkel. Två av dessa, utformningen av delsamhället och utformningen av delsystemet, ska här upptas som särskilda decentraliseringsvariabler. Totalt skulle därför följande variabler erhållas:

utformningen av delsamhället (delsamhället)
 utformningen av delsystemet (delsystemet)
 antal överförda sakområden (sakområden)
 styrning av sakområden (styrning)
 kontroll av värdefördelningen (kontroll)

Varje decentraliseringsvariabel kan sedan i sin tur uppdelas på ett flertal *delvariabler*, vilka det politiska systemet kan använda som medel att uppnå de s.k. decentraliseringsmålen¹ (jfr fig. 2 och 3). Nu föreligger naturligtvis möjligheten, att det som här kallas decentraliseringsmål också utgör mål för andra medel än decentralisering.² Den förevarande framställningen ska emellertid begränsas till decentraliseringsproblematiken. Fortsättningsvis ska var och en av decentraliseringsvariablerna ägnas en mera ingående granskning. Illustrationsmaterialet har hämtats från svenska förhållanden.³

¹ Jfr Fesler 1949 s. 24 ff, 33 ff, Maddick 1963 s. 106 ff, Leemans 1967 s. 14, Maass 1959 s. 377.

² Westerståhl, Jörgen, Forskningsprogrammet: gemensam målsättning okt. 1966 Kommunalforskningsgruppen. Stencil.

³ Stoffet till de korta illustrationsavsnitten har hämtats från Hundra år under kommunalförfattningarna 1862—1962, 1962, Kaijser 1959, SOU 1965:54, SOU 1947:35, SOU 1945:38, SOU 1944:37, SOU 1968:47.

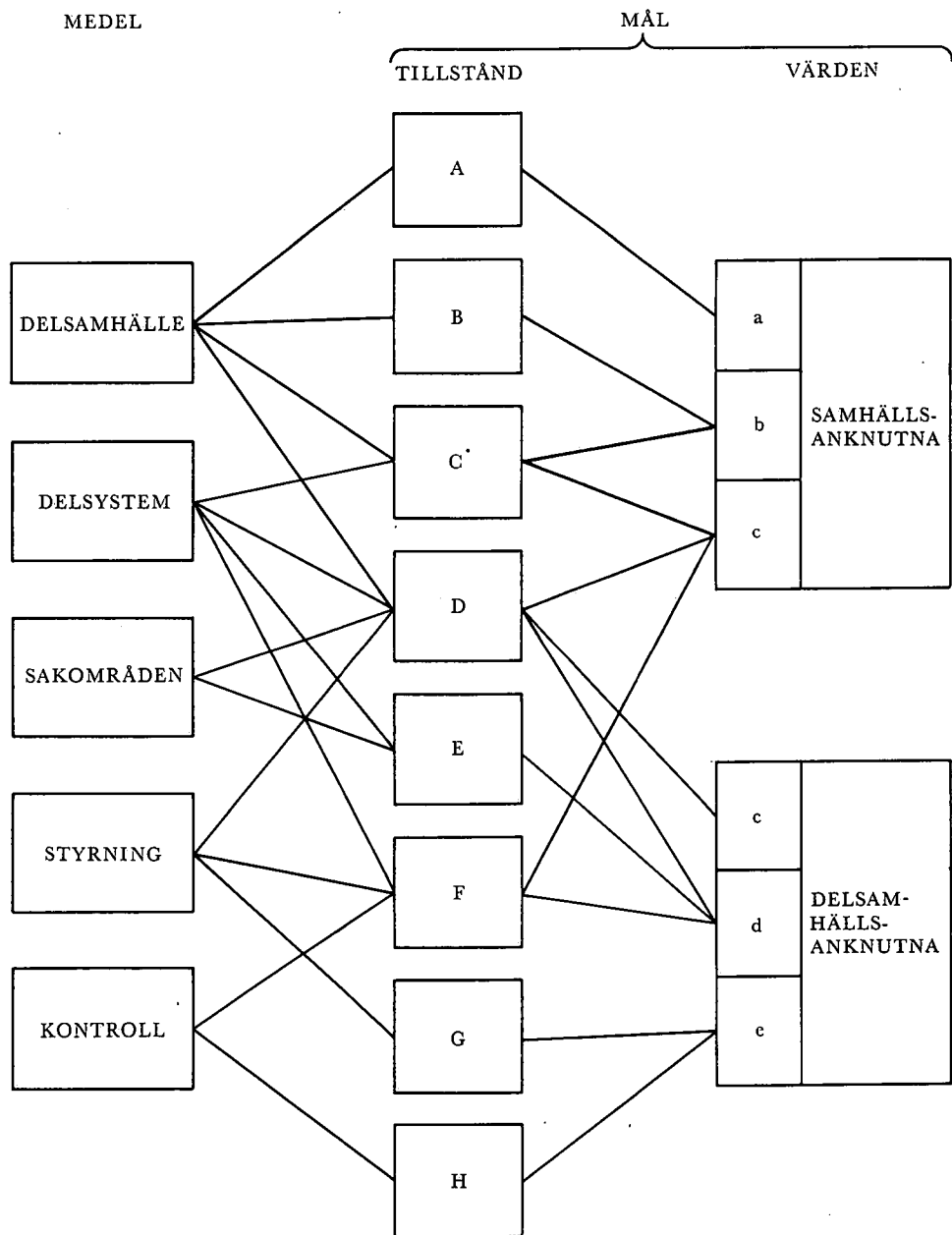


Fig. 2. Decentralisering: mål och medel

5.1 *Delsamhället*

Utformningen av delsamhället erbjuder systemledningen flera delvariabler. »The question has been raised as to whether amalgamation of existing units of local government or co-operation among them would offer the most desirable solution (— — —) or whether the introduction of an additional tier of government would be preferable (— — —).»⁴

Antalet nivåer är av intresse genom att de erbjuder alternativ vid decentraliseringen. Sådana uppgifter som kräver större befolkningsunderlag kan hänföras till en högre nivå (=ett antal delsamhällen på lokal nivå).

Genom tillkomsten av landstingen 1862 har det i Sverige i flertalet fall funnits åtminstone två nivåer. En mellannivå tillkom 1894 genom häradet, som tillades vägväsendet.

Delsamhällets territoriella utformning är en annan viktig delvariabel. »It is now almost universally accepted that a local government unit needs to have a certain minimum size, if it is to be financially able to carry out its functions adequately.»⁵ Olika lösningsmöjligheter av problemet föreligger, t.ex. att föra en del av delsamhällets område till ett annat delsamhälle eller att slå samman delsamhällen.

Under 1800-talet användes delvariabeln förändring av delsamhällets territorium framför allt för att tillåta inkorporering av landskommunområden med städer eller köpingar. Perioden från 1930 till 1945 var inkorporeringarnas stora period. Under 1940-talets första år ifrågasattes om den förevarande delsamhällesindelningen på lägsta nivå överhuvudtaget var hållbar. Detta ledde till storkommunreformen, vilken när den slutförts 1952 hade reducerat antalet landskommuner från 2.281 till 816. Behovet av sammanslagningar aktualiserades emellertid snart på nytt. Den s.k. kommunblocksreformen, som beslutades 1962, ska innebära, att antalet enheter blir omkring 280.

Den tredje, i citatet ovan föreslagna möjligheten, är samverkan mellan kommunerna genom särskilda organisationer. Denna delvariabel räknas här till delsamhället, eftersom den ju konkret innebär en temporär sammanslagning av delsamhällena för den aktuella värdefördelningen.

Redan 1862 tilläts socknarna samarbeta i frågor som fattigvården och folkskoleväsendet. I avsikt att stimulera till ökat samarbete utfärdade statsmakterna 1919 lagen om kommunalförbund, vilken tillät delsamhällena på lokal nivå att sammansluta sig i kommunalförbund för lösande av vissa uppgifter. Storkommunen skulle erbjuda ett fördelaktigare alternativ än frivillig samverkan.

⁴ Leemans 1967 s. 9.

⁵ Ibid. s. 47 ff.

Utöver de nämnda delvariablerna kan systemet föreskriva alla andra tänkbara förhållanden för delsamhället. Sålunda kan arbetsmöjligheter lokaliseras till delsamhället, vägar och järnvägar dras igenom osv. Huruvida dessa styrningsexempel alltför perifert påverkar delsystemets värdefördelning för att kategoriseras under en decentraliseringsvariabel torde närmast vara ett empiriskt problem.

5.2 *Delsystemet*

I ett delsamhälle kan alla politiska delsystem ges identiskt lika utformning, men man kan också tänka sig olika typer av delsystem, t.o.m. på samma nivå.⁶ Resonemanget ovan (2.1) begränsades för enkelhetens skull till att omfatta två nivåer. Införandet av flera nivåer erbjuder naturligtvis systemet ytterligare en delvariabel. Vad som gäller för två nivåer gäller i princip också för flera; skillnaden är främst att kombinationsmöjligheterna i det senare fallet blir flera. Delsystem på olika nivåer kan stå i ett hierarkiskt förhållande till varandra eller oberoende av varandra ombesörja värdefördelning i olika sakområden.⁷

Den svenska organisationen gavs 1862 fyra olika huvudtyper av politiska delsystem. Därav befann sig landstinget på en nivå och borgerlig kommun på land och i stad samt församlingen på en nivå. Relationen mellan de båda delsystemsnivåerna har aldrig varit hierarkisk. Variabeln har sedan använts till en långtgående utjämning mellan de borgerliga systemen samt en minskning av församlingens betydelse.

En fundamental delvariabel vid utformningen av delsystem är den möjlighet att påverka värdefördelningen som erbjuds delsamhällesmedlemmarna. Här föreligger flera alternativ:

a. Värdefördelningen kan ombesörjas direkt av delsystemets medlemmar (vilka kan utgöra en minoritet av samhällsmedlemmarna) eller indirekt genom en inom delsystemet på något sätt vald representation.

Vid 1862 års kommunalreform förelåg den direkta varianten i primärkommuner. I städer med mer än 3000 invånare skulle dock en fullmäktigförsamling väljas. För övriga kommuner har denna invånargräns för obligatorisk fullmäktige efterhand sänkts och sedan 1955 är det representativa systemet överallt obligatoriskt. Landstinget valdes av elektorer fram till 1930 då det direktvaldes.

⁶ Humes-Martin 1961 s. 14 ff.

⁷ Stanyer 1967 s. 15 f. Empiriskt vanligast är tre nivåer. Jfr Humes-Martin 1961 s. 12 ff, Alderfer 1967 s. 55, Decentralization for . . . 1962 passim, Meyer 1957 s. 245 f.

b. I såväl direkt som representativt system kan förekomma allmän och lika rösträtt eller rösträttsinskränkning och/eller olika röstvikt.

Alla, som betalade en viss minimisumma i skatt till kommunen, fick en efter summans storlek starkt graderad rösträtt vid 1862 års reform. En reduktion i röstskalan kom 1898, och den fullföljdes 1907/09, då antalet röster maximerades till 40 eller högst 1/10 av kommunens hela röstetal. I samband med den allmänna rösträttens införande vid de rikspolitiska valen 1918, infördes också allmän och lika rösträtt vid kommunala val. Delvariabeln har sedan dess använts marginellt.

c. Delsystemets värdefördelning kan ombesörjas helt av valda förtroendemän eller också kan även tjänstemän medverka — det senare företrädesvis i värdefördelningens slutfas.⁸

Ursprungligen (1862) avsågs delsystemsledningar uteslutande bestående av valda förtroendemän. Då utvecklingen efterhand krävt avlönade tjänstemän, har kommunerna givits utrymme för omställningen. Man kan dock knappast säga att delvariabeln varit betydelsefull i Sverige.

5.3 *Sakområden*

All värdefördelning i samhället, som inte ombesörjs av det politiska systemet, kan enligt ett betraktelsesätt uppfattas som delegerat från det sistnämnda.⁹ Fullständig autonomi för ett delsystem, i betydelsen att det inte accepterar några av det politiska systemets beslut, är definitionsmässigt uteslutet.¹⁰ För att man överhuvudtaget ska kunna tala om något politiskt system, måste det nämligen ombesörja någon värdefördelning. »Ultimately, moreover, the central government has the prerogative to create, change and even terminate the existence of the local units as well as determinate their competence.»¹¹

Vid fördelningen av sakområden mellan system och delsystem brukar vissa sakområden, t.ex. försvars- och utrikespolitik, anses som exklusivt systemtillhöriga.¹² Det föreligger däremot ingen enighet i litteraturen om vilka sakområden, som kan uppfattas som exklusivt delsystemstillhöriga. I praktiken brukar två huvudprinciper tillämpas:

⁸ Jfr Humes-Martin 1961 s. 9 ff.

⁹ Langefors 1968 s. 16.

¹⁰ Riggs, Fred W., *Professionalism, Political Science, and the Scope of Public Administration (Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods)* ed. Charlesworth, James 1968) s. 41 f, Alderfer 1967 s. 54.

¹¹ Humes-Martin 1961 s. 32, jfr Alderfer 1967 s. 54.

¹² Ylvisaker, Paul, *Criteria for a »proper» Areal Division of Powers (Area and Power)* ed. Maass, Arthur 1959) s. 35 Maddick 1963 s. 29 ff.

1. Delsystemet tilldelas alla sakområden, som inte direkt förbjuds i lag eller sorterar under annan myndighet, och i vilka verksamhet kan bedömas vara till fördel för delsamhället (allmänt angivna).
2. Delsystemet får ombesörja verksamheten i de sakområden som direkt föreläggs det i lag¹³ (särskilt angivna).

De båda huvudprinciperna kan i konkreta fall tänkas förekomma sida vid sida i alla tänkbara kombinationer. Det är svårt att finna någon samlande formel för vilka sakområden som brukar decentraliseras. Vanligtvis anges de genom enumeration varpå den följande förteckningen erbjuder exempel:

- a. *Kommunal service* till vilken räknas de sakområden som oftast decentraliseras. Dit hör sådant som underhåll av gator och vägar, avlopp, renhållning, gatubelysning, underhåll av delsamhällets offentliga byggnader osv.
- b. »*Skydds-service*» vilken omfattar polis, brandkår, ambulans, byggnadsföreskrifter, vissa aspekter av »public health» m.m. Sakområdena under denna punkt anges ofta särskilt.
- c. *Social service* innehöll tidigare framför allt fattigvården. Med välfärdssamhällets framväxt har allt fler socialområden tillkommit. Även här brukar områdena anges särskilt.
- d. *Reglering av näringslivet*, dvs. reglering av lokal handel och industri. Hälsovårdsaspekter har exempelvis haft stort inflytande på handeln med livsmedel.
- e. *Utbildning* har gällt sådant som uppförande av skolbyggnader och ombesörjandet av särskilt elementärundervisningen.¹⁴

Ytterligare ett sakområde av central vikt för delsystemet är rätten att för verksamheten avkräva delsamhällesmedlemmarna avgifter, t.ex. skatter. Utan tvekan är detta sakområde en fundamental förutsättning för en delsystemsautonomi. »Finance is the lifeblood of local government.»¹⁵

1862 decentraliserades dels ett allmänt angivet område, dels särskilt angivna omfattande fattigvården och skolväsendet på elementär nivå. Under 1910-talet skedde i stor utsträckning decentralisering av sociala uppgifter, något som också

¹³ Jfr Maddick 1963 s. 107 ff, Humes-Martin 1961 s. 35 ff.

¹⁴ Meyer 1957 s. 247 ff, jfr Maddick 1963 s. 63 f. Idéhistoriska aspekter på sakområdesfrågan lämnar Kaijser 1959 s. 22 ff.

¹⁵ Alderfer 1967 s. 122.

skedde under 1930-talets krisbekämpning. I de särskilt angivna fallen har expansionen varit mycket stor under perioden efter andra världskriget. Delvariabeln har sin motsvarighet inom centralisering. »Således har till den statliga sektorn överförts ansvaret för arbetsförmedlingen, det allmänna vägväsendet, och under 1960-talet polis-, domstols-, exekutions- och åklagareväsendet. Numera utgör undervisningsväsendet, bostäderna, socialvården och de lokala kommunikationerna primärkommunens ekonomiskt mest betydelsefulla förvaltningsuppgifter. För landsingen dominerar sedan länge sjukvården bland arbetsuppgifterna.»¹⁶

5.4 Styrning

Med styrning avses här den politiska systemledningens medvetna påverkan av delsystemets värdefördelning. Det är styrningen, som i grunden avgör, huruvida delsystemet har autonomi gentemot systemet. I resonemanget nedan förutsättes, att systemledningen har auktoritet över delsystemet, dvs. att ett styrningsförsök från den förra fungerar som en styrimpuls för det senare.¹⁷

»Outputfunktionerna» i ett politiskt system brukar beskrivas som fattande respektive tillämpning av beslut om en viss auktoritativ värdefördelning¹⁸ (jfr 1.1). Frågan är emellertid, som ovan berörts (2.1), om distinktionen verkligen är instrumentell, då det gäller att bestämma ett delsystems autonomi. All decentraliserad värdefördelning kan nämligen, med det synsätt som här användes, uppfattas som tillämpning av systemledningens beslut, detta även i det fall då decentraliseringen är allmänt angiven till att omfatta »any local government 'domestic' activities without specific authorization of the central government».¹⁹ Det kontinuum, som kan sägas föreligga mellan det auktoritativa beslutet och dess slutliga verkställande, måste vara av fundamental betydelse för delsystemets autonomi gentemot systemledningen, varför autonomiproblemet lämpligen studeras i styrningstermer. Det finns därför goda skäl att översiktligt granska olika typer av styrning.²⁰

Med utgångspunkt från vad styrningen primärt syftar till kan två huvudformer särskiljas: *direkt styrning*, som innebär att den styrde direkt föreläggs mål och/eller medel för verksamheten i det aktuella sakområdet, samt *indirekt styrning*, som avser att påverka verksamheten på annat sätt. Med utgångspunkt från den omfattning styrningen avser, kan såväl di-

¹⁶ SOU 1968: 47 s. 99 f, jfr SOU 1965: 54 s. 39 ff.

¹⁷ Rhenman 1961 s. 75, Rhenman, Erik, Företaget som ett styrt system 1964 s. 16.

¹⁸ Jfr Riggs 1968 s. 49 ff, Easton 1965 B s. 18, 25.

¹⁹ Citatet från Humes-Martin 1961 s. 35.

²⁰ Styrningsproblematiken diskuteras bl.a. av Ramström, Dick, Administrativa processer 1965 s. 29 ff, Rhenman 1961 passim, Langefors 1968 passim, Rhenman 1964 passim.

rekt som indirekt styrning avses verka endera *generellt*, varvid styrningen ska omfatta all värdefördelning av en viss typ, eller *specifikt*, då den ska påverka ett enskilt fall. Utifrån dessa båda dimensioner kan några viktigare konkreta styrningsformer preciseras:

| | specifik styrning | generell styrning |
|-------------------|---|--------------------------------|
| direkt styrning | orderstyrning | programstyrning målstyrning |
| indirekt styrning | penningmedelsstyrning informationsstyrning | |

Orderstyrning innebär således, att den styrde i ett enskilt fall direkt föreläggs mål eller medel. Vid programstyrning föreläggs den styrde medel och vid målstyrning mål för all värdefördelning av viss typ. Den generella styrningen måste utformas som stående regler, vilka den styrde sedan har att tillämpa på konkreta fall. De tre direkta styrningsformerna kan ytterligare differentieras med avseende på *precision* — *flexibilitet*. Ju större flexibilitet, desto större autonomi för den styrde inom ramen för varje styrningsform. Det föreligger ett kontinuum från den mest flexibla målstyrningen till den mest precisa programstyrningen. En styrning av typen »för delsamhällets bästa» hör till den förra, medan den precisa programstyrningen direkt anger vilket handlingsalternativ, som ska vidtas.

De direkta styrningsformerna kan användas i kombination med de indirekta. Därigenom kommer de senare att skärpa styrningen. Två indirekta former är av särskilt intresse, nämligen penningmedelsstyrning och informationsstyrning.

Penningmedelsstyrningen är av utomordentlig vikt. Saknar delsystemet varje möjlighet att finansiera sin värdefördelning med egna medel (=sakområdet: »ta upp avgifter av delsamhällesmedlemmarna» är inte decentraliserat), kan man knappast tala om autonomi, eftersom den politiska systemledningen genom reglering av penningmedelstillförseln helt kan styra delsystemets värdefördelning.²¹ Avsikten med en sådan styrning kan vara såväl att få delsystemet att överhuvudtaget ombesörja en uppgift som att få den ombesörd på visst sätt.

Kommunernas verksamhet finansierades under 1800-talet i huvudsak genom kommunalskatten. Då särskilt mindre landskommuner vid sekelskiftet inte kunde lösa

²¹ Jfr Humes-Martin 1961 s. 39 ff, 44, Alderfer 1967 s. 122.

sina uppgifter med egna resurser inleddes försöken med på olika sätt utformad penningmedelsstyrning. Från 1918 har olika skattelindrings- och skatteutjämningsmedel satts in. Statsbidrag har utgått, dels efter skatteunderlag, dels till särskilt angivna uppgifter. Statsbidragen omfattar numera omkring 20 % av kommunernas totala inkomster.

Informationsstyrningen innebär allmänt, att delsystemet tillförs information, som sedan ska påverka dess värdefördelning. En av de många möjligheter, som här erbjuds, är, att systemet utser vissa av rollinnehavarna i delsystemet. Man har därigenom överfört viss information, vissa värderingar, som kan präglade värdefördelningen. En variant av denna styrning är att systemet kan avlägsna aktörer ur delsystemledningen.²² Det kan naturligtvis hävdas, att denna företeelse borde förts till decentraliseringsvariabeln: delsystemets utformning. Eftersom den vanligtvis uppfattas som en primär indirekt styrningsform, tas den emellertid upp under detta avsnitt.

I 1800-talets Sverige användes den styrningsform, som innebar utseende av rollinnehavare i både primärkommun och landsting. Ända fram till 1894 utnämnde K. M:t landstingets ordförande efter fritt val. Församlingen hade pastor som självskriven ledamot i sina organ, och han hade också rätt att delta i kommunalnämndens överläggningar och beslut. Systemet med självskrivna och av K. M:t utnämnda ledamöter har efterhand avskaffats.

Den indirekta styrningen kan liksom den direkta polariseras i möjligheterna flexibel-precis. Totalstyrningen ska på motsvarande sätt beskrivas i termerna *svag* — *stark*.

Om man bortser från kontrollerna, varvid man alltså måste utgå från att systemledningen har auktoritet över delsystemet och att styrningen inte kan feltolkas, bestämmer följande variabler delsystemets autonomi gentemot systemet:

- a. Andel sakområden (av det totala antalet auktoritativt reglerade) som decentraliserats.
- b. Styrningen av dessa sakområden.²³

Då delsystemet ombesörjer värdefördelning i ett stort antal flexibelt styrda sakområden, råder stor autonomi. Motsatsen gäller, då delsystemet ombesörjer värdefördelning i ett litet antal svagt styrda sakområden. De båda mellanformer, som kan konstrueras med dessa mått på variablerna, är

²² Jfr Humes-Martin 1961 s. 47 ff.

²³ Jfr *ibid.*

naturligtvis ytterligt svåra att placera i förhållande till varandra. Att sedan bestämma totalautonomin, då varje sakområde kan vara olika styrt torde vara utomordentligt svårt.

De svenska förhållandena kan i princip återges med följande skiss:

| Sakområden | Styrning | | |
|------------------|---|---|--------------|
| | Direkt | Indirekt | Total |
| Allmänt angivna | Ytterst flexibel målstyrning | penningmedelsstyrning informationsstyrning | svag — stark |
| Särskilt angivna | Från flexibel målstyrning till precis programstyrning | penningmedelsstyrning informationsstyrning | svag — stark |

Utan mycket detaljerade empiriska undersökningar torde man överhuvudtaget inte kunna säga något om kommunernas totala autonomi.

Ytterligare en omständighet, som borde beaktas i sammanhanget, är det totala antalet auktoritativt reglerade sakområden i relation till samhällets hela värdefördelning. Det kan här tänkas en väldig spännvidd från ett laissez-faire-system till ett totalitärt system. Självfallet måste en viss delsystemsautonomi i ett samhälle med en omfattande auktoritativ reglering ha en helt annan dimension än motsvarande autonomi i ett samhälle med ett fåtal auktoritativt reglerade sakområden.

En betydelsefull fråga gäller var autonomiproblematiken egentligen börjar. Det kan ju mycket väl vara så att delsystemen har tvingat fram systemets auktoritativa beslut. Ännu mer komplicerat blir förhållandet, om inga direkta påtryckningar kan påvisas, utan systemet måste förmodas ha anteciperat delsystemens autonomikrav. Det förefaller här rimligt att börja autonomistudiet från det att auktoritativa beslutet i frågan fattats.

5.5 Kontroll

Systemledningen behöver av två skäl följa upp styrningen:

- a. Det är inte realistiskt att anta, att systemledningen alltid har fullständig auktoritet över delsystemen.
- b. Styrningen är inte alltid entydig (den styrde kan missuppfatta intentionerna bakom styrningen).²⁴

²⁴ Jfr Rhenman 1964 s. 14, Ramström 1965 s. 35 ff.

Systemledningens styrningsuppföljning innebär att den skapar kanaler för rapporter om styrningsavvikelser. Dessa kanaler kallas kontroller, vilka helt enkelt kan ses som en form av institutionaliserad feedback från delsystemets output till systemet (jfr fig. 1 b, c).

Exempel på avvikelser är då delsystemet försöker ombesörja värdefördelning i icke-decentraliserade sakområden, eller då värdefördelningen i decentraliserade sakområden avviker från den i styrningen angivna.²⁵ Båda företeelserna kan naturligtvis ses ur styrningsavvikelseaspekt. Kontrollen kan gälla inte bara sakinnehållet i delsystemets output utan också det sätt på vilket den tillkommit.

Från systemets synvinkel kan kontrollerna vara endera aktiva eller passiva. I det förra fallet följer systemet självt upp värdefördelningen genom inspektioner, kontroller, underställning av delsystemets beslut osv. Passiv kontroll innebär att systemet låter delsamhällesmedlemmarna svara för kontrollen, t.ex. genom rätten att överklaga delsystemets beslut.

Då en kontroll indikerar styrningsavvikelse kan systemledningen sätta in kompletterande styrning. Denna kan utformas på olika sätt varav följande är vanligt förekommande:

- a. Systemledningen upphäver delsystemets beslut.
- b. Systemledningen upphäver delsystemets beslut samt sätter ett nytt beslut i stället.

Från 1862 tog sig kontrollerna två huvudformer: besvär och underställning. Det senare innebär att de kommunala besluten före verkställandet måste underkastas statligt godkännande. Landstingens hela verksamhet var i princip underställningsskyldig ända fram till 1924. För primärkommunernas del har en relativt omfattande underställningsskyldighet tillkommit i särskilt angivna områden. Besvär-rätten fördelades 1862 på två typer: i det allmänt angivna området, där staten endast kunde upphäva olagliga beslut, och de särskilt angivna, där staten kunde pröva både laglighet och lämplighet samt fatta nya beslut. Sedan 1957 har Justitieombudsmännen kontrollrätt över ämbetsansvariga kommunaltjänstemän. Offentlighetsprincipen gäller för kommunala handlingar.

6. Decentraliseringsmål

Som framgår av fig. 2 kan det föreligga mycket komplicerade samband mellan medel-tillstånd-värden. Medan uppnåendet av vissa tillstånd måhända erfordrar endast ett medel, kan uppnåendet av andra tillstånd kräva vardera ett par medel. Tillstånden står i motsvarande förhållande till vär-

²⁵ Humes-Martin 1961 s. 39 f.

| | | |
|-------------|--|--|
| DELSAMHÄLLE | NIVÅANTAL | |
| | TERRITORIETS UTFORMNING | |
| | SAMVERKANSMÖJLIGHETER | |
| | ÖVRIGT | |
| DELSYSTEM | DELSAMHÄLLESMED- LEMMARNAS INFLYTAN- DEMÖJLIGHETER | direkt-representativt rösträttsutsträckning förtroendemän-tjänstemän |
| | NIVÅRELATIONER | |
| | ÖVRIGT | |
| SAKOMRÅDEN | ALLMÄNT ANGIVNA | |
| | SÄRSKILT ANGIVNA | |
| STYRNING | DIREKT STYRNING | orderstyrning programstyrning målstyrning |
| | INDIREKT STYRNING | informationsstyrning penningmedels- styrning |
| KONTROLL | AKTIVA | inspektioner revision underställning |
| | PASSIVA | besvär |

Fig. 3. Decentraliseringsmedel

dena. Det bör också observeras att olika mål kan tänkas komma i konflikt med varandra.¹

6.1 *Tillstånd*

Med tillstånd avses alltså det omedelbara, konkreta resultat ett medel ska åstadkomma. Det är svårt att konstruera en någorlunda hanterlig indelningsgrund för decentraliseringstillstånd. En tänkbar utväg är att relatera dem till respektive decentraliseringsvariabler, dvs. delsamhälle, delsystem, sakområde, styrning och kontroll, samt kombinera detta med en andra dimension, enligt vilken tillstånden relateras till respektive värde. Ett tillstånd kan, som ovan framhållits, relateras till flera medel och värden.

Sedda utifrån värdesynvinkel kan tillstånden uppfattas som operationaliseringar av värden.² Ett sådant synsätt anlägger t.ex. Ylvisaker, då han relaterar »instrumental values» (=tillstånd) till »basic values» (=värden). »Instrumental values» fördelar han vidare på »individual» och »governmental process».³ Självfallet är övergången mellan tillstånd och värden överhuvudtaget flytande. Man kan t.ex. tänka sig att tillståndsnivån omfattar flera delnivåer.

6.2 *Värden*

Värdena erbjuder likaså stora kategoriseringsproblem, t.ex. svårigheten att konstruera en värdekatalog som är både instrumentell och »heltäckande». Rationalitetsproblematiken verkar dessutom som ett memento vid mera omfattande konstruktionsförsök. Inte ens på systemledningsnivå är målhierarkin alltid fullständigt utformad. Avseende decentraliseringsmålen menar t.ex. Leemans:

These objectives are not always clearly stated nor are the national governments always clearly aware of their objectives, or the priority they want to give to certain objectives. A policy of decentralization is clearly an amalgam of objectives.⁴

I litteraturen förekommer trots allt försök att skapa vad man skulle kunna kalla värdekataloger. Ylvisaker tar upp tre värden: »liberty», »equality» och »welfare»⁵ medan Leemans beskriver fem värden. I båda fallen är

¹ Jfr Leemans 1967 s. 20, Langefors 1968 s. 98 f.

² Jfr Sjöblom 1968 s. 72, Westerståhl 1966 passim, Westerståhl, Jörgen, Några synpunkter på värdeschema, teoretisk ram m.m. jan. 1968 Kommunalforskningsgruppen. Stencil. passim.

³ Ylvisaker 1959 s. 32, jfr Westerståhl 1966 s. 3.

⁴ Leemans 1967 s. 13.

⁵ Ylvisaker 1959 s. 30 ff.

värdekatalogerna tänkta för demokratiska system. Eftersom Leemans framställning på denna punkt är relativt utförlig finns det skäl att översiktligt relatera den. Han tänker sig följande värden:

1. *National unity*, som omfattar systemledningens försök att genom decentralisering politiskt ena samhället. Genom att etablera delsystem i delsamhällen konkurreras de traditionella (=splittrande) värdefördelarna ut. Delsystem underlättar också systemledningens strävanden att få ett fullständigt genomförande och accepterande av sin politik.⁶
2. *Democracy* betecknar, att delsystemens ledning är vald av eller åtminstone utvald från delsamhällena. Delsystemet kunde ses som en demokratins idealskola och överhuvudtaget en nödvändig grund för ett demokratiskt politiskt system. Värdet har ofta kommit att bli så centralt, att man tenderat att sammansmälta begreppen decentralisering och demokrati.⁷
3. *Freedom* kan betyda frihet för såväl individen som delsamhället. Delsamhällesautonomi gentemot systemet har varit ett betydelsefullt decentraliseringsvärde, som exempelvis legat till grund för principen att delsamhället genom sitt politiska delsystem ska ombesörja värdefördelning i sin egen intressesfär.⁸
4. *Efficiency of administration* har särskilt betonats i politiska system, där styrningen varit mycket stark. Även i länder med stor delsamhällesautonomi har emellertid värdet beaktats då nya sakområden decentraliserats.⁹ Med detta värde sammanhänger delvis
5. *Social and Economic Development*, som framför allt aktualiserats i u-länderna.¹⁰

Leemans betonar att värdena är beroende av den förevarande situationen. Mera idéhistoriskt inriktade studier i frågan visar, att decentraliseringsvärdena skiftar med olika aktörer och olika situationer.¹¹ Försök att särskilja olika decentraliseringsvärden i svensk politik har gjorts av exempelvis Hans G. Andersson, som sorterar olika argument under rubrikerna Kommunalförvaltningen, Kommunernas ställning i förvaltningssystemet

⁶ Leemans 1967 s. 13 ff.

⁷ Ibid. s. 14 ff.

⁸ Ibid. s. 17 f.

⁹ Ibid. s. 18 f.

¹⁰ Ibid. s. 19 f.

¹¹ Jfr Hoffman 1959 passim, Huntington, Samuel P., *The Founding Fathers and the Division of Powers* (Area and Power ed. Maass, Arthur 1959).

samt Kommunaldemokratin.¹² Kommunalforskningsgruppen har i olika studier från ett något annat perspektiv tagit fram medborgarinflytandevärden och effektivitetsvärden.

Som en utgångspunkt har här valts en värdekatalog med två huvudrubriker:

samhällsvärden, dvs. värden som kommer hela samhället, individerna eller kollektivet tillgodo, samt

delsamhällesvärden, som på motsvarande sätt primärt gäller individerna i eller kollektivet delsamhället.

Den närmare preciseringen av värden under dessa båda rubriker torde närmast vara en empirisk uppgift.

¹² Andersson, Hans G., Kommunalideologien (Kommunerna i förvandling red. Wallin, Gunnar, Andersson, Hans G., Andrén, Nils 1968). Jfr Ring, Hans, Kommunal självstyrelse och kommunala reformer Kommunalforskningsgruppen avhandlingsserien 9. Stencil.

FUNDAMENTALLAGSBEGREPPET I DEN POLITISKA DEBATTEN I VÅRT LAND UNDER 1650- OCH 1660-TALEN

AV HENRIK A. OLSSON

Fundamentallag var i äldre tid den gängse benämningen på vad numera sedan länge kallas grundlag. Termen »lex fundamentalis» (ofta eller oftast använd i pluralis) torde först ha lanserats i Frankrike någon gång under 1500-talets lopp, när så skett är dock ovisst. Enligt en uppgift skulle den först ha påvisats hos monarkomakiska författare,¹ och 1577 möter den i ett uttalande av generalständerna i Blois, vari den katolska läran betecknas som »la principale et fondamentale loy du Royaume», än mera fundamental och okränkbar än den Saliska lagen.²

Men var beteckningen sålunda av relativt sent datum, var den underliggande föreställningen i sina grunddrag vida äldre, då vi finna den mångestädes antydd redan i medeltida källor.³ Efterhand kom emellertid också termen att bli allmän i Västeuropa. För Englands vidkommande har ordet fundamentallag i här avsedd bemärkelse av J. W. Gough spårats till 1596,⁴ och enligt samme författare möter det sedermera ofta i Jakob I:s tal och skrifter.⁵ Härefter dröjde det ej länge, innan det nära nog blev var mans egendom. Det tillades ett utomordentligt propagandavärde, och ingenstädes torde fundamentallagsföreställningen ha spelat en sådan roll som under författningsstriderna i 1600-talets England. Fundamentallagarna uppfattades väl på vitt skilda sätt, och de åberopades av såväl rojalisterna som av den parlamentariska oppositionen, men i synnerhet visade de sig användbara för den senare, för vilken de blevo ett fälttecken i kampen för personlig frihet och egendomsrätt.⁶

¹ *Jellinek, G.*, Allgemeine Staatslehre. Dritte Aufl., Berlin 1922, s. 508 not 3.

² *Church, W. F.*, Constitutional Thought in Sixteenth-Century France, Cambridge, Mass. 1941, s. 89 not 25.

³ *Gough, J. W.*, Fundamental Law in English Constitutional History, Oxford 1955, kap. II.

⁴ *Ibidem*, s. 51.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*, passim.

Till vårt land funno de främmande idéerna väg under 1610-talet, då de belystes i Jonas Magnis undervisning vid Uppsala universitet,⁷ och vid samma tid berördes de i ett par av svenskar försvarade avhandlingar vid tyska lärosäten.⁸ Under följande årtionde återfinna vi dem ganska ofta i dissertationer, synodalavhandlingar och annan lärd litteratur,⁹ och därefter synas de ha blivit allmänt gängse i framställningar av denna art. De ha nu »på bred front» trängt in i den akademiska undervisningen,¹⁰ detta sannolikt mycket beroende på den verksamhet, som utövades av Johannes Loccenius under dennes långa lärargärning i Uppsala. Det är under sådant förhållande anmärkningsvärt, att det 1646 lyckades professor Israel Bringius att utföra »konststycket att ventilerade en avhandling under rubriken 'De legibus' utan att nämna ordet fundamentallagar».¹¹

Det dröjde ganska länge, innan fundamentallagsbegreppet blev mera ingående uppmärksammat i litteraturen, och ännu 1651 beklagade sig Hobbes över att han ingenstades kunnat finna en förklaring av detsamma.¹² Icke heller de svenska författarna synas denna tid i allmänhet ha gått djupare in på detta ämne.¹³

Endast ett fåtal moderna forskare i vårt land ha, så vitt mig är bekant, gjort fundamentallagsbegreppet till föremål för ett närmare studium. Först är här att märka Sam. Clasons uppmärksammade undersökning 1901 rörande Johannes Loccenius och dennes lära om rikets fundamentallagar.¹⁴ Det har emellertid påpekats, att genom denna uppsats begreppet i fråga hos oss i hög grad kommit att förbindas med Loccenius' namn, ehuru denne icke var någon nyskapare, då det hos honom endast var fråga om en sammanställning av en redan utbildad och mer eller mindre tydligt utsagd åskådning.¹⁵

I sitt arbete »Från Vasatiden till Frihetstiden» (1929) har Erland Hjärne ägnat ett avsnitt åt fundamentallagsuppfattningen, och ett par årtionden senare har Pär-Erik Back i ett särskilt kapitel av sin doktorsavhandling gjort en inträngande analys av de pommerska ständernas inställning till densamma, sådan den kom till uttryck under författningsstriderna med

⁷ *Runeby, N.*, *Monarchia Mixta. Maktfördelningsdebatt i Sverige under den tidigare stormaktstiden*, Uppsala 1962, s. 161.

⁸ *Ibidem*, s. 34 (Thure Axelsson *Natt och Dag*), 38 f. (Andreas Bergius).

⁹ *Ibidem*, s. 33 (Sten Svantesson Bielke), 124 ff. (Georg Stiernhielm), 178 f. (Wilhelm Simonius), 187 (Johan Skytte d.y.).

¹⁰ *Ibidem*, s. 252. Se även *ibidem*, s. 420.

¹¹ *Ibidem*, s. 357.

¹² *Jellinek, a.a.*, s. 509.

¹³ Detta är i varje fall det intryck man får av de av Runeby meddelade referaten. Se nedan not 18.

¹⁴ *Clason, S.*, *Studier i 1600-talets svenska statsrätt* (Statsv. tidskr. 1909, s. 109 ff., 176 ff.).

¹⁵ *Runeby, a.a.*, s. 179, 240, 540.

svenska regeringen vid 1600-talets mitt.¹⁶ Senast har ämnet tagits upp av Nils Runeby i dennes avhandling »Monarchia Mixta» (1962). Som ett betydelsefullt element i åskådningen om det blandade statsskicket har det av honom ägnats största uppmärksamhet. Det är i all synnerhet dess roll i den lärda litteraturen, som författaren redovisat, men han har också tagit steget över till den politiska debatten, sådan den fördes i regering och riksdag samt i tillfällighetsalster av olika slag.

Syftet med följande framställning är långt mera begränsat än sistnämnda författares, då jag endast avser att belysa fundamentallagsföreställningens reception i den allmänna, alltså icke vetenskapliga, debatten i vårt land under 1650- och 1660-talen. Tidsramen är snäv, men den omspannar den period, då en bredare opinion konfronterades med de nya idéerna, vilka först synas ha slagit igenom vid 1650 års riksdag.¹⁷ Huvudproblemet blir då, hur det nya kom att uppfattas, hur förhållandet kom att gestalta sig mellan lärd doktrin och en bredare gängse föreställning. För erhållandet av nödvändiga hållpunkter för denna jämförelse skall dock först en översiktlig framställning lämnas av den *svenska* doktrinen, som emellertid enligt Runeby blott kalkerats på kontinentala kontrakts- och maktfördelningsteorier.¹⁸

Även om Loccenius på detta område ej var någon nydanare, voro hans insatser dock av sådan betydelse, att några ord först må sägas om den del av hans författarskap, som här är av intresse.¹⁹ År 1673 utkom den tredje och sista upplagan av hans arbete »Synopsis juris ad Leges Sueticas accommodata», till vilken fogats en kort systematisk översikt av Sveriges då gällande statsrätt, vilken saknas i de båda tidigare upplagorna av 1648 och 1653. Det var dock nu icke första gången han sysslat med detta ämne, och Sam. Clason har återfunnit tre äldre manuskript, som han benämner A, B, och C och vilka handla om samma. A daterar han till tiden 1636—1644. Enligt Runeby måste det dock ha tillkommit före 1640.²⁰ B hänföres till drottning Kristinas egen regeringstid, dock icke före år 1647,²¹ och C

¹⁶ Back, P.-E., Herzog und Landschaft. Politische Ideen und Verfassungsprogramme in Schwedisch-Pommern um die Mitte des 17. Jahrhunderts, Lund 1955.

¹⁷ Hjärne, E., Från Vasatiden till Frihetstiden, Uppsala 1929, s. 63.

¹⁸ Runeby, a.a., s. 191. Intet jävar, så vitt jag kan se, detta helt generella omdöme. — Min följande framställning bygger, där ej annat säges, på de talrika referat, som lämnats av Runeby på grundval av en omfattande avhandlingslitteratur. Man saknar emellertid tyvärr i denne författares undersökning en sammanfattning och verklig analys av det omfattande och genom hela avhandlingen diskuterade materialet.

¹⁹ För det närmast följande hänvisar jag till Clason, a.a., s. 120—128.

²⁰ Runeby, a.a., s. 237 f.

²¹ En ny variant, som mycket nära ansluter sig till B, har påträffats av Runeby. Se a.a., s. 247.

är daterat till åren 1662—1665.²² Härtill ansluter sig den 1673 tryckta översikten, vilken av Clason benämnes D. På angivet sätt har författaren sålunda sökt att aktualisera sin framställning av Sveriges statskicks och anpassa sitt arbete till skiftande regimer.²³

För Loccenius voro fundamentallagarna de lagar, på vilka statskicket vilade och som innehöllo de bestämmelser och villkor angående styrelsens utövning, under vilka regenten vid trontillträdet mottog regeringsmakten och ständerna förpliktade sig till tro och lydnad.²⁴ Fundamentallagarna hänfördes alltså till den offentliga rättens område. De ansågos avse statskickets grundförhållanden, och detta är i hög grad representativt för den dåtida lärda doktrinen.²⁵

Loccenius' ovan anförda definition visar oss också ett annat i fundamentallagsuppfattningen ofta — icke alltid eller nödvändigt — ingående element, nämligen ett inslag av en kontraktsteori med djupa rötter i medeltidens föreställningsvärld. Jellinek har påpekat, att medeltida lagar angående statsförfattningen vid närmare påseende visat sig icke vara annat än uttryck för rättshandlingar mellan två gentemot varandra självständiga parter och att de även formellt framstå såsom fördrag, kontrakt, och icke såsom egentliga lagar.²⁶ Dylika föreställningar kommo senare gärna att förbindas med fundamentallagarna, vilka man hos oss framför allt kom att söka »i alla sådana statsrättsliga uppgörelser, som med något fog kunde anses representera eller utgöra moment i de grundläggande, i fördragsmässig form företagna rättshandlingar, som enligt den härskande doktrinen konstruerades som förutsättning för varje offentligt rättstillstånd».²⁷ Som exempel på detta har man bland annat hänvisat till konungabalkens eder.²⁸

Många kontraktsteoretiker assimilerade också den naturrättsliga spekuleringen om samhälls- och härskarfördragen, som man ansåg ha tagit gestalt i fundamentallagarna. Så skriver Laurentius Paulinus Gothus i sitt 1630 avslutade arbete »*Ethica christiana*», »att vad som rikernes leges fundamentales (det är: de stadgar, som uti ens monarks första inträde till

²² Runeby vill i denna version också se ett något äldre skikt (A.a., s. 249).

²³ *Ibidem*, s. 248 f.

²⁴ »Sunt Leges Regni [quæ alias Regiæ dicuntur] vel Fundamentales, super quas Regni ac Reip. status fundatus est, quæque certa pacta ac conditiones continent, quibus Princeps ab Ordinibus accipit imperium, Ordines se Principi ad obsequium et subjectionem obligant». Cit. efter Clason, a.a., s. 177.

²⁵ Se härom *Runeby*, a.a., t.ex. s. 131 f. (Georg Stiernhielm), 145 (Laurentius Wallerius), 149 (Laurentius Paulinus Gothus), 168 (Jonas Magni), 178 (Wilhelm Simonius), 187 (Johan Skytte d.y.), 192 (Andreas Erici Swarth), 214 (Johannes Canuti Lenæus), 387 (Abrahamus Georgii Thauvonius), 390 (Ericus Holstenius).

²⁶ *Jellinek*, a.a., s. 507.

²⁷ *Hjärne*, a.a., s. 68.

²⁸ *Ibidem*, s. 67.

riket emellan honom eller hans efterkommande och rikens ständer upprättade äro) förmå, det måste vart rikets inbyggjare lata sig med benöja,»²⁹ och en annan dåtida författare, Wilhelm Simonius, betonar, att det knappast finnes någon kristen konung eller regent i hela världen, vars makt icke begränsas eller kringgärdas av ett med de förnämsta ingånget fördrag, som kallas *leges fundamentales*.³⁰ Till båda dessa uttalanden fogar Runeby kommentaren, att det här är samhällskontraktet, som blivit konkretiserat i fundamentallagarna.³¹ Det är emellertid uppenbart, att det i båda fallen är härskarfördraget, som åsyftas, och det är detta, som i denna förbindelse i allmänhet torde möta hos naturrättsliga författare.³²

Hjärne talar om fundamentallagsbegreppets relativa obestämdhet i positivrättsligt hänseende och anser, att termen »leges fundamentales» överhuvud synes åsyfta icke en bestämd kodifikation av statsrätten utan dess väsentliga principer, var dessa än funnos uttryckta.³³ Detta är dock en sanning med modifikation. Väl synes det icke sällan ha förhållit sig så.³⁴ Det var exempelvis fallet, då Johannes Simonius talade om enhet i religionen i överensstämmelse med rikets eviga fundamentallagar,³⁵ och så var det även, då enligt en version Loccenius inledde sin fundamentallagskatalog med »*Unio religionis per totum regnum*», varefter som andra punkt följde »*Unio hæreditaria*».³⁶ Men det förhöll sig också så, att man gärna i bestämda författningar eller statsakter sökte precisera begreppet. Loccenius nämnde även Gustav Vasas testamente, konungaed och konungaförsäkran, 1634 års regeringsform — detta emellertid icke i den 1673 tryckta översikten (D) — och härtill fogade han, dock utan närmare angivande, vissa konstitutionellt betydelsefulla riksdagsbeslut.³⁷

Det problem, som här antytts — fundamentallagen som allmän princip eller kodifierad lag — har icke beaktats av Runeby, som helt generellt slår fast, att till de centrala elementen i dåtidens politiska uppfattning hörde »det konkret uppfattade fundamentallagsbegreppet».³⁸

I Loccenius' specifikationer upptogos även, som vi sett, vissa konstitutionellt betydelsefulla riksdagsbeslut, och exempelvis Ericus Holstenius av-

²⁹ Anf. efter *Runeby*, a.a., s. 149.

³⁰ *Ibidem*, s. 178.

³¹ *Ibidem*, s. 149, 179.

³² Se härom *Hjärne*, a.a., s. 66.

³³ *Ibidem*, s. 67 f.

³⁴ Det är vanskligt att på grundval av det av Runeby presenterade avhandlingsmaterialet närmare utreda, i vilken omfattning så varit förhållandet.

³⁵ *Runeby*, a.a., s. 173.

³⁶ *Clason*, a.a., s. 184 not 1.

³⁷ Loccenius' fundamentallagsuppräknningar variera dock något i hans olika skrifter. Se härom *Clasons framställning*, a.a., s. 182—193, samt *Runeby*, a.a., s. 239 f., 246 ff.

³⁸ *Runeby*, a.a., s. 208. Se även *ibidem*, s. 179.

slutade sin uppräknning med »recessus alii statum publicum concernantes».³⁹ Detta bruk blev vid ett tillfälle föremål för en drastisk missuppfattning av det danska sändebudet Peder Vibe. I en relation från 1642 eller 1643 rörande det svenska statskicket påpekar han bland annat, att riksdagen under förmyndartiden endast fick sammankallas i nödfall. Tydligt var det regeringsformen §§ 43—45 han hade i tankarna, och de restriktiva bestämmelserna förmodar han bero på att *allt*, som beslutes med ständernas samtycke, betraktas som fundamentallag och endast kan ändras med deras medgivande, »huoroffuer lettelig udi konungs frawerelse nogett kand practiceris med stenderne kongens höghed och macht till prejudicie, huilchett siden icke kand well cassetis».⁴⁰

Enligt Jellinek ägde fundamentallagen »eine höhere Kraft als andere Gesetze».⁴¹ Man bör dock här hålla i minnet, att den enligt allmänt vedertagen uppfattning denna tid var underordnad Guds och naturens lagar, som även de ansågos rättsligt bindande. Men betraktade man fundamentallagarna som orubbliga? Ett säkert svar på denna fråga kan här ej lämnas,⁴² men av intresse är, vad Loccenius i detta stycke har att anföra. Han har diskuterat problemet i alla de fyra ovan nämnda upplagorna, och hans svar blir, att dessa lagar hade en karaktär av oföränderlighet och att deras ändrande icke kunde ske utan fara för staten. Han tillägger dock, att ju intet kunde uttänkas så väl, att det icke med tiden kunde kräva ändring, och om något dylikt inträffade, kunde även fundamentallagarna få ändras, dock med ständernas samtycke.⁴³ I detta samband understrykes i den tryckta versionen av 1673 (D), att även om tillägg eller förtydliganden vore nödiga, intet emellertid borde ändras i de ifrågavarande lagarnas väsen.⁴⁴

Detta allmänt hållna resonemang får i C-versionen konkret tillämpning, då författaren här påpekar, att regeringsformen, som han ännu betraktar som fundamentallag, år 1660 på grund av tidernas föränderlighet blivit i några stycken avpassad efter rikets lägenhet, välfärd och säkerhet samt förbättrad och förökad, varom ett särskilt instrument upprättats med samma kraft som regeringsformen.⁴⁵

Loccenius' utläggning kan synas oss svävande och motsägelsefull, men

³⁹ *Ibidem*, s. 390.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 296 f. — Vibes vrångbild kommenterar Runeby med orden: »Att riksdagsbesluten kan betraktas som fundamentallag är ju en synpunkt, som framkommit i det föregående. Den hade alltså även nått fram till Vibe». *Ibidem*, s. 297.

⁴¹ *Jellinek*, a.a., s. 508.

⁴² I en sammanfattning talar *Runeby* om »orubbliga fundamentallagar», a.a., s. 205.

⁴³ *Clason*, a.a., s. 193.

⁴⁴ »Nihil de substantia Legum regni Fundamentalium et publicarum mutandum est, etiamsi ob justas et necessarias causas illis aliquid addi vel explicatius poni possit». *Ibidem*, text och not 6.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 191.

den bör ses i samband med en åskådning, som under 1600-talet hos oss hade djupa rötter. Enligt denna uppfattades *all* »verklig» lag såsom oföränderlig, men denna egenskap gällde endast dess grundläggande principer, medan den i mindre väsentliga delar kunde anpassas efter utvecklingens krav. Denna anpassning måste dock enligt teorien ske inom principernas ram, och helst undvek man att härvid tala om förändring, med vilket begrepp man gärna förband en grundligare omstöpning. Vad vi nu benämna ändring eller lagstiftning, kallades då att »förklara», »rätta», »förbättra» etc., genom vilket språkbruk man ville markera de bärande grundsatsernas helgd.⁴⁶

Det sagda torde ha sin tillämpning även på fundamentallagarna. Även de voro orubbliga i den betydelse, som anförts, men även de kunde justeras eller modifieras, om tidsförhållandena så fordrade. Tydligen ha de dock tillagts en högre grad av helgd än andra lagar,⁴⁷ om vi bortse från Guds och naturens. I detta ligger emellertid endast en gradskillnad, då frågan här blott gällde ett ofixerbart mera eller mindre. Överhuvud fanns intet, som i formellt juridiskt hänseende skilde fundamentallagarna från andra mänskliga lagar.⁴⁸ Skillnaden uppfattades denna tid endast såsom materiell, då de förra ansågos beröra författningsrättens grundförhållanden.

Fundamentallagarna voro förbindande icke bara för folket utan jämväl för konungen, och detta förhållande underströks åter och åter av doktrinen,⁴⁹ som därigenom erhöll en udd riktad mot denne. De kommo sålunda ofta att bliva ett vapen mot den enväldiga eller dominerande konungamakten och att som sådant flitigt användas av mot denna oppositionellt inställda fraktioner och ideologier, varvid även maktdelningsläran tog dem i sin tjänst.⁵⁰

Efterhand blevo de lärda utläggningarna mera eller mindre kända i vidare kretsar, och särskilt från 1650 års riksdag möter fundamentallagsföreställningen ej sällan i den politiska debatten.⁵¹ Vid en dylik reception händer

⁴⁶ Olsson, H. A., Laguppfattningen i Sverige under 1600- och det tidiga 1700-talet (KFÅ 1968, s. 16 ff.).

⁴⁷ Detta påpekat av bl.a. J. Braconier i dennes uppsats »Suveränitetsbegreppets betydelse för det karolinska enväldet» (Technica et Humaniora. Festskrift till Anders Nevsten, Malmö 1951, s. 52).

⁴⁸ Clason, a.a., s. 177. Jellinek, a.a., s. 509.

⁴⁹ Se Runeby, a.a., s. 28 (Johannes Nicodemi), 33 (Sten Svantesson Bielke), 38 (Andreas Bergius), 125 och 133 (Georg Stiernhielm), 152 (Laurentius Paulinus Gothus), 158 (kompendium från Jonas Magnis undervisning), 170 (Jonas Magni), 173 (Johannes Simonius), 178 (Wilhelm Simonius), 187 (Johan Skytte d.y.), 191 (Petrus Vigelius), 214 ff. (Johannes Canuti Lenæus), 360 (Georgius Preussius), 385 (Olaus Nicolai Bergius), 390 (Johannes Olai Luth).

⁵⁰ Se härom t.ex. Runeby, a.a., s. 23.

⁵¹ Se ovan s. 349.

emellertid ofta, att den vetenskapligt utformade teorien blir missuppfattad och förvanskad, att den medvetet eller omedvetet ombildas så, att den bättre passar aktuella politiska syften eller av andra orsaker förändras. Pär-Erik Back har fäst uppmärksamheten på detta, och hans studie av de pomerska författningsförhållandena ger rika belägg för den bristande kongruens, som rådde mellan lärd doktrin och en mera populär uppfattning, vilken därtill präglats av språklig förvirring.⁵²

I 1600-talets England var förhållandet likartat. Väl gjorde man gällande, att fundamentallagarna voro »known and ancient and only needed to be sought out»,⁵³ men verkligheten var en annan. Många begagnade »frasen» som uttryck för egna politiska önskningsar, som de voro måna om att specificera,⁵⁴ vilket berättigar omdömet om en »bewildering variety»,⁵⁵ om en »ill-defined term», vilken kunde täcka ett vidsträckt område.⁵⁶

Frågan blir nu, hur det i detta hänseende förhöll sig hos oss. Problemet har icke beaktats av Runeby, som i den allmänna debatten ser ett uttryck för samma offentlighetsrättsligt präglade åskådning, som framträtt i den ovan behandlade litteraturen. Det har emellertid stått klart för Hjärne, som dock påpekar, att det icke torde finnas skäl att antaga, att fundamentallagsbegreppet för de svenska politici, som upptogo det, hade någon annan innebörd, än det ägde hos samtidens statsvetenskapliga författare.⁵⁷ I det följande skola vi se, om denna uppfattning kan anses riktig.⁵⁸

Det må då genast framhållas, att två i grunden olika åskådningar gjorde sig gällande hos oss. Den ena, vilken anknöt till eller i varje fall överensstämde med doktrinen, byggde som den på motsättningen mellan offentlig och privat rätt och applicerade benämningen »fundamentallagar» på vissa statsrättsligt betydelsefulla aktstycken eller principer. Denna tankegång kommer jag dock här icke närmare att redovisa utan nöjer mig med att i ett sista avsnitt översiktligt skissera densamma. Den andra däremot har av forskningen blivit starkt förbisedd, och jag ser främst som min uppgift att, i den mån så är möjligt, söka påvisa och klarlägga denna tankelinje.

⁵² *Back*, a.a., s. 143 ff.

⁵³ *Gough*, a.a., s. 136.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 139.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 49. *Gough* talar om att fundamentallagsfrasen efterhand kom att bli »so battered, by use and abuse, as to have lost any precise shape, but which they clung to because they felt it stood for something precious». (A.a., s. 153. Se även *ibidem*, s. 2, 81, 134.

⁵⁷ *Hjärne*, a.a., s. 65.

⁵⁸ Då jag i denna framställning skiljer lärd doktrin från allmän debatt, är jag väl medveten om att någon skarp gräns dem emellan icke kan dragas. Också bland exempelvis råd och ständer måste vi räkna med åtskilliga juridiskt skolade ämbetsmän, som icke stått främmande för teorien.

I sitt arbete »Om lagstiftning» (1926) gör Herlitz påpekandet, att man i den vetenskapliga diskussionen om fundamentallagsbegreppets uppkomst icke, så vitt författaren har sig bekant, beaktat, att under 1600-talet även lagboken betecknades såsom fundamental, »ja, såsom den fundamentala lagen i egentlig mening». Exempel, heter det, återfinnas hos J. A. Posse, varav ett av Herlitz återgives i annat sammanhang.⁵⁹ Senare har också Lagerroth fäst uppmärksamheten på detta förhållande och anmärkt, att begreppet denna tid kunde avse såväl regeringsformen som landslagen.⁶⁰ Några exempel på den senare betydelsen anföras nedan under I—VI, varvid endast sådana fall tagits upp, som jag ansett mig med hög grad av sannolikhet eller med visshet kunna tolka.

I. I samband med 1649 års riksdag tillkom pamfletten »Oförgripeliga Bewis emot Adelens Rättighet öfwer Skatte-Gods».⁶¹ vilken betecknats som »den kanske ryktbaraste vidräkningen med 1640-talets godspolitik».⁶² I den talas på ett ställe om »Riksens *fundamentale* Lag och Stadgar... som icke utan stora *motibus* och förändringar låta sig ombyta» (s. 43). Med all sannolikhet är det här landslagen, som betecknas som fundamental, men för att undvika onödiga upprepningar hänvisar jag rörande detta i tillämpliga delar till det resonemang jag nedan i likartade fall fört under II och III.

II. Ett upplysande material för vårt studium erbjuder den dagbok, som fördes vid 1650 års riksdag av prästmannen Jonas Petri⁶³ och ur vilken nedan några utdrag lämnas av för ämnet relevanta uttalanden.⁶⁴

a. Under den 13 augusti berättar dagboksförfattaren, att utskott av borgare och bönder infunnit sig hos prästerskapet. Deras ärende var: »Hwad ähnnu wore giöra medh adelen och dheras strenge privilegier». Borgarna förmenade: »Ath man uthi dhen puncten de Restitutione bonorum Coronæ medh högsta flijt borde arbetha, *stödiandes sig widh Sweriges Lagh (:som ähro leges fundamentales:)*, *Gamble Konung Gustaffz testamente, arfföreningen och Norkiöpingz beslut*, dher emot adelen medh sitt Kronones godz

⁵⁹ Herlitz, N., Om lagstiftning genom samfällda beslut av konung och riksdag, Sthlm 1926, s. 81 not 3. Herlitz har här ej närmare ingått på ämnet men har för sin undersökning icke haft anledning att så göra.

⁶⁰ Lagerroth, Fr., Lagstiftningsmakten i 1809 års RF. En rättshistorisk undersökning (Statsv. tidskr. 1940, s. 199). Enligt samme förf. skulle fundamentallagsbeteckningen åtminstone fram till omkring 1734 ha använts med syftning på landslagen, ehuru den ju även begagnats i annan betydelse (*Ibidem*, s. 217).

⁶¹ Pamfletten är tryckt i Sthlm 1769. Författarskapet är omstritt. Se härom *Runeby*, a.a., s. 331 f.

⁶² *Ibidem*, s. 330.

⁶³ Dagbok, förd vid 1650 års Riksdag i Stockholm, af Riksdagsmannen från Mariestads Superintendentia, Dr. Jonas Petri, Pastor i Hasle (HSH, 22, s. 60 ff.).

⁶⁴ Kurs. i det följande av mig för underlättande av överskådligheten. — Utdragen under d och g ha medtagits, då de äro av visst värde för tolkningen.

in köpande handlat haffua och i många stycker förseedt, när man dher effter ransaka will». Härtill svarade ärkebiskopen, att det väl vore sant, »at dhe haffua handlat emot leges fundamentales, K. Gustaffs dhen förstes testamente, arfföreningen och Norkiöpingz beslut etc».

b. Samma dag omtalar Jonas Petri, att han råkat i dispyt, »doch amice», »medh twenne herrar». Dessa hade därvid varnat för »dhen unio, som war giord emellan dhe tree ständerna» och i vilken de ansågo borgmästaren Nils Nilsson vara själen. På detta hade Petri genmält, att »ingen annan unio dhe tree ständerna wara emellan giordh, ähn dhen som länder till Gudz ähra, H. K. M:tt sampt fäderneslandet till nytto och wällfärd, och haffuer sin fasta grund in legibus fundamentalibus Regni . . .».

c. Den 23 augusti förtäljer dagboken, att teologie professorn Johannes Elai Terserus uppläst en skrift i reduktionsfrågan, där det bland annat hette, »at een sådhan restitutio tilförne haffuer skedt i förra Konungars tidher; hadhe och sin grund in Legibus Fundamentalibus Regni, uthi recesser, gamle K. Gustaffz testamente, Norkiöpingz beslut etc».

d. Vid plenum i prästeståndet den 27 augusti bemöttes adelns avvisande hållning i reduktionsfrågan med »Argumento ex Cap. 4 Konungzbalken, Landzlagen. Her emoot ähr och så gamle Konungh Gustaffz testamenthe et praxis Regum, som tilförne leffuat och regerat haffua».

e. Den 28 augusti hade ett starkt utskott av präster, borgare och bönder infunnit sig hos drottningen på dennas egen begäran, vid vilket tillfälle även Jonas Petri var närvarande. Drottningen inledde med ett anförande till de församlade, och hennes tal rörde sig om »Restitutione bonorum Coronæ, dher om, in till dhenna dagh, haffuer mest hwar dagh warit disputerat, och ständerna ganska hårdeligen driffuit, ath een sådan restitutio mätthe skee . . . Altså begyntes och nu här om it ganska hårdt och skarpt discurtz emellan H. K. M:tt och the tree ständerna, som här på dreffuo». Men drottningen förmenade sig hava makt att efter lag land och län, gods och gårdar bortgiva. På detta svarade biskopen i Skara Jonas Magni »rett rotunde, och negeradhe H. K. M:tt dhen macthen absolute haffua, och confirmerade sitt taal medh lege fundamentali Regni, medh recesser, medh praxi priorum Regum, medh salig Konung Gustaffs dhen förstes testamenthe . . .».

f. Den 29 augusti hölls enligt dagboken plenum i ståndet,⁶⁵ och härom heter det: »War och widluffteligen talat om dhen Eed, som H. K. M:tt

⁶⁵ Den av Jonas Petri återgivna debatten refereras kortfattat i ståndets protokoll för den 28 augusti. Det heter här bl.a.: »M. Sveno proponerar, på huadh sätt man schall suäria att man icke 1:o antingen bliffr menedare, eller och 2:o at icke leges fundamentales it[em] cons[t]i[tut]i[on]es imperii status blifuer muteradhe» (Prästeståndets riksdagsprotokoll, utg. av Arne Forssell och Erik Granstedt, 1, Uppsala 1949, s. 175 f.). Enligt dagboken däremot »war ingen Sessio» denna dag (d. 28), »doch taltes presteskapet länge wedher».

skulle göra ständerna, och ständerna H. K. M:tt åter edh igen reciproce, hurw samma Edh skulle kunna stellas, ath antingen icke här igenom skulle skee Menederi, eller och Leges Fundamentales Regni skulle falla; Ty, om the sworo på leges fundamentales Regni, så ähro dhe aldeles wid dhenna tidhen, uthi dhenna articulis [dvs. om godsavsöndringar], inthet hålne eller actadhe, och kan så inghen swäria dher på, medh mindre han will bliffua meenedare. Men om dhe skole swäria på något annat, så falla leges fundamentales Regni plat, et sic ruit totum imperium. War och betänckeligt, hurw dhe skulle bliffua quiit dhen Eedhen, som dheras förfäder för sigh och sina effterkommande kraffteligen giordt haffua på leges fundamentales Regni, ibland alt annat, kraffteligen innefattat i Gamble K. Gustaffs testamenthe.»

g. Den 9 september voro ständerna på rikssalen för att överlämna sina svar å Kungl. Maj:ts proposition. I prästernas svar sade sig ståndet vilja därom beflita, »at H. K. M:tt till sin Konunglige rätt, höghett och Regalier måtthe styrkt och stadfäst bliffua, effter Sweriges Lagh, uhrminnes bruuk och Konung Gustaffz dhen förste testamente . . .».⁶⁶

Då det i ovan anförda utdrag är fråga om uttalanden utanför den vetenskapliga debatten, är det av vikt att icke i oträngt mål i dem inläsa en doktrin, som ännu denna tid — den akademiska undervisningen till trots — näppeligen kan ha varit närmare känd av en större politisk allmänhet. Runeby ser emellertid i de uppräknningar, som flerstädes möta hos Jonas Petri, fundamentallagskataloger i denna doktrins anda.⁶⁷ Men se vi exempelvis på vad som anförts under a, måste enligt en dylik tydning »Sveriges lag» (=leges fundamentales) vara ett överordnat och sammanfattande begrepp, som exemplifieras av det följande, av arvföreningen, testamentet och Norrköpings beslut. Författaren har med andra ord läst, som hade det stått: »Sveriges lag, nämligen . . .». Denna tolkning är av flera skäl ohållbar, och »lagen» måste här uppfattas såsom samordnad med det följande, varför man är nödsakad läsa: »Sveriges lag och . . .». Detta framgår direkt av dagboksförfattarens formulering, vartill jag nedan återkommer.

Runeby konstaterar, att regeringsformen icke medtagits i de anförda uppräknarna, och han söker förklara denna uraktlåtenhet.⁶⁸ Emellertid har det i den praktiska diskussionen icke varit vederbörandes avsikt att t.ex. i likhet med Loccenius enumerera, vad man ansåg vara vårt lands då gällande fundamentallagar. Yttrandena voro ju led i den uppflammande reduktionsdebatten, och man har blott avsett att anförda de rättskällor, bland

⁶⁶ Exempelen under litt. a, c, e och f ha behandlats av Runeby, a.a., s. 334—338. Vad ovan anförts under b, antydes av denne förf., a.a., s. 335. Se i övrigt *Hjärne*, a.a., s. 67 ff. rörande e samt f.

⁶⁷ Runeby, a.a., t.ex. s. 337 f.

⁶⁸ *Ibidem*.

vilka fundamentallagarna voro en, som man i huvudsak stödde sig på.

Problemet gäller ju här, vad begreppet »leges fundamentales» kan anses innebära. Vid en analys av de enskilda fallen måste naturligtvis beaktas, att Jonas Petri stundom kan ha missuppfattat ett anförande och i detsamma inlagt en betydelse av begreppet i fråga, som varit den talande främmande. Men under alla förhållanden kunna vi vänta att få dagboks-författarens egen uppfattning klarlagd, och härtill inskränker jag mig närmast.

Måhända överraskar i utdraget under a den plurala konstruktionen »Sveriges Lagh, som ähro . . .». Ordet »lag» var emellertid i fornsvenskan en pluralform, vilken levde kvar ännu i äldre nysvenska. Svenska Akademiens ordbok har visserligen intet yngre exempel på detta än från 1585, men det kan knappast anses märkligt, att en boklörd man under 1600-talet visade sig känna till ordets gamla böjning.⁶⁹ Vi ha sålunda ingen språklig anledning att sätta »leges fundamentales» i sådan förbindelse med den följande uppräknningen, som Runebys läsart synes förutsätta.

Vi äro i det omhandlade fallet (a) i den ovanliga belägenheten att ha tillgång till en upplysande kommentar, då den inskjutna förklaringen icke är ett senare tillägg, vilket ju redan den ålderdomliga språkformen antyder, utan återfinnes i handskriftens löpande text.⁷⁰ Sveriges lag och ingen annan betecknas sålunda, som fundamentallag. Men vad var denna Sveriges lag? Uttrycket kunde då som nu användas i olika betydelser. Redan tidigt under 1500-talet möter oss exempelvis formeln »Guds och Sveriges lag», vars sista led ofta då hade betydelsen av mänsklig lag i motsättning till den gudomliga rättsordningen.⁷¹ Men i denna allmänna bemärkelse användes orden icke i de ovan lämnade utdragen, där de hade betydelsen av en konkret rättskälla vid sidan av andra. Härpå tyda uttrycken »stödiandes sig widh» (a), »hadhe och sin grund in» (c), »Argumento ex» (d), »confirmerade sitt taal medh» (e). Emellertid var det icke bara Gustav Vasas testamente, arvföreningen, recesser och Norrköpings beslut, som fingo leverera argumenten för de ofrälse reduktionskrav. Framför allt var det landslagen, som härvid åberopades, och det är den, som åsyftas med Sveriges lag.⁷²⁻⁷³

Men närmare besett var det endast en del av landslagen man gång efter annan hänvisade till, nämligen dess konungabalk. När då fundamentallagsbegreppet förbands med Sveriges lag, måste icke detta uttryck ha betytt —

⁶⁹ För de upplysningar rörande nämnda förhållande, som professor Ture Johannisson, Göteborg, välvilligt lämnat mig, ber jag få framföra mitt tack.

⁷⁰ E 8991, Skoklostersaml., RA.

⁷¹ Se härom *Kjöllerström, S.*, Guds och Sveriges lag under reformationstiden. En kyrkorättslig studie, Lund 1957, s. 7 ff. (*Bibliotheca Theologiae Practicae*, 6).

⁷²⁻⁷³ Uttryckligen hänvisas i d till kap. 4, konungabalken. I det följande skall strax en annan källa från 1650 års riksdag anföras, där även i samma sammanhang landslagen åberopas.

icke lagboken i dess helhet utan endast den nämnda balken? Förhöll det sig så, vore detta i viss överensstämmelse med doktrinen. En omständighet bland andra talar emellertid emot en sådan tolkning. Varför hade nämligen under dylikt förhållande endast konungabalken utmärkts som fundamental, medan andra grundläggande offentligrättsliga källor *icke* betecknats på detta sätt, fastän så flerstädes skett i den vetenskapliga litteraturen? Tyder icke detta på att man i den politiska debatten denna tid ej såsom i teorien strängt åtskilde offentlig och privat rätt och att man därför icke ansåg sig ha anledning att reservera benämningen fundamentallag för konungabalken alena?

Fredrik Lagerroth har påpekat, att det var i samband med landslagens planerade revision under 1600-talet man omsider vaknade till medvetenhet om de disparata element den inrymde: jus publicum och jus privatum.⁷⁴ Så vitt jag kunnat finna, var det först mot 1660-talets slut man i revisionsdebatterna kom att markera konungabalkens särställning.⁷⁵ Men under dylikt förhållande framstår det som sannolikt, att fundamentallagsbegreppet av Jonas Petri 1650 knutits till lagboken i dess helhet, icke speciellt till dess offentligrättsliga del. För övrigt synes attributet »Sveriges» ytterligare stödja denna uppfattning, då det icke är troligt, att en avdelning av lagboken skulle ha identifierats med »Sveriges lag». Detta resultat, till vilket vi kommit, innebär sålunda en djupgående olikhet gentemot doktrinen.

Naturligtvis var Jonas Petri icke ensam om sin inställning, och den tycks ha delats av åtskilliga andra inom ståndet. Emellertid ger dagboken anledning till tvekan beträffande de ord, som lagts i Skarabiskopen Jonas Magnis mun. Denne hade nämligen som professor i Uppsala redan på 1610- och 1620-talen i sin undervisning utvecklat fundamentallagsteorien på ett inom den lärda världen övligt sätt.⁷⁶ Tänkbart är ju, att han långt senare — i icke vetenskapligt sammanhang — accepterat det språkbruk, som då börjat tränga in i den politiska debatten, men den möjligheten kan icke uteslutas, att det i anteckningarna är Jonas Petris eget synsätt, som kommit till uttryck.

III. I det märkliga aktstycke vid 1650 års riksdag, som brukar benämnas de ofrälse ståndens stora protestation,⁷⁷ utvecklade dessa ingående sina skäl för en reduktion, varefter de i ett flertal punkter närmare angåvo sina i samband härmed stående krav. Inledningsvis heter det, att gjorda påmin-

⁷⁴ Lagerroth, a.a., s. 198 f.

⁷⁵ Se nedan, s. 365.

⁷⁶ Runeby, a.a., s. 161, 168, 170, 178.

⁷⁷ [Loenbom, S.], Handlingar til konung Carl XI:tes historia, X, Sthlm 1769, s. 70—98. — Aktstycket bär här överskriften: »Präste- och Borgarskapets samt Allmogens Supplication til Hennes Maj:t Drottning Christina, uti 1650 års Riksdag, något för Kröningen öfwerlefwererad. om Kronones gods återlösande under Kronan».

nelser och råd »blifwer styrkt och bekräftadt igenom Guds Heliga Bud, allmänna skäl, och Riksens Fundamental-Lag och Stadgar». Innebörden av denna formel illustreras på ett slående sätt av den följande utredningen. Först lämnas där några hänvisningar till Gamla testamentet, varefter konungabalken åberopas, och så följa några laga stadgar — 1544 års arvförening, Gustav Vasas testamente och Norrköpings beslut av 1604 — samt till sist, före slutpunkterna, en omfattande och ordrik utläggning av »allmänna skäl».

Vid en blick på aktstycket i dess helhet framstår det tydligt, att uttrycket »Riksens Fundamental-Lag» är synonymt med »Sveriges lag», vilket i övrigt genomgående användes, några gånger ersatt med det expressiva »Sweriges beskrefne Lag», som här ej kan åsyfta annat än lagboken, eller blott med »Lagen». Men det är också tydligt, att man icke särskiljer konungabalken, fastän det är den som åberopats, från lagbokens övriga delar, ehuru i en annan tirad — »Sweriges Lag och Arf-föreningar, Norrkiöpings Beslut och andra Riksens Stadgar» (s. 94) — åsyftade konstitutionella författningar icke inbegripas under den fundamentala lagen. Icke heller i protestationen kan det sålunda vara fråga om några »fundamentallagsuppräknningar» i doktrinen andas, och ej heller där har man iakttagit den skillnad mellan offentlig och privat rätt, på vilken den vetenskapliga spekuleringen byggde.

IV. I en inlaga till regeringen rörande drottning Kristinas underhållsländer vid riksdagen i Stockholm 1660⁷⁸ sade sig samtliga ständerna väl anse, att Hennes Maj:t borde åtnjuta sitt underhåll av de i Uppsala recess år 1654 nämnda städer och provinser, men samtidigt förklarade de, att jurisdiktionen och överhögheten så i ecklesiastikt som i civilt hänseende borde förbliva hos konungen och Sveriges krona.⁷⁹ Någon orätt ansågs härigenom icke vederfaras drottningen, »som Hennes M:t ej eller widh så beskaffade saker med rätta må uthi desse territoriis eller provinciis een sådan independence præterendera, som sträfwer [emot] vår beschrefne f[un]d[amen]tallagh, recesser, Kongl. försäkningar, arfföreningar och den algemene vår säkerhet». Slutorden äro fullt klara, då »vår beschrefne» fundamentallag obestriddigt pekar hän på landslagen, varför bestämningen »fundamental» icke här kommit de följande rättskällorna till del.

V. Vid riksdagen 1664 framställde adeln i sina besvär ett yrkande »om vår beskrefne lags revision» och påtalade samtidigt under 29 punkter brister i justitieväsendet, vilka man ansåg borde avhjälpas.⁸⁰ På riksdrotsens förslag beslöt regeringen att häröver infordra yttranden såväl av Svea hov-

⁷⁸ Tryckt som bil: D till RAP 1660 (Sthlm).

⁷⁹ Efter rådets inskridande genom riksdrotsen kommo dock dessa villkor att mildras något. Se härom *Wittrock, G.*, Carl X Gustafs testamente. Den politiska striden i Sverige 1660, Uppsala 1908, s. 200.

⁸⁰ RAP 1664, bil. 19, p. 1.

rätt som av vid riksdagen närvarande ledamöter av de andra hovrätterna. Som resultat av utredningen kommo fyra särskilda betänkanden att avlämnas, vilka enligt J. A. Posse utvisade sådan likhet i tankegång och uttryck, att man måste räkna med att gemensam rådplägning troligen först ägt rum. Alla voro ense därom att bestämt avstyrka en revision av lagen, för såvitt därmed förstods utarbetandet av en ny lagtext. *Att rikets uråldriga och fundamentala lag* (dvs landslagen) *skulle omgjutas eller på något sätt upplösas och omakas*, ansågo de nämligen för högst betänkligt, särdeles under konungens minderårighet.

Posse, vars framställning jag här följt,⁸¹ har icke direkt citerat de ovan kursiverade orden, men att de hämtats ur något eller några av angivna utlåtanden antydes också därav, att de begagnats i Kungl. Maj:ts resolution å adelns besvär den 1 september 1664,⁸² vilken bygger på dessa yttranden.

VI. Den 4 april 1671 hade en »Gårdsrätt eller Hus-disciplin» utfärdats, avseende adelns »gårdar och hushållningar». Denna regeringens åtgärd väckte vid 1672 års riksdag mycken förbittring bland de ofrälse stånden, som gemensamt inlämnade tvenne suppliker i ärendet till Kungl. Maj:t.⁸³ I dessa framhöll de, att adeln genom den nya författningen erhållit en rättighet, som tillföre icke sträckt sig utom kungliga och furstliga personers hov. I gårdsrätten sågo de en ny lag, till vilken de icke lämnat sitt samtycke men genom vilken åtskilliga ärenden och mål komme att undandragas de allmänna domstolarnas handläggning. I det ena aktstycket hette det, att härigenom »synes Sveriges fundamental lagh skee något mehn och förfångh», vilket uppgavs gälla icke bara konungabalkens krav på folkets samtycke vid lagändring utan jämväl såramålabalken, kap. 19.⁸⁴ Det andra krävde, att bemälda gårdsrätt »i förmågo af rijkssens fundamental lagh och rätttegångsordinantien» måtte avskaffas.⁸⁵

I den vetenskapliga diskussionen angavs helt naturligt vid behov, vad man menade med »leges fundamentales» samt vad man ansåg signifikativt för

⁸¹ Posse, J. A., Bidrag till svenska lagstiftningens historia från slutet af sextonde århundradet till stadfästelsen af 1734 års lag, Sthlm 1850, s. 117 f. Se härom även Thulin, G., Om konungens ekonomiska lagstiftning, Lund 1890, s. 40; Östergren, P. A., Till historien om 1734 års lagreform, I, Lund 1902, s. 29 f.

⁸² I resolutionen förklarade sig Kungl. Maj:t därutinnan ense med adeln, att lagens revision borde företagas, »wälförståendes på sådant sätt, att Sweriges Rijke[s] uråldrige och Fundamental Lagh ingalunda der igenom oplösas och omakas . . .» (Alla riksdagars och mötens besluth . . ., utg. af A. A. von Stiernman, 2, Sthlm 1729, s. 1480).

⁸³ RAP 1672, bil. 22, A och B. Posse, a.a., s. 219 f. Herlitz, a.a., s. 81 not 3,89.

⁸⁴ RAP 1672, bil. 22, B.

⁸⁵ *Ibidem*, bil. 22, A.

denna term. Så var ju däremot som regel icke förhållandet i den politiska debatten, där man utan någon som helst förklaring brukade hänvisa till fundamentallagen som stöd för en angiven uppfattning. Vilken rättskälla man åsyftade, förutsattes nämligen även hos oss vara bekant. För sentida historiker har emellertid betydelsen av uttrycket i fråga icke kunnat vara lika självklar. Innebörden av de fall, som ovan redovisats, anser jag dock tack vare ledtrådar av olika slag kunna med sannolikhet eller visshet fixeras. I det följande anföras däremot en rad exempel, som te sig svårare att få klarhet i. Närmast blir det fråga om begreppets betydelse i de många och långa diskussionerna 1660 angående konung Karl Gustafs testamente.⁸⁶

Konungen hade förordnat, att i händelse av sin död en förmyndarstyrelse skulle inrättas, bestående av de fem höga riksämbetsmännen jämte drottning Hedvig Eleonora och pfalzgreven hertig Adolf Johan. Drottningen skulle erhålla presidiet med tvenne röster och hertigen intaga rummet därnäst samt i händelse av hennes död eller om hon ingick nytt äktenskap då intaga hennes ställe. Han utnämndes tillika till riksmarsk och generalfältherre med säte i rådet före drotsen.⁸⁷ Mot dessa bestämmelser kom emellertid ett starkt och framgångsrikt motstånd att resas — främst på konungabalkens grund — från såväl rådets som adelns sida.

Karl Gustaf hade avlidit kl. 2 på natten den 13 februari, och efter midagen samma dag hade utskott av samtliga ständer på kallelse infunnit sig i riksdrotsens hus. Vid sammankomsten framhöll Per Brahe de avvikelser i testamentets förfoganden, som efter hans mening funnos från Sveriges vanliga regeringssätt, och rörande förändringen av drotsens och marskens inbördes rang skulle han enligt prästernas protokoll ha yttrat, att detta vore »emot uhrminness bruk». I borgarståndets protokoll heter det emellertid »emot vår fundamental lag och af ålder öfwade loflige bruk» samt i en uppteckning av Schering Rosenhane »emot Swerighes fundamental lagh».⁸⁸ Sistnämnda uttryck synes sålunda ha begagnats av Brahe, ehuru det ej upptagits av den prästerlige referenten. Det har av Wittrock tolkats såsom antagligen avseende regeringsformen 1634, kanske också adelns privilegier och Karl Gustafs konungaförsäkran, »där de fem höga riksämbetena äfven uppräknas». Som stöd för sin mening hänvisar författaren till ett uttalande av Claes Rålamb, som vid ett tillfälle förklarar, att regeringsformen visserligen aldrig varit »sollenniter för en lag antagen» men likväl »riksens fundamentallag likmätig» och »aldrig af riksens ständer ogillad eller abrogerad».⁸⁹ Men innebörden av detta yttrande är ju, att regeringsformen sin

⁸⁶ Dessa ha ingående belysts av *Wittrock*. Se särskilt a.a., kap. I samt III (s. 176—182).

⁸⁷ *Ibidem*, s. 17 f.

⁸⁸ *Ibidem*, s. 25 f., 26 not 1.

⁸⁹ *Ibidem*, s. 67 f.

faktiska ställning till trots dock icke kunde betraktas som en fundamentallag, och Wittrocks tolkning av Brahes ord är att anse som blott ett löst antagande.

Samma osäkerhet i bedömningen möter hos Hjärne, för vilken ordet fundamentallag här blir tämligen liktydigt med »vårt . . . av ålder övade lovliga bruk».⁹⁰ Överhuvud anser han, att det i meningsbrytningarna kring testamentet användes i en svävande betydelse, »åtminstone vad det positiva innehållet beträffar»,⁹¹ och han går knappast in på de fortsatta debatterna i ämnet.

Icke heller här kan emellertid innebörden av Brahes yttrande med säkerhet fastslås. Visserligen talade han vid ett senare tillfälle — den 5 juni 1668 — i rådet om konungabalken som »Rijksens *fundamental* Lagh», men detta säger oss dock intet om vilken mening han åtta år tidigare inlagt i sina ord. Sammanställningen då med uråldrig sedvänja tyder på användning av begreppet i en vidare men därför icke med nödvändighet oklar betydelse, nämligen såsom liktydigt med lagboken i dess helhet, »vår beskrefne Lagh», i motsättning till praxis, vilket antagande styrkes av att detta språkbruk vid denna tid dock är belagt. En jämförelse med de följande debatterna 1660 rörande testamentet, vilka nu skola beröras, kanske också kan säga oss något.

Den 14 och 15 februari höllos täta överläggningar av ständerna, varvid på riddarhuset kritiken i synnerhet kom att utformas av Claes Rålamb, som vid en votering förstnämnda dag »deduceradhe widlyffteligen och klarligen hwar uthi saken bestodh».⁹² Testamentet, sade han, hölle de alla i högt värde men måste jämväl se på den unge konungens rätt samt rikets välfärd eller, som han uttryckte det i sin egen relation: »Hans Kongl. Maj:t vår allernådigste unga Konungz räätt och säker[h]et . . . Rijckzens Stenders uthi Sueriges fundamentall lag grundade frijheet, och hela vårt kere fädernes landz wälfärdh och conservation».⁹³ Vid samma tillfälle framhöll han också med skärpa, att »testamentet är juris privati et civilis, och kommer inthet publicum statum wedh. Och thet som nu rörer grunden aff publico, thet har här inthet locum . . .».⁹⁴

Följande dag, den 15 februari, utvecklade Rålamb⁹⁵ sitt stånd upp-

⁹⁰ *Hjärne*, a.a., s. 72. Sammankomsten hos Brahe har av Hjärne hänförs till 6/2. Det skall vara 13/2.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² Riddarhusprot. för den 14/2 är, såsom *Wittrock* påpekat, feldaterat till den 13/2 (a.a., s. 27 not 1).

⁹³ Rålamb's Uppsats, Göteborgs Riksdagsacta, 1660. Cit. efter *Wittrock*, a.a., s. 27 not 4.

⁹⁴ Till frågan om räckvidden av detta påpekande skall jag strax återkomma.

⁹⁵ I prot. den 15/2 heter det: »Adelen swaradhe . . .». Sannolikt var det dock Rålamb, som även nu förde ståndets talan. Se *Wittrock*, a.a., s. 41, text och not 3.

fattning inför ett utskott av prästerskapet. På detta replikerade biskop Samuel Enander, att prästerna icke veta annat, än att testamentet »icke . . . skall impingera in fundamentales leges», och beträffande hertigens tillämnade ställning yttrade han, att de »icke heller förmodha något periculum eller kullstöta fundamentales leges Regni eller göra något præjudicium».

Definitivt besked rörande testamentet fattades dock icke i Göteborg, utan man åtnöjde sig där med en interimistisk ordning av styrelsen intill konungens begravning, varför frågan ånyo måste tagas upp på riksdagen i Stockholm under hösten.

Vid ett sammanträde på riddarhuset den 28 september diskuterades testamentet med några deputerade från rådet samt ett utskott av präster och borgare.⁹⁶ Schering Rosenhane framlade då ett medlingsförslag, enligt vilket man borde följa det av vördnad för den bortgångne konungen, »effter som [i den mån] det är med vår fundamentallag compatibelt». Georg Stiernhielm var av samma mening: »Det är inthet strax een regula, at dher een punct infirmeras, bör ock hehla testamentet ogillas, uthan limiteras, effter in iudiciis gillas och praxis är at det lagligit är stände och olagligit återgånge. Hwadh som öfwer leges fundamentales är, går tilbakars.» Denna tanke upptogs av tredje klassen, vars votum även nu framfördes av Rålamb senare samma dag och vartill de båda högre klasserna anslöto sig.⁹⁷ Han yttrade härvid bland annat, att då den avlidne konungens disposition icke uti allt vore »compatibel med Hans Kongl. Maj:ts säkerhet och Stendernes frijheet, fördenskuldh förblifwe widh förrige art af Regeringzform, at den [Regeringen] besättes af Swenskom, inföddom mannom, Riddarom och Swenom . . . Hwadh annat wore uthi samme disposition författadt, blifwer beståendes icke såssom af någon Kongl. disposition, uthan så wida det pröfwas eenligit medh Kongl. Maj:ts säkerhet och Sweriges Rijkets fundamentallagh».

Men — vilken betydelse inlade man i dessa sammanhang i de upprepade hänvisningarna till »vår fundamentallag», till »leges fundamentales»? De anförda utdragen äro blott brottstycken ur en debatt kring de rättsfrågor testamentet aktualiserat och beträffande vilka man hänvisade icke endast till en uråldrig sedvänja utan jämväl till konkreta lagrum i konungabalken. Men det var dock endast sällan denna åberopades och trots allt ganska sällan den fundamentala lagen nämndes. De i dessa stycken mest upplysande protokollen från riddarhuset av den 14 och 15 februari hänvisa däremot på ett trettiotal ställen till »Sveriges lag», »riksens lag» eller till »lagen», varunder man stundom helt allmänt förstod lag och rätt överhuvud men stundom en bestämd rättskälla, nämligen lagboken, såsom i talet om »wår Swenske lagh», som är »wår regel och rättesnöre». Det förefaller då rimligt,

⁹⁶ RAP, 28/9 1660, s. 11 f.

⁹⁷ *Ibidem*, s. 14.

att man nyttjat ordet fundamentallag i denna samma betydelse, att det begagnats synonymt med »Sveriges rikets lag».

Det har ovan vid upprepade tillfällen framhållits, att den vetenskapliga doktrinen, som reserverade fundamentallagsbenämningen för statsrättsligt grundläggande författningar, byggde på olikheten mellan offentlig och privat rätt, medan den här närmare följda åskådningen hänförde termen till landslagen, vilken inrymde även konungabalken. Sistnämnda uppfattning synes också ha präglat debatterna 1660 om Karl Gustafs testamente, men som vi sett, torde skillnaden då mellan de båda rättsområdena ha framstått fullt klar för vederbörande. I detta ligger dock ingen motsägelse, i det man ännu icke i *allmänhet* av detta förhållande drog den konsekvensen, att olikheten borde komma till uttryck även i formell, yttre bemärkelse genom att reglerna rörande statskicket sammanfördes i särskilda författningslagar.

Ännu 1664 resolverade Kungl. Maj:t i överensstämmelse med hovrätternas utlåtanden, att lagen skulle devideras men »Sveriges Rijke[s] uråldrige och *Fundamental Lagh* ingalunda der igenom oplösas och omakas, uthan der någon *Supplement* eller och tydligare *expression* behöfwes, att Lagen då der uthi, som och uthi andre nödwendige stycken, må *melioreras* och förbättras . . .».⁹⁸ Den fundamentala lagen är här lika med landslagen, och någon särställning för konungabalken antydes icke.

En något annan inställning möter i ett uttalande i revisionsfrågan av adeln 1668, där det heter, att ståndet anser bäst, »att jus publicum, som mäst handlas uthi konungabalken, må aldeles förblifva som dett är, och uthi ingen ting hvarken med notis eller additament dett ringeste röras och omakas; men jus privatum, som uthi dhe andre balkarne fins och väl behöfver förbättring och supplement uthi många måhl, kan med additament å part efterst af balken bijspringas och secunderas».⁹⁹ Denna ståndpunkt kom också till uttryck i riksdagsbeslutet samma år, punkt 3.¹⁰⁰ Men i in- tetdera av dessa uttalanden var fråga om att ur lagboken utesluta konungabalken, och till och med den senare stora lagkommissionen var under många år inställd på att låta det nya lagverket inledas med en dylik.¹ Det var

⁹⁸ Alla riksdagars och mötens besluth . . . , 2, s. 1480. — Se även ovan s. 360 f.

⁹⁹ RAP 1668, bil. 18, p. 4. Samma enligt prot. 5/8, *ibidem*, s. 301. Rörande lagens revision yttrade assessor Berling vid ett tidigare tillfälle, 25/6 s.å.: »Dhe andre balkarne kunna väll metioreras [*melioreras*], men konge balken ähr ej godt att röra vedh». *Ibidem*, s. 108.

¹⁰⁰ » . . . så wida thet *jus privatum* och icke *publicum* angår, hwilket senare uthi Konungs balken, och andre Ständernes Sluth bestående, härifrån aldeles *exciperas* och undantages . . . ». (Alla riksdagars och mötens besluth . . . , 2, s. 1631).

¹ År 1715 beslöt lagkommissionen att ej upptaga någon konungabalk i lagen, då man ej borde föreskriva konungen något, »såsom den där högst rådande är». Det har emellertid förmodats, att det verkliga skälet för denna LK:s åtgärd var obe-

först med frihetstiden en boskillnad härutinnan *definitivt* kom till stånd och med detta en slutlig och officiell anknytning till doktrinen.

Av det sagda torde framgå, att de ständiga hänvisningar till »Sveriges rikets lag» (=lagboken, landslagen, den fundamentala lagen), som i statsrättsliga sammanhang möta under debatterna i testamentsfrågan 1660, för dåtida uppfattning voro helt naturliga, i trots av att det merendels endast var konungabalkens bestämmelser man hade i tankarna. Rålamb och även andra² hade väl understrukit olikheterna mellan offentlig och privat rätt, men landslagen rymde dem båda och konungabalken var alltfortfarande en balk bland andra av densamma, en del av samma helhet, en del av denna »fundamentallag».

I vida skarpare belysning än genom testamentsfrågan kom emellertid *enligt Hjärne* fundamentallagsbegreppets juridiska innebörd att framstå till följd av regeringens på Stockholmsriksdagen 1660 framställda förslag rörande vissa ändringar av regeringsformen.³

Den 13 oktober hade förslaget tillställts ridderskapet och adeln.⁴ I aktstycket hette det, »att oftabeltelte form och ordinancie må här efter och framgeent blifwa hållen och achtat för een Rijkens fundamental lagh och stadga, aldeles såsom Rijkens Ständer uppå Rijksdagen åhr 1634 henne derföre uptagit och åhrkent hafwa».⁵ Sistnämnda påstående har av Hjärne med all rätt betecknats såsom obefogat,⁶ men då det även möter i senare vetenskaplig litteratur, skall problemet här skärskådas, innan framställningen föres vidare.

På flera ställen i sin avhandling har Runeby hävdad, att 1634 års regeringsform redan från början framträdde med anspråk på att vara fundamentallag, att den själv utgav sig för att vara en sådan.⁷ Synbarligen har detta ansetts som självklart, och något bevis härför har ej förebragts. Tydligt är emellertid, att författaren i stadgans tal om evärdlig giltighet sett något för fundamentallagen speciellt utmärkande, och detta framgår även av det resonemang, som i ett avsnitt föres om riksätten.⁸ Runeby är dock

nägenheten att giva laga hemul åt ett regeringssätt, vars missbruk så djupt kändes och vars fall redan då kunde förutses (*Östergren, a.a., I, s. 42*).

² Se t.ex. RAP 1660, Göteborg, s. 68 (lantmarskalken).

³ *Hjärne, a.a., s. 73*.

⁴ Riksdrotsen meddelade även denna dag de ofrälse ständens talmän, att regeringens förslag skulle tillställas deras stånd. Prästerskapet åtminstone mottog det först måndagen d. 15/10 (*Wittrock, a.a., s. 217*).

⁵ RAP 1660, Sthlm, bil. F.

⁶ *Hjärne, a.a., s. 73*.

⁷ *Runeby, a.a., s. 419, 513*. Å s. 338 heter det, att RF icke kom »att ytterligare bekräftas som fundamentallag» vid Kristinas kröningsriksdag 1650.

⁸ Det tillkom enligt Runeby denna domstol att tyda och bevaka rikets fundamentallagar. Härvid måste, heter det, uppmärksammas, »att regeringsformen själv utger sig för att vara en ständigt giltig stadga . . .». (*A.a., s. 232*).

icke den ende, som framfört denna uppfattning. Den möter tidigare exempelvis hos Nils Ahnlund, som också han i ordet »evärdeligen» ser ett uttryck för regeringsformens fundamentallagskaraktär.⁹

Evärdlig giltighet var emellertid icke förbehållen fundamentallagen allena. Den ansågs enligt dåtida åskådning tillkomma varje av konungen med ständernas (folkets) medverkan stiftad lag¹⁰ och kunde sålunda tilläggas vilken laga stadga som helst, alltså även regeringsformen. Hade man verkligen 1634 betraktat denna som fundamentallag, hade man väl icke kunnat undgå att då och då anföra detta ord, men så vitt jag kunnat finna, har så icke skett under förhandlingarna. Härtill kommer, att medan regeringen och rådet ville giva regeringsformen laga kraft för obestämd framtid (»gilla, stadga och stadfäste . . . på det kraftigste», »evärdeligen»), ständerna enligt riksdagsbeslutet, punkt 3, endast betraktade den som en provisorisk anordning, en förordning om »Förmynderskapet och Regeringen i vår allernådigste Drottningis omyndighe år», ställd på framtida översyn och bekräftelse.¹¹

I sitt svar på regeringens förslag 1660 yttrade adeln, att regeringsformen »för en stadig lag öbserveras böhr, hwilken den Kongl. Regeringen medh Richssens Rådth altijdh under Konungarnes minorennitet eller Regements förändringar föllia, som ock Konungerne sielfwe, förr än the Chrona och Scepter antaga, stadfästa och bekräfta måste».¹² Sistnämnda passus innebar emellertid ingen särställning för regeringsformen som fundamentallag. I omedelbar anslutning härtill heter det nämligen: »jembwäl ock hwadh annat på ofwanberörde sätt utaf den Kongl. Regeringen medh Richssens Rådth och samtplige Stendernes inrådth och betänkiande wore skiedt uti alla måtto nu och i tillkommande tijder oryggeligen böhr fast och gilt förblifwa, så at Hans M:tt och fölliaande Konungar det samma äga raticicera».

Mellan regeringens och adelns ståndpunkter i här diskuterat hänseende förefanns den likheten, att regeringsformen enligt dem båda skulle vara förbindande även för myndig konung. Men dem emellan fanns också en påfallande olikhet, vilken undgått såväl Hjärne som Runeby. Den senare författaren gör gällande, att »regeringsformens erkännande som fundamentallag var ett krav från adeln och rådet»,¹³ och samma uppfattning utvecklas även av Hjärne.¹⁴ Man observerar emellertid, att adeln i dessa

⁹ Ahnlund, N., Ständsriksdagens utdaning 1592—1672 (Sveriges riksdag, III, Sthlm 1933, s. 201).

¹⁰ Uttrycket »stifta lag» torde dock icke ha begagnats under här avsedd tid. Se härom Olsson, a.a., s. 17.

¹¹ Alla riksdagars och mötens besluth . . . , II, s. 876.

¹² RAP 1660, Sthlm, bil. I, p. 19.

¹³ Runeby, a.a., s. 527. Så även å s. 513 f.

¹⁴ Hjärne, a.a., s. 74 f.

sammanhang undviker att nämna ordet fundamentallag, och efter vad vi tidigare sett av ståndets debatter är detta icke ägnat att överraska. I ovan anförda svar å regeringens förslag talas blott om »stadig lag», vilket ej betyder mera än »riktig», »vanlig» lag. Samma uttryck begagnades av ståndet i ett första projekt till påminnelser,¹⁵ och i ett extrakt av dessa heter det: »När Regeringsformen så wore fattad skulle den observeras för lag nu och i tillkommande tider».¹⁶ Här ha således regering och adel gått olika vägar, ehuru detta i sak, som vi senare skola se, betydde föga eller intet.

Regeringen och adeln möttes emellertid av de ofrälse med skarp och framgångsrik opposition, närmare utvecklad av präster och borgare men vilken här tills vidare blott skall antydvas. Främst och helt naturligt kom den att vända sig mot den extrema ståndpunkten, att man i regeringsformen hade att se en fundamentallag, »ty thet är ett præjudicium och bandh för Hans Kongl. Mt, som omyndigh är».¹⁷ I sak kom dock kritiken att i samma mån drabba även adelns hållning.

Hjärne har utgått ifrån att meningsbrytningarna kring regeringsformen välvde sig om dess egenskap av fundamentallag såsom den helt dominerande fråga, vilken skilde de ofrälse från dess båda motparter.¹⁸ Detta är dock icke riktigt. Problemet var djupast sett, om regeringsformen skulle betraktas såsom en blott provisorisk lag (de ofrälse) eller om den skulle anses äga giltighet även utöver förmyndartiden. Sistnämnda kunde emellertid ske, antingen genom att den ansågs (eller nu förklarades) äga karaktär av fundamentallag (regeringen) eller genom att den ansågs (eller nu förklarades) utan inskränkning¹⁹ vara en laga stadga, en stadig lag (adeln).²⁰ För de tre lägre stånden voro båda dessa senare lösningar lika oantagbara, ehuru en åtminstone teoretisk olikhet förefanns mellan dem.

Av särskilt intresse är här den hållning regeringen intog inför de ofrälse angrepp. Rådsmötet den 25 oktober är i detta hänseende i hög grad belysande, då det visar, att man i en fundamentallagsdeklaration icke såg någon oundgänglig förutsättning för realiserandet av syftet att för framtiden och även gentemot monarken säkerställa regeringsformens nu mode-

¹⁵ RAP 1660, Sthlm, bil. C i. f.

¹⁶ *Ibidem*, bil. G, p. 16.

¹⁷ Prästeståndets riksdagsprotokoll, utg. av *J. Liedgren*, 2, Uppsala 1954, s. 94.

¹⁸ *Hjärne*, a.a., s. 74 f. *Runeby* har accepterat dennes uppfattning, a.a., s. 513.

¹⁹ Jmf. riksdagsbeslutet 1634, p. 3.

²⁰ Varken enligt adelns eller regeringens förslag kunde emellertid konungen helt förbigås. Förklarades RF för »stadig lag» (laga stadga), förutsatte adeln, att »Konungerne sielfwe, förr än the Chrona och Scepter antaga, [densamma] stadfästa och bekräfta måste» (bil. I, p. 19), och samma hade givetvis förhållandet varit, om den antagits såsom fundamentallag. I båda fallen hade dock konungens handlingsfrihet, hans obundna prövningsrätt, gått förlorad. Det var mot detta de ofrälse med skärpa vände sig.

rerade system. Tott förordade en medelväg mellan adelns och de ofrälse ståndpunkter. Bonde och Bååt sade sig icke tro, att en regerande konung skulle anse sig förpliktad att respektera regeringsformen. Kagg intygade, att många ansett den endast interimsviis gällande, och Rosenhane föreslog, att ordet »fundamentallag» skulle utgå.²¹ I överensstämmelse med sistnämnda yrkande resolverades, »att för fundamental lagh sättes laga stadga», vilket ju betydde, att adelns ståndpunkt med detta accepterats. Synbarligen var det utan större uppföringar regeringen i denna punkt frånträdde sitt ursprungliga förslag.

Hjärne kommer emellertid till den slutsatsen, att det å ömse sidor var samma av kontraktsteorien klart präglade doktrin, som kom till uttryck, och detta icke bara i regeringens förslag och adelns inlägg utan till och med i de ofrälse uttalanden. Det var, menar han, Loccenius' fundamentallagsdefinition, som här blivit ett fälttecken i den politiska maktkampen,²² och han summerar sin uppfattning så: »Meningsutbytet ger alltså vid handen, att man å ömse sidor principiellt utgick från Loccenius' definition av fundamentallagen såsom innehållande de villkor, som folket i härskarfördraget betingar sig».²³ Men hur har författaren kommit till denna tveklöst deklarerade helhetssyn på 1660 års debatter? Vilka argument har han haft att åberopa?

Som ovan påpekats ha de tidigare diskussionerna om giltigheten av Karl Gustafs testamente icke givit Hjärne någon vägledning. Begreppet har i dessa för honom framstått såsom, svävande och oklart fattat, väl beroende på att han stått främmande för den uppfattning, på vilken Herlitz en gång riktat vår uppmärksamhet. I debatterna om regeringsformen däremot anser han sig ha funnit nyckeln till fundamentallagsproblemets lösning. Men det är anmärkningsvärt, att det egentligen endast är ett enda källställe, som tillagts denna upplysande och avgörande roll. Av denna anledning skall det här tagas upp till en närmare granskning.

Den statsrättsliga ståndpunkt, varifrån de ofrälse motiverade sitt motstånd mot regeringens förslag, frambars enligt Hjärne kanske aldrig tydligare än av prästerskapets representanter under en överläggning på riddarhuset den 18 oktober,²⁴ där även ett utskott från borgarståndet var närvarande. I adelns förmiddagsprotokoll denna dag heter det: »Prästerskapet scrupulerade något på det ordet fundamental lag, til hwilken Rex och

²¹ Rådsprot. 25/10 samt *Witrock*, a.a., s. 304.

²² *Hjärne*, a.a., s. 74. — Hjärnes mening är ju den, att fast de ofrälse vägrade att erkänna RF som fundamentallag, de skulle hyst samma uppfattning om en sådan som adeln och rådet, och denna uppfattning torde enligt honom ha stämt överens med den, som lanserats i vetenskaplig litteratur.

²³ *Ibidem*, s. 76.

²⁴ *Ibidem*, s. 73.

subditi böre consentera, och nu är Rex minorennis; kunne derforé inthet finna sigh dheruthi, uthan wele blifwa widh 1634 åhrs beslut och dess ordeformer, det skal hafwa laga krafft, uttydandes det sub minorennitate allenast . . .».

Det har syns Hjärne naturligt, då han haft doktrinen i tankarna, att i detta prästernas uttalande inläsa den i lärd litteratur gängse och med fundamentallagsföreställningen förbundna kontraktsteorien. Men vi erinra oss, att man i den politiska debatten 10 år tidigare laborerat med ett synnerligen enkelt fundamentallagsbegrepp, som utan subtila ideologiska tillbehör blott innebar en applikation på landslagen av termen fundamentallag. Denna inställning har ovan belagts även från 1660. Den har enligt Lagerroth varit gängse åtminstone fram till 1734,²⁵ och det kan väl vara den vi ha att göra med även här.

Kontroversen gällde ju regeringsformens bindande kraft, och hur man på ofrälse håll såg på detta problem, framgår av följande. — Vid ett möte mellan representanter för präste- och borgarstånden den 19 oktober gav biskop Enander tillkänna, »huadh consideration man hadhe om authore Formæ Regiminis veteris, at man hadhe högh orsak om den dubitera, huar af fölier, at den icke heller kan winna vim legis fundamentalis».²⁶ I själva verket förhöll det sig enligt protokollet föregående dag så, att man i dessa kretsar »holler så före, at den samma icke är af sal. Konungh Gustaf Adolph någon sinn confirmerat worden», varför den »icke någon större kraft gifuitz och kunde eij heller krafftigare göras».²⁷ Härmed underkändes den på Axel Oxenstiernas auktoritet byggda historieskrivningen i regeringsformens ingress, men detta ansågs vara ett ömtåligt ämne, varför man fann rådligast, att de slutliga svaren till regeringen »så skulle modereras, at man intet framdrager rationes».²⁸

Innebörden av det sagda är tydligen blott den, att det icke befanns ligga i undersåtarnas makt att så binda sin konung, som omyndig är,²⁹ vilket skulle ha skett, om regeringsformen förklarades vara en fundamentallag, som man åtminstone hade på känn måste vara utrustad med högsta rättskraft, men samma hade varit förhållandet även beträffande vanlig lag. Detta synes giva vid handen, att det icke var med doktrinära fundamentallagsspekulationer utan med nära till hands liggande rättsliga argument man försvarade sin inställning, och på detta sätt torde även adelsprotokollet för den 18 oktober böra förstås. Prästerskapet funderade enligt detta »på det ordet fundamental lag, til hwilken Rex och subditi böre con-

²⁵ Se ovan, not 60.

²⁶ Prästeståndets prot., 2, s. 101.

²⁷ Kurs. av mig.

²⁸ Prästeståndets prot., 2, s. 101.

²⁹ *Ibidem* (Johan Prytz).

sentera», dvs. vara överens.⁹⁰ Här som där erinras om att den statsrättsliga grundförutsättningen icke var för handen för ett realiserande av regeringens eller adelns önskemål. Det är rättsfrågan, som här gör sig påmind, och tydligen var det kravet i landslagens konungabalk på samverkan vid lagstiftning mellan konung och folk, vilket på ett avgörande sätt varit bestämmande för de ofrälse hållning.

In summa: Frågan gällde för de ofrälse ett klart och öppet lagbrott, vilket skulle begås, därest regeringens eller adelns förslag blev antaget, och i denna situation var det med stöd av gällande rätt, med en underförstådd hänvisning till konungabalkens bestämmelser, de bemötte sina motståndare, icke med argument som den lärda doktrinen kunde ställa till förfogande. Det finns intet skäl att inlägga någon bekännelse till *denna doktrin* från prästerskapets sida i orden: »til hwilken Rex och subditi böre consentera».

Den innebörd av fundamentallagsbegreppet, varom i denna framställning företrädesvis varit fråga, torde också kunna spåras i många andra förbindelser denna tid. Men då man hänvisade till fundamentallagen utan närmare förklaringar, tarvas som regel speciella undersökningar i varje särskilt fall för fastställandet av hur det förhöll sig. Med dylika skall jag emellertid icke fortsätta, då det är min förhoppning, att redan av det sagda skall ha framgått, att vi här ha att göra med en i politiska kretsar synnerligen utbredd och representativ uppfattning. Frågan blir därför närmast, vilka karakteristika som enligt detta synsätt ansågos utmärka fundamentallagen.

Om någon genomarbetad åskådning var här icke tal, endast om en överflyttning på den svenska landslagen av en främmande beteckning, vilken under dylikt förhållande icke kom att avse blott betydelsefullare författningsslagar (konungabalken), då den hänfördes till en kodex, som jämväl inbegrep privat rätt. Detta innebär, att landslagen icke härigenom vare sig formellt eller reellt i juridiskt hänseende kom att erhålla några nya drag. Men då man åtminstone hade på känn, att fundamentallagen pretenderade på att gälla före varje annan såsom högsta lag, kom dess helgd att särskilt understrykas. I enlighet härmed synes en tendens ha framträtt att i synnerhet i högtidligare sammanhang och i allvarliga lägen vädja till

⁹⁰ På prästernas utläggning skulle adeln enligt protokollet ha genmält: »Distinguendum esse inter legem condendam, et conditam roborandam.» Detta tolkas av Hjärne så, att här ej var fråga om att stifta en fundamentallag — RF vore redan en sådan — utan blott om att bekräfta den. Mot detta måste dock invändas, att adeln under debatten helt naturligt utgick från sin egen uppfattning, nämligen att RF var en »stadig lag» och att det var i denna egenskap den skulle bekräftas. Om fundamentallag var det från ståndets sida icke tal vid detta tillfälle. Hjärne har emellertid utgått från att regeringens och adelns ståndpunkter i denna fråga voro identiska, men så var ju, vilket ovan visats, icke fallet. Jmf. *Hjärne*, a. a., s. 74 f.

densamma, vilket förklarar, att vi ganska ofta under de ömtåliga reduktionsdebatterna finna den återopad.

Då ordet »fundamentallag» började att slå igenom, synes det exklusivt ha nyttjats om landslagen, medan andra författningar, som i litteraturen gärna benämndes så, icke erhöles denna beteckning. Exempel på detta finna vi bland annat i Jonas Petri dagbok. I det ovan under IIa anförda fallet inbegrepos ju ej Gustav Vasas testamente, Västerås' arvförening eller Norrköpings beslut under leges fundamentales, vilken term uttryckligen var »Sveriges lag» allena förbehållen.³¹ På liknande sätt förhöll det sig exempelvis med de ofrälse »stora protestation» vid 1650 års riksdag³² samt med ständernas skrivelse 1660 rörande drottning Kristinas underhållsländer.³³ Efterhand kom emellertid detta förhållande att ändras. Landslagen ansågs väl länge än vara en fundamentallag, men även vissa andra började man benämna så. Den förra kom därmed att bli en fundamentallag bland andra men den främsta av dem, »den fundamentala lagen i egentlig mening».³⁴

Men hur har då detta bruk kunnat uppstå? Förklaringen torde främst vara att söka i den säregna ställning landslagen sedan länge kommit att intaga i folkmedvetandet. Visserligen var den, redan då 1600-talet ingick, i viktiga delar starkt föråldrad och otidsenlig, vartill kom, att då dess text förblivit orubbad, den var obegriplig för allmogen och till och med beredde de rättslärderna stora svårigheter.³⁵ Om dessa brister var man väl underkunnig. De påtalades åter och åter men ledde icke, som vi kanske skulle ha väntat, till krav på en ny lag och ett utdömande av den gamla. Det gällde i stället endast att »förklara», »förtydliga», »förbättra» densamma, och revisionsdebatterna, som lämnade många sällsamma prov på rätts-traditionens styrka, leda snarast tanken till ett pietetsfullt bedrivet restaurationsarbete.³⁶ Då under sådant förhållande fundamentallagstermen togs upp såsom beteckning för lag eller lagar av högsta dignitet, torde det ha framstått som naturligt, att den endast eller främst kom att tilläggas landslagen. Säkerligen skulle det i vida kretsar ha uppfattats som en stötande degradering av »St Eriks lag»,³⁷ om så ej blivit fallet.

Fundamentallagsföreställningens betydelse ute i Europa synes främst ha legat däri, att man i fundamentallagen sett en barriär gentemot den expanderande konungamakten och i samma mån ett skydd för grundläggande

³¹ Se ovan s. 358 f.

³⁴ *Herlitz*, a. a., s. 81 not 3.

³² Se ovan s. 359 f.

³⁵ *Olsson*, a. a., s. 8.

³³ Se ovan s. 360.

³⁶ *Ibidem*, särskilt s. 21—26.

³⁷ Ännu vid ett rådsnöte den 5/6 1668 använde Per Brahe denna benämning, med vilken den ålderdomliga föreställningen var förbunden om en »från början» existerande, aldrig stiftad utan i senare tider blott sammanfattad lag («... när lagen sammanfattades i konung Erik den heliges tid...»).

medborgerliga rättigheter. Detta förklarar, att denna föreställning också kom att ingå såsom ett led i den teori med samma syfte, som utbildats om det blandade statskicket, »monarchia mixta». Som det centrala i begreppet torde man då böra se den utomordentliga helgd, varmed fundamentallagen ansågs utrustad och som kom de grundläggande författningsnormer till del, vilka förbehölls denna. Samma även gentemot konungen förpliktande helgd tillkom dock hos oss lagen överhuvud, varför man här knappast känt något större behov av att recipiera de främmande föreställningarna, vilket ju i allmänhet icke heller tycks ha ägt rum till en början.

Med fundamentallagsdoktrinen harmonierande uppfattningar kommo emellertid också till uttryck i det politiska meningsutbytet i vårt land denna tid, men då de flerstädes beaktats i litteraturen, skola de här endast helt kortfattat beröras.

Den svenska regeringens syn på problemet ställes i intressant belysning genom de förhandlingar, som fördes vid 1600-talets mitt i den pommerska författningsfrågan. Pär-Erik Back, vars framställning jag här följer,³⁸ har ingående undersökt den förvirrade och av taktiska hänsyn influerade inställning, som utmärkte de pommerska ständernas uppfattning om fundamentallagarna denna tid och vilken så gott som alltid associerades med deras privilegier och friheter (s. 153). Även hovrättsordningar, kyrkoordningar, arvföreningar, lantdagsbeslut, regeringsförfattningen av 1634 liksom diverse »Gebräuche, Gewohnheiten und Observantien» fördes hit (s. 154). De grundläggande föreskrifterna rörande maktstrukturen voro inmängda bland detaljbestämmelser eller saknades i vissa urkunder helt, ehuru dessa ändock betecknades som fundamentallagar. Överhuvud taget, påpekar författaren, är det ogörligt att utfinna något visst sakområde, som tilllagts konstitutiv betydelse för begreppet (s. 154 f.), och någon tendens förmärkes icke att skilja mellan »leges civiles» å ena sidan och författningsföreskrifter å den andra och att förläna blott de senare etiketten »fundamentallagar» (s. 159).

Gentemot denna attityd kontrasterade den andra förhandlingspartens inställning skarpt. I en skrivelse den 17 augusti 1650 av de svenska kommissarierna till drottningen talades om en »Generalbeschreibung des Fundamentalgesetzes, der Statuten und Ordnungen, nach denen als Norm regiert werden solle», vilket häntydde på att den nya författningslagen borde reserveras för principer och huvudsakliga bestämmelser, medan föreskrifter av reglementarisk natur borde hänvisas till statuter och ordningar (s. 162 f.).

Mera utbildad kom den svenska uppfattningen till uttryck i ett projekt, som av regeringen framlades i juni 1651. I detta ställde man sig visserli-

³⁸ Sidhänvisningarna i texten nedan hänföra sig till Backs tidigare anf. arbete.

gen i mycket förstående och tillmötesgående gentemot provinsståndernas krav, men en annan föreställning om vad till en fundamentallag rätteligen borde höra lyser dock klart igenom. Man var exempelvis icke böjd att utan vidare betrakta lantdagsbesluten som någon sådan utan endast i den mån de kunde hänföras till »das Fundamentum und gleichsam der Kern Publici Status», och det är enligt Back tydligt, att man på svenskt håll tänkte sig den framtida pommerska författningen reglerad genom ett antal urkunder, innehållande alla grundläggande bestämmelser rörande statskicket, även om också andra och detta ovidkommande föreskrifter tillika fått plats i regeringens förslag (s. 163 f.).

Statsledningen denna tid synes sålunda icke ha stått främmande för den konstitutionella idéutvecklingen, men dess hållning i den pommerska författningsfrågan får naturligtvis icke utan vidare översättas till svenska förhållanden med deras specifika och av inhemska tradition präglade karakter.³⁹

I detta samband bör den senare förmyndarregeringens förslag rörande regeringsformen vid riksdagen i Stockholm 1660 även uppmärksammas, då projektets upphovsmän i författningen i fråga till och med sade sig se den fundamentalaste av rikets stadgar.⁴⁰ Men då de motsättningar, som härav föranleddes, ovan behandlats,⁴¹ övergår jag till en granskning av vissa aktstycken från nästföljande riksdag, där begreppet i flera sammanhang också möter.

Sam. Clason har om fundamentallagstermens förekomst 1664 i offentliga handlingar anmärkt, att det merendels blott varit fråga om en användning av densamma i ganska generell bemärkelse. När beslut eller handlingar sägas vara stridande mot eller enliga med rikens fundamentallag, skülle detta ha skett »utan angifvande af att *någon viss lag* eller något visst beslut vore fundamentala».⁴² Detta intryck är väl förståeligt, men vi skola se, om icke en sammanställning av de olika uttalandena ändå visar, att språkbruket ägt en högre grad av konkretion, än vad nämnde författare föreställt sig.

Clason hänvisar endast till av Stiernman publicerade aktstycken, och samtliga de dokument han åsyftar beröra två frågor, som under ett tidigare skede av riksdagen i hög grad sysselsatte regering och ständer, nämligen om »den skånska adelns» introduktion på riddarhuset samt hertig Adolf Johans aktion för sin utnämning till riksmarsk och plats i förmyndarrege-

³⁹ Detta har Back ej heller gjort.

⁴⁰ Man talade om »Sweriges lagh och stadgar, iblandh hwilke dhenne Regementsform hafwer warit dhen fundamentaleste» (RAP 1660, Sthlm, bil. F).

⁴¹ Se ovan, s. 366 ff.

⁴² Clason, a.a., s. 196 not 1. Kurs. av mig.

ringen i enlighet med Karl Gustafs testamente men i trots av 1660 fattade beslut.

Roskildetraktaten 1658 garanterade såväl adel som övriga ständer att förbli »vid deras vanliga rätt, lag och gamla privilegier och friheter oturberade och obehindrade, så vida de icke löpa eller strida contra leges fundamentales av Sveriges krona»,⁴³ och dessa garantier förnyades i Köpenhamnsfördraget 1660. Vilken betydelse som här skall inläggas i hänvisningen till Sveriges fundamentallagar, är vanskligt att avgöra. Enligt en uppgift hade de svenska ombuden vid fredsförhandlingarna 1659—60 vägrat att förklara densamma för att icke därigenom binda regeringens handlingsfrihet,⁴⁴ och det är icke osannolikt, att formuleringen i denna avsikt givits en tänjbar innebörd.

Fredstraktaternas nämnda bestämmelser kommo att aktualiseras 1664. Riksdagskällelse hade då utgått även till de nyförvärvade provinserna, vilkas representanter togo plats i de ofrälse stånden,⁴⁵ medan adeln skarpt motsatte sig den passus i Köpenhamnsfördragets § 12, som stadgade rätt för medlemmar av danska rådsfamiljer att taga säte i andra klassen på riddarhuset.⁴⁶ Denna stipulering betraktades rentav som en skymf mot den svenska adeln⁴⁷ och såsom stridande mot ståndets privilegier, vilka — och detta förklarades gälla även riddarhusordningen — »förmodeligen icke annars läres skattas än för een rijkzens fundamentaal stadga».⁴⁸ Denna uppfattning synes ha överraskat regeringen, men den godtogs under förklaring, att då »Sveriges Rijkens Ridderskap och Adelen *privilegier* grunda sigh på Rijkzens *Fundamental Lagh* och *Stadgar*, samt *Konungarnas Eed* och *Försäkringar*», de »*consequenter* böre . . . så wida achtas för ett förnembt stycke af Rijkzens *Fundamental Lag*».⁴⁹

Första gången ordet »fundamentallag» omnämnes i regeringens anförda yttrande, är det liktydigt med landslagen (Jmf. formeln »lag och stadgar»). Andra gången så sker, torde det emellertid avse den fundamentala rätten

⁴³ Rosén, J., Skånska privilegie- och reduktionsfrågor 1658—1686 (Skrifter utg. av Kungl. humanistiska vetenskapssamfundet i Lund, XXXVIII, Lund 1944, s. 5 f.).

⁴⁴ Östergren, a.a., s. 23 f. not 2.

⁴⁵ Skåneprästernas intagning försenades dock länge på grund av oenighet rörande placeringen av Lundastiftets representanter (Ahlund, a.a., s. 375).

⁴⁶ Ståndet nödgades dock till sist att uppgiva sitt motstånd inför regeringens bestämda hållning i denna fråga (*Ibidem*, s. 376).

⁴⁷ »The som hafve öfvervunnit provincierne, moste icke vara af the öfvervundne begabbade, effter som somblige hafva satt håret til och huden, somblige medel, at ingen hafver sluppit undan» (RAP 1664, s. 42 f., Rålamb).

⁴⁸ *Ibidem*, bil. 4. Samma uppfattning kom till uttryck under ståndsdebatterna: » . . . effter som riddarhusordningen är richsens fundamental stadga, och til een sådan lag eller stadga böre Stenderne icke gås förbij» (*Ibidem*, s. 71, Johan Gyllenstierna). »Eense äre the om ded, at privilegia äre fundamental lagh» (*Ibidem*, densamme).

⁴⁹ Alla riksdagars och mötens besluth . . . , II, s. 1433.

överhuvud, i vilken landslagen utgjorde själva hörnstenen som den fundamentala lagen i egentlig mening. På denna samlade rätt hade privilegierna sin grund, varför man även i likhet med adeln kunde uppfatta dem såsom fundamentala. I övrigt ha vi tidigare sett, att regeringen 1660 betraktade också regeringsformen som fundamental, och nu har listan utökats även med konungaed och -försäkran, men som vanligt är här icke fråga om någon uttömmande enumeration. En sådan torde också praktiskt sett ha varit omöjlig att presteras, då inga formella kriterier voro utmärkande för nämnda kategori av lagar.

I de av Clason anförda aktstyckena figurerar väl i övrigt ordet »fundamental» stundom i helt allmän bemärkelse. Detta är t.ex. fallet, då adeln sade sig icke vilja »lemna uthur acht den förmån, som ett rikjes fundamentaal lagh och stadgar medh sigh hafva»,⁵⁰ men så förhöll det sig ej i Kungl. Maj:ts resolution rörande hertigens krav. Det hette här, att regeringen tillika med riksens råd och ständer fört sig till minnes, vad på riksdagen i Stockholm 1660 enhälleligen beslutats rörande förmynderskapet och rikets regering under konungens minderårighet, allt »til *conservation* af Rijkzens wälfärdh och säkerheet, och thet uthi *conformitet* och snörrätt efter Sweriges Rijkjes Fundamental Lagh . . .».⁵¹

Den lag regeringen här sade sig »snörrätt» ha följt var konungabalken, men »Sweriges Rijkjes» etc. synes här såsom vanligt denna tid ha avsett landslagen i dess helhet. Konungabalkens bud voro landslagens, och det var denna man kallade fundamental. Så gjorde också, som tidigare påpekats,⁵² regeringen några månader senare i sin resolution över adelns besvär, där det i revisionsfrågan talades om »Sweriges Rijke[s] uråldrige och *Fundamental* Lagh», varvid är att märka, att det då var landslagens privaträttsliga delar man främst hade i tankarna.

Den fundamentallagsuppfattning vi mött under 1664 års riksdag synes starkt präglad av de främmande idéer, som den lärda vägen hade nått vårt land och som trots allt skulle visa sig ha framtiden för sig. I varje fall var den i mycket väl förenlig med dessa, men den var då liksom förut och även senare förbunden med en annan, som med den kontinentala blott hade namnet fundamental gemensamt. Det kan dock mången gång vara vanskligt att fastslå, vad människor för sekler tillbaka ansett och trott, och att denna senare uppfattning blivit så föga beaktad, får väl tillskrivas det förhållandet, att den framträtt under beteckningar, vilka alltför ofta blott uppfattats såsom allmänna hänvisningar till bestående rätt, medan de i själva verket icke sällan visat sig besitta ett konkret innehåll med syftning just på landslagen.

⁵⁰ RAP 1664, bil. 4.

⁵¹ Alla riksdagars och mötenes besluth . . ., II, s. 1419.

⁵² Se ovan s. 365.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Portugal — tiden efter Salazar

Söndagen den 26 oktober 1969 gick Portugal till val för första gången under regeringen Caetano. Valet gällde de 130 platserna i landets nationalförsamling. Möjligheterna för oppositionen att erövra några mandat ansågs redan från början små och efter röstsammanräkningen visade det sig också att regeringspartiet tagit hem samtliga platser.

Under Salazars tid som regeringschef hade oppositionen haft mycket svårt att över huvud taget komma till tals. Anledningarna till detta var många. Redan 1932 då han blev premiärminister hyste Salazar en djup misstänksamhet mot politiska partier. Tiden från 1910 då republiken utropades i Portugal fram till krigsmaktens statskupp 1926 hade varit full av kaos och oroligheter. Regeringarna skiftade snabbt och landets ekonomiska ställning var prekär. På krigsmaktens tillskyndan övertog Salazar premiärministerposten. Hans mål var att sanera ekonomin och i samband med detta började han omorganisera det portugisiska samhället. I nära samarbete med Marcel Caetano gjorde Salazar upp planerna för sin nya stat — Estado Novo — den korporativa staten, som infördes i Portugal 1933.

Salazars avsikt då han införde en korporativ organisation i Portugal var att komma från den föregående tidens partisplittring och oro inom näringslivet. Han såg de politiska partierna som ett hot mot den nationella enigheten. I konsekvens med detta förbjöds också alla partier utom ett av regeringen godkänt parti — nationella unionen. Detta parti blev i realiteten endast ett verktyg för regeringen och saknade möjlighet att påverka politiken. Andra politiska partier hade, om de godkändes av regeringen, rätt att driva valkampanj under månaden närmast före ett val — då utan tillgång till press och massmedia. De representativa organen i Estado Novo var den korporativa kammaren och nationalförsamlingen. Men korporationerna var mycket hårt styrda av regeringen och nationalförsamlingen bestod av till regeringen lojala representanter från nationella unionen. Inget av dessa organ var alltså självständigt från regeringen.

Den 6 september 1968 opererades Salazar för en blodstockning i hjärnan. Tio dagar senare tillstötte en hjärnblödning och den 79-årige diktatorns tillstånd försämrades snabbt. Rykten cirkulerade att han var totalförlamad och att han aldrig skulle kunna tillfriskna helt. Situationen var problematisk för president Tomás, då det inte stod något i konstitutionen, om hur man skulle förfara i denna situation. Inte heller hade Salazar designerat någon efterträdare. Situationen löstes genom att Tomás utnämnde Salazars gamle medarbetare, professorn i juridik, Marcel Caetano, till premiärminister den 26 september.

Förväntningarna på den nye premiärministern var stora både inom och utanför Portugal. Man såg honom som en mera liberal person än den gamle diktatorn, som en person som skulle kunna föra in nationen på moderna utvecklingslinjer. Caetano var emellertid på intet sätt fri att agera efter egna idéer. Från Salazar ärvde han flera mäktiga intressegrupperingar såsom krigsmaktens ledning, näringslivets toppar och den katolska kyrkan. Krigsmaktens ställning hade stärkts i takt med att Portugals kolonialkrig ökat i omfattning. Försvarsanslagen i landets budget belöpte sig på nära 40 % och sedan 1961 hade krigsmakten ökat från 30.000 man till omkring 200.000 man. En av Salazars sista handlingar före sin sjukdom hade varit att utnämnda general Venacio Deslandes till ÖB. Deslandes hade varit generalguvernör i Angola och enligt hans uppfattning skulle kolonialkrigen fortsätta. Men han krävde effektivare samordning och större självständighet för krigsmakten. Näringslivet har också ett starkt inflytande på Portugals politik. De ekonomiska intressena i kolonierna är stora och många ledande män både inom regeringen och krigsmakten är delägare i kolonialbolag. Även den katolska kyrkan är en maktfaktor att räkna med, trots att vissa sprickor inom den kommit i dagen under de senaste åren. En del yngre präster har upprörts över regeringens agerande i olika frågor och på så sätt kommit i motsatsställning till det äldre prästerskapet. De äldre stöder helt regeringen och ser i den garantin för att antiklerikalismen från tiden efter republikens utropande inte skall komma tillbaka.

Men det finns också andra åsiktsgrupper i det portugisiska samhället. Trots sina försök lyckades Salazar aldrig helt utplåna den politiska oppositionen.

Denna opposition, som spänner över skalan från liberala katoliker till socialister och kommunister, arbetar under mycket svåra förhållanden. Förutom att de är förbjudna av staten hålles de under mycket hård uppsikt av PIDE, den hemliga polisen. Personer, som engagerar sig politiskt, riskerar att fängslas utan dom och rannsakan. Detta hände upprepade gånger ledaren för det socialistiska partiet, advokaten Mario Soares. Han deporterades på Salazars order i mars 1968 till Sao Tomé. De politiska grupperna har dessutom ingen möjlighet att föra fram sina åsikter offentligt p.g.a. regeringens hårda censur av tidningar och massmedia. Förutom de ovan nämnda politiska grupperna, som ofta utgöres av intellektuella, har också ett allt större antal studenter vänt sig mot regimen. Gemensamt med oppositionen kräver de rätt att få bilda politiska föreningar samt mötesrätt och att Portugals politiska fångar skall befrias. I studenternas fall gäller också kravet att själva få utse ledare för studentorganisationerna.

Den 27 september 1968 avgav Caetano sin regeringsförklaring inför nationalsamlingen. Han vädjade om vissa »uppoffringar» däribland »en del friheter, som vi skulle vilja se återupprättade». I sitt tal gick han inte in på detaljer men det framgick att någon uppmjukning av radio- och presscensur inte var aktuell. Ej heller någon politisk amnesti. Enligt Caetano var hans uppgift att »säkra nationens normala liv, att garantera administrationens fortbestånd och att reducera till ett minimum krisfaktorerna så att vi skall kunna komma över de temporära svårigheterna som kommer att möta oss». Men »fortbestånd innebär också utveckling och anpassning». Möjligheter till ändringar skulle alltså finnas. Caetano försäkrade efter att ha hyllat krigsmakten, att han inte »ett ögonblick skulle försumma försvaret av Portugals utomeuropeiska provinser». Talet lämnade inte mycket hopp kvar åt

dem, som sett fram mot en liberalisering inom Portugal och en förändring av landets kolonialpolitik.

Redan under september kom missnöjet med den nya regeringen till uttryck. I flygblad krävdes fria val, censuren slopande och de politiska fångarnas frigivande. I samband med firandet av republikens 59-årsdag den 5 oktober 1968 kom det till demonstrationer, då studenter och medlemmar av oppositionen lade ner kransar till minnet av dem som grundat republiken. I november mottog Caetano ett öppet brev undertecknat av 1.159 personer, i vilket krävdes mera bestämda åtgärder i riktning mot en liberalisering. I början av november resulterade oppositionens klagomål i att Caetano frigav Mario Soares från Sao Tomé. Denne hade förvisats dit för att inte kunna »utföra aktiviteter som skulle skada statens säkerhet». Soares frigivande kunde alltså tas som ett steg på vägen mot en liberalare politik. Samtidigt blev censuren av tidningarna något mildare än tidigare. I slutet av november framträdde Caetano och förklarade, att man inte tänkte överge sina afrikanska besittningar utan fortsätta den kolonialpolitik, som grundats under Salazar. Caetano medgav att det rådde delade meningar angående några av hans åtgärder, främst om antydningarna till en mjukare presslag och en mjukare hållning till den icke-kommunistiska oppositionen. Under hela tiden fortsatte studentdemonstrationer runt om i Portugal med polisingripanden och universitetsstängningar som resultat. I slutet av december utfärdade Portugals icke-kommunistiska socialister med Soares i spetsen ett länge väntat manifest. I detta förklarades att om oppositionens önskemål inte tillgodosågs av regeringen utan landet återgick till »det outhärdliga tillstånd, som rått tidigare, så riskerar landet en okontrollerbar explosion av missnöje». Socialisterna krävde bl.a. införandet av flerpartisystem, organisations- och yttrandefrihet, amnesti samt en vallag som tillåter fri röstregistrering. De icke-socialistiska republikanerna och de liberala katolikerna undertecknade inte socialisternas manifest men även de väntades organisera sig inför det val till nationalförsamlingen som skulle hållas i oktober 1969. I februari fick oppositionsledarna tillstånd av regeringen att hålla ett möte i Oporto. Kritiken mot regeringen och partiernas program inför höstens val censurerades dock innan de publicerades i pressen.

Under sommaren som föregick valet utkristalliserade sig speciellt två oppositionsgrupper, CEUD (den demokratiska unionens elektorskommission) och CDE (den demokratiska elektorskommissionen). CEUD, de moderata socialisterna, leddes av Mario Soares. CDE, lett av ekonomiprofessorn Pereira de Moura var en utbrytargrupp ur CEUD. Av de båda grupperna var CDE den radikalare. Ledaren de Moura, som närmast kan betraktas som kristlig demokrat av den radikala flygeln organiserade sin grupp efter kommunistiskt mönster med celler och basorganisationer i städerna. Regeringspartiet, den nationella unionen, ställde upp med nya och unga kandidater. Från regeringens sida lade man stor vikt vid frågan om kolonierna och deras framtid. I ett tal sade Caetano att »både hemma och utomlands önskar vi att det blir klargjort om portugisiska folket anser att vi skall överge våra territorier bortom haven eller om de stöder regeringens politik, dvs. progressiv utveckling och ökad autonomi». Inget av de båda oppositionspartierna talade heller om att helt släppa kolonierna. Man föreslog att man skulle ge territorierna »självbestämmanderätt», termen »oberoende» använde man inte.

Redan från början deklarerade oppositionen att valet endast var ett skenval. Endast något över 19 % av Portugals befolkning uppfyllde kraven för att få lov att rösta. För att bli inskriven i röstlängden måste man både kunna läsa och skriva. Partierna hade inte heller mer än en månad före valet på sig att driva valkampanj och även då måste valmötena godkännas av polis. I sista stund före den 26 oktober fick oppositionen också problem med att framställa valsedlar som liknade regeringspartiets i färg och storlek för att valhemligheten inte skulle röjas då valför rättaren mottog den.

Söndagen den 26 oktober hölls valet. Ett par dagar tidigare hade Caetano förklarat att en seger för oppositionen skulle innebära en katastrof för landet. Han utlovade också införandet av en ny presslag som skulle lindra censuren och medföra större yttrandefrihet. Valet blev en seger för regeringspartiet, som erövrade alla mandaten. Valdeltagandet var klen men valet blev trots allt en viss framgång för oppositionen som på vissa platser fick upp till en tredjedel av rösterna. Valet blev alltså en triumf för regeringen men något annat var knappast väntat. Premiärminister Caetano förklarade efteråt att Portugals folk uttalat sitt stöd för hans politik. Oppositionsledaren Soares förklarade, att det var omöjligt att framgångsrikt bekämpa en regering som har monopol på radio och TV och som censurerar pressen.

Till sist kan man konstatera att valet var unikt så till vida att det var första gången på 40 år som oppositionen verkligen genomfört ett val och inte backat ut i sista stund före valdagen.

Stefan Häthén

Rättelse

I Lars Rudebecks artikel »Politik och samhällsutveckling» 1969:2 blev olyckligtvis de lodräta rubrikerna i Lijpharts fyrfältstabell på sid 177 omkastade vid sättningen. Textkommentarerna blir därför ganska svårbegripliga. Så här skall tabellen se ut:

| | | Political culture | |
|-------------------|-------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| | | Homogeneous | Fragmented |
| Elite behavior | Coalescent | (1) Depoliticized democracy | (2) Consociational democracy |
| | Competitive | (3) Centripetal democracy | (4) Centrifugal democracy |

LITTERATURGRANSKNINGAR

ROY E. JONES: *Funktionalistisk analys av politik*. Wahlström & Widstrand. 1969.

Roy E. Jones' bok *Funktionalistisk analys av politik* ger en fin presentation av sitt ämne — översättarens namn, Gunnar Sjöblom, borgar för övrigt för den saken. På ett litet utrymme hinner Jones sätta in funktionalismen i sitt teori-historiska sammanhang, ge en översikt av grundtankarna hos Almond och Easton och ta upp de viktigaste argumenten i den kritik som riktats mot funktionalisterna. Jones erkänner att modellen på några viktiga punkter kommer till korta. Men han är ändå en entusiastisk anhängare, alltför entusiastisk. Läsaren får nämligen ett bestående intryck av hur otillräcklig den funktionalistiska modellen är.

Det är i allmänhet inte fullt klart vad termen »funktionalism» skall åsyfta. Att den ursprungliga funktionalismen, den som företrädde av socialantropologer som Malinovsky och Radcliffe-Brown, är passé, lär väl vara allmänt erkänt. Den godtyckliga distinktionen mellan funktion och dysfunktion som framtvingades av jämviktbegreppet har effektivt kritiserats av bl.a. Kingsley Davis¹. Det anmärkningsvärda är att Jones inte gör någon skillnad mellan denna skola och senare system-teori. Låt gå för Almond i *The politics of developing areas*. Men Easton? Easton har ju i *A framework for political analysis* instämt i avståndstagandet från funktionalismen. Han gör anspråk på att ha rensat ut jämviktsgreppet ur sin modell, och »systems approach» blir därmed någonting annat än funktionalism. Har Jones inte insett skillnaden mellan funktionalism och Eastons »systems approach»?

En av de skiljelinjer som Easton drar upp mellan funktionalismen och sin modell gäller naturligt system contra analytiskt system. Det olyckliga jämviktsgreppet var en följd av att funktionalisterna trodde sig studera naturliga system. Men frågan är om inte Eastons modell också fungerar som ett naturligt system. Ett analytiskt system kan, såvitt jag förstår, inte ha någon tendens till »system-bibehållande».² Och är inte »system-bibehållande» jämviktstanken på nytt, låt vara

¹ I *The myth of the functional analysis* (American sociological review, 1959).

² Detta sagt under förutsättning av att det som hos Easton är fråga om en deskriptiv modell. I en normativ systemmodell har man givetvis full frihet att infoga »system-bibehållande».

på en mera anspråkslös ambitionsnivå? Men Easton har naturligtvis rätt när han pekar ut den riktning i vilken system-modellen skall utvecklas för att övervinna funktionalismens defekter. En förnämlig diskussion av system-modellens utvecklingsmöjligheter finns i Walter Buckley's *Sociology and modern systems theory* (1967).

Jones gör en jämförelse mellan den marxistiska modellen och den funktionalistiska och han erkänner den senares underlägsenhet på *en* punkt, nämligen när det gäller att förklara och beskriva utveckling. Det intressanta är nu att Buckley kan konstatera att det han kallar »the process modell» (till skillnad från »the organic model» som inkluderar funktionalismen) faktiskt har beröringspunkter med marxistisk teori.³ Förhållandet blir särskilt klart i Buckley's kapitel om makt och strukturer. På denna punkt tycks Jones för övrigt vara överdrivet blygsam på den eastonska modellens vägnar. Denna kan inte, säger han, »förklara varför oligarkier förekommer eller ens frambringa generaliseringar om att de faktiskt förekommer». Varför skulle just denna sida av »fördelandet av värden» vara oåtkomlig för modellen?

Jones är positivist på ett nästan aningslöst sätt. Vetenskap är för honom en fråga om värderingsfrihet. Funktionalismens överlägsenhet över marxismen beror på att den senare är så inmängd med värderingar att den är en »troföreställning» (s. 94). Ändå finns det i Jones' bok mängder av formuleringar som avslöjar hur värderingar är inbyggda i den funktionalistiska modellen, t.ex. »Det politiska systemet är sysselsatt med att överleva och omvandla konflikter. Konflikter som är oförsonliga och fullständigt förstör systemet har ingen plats i den funktionalistiska analysen...» (s. 88). Skillnaden mellan den teoritradition i vilken funktionalismen ingår och den marxistiska samhällsvetenskapen gäller inte en värderingsfri vetenskap contra en troföreställning utan det faktum, att den senare har varit så rigid att den inte tolererat någon konfrontation med empiriskt givna data. Men på den punkten tycks en förändring vara på gång.

Stefan Björklund

RALF HELENIUS: *The Profile of Party Ideologies*. (Akad. avh.) Helsinki 1969.

De som vägrat acceptera tesen om ideologiernas död finner stöd för sin uppfattning i de slutsatser som redovisas i avhandlingen *The Profile of Party Ideologies*, framlagd av Ralf Helenius vid Helsingfors universitet. Undersökningen presenteras som ett inlägg i diskussionen om ideologiernas livskraft och är utplagd som en jämförande analys, där en grupp om tre socialdemokratiska partier relateras till sina respektive borgerliga huvudmotståndare för att de ideologiska skiljelinjerna skall framträda. Tidsperspektivet beaktas i avhandlingen genom att principiella programuttalanden från 20-talet placeras vid sidan om aktuella officiella uttryck för

³ Se också Bo Eneroths uppsats En tolkning av den marxistiska dialektiken i Häften för kritiska studier 1969/5.

partiernas ideologiska hållning. Frågan om ideologierna generellt utvecklats i en uttunnande riktning och om detta i så fall i nuvarande situation medfört en sammansmältning eller ett närmande på gränsen till politisk identitetsförlust mellan partier, som tidigare upplevt varandra som motparter, kommer därmed i lika mån att uppta författarens intresse. Den uttalade avsikten med Helenius' arbete ligger primärt i en prövning av hållbarheten hos Robert Michels' på tjugotalet formulerade hypotes som säger, att varje parti successivt tenderar att anpassa sin »rena» ideologi till sitt »verkliga» mål: att vinna i styrka. Detta fordrar en vidgning av den sociala basen, vilket i sin tur återverkar på ideologin. Partierna tvingas avstå från »teorins rena vapen», och när den ideologiska dimensionen går förlorad reduceras de kvarstående konflikterna mellan partierna till att gälla personliga tvistigheter. Avhandlingen ställer frågan om denna föreställning äger giltighet beträffande de socialdemokratiska partierna i välfärdsstaterna England, Tyskland och Sverige. Svaret blir nekande och författaren når fram till det genom att beskriva partiideologin på två nivåer, den manifesta och latent. Denna distinktion mellan manifest och latent partiideologi upplever Helenius som sitt metodiska bidrag till ideologistudiet.

Författaren menar sig ha hållit fast vid distinktionen mellan manifest och latent ideologi mera konsekvent än någon annan. Motivering för en sådan uppdelning ligger bl.a. i att vissa partier bland de borgerliga anser sig agera utan stöd av någon ideologi; själva ideologibegreppet har här en negativ laddning. En sådan inställning får till följd att deras orientering endast partiellt täcks av de ideologiska uttalanden som existerar på ett manifest plan. Helenius hänför till partiideologin alla de mer eller mindre sammanhängande synpunkter eller principer, som man kan finna i »den literära undervegetationen», till vilken hör såväl den manifesta som latent partiideologin. Under dessa begrepp kring vilka hela framställningen koncentreras döljer sig olika typer av källmaterial. Som själva beteckningen avslöjar rymmer den förra kategorin principprogram med ett slags officiell status medan den latent ideologin innefattar konferensrapporter, pamfletter, tal o.dyl. Det är på den »lägre» nivån man kan iaktta reaktioner på det allmänna politiska skeendet, registrera de små förskjutningarna i partiets inriktning och upptäcka normativa resonemang till förmån för reformer som partiet tagit initiativet till. Den flexibilitet som här finns företrädd håller sig inom de gränser som tillåter att ideologin bevaras — om än inte i ursprungligt skick. Avsikten med den här skisserade distinktionen ligger givetvis inte uteslutande i att ideologin därmed görs åtkomlig hos partier som påstår sig klara sig utan en sådan. Helenius syftar också till en jämförelse mellan de olika planen i idéstrukturen för att på så sätt kartlägga överensstämmelsen mellan program och dagspolitiska argument. Dessutom: om förändringar som inneburit ett närmande mellan partierna inträffat på ett plan kan skillnader, som gör det berättigat att tala om två politiska block, ha bibehållits på ett annat plan.

Helenius beskriver sitt arbetes metodiska egenart genom att avgränsa det mot fyra andra tillvägagångssätt, som kännetecknas av att de mindre konsekvent eller inte alls utnyttjat material som faller under den latent ideologin. Avhandlingen är en jämförande kvalitativ idéanalys, där betoningen lagts på ideologiernas struktur, och problemet hur ideologierna påverkat den politiska utvecklingen kommer i skymundan. Författaren uppehåller sig på ett isolerat idéplan utan varje ambition att

tillgripa historiska orsaksförklaringar inför konstaterade förändringar i idéstrukturen: idéernas materiella grogrund ligger till största delen utanför synfältet. Ideologierna förbinds endast sporadiskt med ett konkret politiskt handlande för att läsaren skall få en uppfattning om i vilken mån och hur idéerna materialiseras politiskt. Hela intresset är koncentrerat till frågan om ett ideologiskt synsätt överhuvudtaget existerar och om det i så fall lever som ett normsystem eller som ett löst attitydmönster.

Textmaterialet delas vid granskningen upp på det sätt som själva metoden ger upphov till. Den manifesta partiideologin studeras med avseende på till vilken klass den är adresserad, vilket budskap den innehåller och i vilken anda den framförs. Jämförelsepunkterna är tiden kring 1920 då nya partiprogram tillkom som en naturlig konsekvens av brytningar inom den internationella arbetarrörelsen och tiden kring 1960 då de socialdemokratiska partierna företog programrevisioner. Karaktären hos de förändringar som under cirka 40 år skett på olika punkter på det manifesta planet skall här inte beröras mera ingående, men påfallande är den för alla undersökta partier gemensamma dragningen till humanistiska värden och formuleringar. Man vänder sig till »människan», ser »ett rikt mänskligt liv» som det yttersta målet för sin verksamhet och ansluter sig till traditionella, kulturella värden. De ord som leder tanken till allvarliga sociala motsättningar och radikalt ingripande lösningar har opererats bort: uppgiften som ställs kräver inte att det nuvarande samhällets rammar genombryts. Michels' hypotes kan varken avvisas eller accepteras på detta stadium av undersökningen, ty samtidigt som partierna upphört att rikta sig speciellt till en klass fortsätter de att lägga olika vikt vid de grundvärden — frihet och jämlikhet — runt vilka deras tänkande växer ut. Det kan sägas, att även om partierna vänder sig till grupper utanför sin ursprungliga sociala bas betyder inte det att de för att öka chanserna till politisk framgång med sig införlivar en samling taktiskt utspridda osammanhängande värden. Utvecklingen på ideologins två nivåer har varit helt olika. Samtidigt som partierna närmat sig varandra i ett antal grundläggande frågor, vilket återspeglar sig i den manifesta ideologin, har nya spänningar uppstått inom den latent ideologins sfär. Det framgår att först genom en analys av den latent ideologin blir det möjligt att vederlägga Michels' hypotes.

Helenius' analys inom ideologins två fält fungerar snarast som en ytlig åsiktsinventering, och vad gäller den latent ideologin anger han också att hans ambition inte sträckt sig längre än till en tangering av vissa problem som kontinuerligt tagit utrymme i partidebatten. Läsaren får en tämligen grov markering av var åsikterna skiljer sig, t.ex. beträffande omfattningen av den statliga ekonomiska planeringen. Slutsatsen av genomgången blir att den enighet som existerar mellan borgerlighet och socialdemokrati till stor del är skenbar. Trots att partiernas latent ideologi uppvisar gemensamma synpunkter och innehåller ett kortsiktigt perspektiv som står i nära kontakt med dagspolitiken bereder det inga svårigheter att se hur åsikterna fördelar sig enligt ett ideologiskt mönster på två block. De aktuella partierna avvisar ett omfattande förstatligande och prioriterar en stegrad välfärd inom blandekonomin ram. Likväl återstår breda marginaler för ideologiskt grundad oenighet, något som avslöjas när motiveringarna för en viss politik studeras. Förekomsten av ideologiska argument uppenbaras enligt författaren på ett

påtagligt sätt, när ytligt sett tekniska frågor visar sig innehålla en ideologisk dimension av strukturell karaktär. ATP-reformen ger ett exempel. Helenius hänvisar också bl.a. till debatten kring den svenska investeringsbanken som ett belägg för hur ideologin går i dagen. Synpunkten att det ideologiska momentet spelat en avgörande roll för ställningstaganden och debatt kring dessa och ett oändligt antal andra till synes små reformer är det svårt att resa några invändningar mot. Men bilden av partiideologin blir intressant endast om man går utöver den anspråkslösa målsättningen att konstatera om ideologin lever. Hur lever den? I den latenta ideologins form, svarar Helenius. Men detta är otillräckligt. Han försöker inte att konsekvent spåra, i vilken utsträckning synpunkter inom den latenta ideologin omsätts i praktisk politik. Ytterligare skärpa hade vunnits om författaren eftersträvat att utreda problemet, vilka intressen olika reformförslag tjänat och sedan resultatet av en sådan granskning belysa de ideologiska utsagorna på olika nivåer. Som Helenius formulerat sin uppgift faller detta utanför avhandlingens ram.

Samtidigt som gamla motsättningar tonats ner eller försvunnit har utvecklingen uppstått nya problem, som under sextioalet orsakat en ökning av den latenta ideologins omfattning och betydelse. Detta gör det berättigat att tala om dagens partiideologier som profilerade. Författaren vänder sig mot en slutsats som han uppenbarligen finner kunde ligga nära till hands för ett slappt tänkande när han framhåller, att tillväxten på den latenta nivån inte automatiskt måste medföra att ideologins betydelse avtar. I detta sammanhang pekar Helenius på den nya vänsterns internationella uppträdande under sextioalet. Frågan om denna vänster utövat något radikaliserande inflytande på socialdemokratien görs inte till föremål för något särskilt studium. I viss mån ger ju den nya vänstern påminnelser om gamla manifesta programpunkter — men sedan avhandlingen skrevs organiserar sig rörelsen allt mer på egen grund. När den nya vänstern och studentrörelsen omnämns aktualiseras ideologiska gränsdragningar av ett annat slag än dem författaren diskuterar.

Den latenta ideologin beskrivs som dynamisk och föränderlig, något som helt naturligt givit upphov till förskjutningar och brist på överensstämmelse mellan ideologins två nivåer. Klyftan manifest-latent återfinns hos alla partier beträffande u-landsstöd. (Författaren visar upp dessa glapp liksom andra likheter och olikheter mellan partierna på det ideologiska fältet i överskådlig schemaform; författaren försöker genomgående att sammanfatta sina resultat på sådant sätt, vilket är en avgjord förtjänst). För Helenius framstår partiideologin som en relativt oberoende variabel, som lever sitt eget liv men som därmed givetvis inte uppnår någon autonom status utan står i förbindelse med förändringar i den allmänna politiska situationen. I avhandlingen kan man finna två vägar på vilka förbindelse etableras utåt: partierna eftersträvar i allt högre grad³ att så säga demonstrativt grunda sina förslag på ideologiska resonemang, vilket betyder att värderingarna görs explicita; dessutom finns en stigande tendens att vilja omsätta dessa förslag i politisk handling, något som då kan sägas tjäna syftet att medvetandegöra anknytningen mellan teori och praktik. När författaren ger sin definition av själva begreppet »partiideologi» upplever han det dock som meningsfullt att uppfatta det politiska handlandet och ideologin som två separata variabler. Viljan att sammanföra dem riskerar att leda till förhastade slutsatser om ideologins död, när man inte upp-

täcker den ideologiska utan enbart den taktiska dimensionen i en åtgärd eller tanke. Ideologin äger således för författaren denna relativa självständighet — ett slags egenliv — men utövar samtidigt ett kontinuerligt inflytande över politiken parallellt med att den själv influeras av utomliggande faktorer i positiv (massmedia) och negativ (kompromissandan) riktning. Beträffande klasstrukturens inverkan har författaren inget säkert svar och det skulle föra allt för långt att här kommentera denna centrala faktor. Den levande latent ideologin skildras inte som en uppsättning historiskt förankrade normer utan snarare som ett löst värderingsmönster, vilket avspeglar sig hos dem som omfattar ideologin såsom en benägenhet eller böjelse för ett visserligen urskiljbart men därför inte fixerat betraktelsesätt. Som en konsekvens av en sådan ideologidefinition uppmanar Helenius dem som studerar partiideologier att snarare söka efter det mönster som bestämmer partiernas agerande som helhet än att koncentrera sig på åsikterna i enskilda frågor. Ett sådant råd blir helt naturligt mot bakgrund av en analys, där partiideologierna lever i den latent ideologins form och där framstår som »en föränderlig arbetshypotes», växlande mellan skendöd och profilering. Men samtidigt visar ju de gjorda programrevisionerna att den manifesta nivån inte upphört att intressera partierna. Om sedan dessa revisioner tenderar att ge den manifesta ideologin en mera bindande karaktär genom att ramarna för den latent ideologins föränderlighet blir snävare berörs knappast av författaren. Inte heller diskuteras om man kan förvänta sig att tillväxten av den latent ideologin kommer att få en profilering också av den manifesta ideologin som följd, kanske som en konsekvens av ett generationsskifte med kraftig ideologisk prägel inom partierna. Författaren endast antyder att relationerna mellan de två nivåerna kan uppfattas så att det latent efter en viss tid förvandlas till manifest, kodifieras på ett principiellt plan. Om den kvantitativa tillväxten på ett latent plan i ett tidsperspektiv, bl.a. under trycket av u-landsproblematiken, rymmer möjligheter till ett kvalitativt överslag, en reell utveckling av ideologin, kommer Helenius inte in på.

Det fruktbara i indelningen manifest-latent kan ifrågasättas. Något mera grundligt resonemang skall inte föras här på den punkten, endast några anmärkningar skall göras. Det grepp som innebär att intresset inriktas på tal, pamfletter o.dyl. verkar i viss mån ge sig självt: att grunda ett omdöme om ideologiernas livskraft uteslutande på den manifesta ideologin vore en orimlighet. Själva ordet »latent» vore mera adekvat använt om författaren mera eftertryckligt ville hävda att det latent genomgående förvandlas till manifest. Det ideologiska innehåll som finns på den »lägre» nivån är knappast latent i ordets egentliga mening utan fungerar som den påverkande faktorn eftersom den »högre» nivåns kontakt med politiken är obetydlig. Helenius' uppdelning tjänar primärt syftet att samtidigt som de stränga kraven på ideologin uppges kunna påvisa ideologiernas tilltagande livskraft. Det bör understrykas att det ligger någonting djupt felaktigt, bottnande i historisk omedvetenhet, i tendensen att betrakta en önskan om en radikal samhällsömdaning som mera ideologisk än ett mer eller mindre förtäckt försvar för status quo och att därför i det senare fallet förväxla ointresse för ideologi med ideologidöd. Författaren kan inte direkt anklagas för att falla offer för denna felsyn — han dokumenterar att högerpartier även om de önskar förneka det också vägleds av ideologiska föreställningar — men han visar inte att han förstått vilken ideologisk

funktion ett borgerligt partis tal om att det endast handlar pragmatiskt har.

De begränsningar som karakteriserar avhandlingen gör att den inte har utrymme att beröra problemet varför ideologierna upplever en renässans. Detta är det verkligt centrala problemet. Att ideologierna lever börjar framstå som något helt odiskutabelt. Tanken har svårt att föreställa sig det tillstånd där de inte fyller någon funktion.

Erik Furumark

LAURI KRISTIAN RELANDER: *Presidentin päiväkirja* (En presidents dagbok) I—II. Helsingfors: Weilin & Göös, 1967 och 1968.*

För den som i likhet med författaren till dessa rader räknar sig till den Brusewitzska skolan inom statskunskapen ter sig president Relanders dagbok som den ideala typen av källmaterial. Här har vi en person i händelsernas absoluta centrum, som inte bara vid varje viktigare tilldragelse utan praktiskt taget efter varje samtal han fört i politiska frågor sätter sig ned vid sin skrivmaskin för att redogöra för vad som passerat. Av relativt sett mindre betydelse är den stora massan kommentarer till dagshändelserna — i den mån de inte belyser Relanders eget handlande — och de rikligt inströdda omdömena om de agerande på den politiska scenen, hur intressanta inte minst dessa senare än i och för sig är.

Relanders mening var att lägga anteckningarna till grund för memoarer (omfattande, förmodar jag, de sex år, 1925—1931, han innehade statschefens ämbete). Endast en bråkdel av dessa intentioner kunde förverkligas; hans skrev en framställning av sitt val till president och sina första åtgärder som statsöverhuvud. Dessa minnen har infogats i det nu utgivna dagboksverket på sådant sätt, att omkring fyrtio sidor i verkets början bildar en sammanhängande framställning, hopfogad i första hand av minnena, men till någon del också av brottstycken ur de ursprungliga anteckningarna. Jag förstår att utgivaren, professor Eino Jutikkala, härmed velat ge en tribut åt Relanders minne och ge läsaren en föreställning om hur Relander själv hade tänkt sig annotationernas användning. Ur rent vetenskaplig synpunkt hade en konsekvent publicering av anteckningarna i stället för memoarutkastet varit att föredra.

Det bör tilläggas att dagboksverket inte heller i övrigt representerar en fullständig utgåva av anteckningarna. Den beskärning som skett har dock varit en nödvändighet; också i sin nu utgivna form omfattar arbetet drygt 1.100 trycksidor! Vad som skall lämnas bort har blivit en ganska kinkig omdömesfråga. Det har krävts en historiker av professor Jutikkalas kapacitet för att handlägga den på ett — som det förefaller — tillfredsställande sätt. När det varit fråga om kommentarer till debattinlägg i riksdagen eller partikonklaverna, tidningsskriverier, diplomatrapporter m.m. har gallningen varit särskilt sträng, men utgivaren har försökt se till att — såsom han uttrycker saken — »dagbokens politiska färg bevarats oförändrad». Också anteckningar om händelseförlopp har i vissa fall utelämnats eller, när det

* Recensionen har tillkommit på förslag av och med ekonomiskt stöd från Nordiska kulturkommissionens expertkommitté för översättning av finsk facklitteratur till svenska.

är fråga om upprepningar, förkortats. Kriteriet har å ena sidan varit deras politiska betydelsefullhet, å andra sidan i vad mån dagboksskrivarens politiska åsikter framträder i samband med dem. Hur stor anledning vi än har att lita på utgivarens omdöme, innebär detta att en forskare som vill använda dagboken som en huvudkälla knappast kan undgå att ta del av själva de ursprungliga anteckningarna, i den mån dessa blir tillgängliga för forskningen.

Såsom professor Jutikkala påpekar, avviker den publicerade texten också i så måtto från principerna för en vetenskaplig utgivning av källmaterial, att det med tanke på en vidare läsekrets tett sig nödvändigt att korrigera språkdräkten i de snabbt nedkastade, konceptartade anteckningarna. Från synpunkten av dagbokens användbarhet är härom knappast något att säga.

Man är frestad att ställa frågan hur Relander själv skulle ha reagerat inför tanken på dagbokens publicering. Den är nämligen oförblommerat öppenjärtig, den blottar på gott och ont hans innersta människa, i varje fall i den utsträckning denna var en »homo politicus». Har Relanders reputation vunnit eller förlorat på det blottläggande som skett? Övervägande vunnit, skulle jag tro. Den något diffusa bilden av en välmenande, men svag statschef har ersatts med en nyanserad bild, som på inte oväsentliga punkter är betydligt mera respektingivande. Om vi bortser från felbedömningar under Lappotiden och från en viss överoptimism på det utrikespolitiska planet, var hans ståndpunktstaganden mestadels välmotiverade och balanserade, hans politiska instinkt var klarare och bättre utvecklad än hos många som i eftervärldens ögon tett sig som politiker av större format. Han lyckades i flera fall hindra obetänkta åtgärder. Han utnyttjade i en utsträckning som hittills ingalunda ingått i det allmänna medvetandet de möjligheter till självständig aktivitet som i Finland yppar sig för statsöverhuvudet.

Å andra sidan är det med denna aktivitet som vissa negativa inslag i bilden är förbundna. »Relander var besvärligare att ha att göra med än Ståhlberg», framhöll svenska riksdagsgruppens mångårige ordförande Ragnar Furuholm, när jag i mitten av trettioalet intervjuade honom i samband med arbetet på min doktorsavhandling om parlamentarismen i Finland. Vad han menade var, att Ståhlberg — slutet och fast som människa — inskränkte sina ingripanden till viktiga ting där hans auktoritet och överlägsna personlighet gjorde sig gällande, medan han i övrigt iakttog en återhållsamhet som mera gick i stil med den parlamentariska statschefens traditionella roll. Denna återhållsamhet saknades hos hans efterföljare, och resultatet blev i en del sammanhang irritation snarare än respekt.¹ Furuholms karakteristik får — synes det mig — en hel del stöd i dagboken, som visar en statschef som i tid och otid »blandar sig i» ministrarnas och andra ledande politikers förehavanden. Den visar också en ganska misstänksam människa, som ständigt — än med rätt, än med orätt — annoterar tecken på att den eller den motarbetar honom eller är illasinnad. Detta motvägs dock av att han inte sällan nyanserar och ibland t.o.m. helt återtar tidigare gjorda beskyllningar — Relander var utan

¹ I memoarutkastet karakteriserar Relander själv olikheten mellan honom och Ståhlberg med orden: »Vi var nog till hela vårt väsen varandras motsatser, han — åtminstone i mina ögon — en det kalla förståndets man, jag åter en öppen känslomänniska...»

tvivel en mycket *ärlig* man. Det bör kanske tilläggas, att han utåt alltid gjorde intryck av en vänlig och tillgänglig man.

De speciella partiförhållandena i Finland har gett presidenten ett visst spelrum vid regeringsbildningen, visserligen mycket varierande från kris till kris. I varje fall har de ofta förvirrade och svåröverskådliga situationerna gett statsöverhuvudet fullgod anledning att känna sig ha en funktion att fylla i dessa sammanhang. Relanders verksamma läggning medförde för hans vidkommande en intensiv aktivitet så snart regeringsfrågan blev aktuell. Betecknande är hans redogörelse för tillkomsten av Sunilas första ministär senhösten 1927, en minoritetsregering med enbart agrarförbundet som parlamentarisk bas. Tanners socialdemokratiska regering hade fallit den 9 december. Ännu samma dag rådgjorde presidenten med gruppledarna. Efter midnatt kallade han Sunila till sig, och under nattens timmar satt sedan dessa två och komponerade en ministerlista, avsedd att under samma tak föra ihop agrarförbundets sinsemellan tvistande »småhövdingar», såsom Relander uttrycker sig, jämte några partiobundna fackministrar. Något officiellt uppdrag hade Sunila då ännu ej fått. Under de följande förhandlingarna hävdade Relander med stor bestämdhet presidentens rätt att utse statsminister, han tog också personlig kontakt med enskilda ministerkandidater, och han gjorde med en viss framgång sina synpunkter gällande i fråga om programpunkterna. Slutresultatet blev en regering enligt hans och Sunilas ritningar, låt vara med delvis annorlunda personsammansättning. Han hade härom med fog kunnat säga *pars magna fui*. Det kan tilläggas, att hans motivering för en minoritetsregering visade något av statsmannablick. Han accepterade nämligen den avgående statsministern Tanners resonemang, att alternativet borgerlig samling skulle omintetgöra den pacificerande inverkan som den socialdemokratiska regeringen — bildad blott åtta år efter inbördeskriget — haft på stämningen bland arbetarna.

Till Relanders syn på statschefens rättigheter vid regeringsbildningen hörde, som vi sett, att han fann sig oförhindrad att hävda sina synpunkter också i programfrågor. I det sammanhang som ovan beskrivits märktes detta inte utåt. Så mycket mera hade detta skett vid den första regeringsbildning Relander haft att ta befattning med, den som 1925 resulterat i bildandet av Tulenheimos ministär. Han delgav då gruppledarna sin åsikt om vilka konkreta programpunkter som särskilt borde beaktas vid den nya regeringens bildande. Förfarandet väckte kritik och betecknades som parlamentariskt inkorrekt. Inte minst på framstegspartihåll, där bitterheten över att Relander slagit ut Ryti var mycket stor, grep man med iver detta tillfälle att mästra honom. Han saknade dock inte försvarare, som menade att presidenten inte borde anses berövad »rätten att uttala förhoppningen om vissa riktlinjers följande i statslivet» (Hufvudstadsbladet), en ståndpunkt som också Relander tycks ha funnit självklar. Från strängt parlamentarisk synpunkt var denna argumentering knappast hållbar; Relanders handlingssätt bör snarare ses mot bakgrunden av den författningsdualism, som i Finland möjliggjorde en i »amerikansk» riktning modifierad form av parlamentariskt styrelsesätt.²

² Jfr om den diskussion Relanders förfarande väckte min avhandling »Parlamentarismens tillämpning i Finland 1919—1926». (1937), s. 265 f.

Hur starkt Relander höll på en »dualistisk» tolkning av parlamentarismen i Finlands statsförfattning framgår kanske bäst av hans — här tidigare antydda — hävdande i olika sammanhang av statsöverhuvudets valfrihet i fråga om statsministerns person. »Valet av statsminister hör», skriver han i memoarutkastet, »till republikens presidents viktigaste och ansvarsfullaste uppgifter. När han utför detta åliggande, bör han handla så självständigt som möjligt, ingen påtryckning utifrån bör här få komma i fråga.» Relander gjorde knappast klart för sig, att endast de rådande förhållandena i Finland — mångpartisystemet i förening med avsaknaden av obestridda partiledare — överhuvud gjorde det möjligt att i viss utsträckning tillämpa detta betraktelsesätt i praktiken.

På en punkt ger dagboken ett nästan sensationellt besked, när det är fråga om självständig aktivitet från statsöverhuvudets sida under denna presidentperiod. Jag åsyftar de avslöjanden som görs beträffande bakgrunden till 1929 års riksdagsupplösning. Medan Ståhlbergs upplösning av riksdagen år 1924 framstätt — utan tvivel med rätta — som det stora, för att inte säga allt överskuggande exemplet på självständig presidentaktivitet under 1920-talet, har man haft en benägenhet att se 1929 års upplösning som en typisk på ministärens initiativ tillkommen »vädjan till folket». Det framgår nu av dagboken, att Relander snarast var *primus motor*, medan åtskillig oenighet och tveksamhet rådde inom ministären. Han drevs därvid av en önskan att undvika den tillspetsade situation med risk för allmän tjänstemannastrejk som hotade uppstå, om upplösning inte skedde, men också av en önskan att »rensa luften» i ett läge där partiernas taktiska lurpassande på varandra tagit former som i vida kretsars ögon tycktes kompromettera hela den parlamentariska demokratin i Finland. Den 20 mars 1929 antecknar han om en rådspläggning, som på hans initiativ hölls mellan honom själv, statsminister Mantere och tre andra regeringsledamöter och som gällde den aktuella stridsfrågan, tjänstemannalönerna:

»Vidare meddelade jag, att om det ser ut att gå så att taktikspelet blir avgörande i riksdagen i så här viktiga frågor, så är jag beredd att upplösa riksdagen, inte med den avsikten att jag skulle önska efterhöra folkets åsikt i frågan om tjänstemannalönerna, utan helt enkelt därför, att ett dylikt spel i riksdagen är synnerligen farligt för riksdagen själv och för hela samhället. Sakligt är majoriteten i riksdagen för en positiv lösning av tjänstemännens lönefråga, men av taktiska skäl hotar saken att ohjälpligt driva på grund.»

Ur ministärens synpunkt avlöpte nyvalen illa, men Relander fick åtminstone så tillvida rätt att hotet om tjänstemannastrejk med dess svårförutsebara följder faktiskt avvärjdes som en följd av upplösningen. Det kan antagligen också sägas, att det i hans bekymmer för riksdagspartiernas benägenhet att »overdo» det parlamentariska taktikspelet låg en riktig instinkt för vad som vid denna tid hade resonans, resp. saknade sådan, inom en vidsträckt opinion utanför riksdagen — när Lapporörelsen kort efteråt satte in, hade den nog delvis riksdagens minskade prestige att tacka för sina initialframgångar.

I det föregående har framgått, att Relander förhöll sig förståelsefullt till experimentet med en socialdemokratisk minoritetsregering 1926—1927 (för vilket förut-sättningar skapats genom partikongressens ändrade hållning till »ministersocialismen»). »Huru skulle jag utan att vara partisk kunna *a priori* motsätta mig en

sådan socialdemokratisk regering och på den ställa andra krav än på andra hittillsvarande regeringar?» antecknar han den 8 december 1926. »Saken vore en annan, om jag vore medveten om att socialdemokraterna med sitt regeringsinträde bara bedreve ett politiskt spegelfäkeri, men åtminstone mina hittillsvarande diskussioner med Tanner ger inte det minsta stöd åt detta antagande, tvärtom.» Av ett särskilt intresse är i detta sammanhang en anteckning från följande dag om ett besök av förre riksföreståndaren Svinhufvud. »Vi samtalade länge om det nuvarande politiska läget, och han var fullständigt ense med mig om att socialdemokraterna borde ges tillfälle att försöka bilda en regering efter rent socialdemokratiska linjer.» Det bör kanske erinras om att Svinhufvud tio år senare som statsöverhuvud skulle inta en negativ hållning till socialdemokratisk medverkan i regeringen under de förhållanden som då rådde — ett ställningstagande som gav frågan om presidentens position i Finlands statsliv en tillspetsad aktualitet och som hade påtagliga återverkningar vid presidentvalet 1937.

Trots Relanders välvilliga hållning till Tanners regering framgår det av dagboken, att en kris — som också den hade ställt författningsdualismen i Finland i blyxtbelysning — var snubblande nära att uppstå sommaren 1927. Det gällde den mest ömtåliga frågan i Finlands politiska liv, den som alltså representerade en klar vattendelare mellan de borgerliga och den socialistiska vänstern, nämligen skyddskårsfrågan. Relander lät i bestämda ordalag Tanner veta, att han inte kunde acceptera en budgetproposition, där skyddskårsanslagen strukits.³ »En socialdemokratisk regering skulle direkt begå självmord, om den toge upp ett anslag för skyddskåren i propositionen», underströk Tanner. »En konflikt mellan president och regering kan ej då undvikas», svarade Relander. Tanner räddade situationen genom en taktisk fint, som enligt vad Relander bestämt hävdar iscensattes utan dennes vetskap. Tanner skyndade sig nämligen att såsom presidentens ställföreträdare avlåta propositionen innan Relander efter en sjukdom hunnit återinträda i ämbetsutövning, fastän den senare uttryckt en önskan att få närvara när frågan slutligt handlades! Mellan råderna kan man kanske i dagboken utläsa en viss lättnad över att det gick på detta sätt (skyddskårsanslaget skulle ju under alla förhållanden återinföras av den borgerliga riksdagsmajoriteten), och det utpräglat goda personliga förhållandet mellan Relander och Tanner rubbades trots allt inte.⁴ »Det finns få så kloka män i republiken som Tanner», lyder en reflexion i dagboken efter den socialdemokratiska ministärens fall.

Presidenterna i Finland har traditionellt haft ett betydande inflytande på utrikespolitikens gestaltning. Detta framträder särskilt markant från Rytis presidenttid framåt, men gäller nog också i fråga om tjugo- och trettio-talen. Det är belysande,

³ Relander använder ordet »godkänna» (hyväksyä). Huruvida den utväg ur dilemmat tilläventyrs föresvävade honom som Mannerheim i ett annat sammanhang tillgripit åtta år tidigare, nämligen att avlåta proposition men göra en diktamen till statsrådsprotokollet, undandrar sig mitt bedömande.

⁴ Belysande härför — liksom för en ofta omvittnad omedelbarhet i Relanders väsen — är det av personlig vänskap präglade brev, som återges i Väinö Tanner, Kahden maailmansodan välissä (1966), s. 103.

att utrikespolitiska kommentarer och reflexioner ofta återkommer i Relanders dagbok. I det inledande memoarutkastet finns en karakteristik av utrikespolitiken under tjugotalets förra hälft, som antagligen ganska väl belyser hans syn på utgångsläget när han tillträdde presidentposten. I samband med Warschauförhandlingarna 1922 hade det klart framgått, konstaterar han, att ett mot Ryssland riktat finländskt-baltiskt-polskt försvarsförbund samtidigt hade fått en udd riktad mot Tyskland. Hade den finländska politik som eftersträvade ett sådant förbund — den s.k. baltiska linjen — fortgått ännu någon tid, hade man hamnat under polskt förmynderskap. Den successiva reträtten från denna linje under åren 1922—1924 finner Relander riktig. Å andra sidan befann sig Finland 1924 i en mera isolerad ställning än någonsin förut. Bitterheten i baltstaterna och Polen var stor, och politiskt fanns ej just någon förbindelse med Skandinavien. Denna vågdal hade dock den fördelen, fastslår Relander, att ett realistiskt betraktelsesätt begynte vinna fotfäste; utrikespolitiken kunde inte bygga på inbillningar och chimärer.

Hur ville då Relander själv gestalta en »realistisk» utrikespolitik för Finlands vidkommande? I oktober 1925 skriver han i dagboken, att Finland borde sträva till medlemskap i en sammanslutning av stater, som förenades av gemensamma intressen och hade goda förbindelser med England, men också med Tyskland. »Också Tyskland, emedan det ökar möjligheterna till fred med Ryssland.» »Vilken är då denna sammanslutning av stater? Den är enligt min åsikt: Litauen, Lettland, Estland, Finland, Sverige, Norge och Danmark.» Vid denna tidpunkt, tre år efter Rapallo, vittnade reflexionen om Tysklands betydelse för Rysslandspolitiken onekligen om realism, medan idén om ett sammanförande av baltstaterna och Skandinavien väl får betecknas som utslag av ett typiskt finländskt önsketänkande vid denna tid. Tanken var emellertid en hörnsten i Relanders utrikespolitiska syn. Vad han antecknar den 13 oktober 1925, sedan Sveriges nyutnämnda sändebud Hamilton överlämnat sina kreditivbrev, förtjänar därför återges:

»Vid detta tillfälle hade vi i utrikesministerns⁵ närvaro vid sidan av de officiella talen ett långt samtal om utrikespolitiska frågor. Jag berättade öppet för H. vad jag tänker om dessa ting. Särskilt betonade jag nödvändigheten att genom förståelsefull hållning till Estland, Lettland och Litauen försöka draga dessa stater närmare norrut och lösgöra dem från polackernas opålitliga och slaviska omfamning. Jag påpekade hur nödvändigt det är att försöka få till stånd ett gott samarbete mellan östersjöstaterna, och hur också Sveriges intressen krävde, att de nämnda baltiska unga republikerna också i fortsättningen bevarar sin självständighet.»

Relander ville på denna punkt inte uppge hoppet. Belysande var ett meningsutbyte som han dagen efter samtalet med Hamilton hade med dåvarande sändebudet i Reval Rudolf Holsti, som under sin utrikesministertid hade personifierat strävandena till ett randstatsförbund inkluderande Polen. Relander upprepade sin varning för Polens opålitlighet; polackerna var beredda till samarbete med Estland och Lettland endast så länge det gagnade deras intressen. Ju snabbare de små randstaterna kunde orientera sig åt det skandinaviska hållet, desto bättre för dem. Holsti invände, att de skandinaviska länderna inte önskade nära relationer till

⁵ K. G. Idman.

randstaterna. »Till detta svarade jag, att saken kanske nu förhöll sig så, men att det kommer en tid, då betydelsen av ett sådant närmande inses på bägge hållen.» Någon månad senare återkom han till temat i samtal med en utrikespolitiskt väl-informerad riksdagsman (Armas Saastamoinen), som tycks ha uttryckt en viss tveksamhet både i fråga om Skandinavians hållning och stormaktsattityderna. Men Relander var optimistisk. »Tyskland stöder detta projekt för att Polen inte är med, och vad England beträffar stöder det allt som försvagar Ryssland vid Östersjön.» De skandinaviska Jänderna skulle småningom komma på bättre tankar. »Min plan är inte tänkt att förverkligas i en handvändning.»

Mot bakgrunden av det sagda är det väl förstäeligt, att Relander förhöll sig mycket sympatiskt till den tanke på ett »Nordens Locarno», avseende just ett politiskt samarbete mellan Östersjöländerna och Skandinavien, som Rafael Erich — vid denna tidpunkt ordförande i Finlands NF-delegation — senhösten 1925 framförde i en tidningsintervju. Den diskussion som uppstod om Erichs idé kom delvis att kretsa kring frågan om Rysslands hållning. På socialdemokratiskt håll betonades vikten av Rysslands medverkan. I sina dagbokskommentarer understryker Relander att Rysslands inträde var ett mål att sträva till, men att det inte utgjorde en nödvändig förutsättning för att man skred till verket. »Lika säkert som man kan räkna med att Ryssland i det långa loppet tvingas ansluta sig till Folkförbundet, emedan det inte kan undvara de fördelar förbundet erbjuder sina medlemmar — fördelar som blir desto större, ju flera stater som ansluter sig — lika säkert kan man räkna med att Ryssland i längden kommer att finna det förenligt med sina intressen att komma med i ett 'nordiskt Locarno', när de övriga Östersjöstaterna har anslutit sig.»

Överhuvud lär man kunna karakterisera Relanders attityd i Rysslandsfrågan under denna tid så, att han var reserverad; men inte ovillig att ta fasta på nya uppslag. Han var intresserad av det förslag om ett nonaggressionsavtal som från ryskt håll framfördes 1926, men fann i likhet med den parlamentariska regeringen att det borde förknippas med ett skiljedomsavtal, en av de frågor på vilka förhandlingarna sedermera strandade. (Ryssarna motsatte sig detta, antecknar Relander, med argumentet »att de inte kan få neutrala domare, eftersom hela världen är mot dem»). Det förtjänar noteras, att ryssarna i samband med dessa kontakter gjorde klara antydningar om att ett obetingat respekterande av oavhängigheten låg mera i linje med de ryska intressena när det gällde Finland än i fråga om baltstaterna.

Av verklig betydelse på längre sikt blev det arbete Relander utförde i syfte att tina upp de relationer till Sverige som sedan Ålandskonflikten varit tämligen frusna (en nedfrysning som Hederstierna-affären accentuerat). För ett nutida betraktelsesätt kan det te sig ovidkommande att i detta sammanhang hänvisa till något så banalt som statsbesök. Ett faktum är emellertid, att den psykologiska betydelsen av det svenska statsbesöket i Finland sommaren 1925, som var en omedelbar följd av Relanders motsvarande besök i Stockholm kort förut, knappast kan överskattas. (Själv har jag ett livligt minne av den historiskt betingade känslolvåg som gick genom det finländska samhället — inte bara dess ytskikt — i samband med den svenska monarkens besök.) Graden av den kyla som under de föregående åren bredd ut sig i Finland, när det gällde attityderna till Sverige, illustreras kanske

bäst av att Relanders beslut att resa västerut ingalunda mottogs med enhälligt gillande. Två så framträdande medlemmar av regeringen som Kallio och Sunila avrådde från besöket.

Det rådde ett visst samband mellan Relanders utjämningssträvanden när det gällde förhållandet till Sverige och hans hållning till finlandssvenskarna. Visserligen var hans försonliga och välvilliga attityd till mindretalsbefolkningen i grunddragen betingad av andra faktorer, men hänsynen till den skadeverkan »äktfinsketen» hade i fråga om relationerna västerut bidrog till att accentuera hans ovilja mot denna rörelse. Samtidigt såg han i förbättrade relationer till Sverige ett medel att minska spänningen mellan språkgrupperna i Finland. Ju starkare den äktfinska rörelsen marscherade framåt — inte minst inom det parti Relander själv utgått från, agrarförbundet, där den gamle partihövdingen Santeri Alkio starkt tycks ha underblåst opinionerna⁹ — desto svårare blev Relanders ställning, och hans ofta markerade förståelse för finlandssvenska strävanden var, vid sidan av andra faktorer, en omständighet som låg honom i fatet när hans forna partikamrater hösten 1930 hade att ta ställning till vem de skulle föra fram som presidentkandidat.

På finlandssvenskt håll var man bristfälligt informerad om vad Relander kunnat utträtta i dessa frågor och fattade nödtvungna eftergifter som svaghet. På ett nästan bisarrt sätt visade sig detta 1928 i samband med tillkomsten av en förordning, som i vissa avseenden försvagade den svenska skol(över)styrelseavdelningens ställning. Förhållandet mellan presidenten och den då sittande ministären (under Sunilas ledning) spändes till bristningsgränsen. Slutresultatet blev en kompromisslösning, som ur finlandssvensk synpunkt i varje fall var påtagligt bättre än vad som ursprungligen planerats. Bitterheten på svenskt håll tog sig emellertid uttryck i en kritik mot Relander, som i något fall t.o.m. i offentligheten fick en hätsk karaktär. Och vid presidentmottagningen på självständighetsdagen uteblev större delen av de svenska riksdagsmännen!

I en viss relation till Relanders politik vis à vis Sverige bör man också ställa hans strävan att undvika en skärpning av förhållandet till ålänningarna — eller, som han uttrycker det i dagboken, »sluta fred i Ålandsfrågan». Detta fick en särskild aktualitet genast i början av hans presidentperiod, när en av riksdagen antagen lag om ålänningarnas skyldighet att tjänstgöra vid lots- och fyrinrättningen (i stället för värnplikt) skulle underställas presidentens stadfästelse. Det rådde stark opposition emot den från åländskt håll, och Relander beslöt inbegära högsta domstolens utlåtande. Då detta gick i negativ riktning, blev följden stadfästelsevägran (en ståndpunkt som också statsrådet omfattade). Beslutet om hänvändningen till högsta domstolen väckte åtskilligt missnöje i kretsar där en antiåländsk stämning fortlevde. Det bleve hädanefter svårt, framhöll två karelska riksdagsmän för Relander, att försvara honom mot beskyllningen för bristande finskhet! Men han värjde sig med stor bestämdhet. »Ålandsfrågan är en av de frågor, av vars skötsel utlänningarna gör sina slutsatser om vårt folks politiska mognad.»

⁹ Relander återger i februari 1926 ett yttrande av Kallio: »Vår grupp är liksom förvildad i den här språkfrågan, på dess ståndpunkt har Alkios besök här och det tal han höll i gruppen i hög grad inverkat. Alkio betonade uttryckligen nödvändigheten av att i språkfrågan uppträda kraftigt och aggressivt, emedan detta på visst sätt är den enda trumf agrarförbundet har på hand vid de kommande valen.»

Ett oblikt öde gjorde att slutet av Relanders presidenttid sammanföll med Lapporörelsens flodvåg. Jag skall inte här dröja vid de många intressanta detaljer dagboken innehåller från denna tid, endast beröra Relanders förhållande till denna plötsliga konvulsion i finländskt samhällsliv.

I dagboken (och en till denna fogad promemoria om Lapporörelsen) reagerar han starkt emot Lappomännens olagligheter och mot de högerkretsar som försvarade dessa olagligheter. »På sådan grund kan intet bestående byggas.» Man må ha hur mycket rå kraft bakom sig som helst, utan moraliskt oklanderliga verksamhetsformer kan inga förbättringar åstadkommas. Samtidigt vill han emellertid göra skillnad mellan rörelsens egentliga syfte och dess urartning under inflytande av en aktivistisk ledning. Den syftade till — skriver han — ett tillfrisknande i samhällslivet, en neddämpning av det partipolitiska taktikspelet och en förstärkning av regeringsmaktens auktoritet. Ännu efter övergreppet mot Ståhlberg gör han denna distinktion. Han hoppas att »denna hemska handling skall öppna medborgarnas ögon för vad som är gott och vad som är ont i folkrörelsen».

Detta åtskiljande av kärna och urartning karakteriserade också efterträdaren Svinhufvuds ståndpunkt. Vi förstår varför Relander — sedan han till slut resignerat i fråga om sina egna möjligheter till återval — efter Svinhufvuds val till president den 16 februari 1931 antecknar i dagboken: »Fäderneslandets sak blev räddad.»

När två riksdagsmän ur agrarförbundet, som Relander litade på, vid en förtrolig överläggning med honom i november 1930 redogjorde för de skäl varför opinionerna i partiet gick emot hans återuppställande som presidentkandidat och till förmån för Kallio, var ett av de anförda skälen, att Kallio hade en resolutare hållning till lappomännen och antogs bättre kunna hålla tillbaka ytterlighetselementen.⁷ Överhuvud torde det ha varit en ganska utbredd uppfattning både bland Lapporörelsens motståndare och bland dess sympatisörer, att det krängande statskeppet krävde en fastare hand vid rodret (också detta ett betecknande exempel på hur föga man i Finland har varit inställd på att i presidenten se en i traditionell mening parlamentarisk statschef). Hade man seglat på lugnare vatten är det väl tänkbart att Relanders insats i finländskt statsliv blivit mera än — relativt sett — en episod.

Sven Lindman

⁷ I rättvisans namn bör kanske påpekas, att Relander vid tiden för det s.k. Mäntsäläupproret vintern 1932 yrkade på snabba, kraftiga åtgärder. I ett av sina memoarverk berättar Tanner härom: »Förre presidenten Lauri Relander ringde . . . För att på visst sätt försvara sitt eget tidigare förfarande sade han, att sommaren 1930 var en svår tid och att det inte då var möjligt att gripa till motåtgärder. Nu däremot var det lätt att låta det gå till strid. Enligt hans mening borde man gå resolut fram emot upproret.» Se Tanner, a.a. s. 136.

Genmäle till Björn Molin

Björn Molins recension¹ av min avhandling »Party Strategies in a Multiparty System»² innehåller vissa karakteristiker och resonemang, som förefaller mig dis-

¹ Statsvetenskaplig Tidskrift 1969, häfte 1, ss. 145—153. Cit. (M).

² Studentlitteratur, Lund 1968. Cit. (PS).

kutabla och som jag därför gärna vill bemöta. Inledningsvis skall en del anmärkningar av formell karaktär kortfattat kommenteras, men tonvikten i den följande texten läggs sedan vid de tre huvudinvändningarna i Molins recension, avseende 1) relationen mellan olika grundmål för partierna (fr.a. vilken position »partisammanhållning» kan anses ha), 2) förhållandet mellan mål-medel-analys och systemanalys av eastonsk typ, och 3) användningen av propagandabegreppet.

Formella anmärkningar

Molin efterlyser en samlad redovisning i avhandlingen av dess relation till annan litteratur på området (M 146). I och för sig kan detta tyckas vara ett rimligt krav, men dess uppfyllande skulle i föreliggande fall varit utomordentligt utrymmeskrävande, om en sådan redovisning inte begränsades till kortfattade notiser; dylika har jag emellertid ansett vara överflödiga, med hänsyn till att avhandlingen innehåller mellan 500 och 600 hänvisningar till annan litteratur, redovisade i ett författarindex.³

Fotnoternas utformning följer gängse regler. Ifall en direkt referens ges, innebär detta att en term (en hypotes, ett resonemang, etc.) används på samma sätt av mig som i den text till vilken referensen sker, och/eller att min framställning bygger på eller stöds av ifrågavarande text. Inleds en fotnot med »Cf.», innebär detta att något slags skillnad föreligger,⁴ och/eller att fotnoten endast hänvisar till en text, som kan antas vara av intresse för läsaren att konsultera i sammanhanget. Detta har varit huvudregeln, men det finns säkert exempel på inkonsekvenser.

³ I den andra upplagan, som utkommer våren 1970, har också införts ett sakregister. Någon entydig praxis finns knappast vid utformningen av svenska doktorsavhandlingar vad gäller klarläggandet av relationerna till tidigare forskning. Som exempel kan framhållas, att det teoretiskt orienterade avsnittet i Molins egen doktorsavhandling (Tjänstepensionsfrågan. En studie i svensk partipolitik. Akademiförlaget, Göteborg 1965, s. 141 f) innehåller summa tre hänvisningar till tre böcker — varvid till yttermera visso två av dem redovisar kritik mot den tredje, nämligen Downs' *An Economic Theory of Democracy* (klassikern på området, den bok, som varit den främsta inspirationskällan för såväl Molin som för mig).

⁴ Tag som exempel på detta not 31, PS 113: »Cf. Mitchell 1962:281, Molin 141 ff.» avseende begreppet *politicization*. Min användning av begreppet avviker från Mitchells och överensstämmer delvis men inte helt med Molins. Enligt honom är det centrala kriteriet på en frågas politisering, att den »är ett element i partiernas propaganda och av partierna antas ha effekt på opinionen inom valmanskåren». Jag instämmer i detta när det gäller väljararenan men använder till skillnad från honom också begreppen »parliamentary politicization» resp. »internal politicization». Enligt min framställning leder parlamentarisk resp. intern politisering inte nödvändigtvis till en politisering på väljararenan.

⁵ Molin skriver: »... författaren använder heller inte termen definition utan talar om 'means', 'implies', 'denotes' och 'is characterized by'» (M 146). Mig veterligt är »means» och »denotes» fullt godtagna termer i en definition, medan däremot de båda övriga termerna kan kritiserars för att vara alltför vaga.

Molin ställer följande krav på definitioner »i avhandlingar av det här slaget»: *att de skall införas första gången ett begrepp används, att de så långt möjligt skall utföras i termer av redan definierade begrepp, så att begreppsapparaten successivt får en högre grad av konsistens, att de skall vara klart utmärkta i texten.*⁵ »Inget av dessa tre villkor uppfylls helt i avhandlingen» (M 146). Det är förvisso sant, och jag kan också till viss del instämma i kraven (som väl dock inte bör begränsas till att bara gälla »avhandlingar av det här slaget»). Önskemålen bakom det första och det sista av kraven skulle jag dock hellre ha velat tillgodose genom ett appendix med en lista över definitioner av de i avhandlingen använda nyckelbegreppen.

Molin nämner två exempel på begrepp, som enligt honom inte blivit definierade. Det ena är »party loyalty» (PS 248). Invändningen är härvidlag riktig; termen har kommit in i texten av slarv, och jag tror inte att den används på något annat ställe i avhandlingen.⁶ — Det andra begrepp, som enligt Molin inte skulle definierats, är »strategic variable.» Detta påstående finner jag förvånande — se de resp. avsnitt, som definierar »strategy» (PS 30), behandlar en aktörs modelltänkande (PS 30 f), går igenom vissa grundläggande strategiska begrepp (PS 31 ff), behandlar den situationella variabelbestämningen (PS 34 f), skiljer variablerna från »the external framework» (PS 35) för att därefter applicera dessa abstrakta begrepp och resonemang på partierna som strategiska aktörer (PS 43 ff).

I avhandlingen (PS 38) betecknas »tentatively» följande fyra variabler som de strategiskt grundläggande: mål, inflytandeobjekt, medel och kapabilitet. Molin säger sig vara »osäker på i vilken mening de kan betraktas som variabler; de är uppenbarligen inte handlingsvariabler i den meningen att de kan varieras av partiet som aktör...» (M 148). Jag har ingenstans påstått att de samtliga skulle vara handlingsvariabler, men väl att de utgör strategiska variabler, dvs att de utgör de grundläggande variablerna i den strategiska kalkylen. De kan s.a.s. tankemässigt varieras i partiernas kalkyler inför olika handlingsalternativ, och det är precis detta som sker i en strategisk kalkyl. Man tänker igenom ett antal alternativ med olika »värden» på de olika variablerna; beträffande målen: olika aspirationsnivåer, olika målavvägningar, etc., beträffande påverkningsobjekten: vilka av dem man skall utsätta för påverkningsförsök (och i samband därmed relationerna mellan olika arenors medlemmar eller mellan undergrupperna inom en och samma arena), etc.; beträffande medel: vilka kombinationer av medel man skall rikta mot de olika påverkningsobjekten och vilka relationerna är mellan olika typer av medel, etc.; beträffande kapabilitet: vilka resurser man totalt har till sitt förfogande och hur dessa resurser skall fördelas, etc. Molin är särskilt kritiskt mot »analysvariabeln» kapabilitet: den »är varierbar,» skriver han, »endast i samband med medlen,» den står »på något annan nivå än mål, medel

⁵ Däremot kan innebörden naturligtvis inte vara liktydig med »party cohesion», som Molin förmodar. Partisammanhållning är ett tillstånd inom partiorganisationen, betraktad som en arena, partilojalitet är en attityd hos en partimedlem (eller ev. en väljare) gentemot partiet. Partilojalitet bör därför snarare vara förknippat med »party identification» (PS 187).

och inflytandeobjekt» (M 148). Men samtliga uppräknade variabler måste ses som nödvändiga komponenter i en strategisk kalkyl, de är endast på ett meningsfullt sätt varierbara i förhållande till varandra. Har man inte någon form av mål för sin verksamhet kan man inte kalkylera sitt handlande; kan man inte identifiera sina avsedda påverkningsobjekt kan man i en politisk påverkningsprocess varken fixera (eller ens vagt ange) sina mål eller sina medel; saknar man kapabilitet kan man inte handla, etc. När Molin därför om kapabiliteten säger, att »den utgör... en förutsättning för graden av användbarhet hos medlen» (M 148) så kan motsvarande resonemang föras om vilken strategisk variabel som helst i förhållande till vilken annan variabel som helst.

Jag skall i detta inledande avsnitt slutligen ta upp Molins kritik mot kapitel 8 i avhandlingen, »Party Relations» (M 151 f). Rubriken kan täcka flera olika aspekter; det är just därför den valts. Molin räknar upp fyra olika relationer, som behandlas i kapitlet, men denna uppräknings är inte fullständig. Följande behandlas:

1) Partiernas relationer till varandra med avseende på väljarunderlag. — 2) Partiernas förhållande till varandra med avseende på resp. partimedlemmars opinionsfördelning. — 3) Partiernas förhållande till varandra med avseende på intervaller på en höger-vänster-skala. — 4) Partiernas förhållande till varandra med avseende på röstning i parlamentet. — 5) Partiernas förhållande till varandra med avseende på propagandaströmmarnas riktning på väljararenan. — 6) Väljarnas föreställning om partirelationerna enligt 1—5 ovan. — 7) Partimedlemmarnas föreställning om partirelationerna enligt 1—5 ovan. — 8) Metoder för partierna att förändra partirelationerna med hjälp av ståndpunkter. — 9) Metoderna för partierna att förändra partirelationerna med hjälp av propagandainnehåll.

Av denna uppställning torde framgå, att relationerna mellan partierna och de sätt, på vilka de väljer att utforma dessa relationer, äger relevans för varje strategiskt mål och varje arena (PS 44). Jag har däremot aldrig påstått, att varje avsnitt i kapitlet skulle vara av intresse för varje mål och varje arena (jfr M 152, fn 6).

Jag har inte behandlat höger-vänster-skalan (eller »avståndsmodellen», i Molins terminologi) som ett jämviktssystem, därför att denna aspekt förefaller mig sakna intresse på partinivån, den analysnivå, som huvudparten av avhandlingens resonemang avser (M 152). Hade resonemangen gällt den s.k. »Polity-nivån» vore situationen en annan.⁷

Efter en genomgång av avståndsmodellen refererar jag Stokes' kritik mot den, instämmer väsentligen i kritiken och reviderar modellen i enlighet med kritiken. Syftet har alltså varit att se vilken relevans, om någon, den ursprungliga modellen kan ha för partierna som strategiska aktörer; svaret blir att denna relevans är ringa, men att modellen kan tjäna som en utgångspunkt för vissa strategiska

⁷ När Garvey diskuterar »a theory of consensus» avser hans resonemang Polity-nivån. Se G. Garvey, *The Theory of Party Equilibrium*, APSR 1966, vol. 60, ss. 29—38, fr.a. s. 29 o. s. 38.

kalkyler, ifall den grundligt revideras. Denna reviderade modell — med resonemang om »multidimensional conflicts», »position issues vs. valence issues» (etc.) — ligger till grund för åtskilliga av resonemangen i de tre sista kapitlen (fr.a. kap. 10, The Electoral Arena). Samma sak gäller de avslutande resonemangen i kapitlet om »Change of the conflict pattern» (PS 180 ff). Det är alltså en betydande överdrift när Molin säger, att kapitlet skulle vara löst anknutet till avhandlingen i övrigt.⁸

Molin hävdar dessutom, att kapitlet skulle bygga på »en annars inte utnyttjad förutsättning, nämligen att väljarpreferenserna är låsta (eller exaktare att partierna tror att de är låsta)». Eftersom han »tycker att analys-schemat i övrigt i detta avseende uppvisar en hög grad av realism, är det litet tråkigt att ett kapitel faller ur ramen härvidlag» (M 152). — Denna karakteristik är missvisande. Den föreställning kapitlet bygger på är att partierna som underlag för sitt strategiska agerande måste försöka att skaffa sig information om (bl.a.) väljaropinionens fördelning vis-à-vis partierna vid bestämda tidpunkter (då partierna har att fatta viktigare beslut om output relaterad till fr.a. väljararenan); partierna måste också försöka skaffa sig information om grunderna för en sådan opinionsfördelning vid varje särskilt tillfälle. Kapitlet diskuterar metoder för att strukturera en sådan information. Ett informationsunderlag av detta slag är naturligtvis lika viktigt för partierna vare sig de väljer att utforma sin output i anknytning till existerande åsikter inom väljarkåren (varvid de fungerar som »opinion representatives») eller vill försöka att förändra åsikterna inom väljarkåren (varvid de fungerar som »opinion formers» — jfr t.ex. PS 141).

Målen »programförverkligande» och »partisammanhållning»

I avhandlingen antas, att det mest generella målet för ett politiskt parti kan formuleras på följande sätt: »The party itself shall make the authoritative decisions in accordance with its evaluation system» (PS 73). På nästa nivå i målhierarkin antas detta generella mål i ett flerpartisystem kunna konkretiseras till att innebära fyra »basic goals»: programförverkligande, röstmaximering, maximering av parlamentariskt inflytande, uppnående av partisammanhållning. Det första av dessa mål kallas ett »värderingsmål», de tre övriga kallas »strategiska mål.» De strategiska målen anknyts vart och ett till en speciell arena. Molin tar upp det första och det sista av dessa fyra mål.

Om det första målet skriver Molin att det »inte närmare behandlas» resp. att det blivit »medvetet utelämnat» (M 148, 145). Denna beskrivning är inte adekvat. Tonvikten ligger givetvis på de strategiska målen, men även värderings-

⁸ Karakteristiken kan vara rimlig för avsnitten 8.2 och 8.3 men inte för kapitlet i övrigt. 8.2 och 8.3 bildar emellertid en utgångspunkt för resonemangen i 8.4—8.8. — Vidare kunde givetvis — (M 152) — figurerna i avsnitt 8.71 ha ersatts eller kompletterats med formeln $\frac{N(N-1)}{2}$ (eller $N(N-1)$ ifall utgångspunkten inte är »interaktion» utan varje särskilt partis förhållande till varje annat i systemet ingående parti).

målet behandlas, »in order to discuss the validity of the strategic aspect» (PS 15). Jag har vidare svårt att tro, att jag någonstans i avhandlingen skulle ersatt termen program med »vissa explicita önskningar av allmän natur», vilket Molin (M 148) utan sidhänvisning påstår.⁹

Mera detaljerad är emellertid Molins behandling av målet »partisammanhållning». Han menar, att detta mål inte ligger på samma nivå som de tre övriga »basic goals», utan att det kan ses som intermediärt i förhållande till den (eller vissa av dem) (M 149). Jag har själv i avhandlingen diskuterat samma sak (PS 86) men likväl stannat för att klassificera målet på samma nivå som de tre övriga. Detta sammanhänger med den använda definitionen av partisammanhållning.¹⁰ Denna definition är i sin tur baserad på en grundläggande distinktion, enligt vilken partiorganisationen studeras ur två skilda aspekter: den ses dels som ett instrument (behandlat fr.a. i kap.4), dels som en arena (behandlat fr.a. i kap. 9). Ur den första aspekten antas partiledningens mål vara att uppnå »maximal organisatorisk effektivitet» (PS 52), i det andra fallet att uppnå »partisammanhållning». Det första av dessa båda mål är givetvis »instrumentellt» (eller »intermediärt») och behandlas i avhandlingen också som sådant. Molin refererar i sin recension inte denna grundläggande distinktion, vilket han rimligen borde ha gjort, t.ex. i samband med att han framkastar möjligheten av att ersätta »partisammanhållning» såsom grundmål med »maximering av det interna stödet» (M 149). De andra partiaktiviteter han nämner — maximering av personella och finansiella resurser och en ökning av antalet befattningar som kan utbjudas som politiska belöningar — har enligt min mening klart att göra med mål som är instrumentella i förhållande till vad jag kallat »basic goals».¹¹

»Partisammanhållning» antas i avhandlingen alltså vara målet på den interna arenan och avse partimedlemmarnas uppslutning kring partiets output i form av ståndpunkter, kandidater och propaganda. Trots framhållandet att »It could be reasonable to view 'party cohesion' as a goal, standing on a somewhat lower generality level than the other goals, which are here called 'basic goals'» (PS 86) har jag valt att behandla detta mål ungefär lika ingående som de övriga strategiska målen, av följande skäl: a) målet kan knytas till en bestämd arena, b) det finns talrika exempel på att partier kan befinna sig i sådana situationer, att »partisammanhållning» framstår som det mest överhängande problemet, som det mål man måste uppnå innan man kan koncentrera sig på de övriga målen, c) om målet betraktas som instrumentellt i förhållande till vart och ett av övriga »basic goals», så är relationerna i resp. fall högst olikartade (PS 86 f), d) jag är fortfarande osäker på detta måls relation till det generella partimålet, dvs. huruvida partisammanhållning verkligen inte skulle kunna härledas ur det generella parti-

⁹ Betr. värderingsmålet, se PS 36 f, 73 f, 75 ff, 88 ff, 102 f, 198 ff.

¹⁰ Jfr M 146: »... inte alla termer definieras första gången de uppträder; 'party cohesion' definieras exempelvis först i avsnittet om den interna arenan» (s. 183). Begreppet definieras i avhandlingen på sid. 85.

¹¹ Molin framhåller (M 151) att jag på några punkter tar upp påverkansmedel som inte kan inrangeras under de tre outputvariablerna. Ett av de exempel han nämner (utebliven åternominering till viktiga poster) går emellertid in under kandidatvariabeln (jfr PS 126 ff). I övrigt är anmärkningen riktig.

målet, e) vad som i ett visst sammanhang utgör »ultimate goals» resp. »instrumental goals» är så en så komplicerad fråga, att en analytiker vanligen måste göra vissa postuleringar i detta avseende (PS 72, jfr 101); jag har därvid inte funnit några teoretiska olägenheter för analys-schemat att klassificera »party cohesion» som ett »basic goal».

Nästa fråga gäller huruvida målet skall formuleras som »en maximering av partisammanhållning». Molin gör ett antal uttalanden om detta, vilka inte ter sig särskilt väl förenliga.¹² Jag vill understryka, att jag ingenstans oreserverat har påstått, att målen skulle vara en sådan maximering av partisammanhållningen; i mina resonemang om detta mål framgår genomgående, att strävandena snarare kan betecknas som uppnående av en viss »satisfieringsnivå».¹³

Förhållandet mellan beslutsanalys och systemanalys

En av Molins invändningar mot avhandlingen gäller, att den vid sidan av ett dominerande beslutsteoretiskt betraktelsesätt också till vissa delar använder ett systemanalytiskt betraktelsesätt, influerat av Easton; enligt Molin skulle dessa båda begreppsapparater inte vara integrerade i avhandlingen (M 147 f).

Eastons begreppsapparat har använts i följande sammanhang. I det andra kapitlet skisseras med dess hjälp en yttre ram för partierna som strategiska aktörer; Eastons bestämningar av vad han kallar »the societal political system» (i avhandlingen kallat »the Polity») refereras, vidare hans bestämningar av regimbegreppet. Vidare användes Eastons enkla flödesmodell, applicerad på ett politiskt parti (eller på vissa delstrukturer inom det) i förhållande till respektive tre arenor (PS 140). Samma modell, med en annan applikation, inleder det sista kapitlet, The parliamentary arena (PS 250 ff) och bildar där utgångspunkt för ett resonemang om huruvida de auktoritativa besluten helt eller delvis fattas på den parlamentariska arenan.¹⁴ Slutligen har Eastons »demand flow pattern» använts i ett par sammanhang (PS 141 f, 191 f, 251 f).¹⁵

¹² Jfr följande tre meningar ur Molins recension: »För det första kan jag inte se något skäl för att inte också här tala om *maximering* av partisammanhållningen» (M 148 f) — »... det ju inte i alla situationer är givet att maximal intern upplutning kring en ståndpunkt är den optimala strategin» (M 149). — »I detta sammanhang kan man också ställa frågan om partierna verkligen söker maximera sitt röststöd även på den interna arenan» (M 151).

¹³ Se PS 78 f, 85 f, 184—189, 196, 198 ff.

¹⁴ Molins tolkning (M 147) av denna version av flödesmodellen är således felaktig.

¹⁵ Molin varnar helt allmänt för det systemanalytiska betraktelsesättet, därför att dess anhängare »i de flesta fall postulera(r) dels en mekanistisk funktion, dels någon form av ekvilibrium...» (M 148). Jag känner mig grymt lurad på konfekten då Molin underlåter att tala om i vilken grad dessa båda drag karakteriserar avhandlingen. — Att beskylla Easton för att laborera med ekvilibriumföreställningar är emellertid ett djärvt och överraskande drag. Se Easton, *The Political System* (N.Y., Knopf, 1953), s. 266—306 (fr.a. s. 305), o. passim, »Limits of the Equilibrium Model in Social Research», *Behavioral Science*, vol. 1:1956, ss. 96—194, *A Framework for Political Analysis*, (Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1965), s. 99, A Sys-

Motiveringar för användandet av Eastons begreppsapparat är fr.a. av tre slag: dels ansåg jag en anknytning till Polity-nivån nödvändig, och jag kunde då inte finna någon bättre utväg än att anknyta till Easton; dels anser jag att det har ett allmänt värde att — om än i synnerligen anspråklös omfattning — försöka påvisa graden av konvergens mellan olika »approacher» inom modern statsvetenskap; dels föreföll mig grundbegreppen i Eastons enkla modell vara en lämplig utgångspunkt för den typ av beslutsanalys, som genomförs i avhandlingen (begreppen krav, stöd, output, feedback).

Molin refererar min användning av flödesmodellen för de tre olika arenorna, varefter han konstaterar: »Detta belyser, att begreppen input och output kommer till användning i olika sammanhang och med olika innebörd på olika ställen i avhandlingen» (M 147). Att innebörden varierar när det gäller olika arenor är klart (det framgår av definitionerna), men detta är inte konstigare än att termer »mål» och »medel» betecknar olika företeelser i olika sammanhang.¹⁶

Jag övergår så till frågan om hur de båda begreppsapparaterna — den besluts-teoretiska och den systemanalytiska — förhåller sig till varandra. Molin tror, att den senare väsentligen kan översättas till den förra; enligt hans uppfattning har detta emellertid inte skett i avhandlingen. Han skriver: »Begreppet input borde t.ex. kunna täckas av delar av den information som krävs för ett rationellt beslut enligt mål/medel-resonemanget och enligt min tolkning kan termen output undvaras då den helt täcks av medelsbegreppet. Redan texten på s. 44—45 tyder på att begreppen medel och output-variabel är synonyma och på s. 258 börjar författaren t.o.m. använda begreppen synonymt om varandra». Låt oss först granska detta sista. Texten PS 44 lyder bl.a. »The chosen action alternative of the parties is in the following designated 'output' of the parties, and the means or actions variables are designated 'output variables'». Molins »tyder på» förefaller alltså att vara ett onödigt beslöjat uttryckssätt: termerna *är* synonyma i min text. — En annan översättning har gjorts av termerna »mål» och »support»: de strategiska målen för ett parti sägs nämligen vara att uppnå »stöd» på olika arenor (PS 78—87). Demands(krav) från de olika påverkningsobjekten diskuteras utförligt i avhandlingen och lär väl inte erbjuda några svårigheter, knappast heller feedback-begreppet.¹⁷

tems *Analysis of Political Life* (Wiley, N. Y. 1965), s. 19 ff, 271 f. — Jfr även K. W. Deutsch, *The Nerves of Government* (The Free Press, N. Y. 1963), ss. 88—91 o. passim.

¹⁶ I recensionen hävdas, att input-output-schemat används endast i begränsad utsträckning för avsnittet om den interna arenan och inte alls för den parlamentariska arenan. I samtliga arenakapitel (9—11) diskuteras emellertid utförligt krav, stöd, outputvariabler, output, feedback samt relationerna mellan dessa begrepp. Den strategiska beslutsprocessen kan betraktas som en »omvandlingsprocess» (conversion process) inom partiet eller inom vederbörande delstruktur (inom de »strukturerade interaktioner», som resp. fall utgör »det politiska systemet» i resp. flödesmodell).

¹⁷ Beträffande feedback-begreppet, jfr bl.a. resonemangen om förhållandet mellan de olika »stadierna» i den strategiska beslutsprocessen (PS 39, 42 f) samt om det ev. behovet av revidering av outputs (PS 33, 42, 46 f).

Relationerna mellan aktör (parti) och påverkningsobjekt (väljare, partimedlemmar, andra partiers parlamentsgrupper) kan beskrivas på följande sätt i anknytning till de tre begreppen output, demands, support. Partiets mål är att uppnå ett visst stöd, dess medel är att presentera en viss output; för att målen skall kunna uppnås, måste medlet utformas med hänsyn till de avsedda påverkningsobjektens krav. För påverkningsobjektet är målet, att partiets output skall ligga så nära påverkningsobjektets krav som möjligt; medlet för att påverka outpututformningen ligger däri, att påverkningsobjektet kan ge eller undanhålla sitt stöd. Detta är förvisso ingen originell tankegång, men den torde belysa, att de här återgivna begreppen verkligen är klart relaterade till varandra.¹⁸

Sammanfattningsvis: jag delar Molins uppfattning, att input-output-schemat väsentligen kan översättas i mål-medel-termer. Till skillnad från honom anser jag att så också har skett i avhandlingen.

Propagandabegreppet

Molin betecknar själv sin kritik mot min användning av propagandabegreppet som den allvarligaste av de invändningar han riktar mot avhandlingen. Bl.a. av detta skäl skall jag bemöta honom i detalj.

Molin: »Sjöblom anger på s. 97, att han arbetar med tre grundläggande variabler (medel): ståndpunkter, kandidater och propaganda. I sista stycket på samma sida sägs, att dessa variabler kan variera med avseende på dels innehåll, dels presentationssätt. Den omedelbara reflexionen blir här, att författaren använder termen propaganda på ett mindre vanligt sätt; propaganda måste betyda något annat (eller mer) än tekniken att inför väljarna presentera sina ståndpunkter och kandidater» (M 149).

Svar: Om den sista delen av citatet betyder, att »propaganda» vanligen betecknar »tekniken att inför väljarna presentera sina ståndpunkter och kandidater» (kurs. här) så blir min omedelbara reflexion, att jag ännu inte läst någon framställning, där termen haft en så snäv denotation. Som vi skall se längre fram har den inte heller det hos Molin.

Min definition av propaganda är den följande:

»The term 'propaganda' denotes:

¹⁸ Att en beslutsteoretisk analys kan bedrivas inom ramen för en cybernetiskt inspirerad flödesmodell framgår bl.a. av Deutsch a.a., fr.a. del III, *Communication Models and Political Decision Systems*, ss. 145 ff. Jfr även fig., s. 258: »A functional diagram of information flow in foreign policy decisions.» Jfr redogörelsen för denna analysinriktning i O. Young, *Systems of Political Science* (Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1968) ss. 49—62. Jfr även D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (Wiley, N. Y., 1965), ss. 432 ff, 454. Jfr även A. Etzioni, ed.: *A Sociological Reader of Complex Organizations* (Holt, Rinehart and Winston, Inc., 2nd ed., N. Y. 1969), s. 33 (T. Parsons), s. 111 (C. R. Dechert), o. passim.

¹⁹ Att denna definition skulle vara excentrisk har jag svårt att tro. Som framgår av nothänvisning överensstämmer den väsentligen med definitionen av propaganda i Gould-Kolb, eds., *A Dictionary of the Social Sciences* (UNESCO — The Free Press, New York 1964), s. 547.

a) techniques (methods) for influencing with the aid of words or other symbols the attitudes, opinions, and behaviour of people

b) the content in the here used symbols» (PS 114).¹⁹

Denna definition följs omedelbart av kommentaren: »The first is in the following called 'propaganda method', the second 'propaganda content', whereas 'propaganda' unspecified means both. — The definition of 'propaganda' implies a persuasive intention in the communicator. At the definition of the concept, one can not only postulate the actual effect that a certain symbol content or the manner of its presentation has upon the recipients» (PS 114 f.).

Molins tolkning av denna definition är, »att propaganda inrymmer dels presentationen av de båda andra outputvariablerna, dels ett annorlunda innehåll än de båda andra medlen och presentationen av detta andra innehåll». Denna »tolkning» är korrekt. Han fortsätter: »När författaren under moment b talar om innehållet i de symboler som används för att influera opinionen, får man annars lätt ett intryck av att de båda andra medlen ryms i propagandavariabeln, att propaganda är summan av all output, medan kandidater och ståndpunkter är delar därav.» (M 150). — Den som lätt får ett sådant intryck måste beteckna ståndpunkter och kandidater som symboler (för vad?), vilket förefaller mig att vara en minst sagt extravagant terminologi; i alla händelser begagnas den inte i avhandlingen.²⁰

Jag skall i anknytning till Molins resonemang om min definition ta upp två problem:

a) varför kan ett partis ståndpunkter och kandidater inte reduceras till innehållskategorier i partiets propaganda i stället för att betraktas som självständiga handlingsvariabler?

b) varför bör propaganda ses som en självständig handlingsvariabel vid sidan av handlingsvariablerna ståndpunkter och kandidater?

För att man skall kunna tala om en handlingsvariabel för en aktör måste aktören naturligtvis ha någon form av valfrihet vid bestämmandet av variabelns innehåll,²¹ och för att det skall vara meningsfullt att skilja mellan olika handlingsvariabler får dessa inte totalt determinera varandra — även om det normalt råder en viss interdependens dem emellan. — (För enkelhetens skull begränsar jag godtyckligt det följande resonemanget till att avse propaganda på väljararenan, eftersom denna arena antas vara den där propagandan spelar störst roll (PS 116).

Låt oss då först granska problemet *ex adverso*: under vilka betingelser skulle det vara *omöjligt* att karakterisera propaganda som en självständig handlingsvariabel för partierna? Detta vore exempelvis fallet om partierna aldrig direkt kommunicerade med väljarna, dvs. att informationen om partiernas ståndpunkter

²⁰ Om ståndpunkter endast »vore en del av propagandan», hur skulle man då klassificera »felaktiga beskrivningar» av egna ståndpunkter? — exempelvis då man i en valdebatt påstår, att det egna partiet intagit en viss ståndpunkt i en viss sakfråga, även om så inte skett, eller då man förnekar en faktiskt intagen ståndpunkt, eller då man ger en totalt vilseledande beskrivning av en sådan ståndpunkt.

²¹ Partiet som aktör kan således med avseende på handlingsvariablerna göra tre typer av val: 1) val av ståndpunkter, 2) val av kandidater, 3) val av tekniker för översändande av meddelanden samt val av innehåll i dessa meddelanden.

och kandidater alltid förmedlades till väljarna via kommunikationskanaler, över vilka partierna saknade kontroll. Samma sak skulle gälla i en regim, i vilken partierna visserligen finge kommunicera sina respektive ståndpunkter och kandidater till väljarna men varje form av meddelande från partierna underkastades rigorös kontroll av något officiellt organ, på grundval t.ex. av bestämmelser om »total saklighet» el.dyl., vilket uteslöt varje form av persuasiva meddelanden. En tredje möjlighet vore, om något officiellt organ hade i uppgift att enligt liknande regler meddela väljarna om partiernas ståndpunkter och kandidater, och att detta vore enda möjligheten för väljarna att erhålla information om partiernas output.

Exemplen ter sig högst orealistiska, men de är teoretiskt möjliga, ty även i regimer av antytt slag skulle förekomma en konkurrens mellan partierna om väljarnas stöd; partierna skulle företa strategiska kalkyler, ehuru handlingsvariablerna begränsats till ståndpunkter och kandidater. Man kan alltså i princip »tänka bort» partipropagandan; vad man naturligtvis aldrig kan tänka bort är att det måste finnas någon form av kommunikation inom respektive politiska system.

Därmed tycks de båda tidigare angivna frågorna kunna besvaras. Eftersom förekomsten av partipropaganda inte är en nödvändig betingelse för partiernas strategiska agerande kan a) ståndpunkter och kandidater inte reduceras till innehållskategorier i propagandan. Men eftersom vi dessutom kan (och för alla realistiska analyser måste) räkna med förekomsten av partipropaganda, så är den b) en självständig handlingsvariabel.

För analysen i avhandlingen har emellertid stipulerats ett politiskt system, vari partipropaganda förekommer, och ett samhälle, som allmänt kännetecknas av »polycentrisk kommunikation», varvid det vid sidan av partierna också finns från dessa fristående kommunikatorer, vilka förmedlar meddelanden om bl.a. partiernas ståndpunkter och kandidater.²² Meddelanden om ett visst partis (parti P:s) ståndpunkter och kandidater kan således nå påverkningsobjekten från en, två eller samtliga av följande kommunikatorer:

- från parti P självt
- från andra partier
- från kommunikatorer, som är fristående från partierna (=över vilkas kommunikation partierna saknar kontroll) (PS 112).²³

Detta innebär, att när parti P beslutar om ståndpunkter och kandidater, så får partiet räkna med, att dessa beslut meddelas (eller åtminstone kan meddelas) påverkningsobjekten, vare sig parti P vill detta eller inte. När det gäller kandidater på väljararenan (parlamentskandidater) bör parti P rimligen inte ha någonting emot detta, men när det gäller andra personval kan sådana i vissa fall

²² Jfr resonemangen om »the communication structure in the Polity», t.ex. PS 26, 98, 111 f, 119, 261.

²³ Detta behöver inte innebära, att dessa kommunikatorer är opartiska i förhållande till de olika partierna, endast att partierna saknar kontroll över dessa kommunikatorers urval och utformning av meddelanden. Jfr också distinktionen »propaganda for the party»/»the party's propaganda», PS 134.

bedömas vara för partiet negativa med hänsyn till väljarstöd. När det gäller ståndpunktstaganden kan det finnas många som på samma sätt är strategiskt negativa. Existensen av fristående resp. strategiskt konkurrerande kommunikatorer tvingar därför parti P (dvs varje särskilt parti) att göra strategiska överväganden så snart det gäller att fatta beslut om ståndpunkter och kandidater, av någorlunda betydelse. Det bör därvid observeras, att (åtminstone när det gäller väljararenan) strävandena går ut på att maximera »netto-stödet», vilket innebär att partierna försöker att utforma sin output så att de kan

- »maximize their support
- minimize their opposition
- minimize the support of the competing parties
- maximize the opposition to competing parties» (PS 79).

Partierna använder sig i detta syfte också av propaganda, dvs varje parti över-sänder sina persuasiva meddelanden till de avsedda påverkningsobjekten, på väljararenan således till väljarna eller till vissa delar av valmanskåren. Dessa meddelanden kan variera till innehåll (propaganda content): de kan avse parti P:s egna ståndpunkter och kandidater, andra partiers ståndpunkter och kandidater, allmänna partibeskrivningar, honnörsord, etc. Detta innehåll kan också klassificeras efter andra grunder, t.ex. indelas i deklarativ propaganda (meddelanden om egna ståndpunkter och kandidater, m.m.),²⁴ defensiv propaganda (försvar mot andra partiers angrepp på parti P) (PS 125). Vidare kan propagandametoderna varieras, t.ex. med avseende på val av kanal (som ofta innefattar »val» av mottagare) (PS 119), den frekvens, med vilken meddelandena utsänds, längden på meddelandena, »timing» för utsändande av meddelanden (PS 117 f.), etc.

Av detta torde framgå, att det finns vissa väsentliga skillnader mellan de tre outputvariablerna. Propaganda är en renodlat strategisk variabel: den är alltid så utformad, att den avses maximera netto-stödet (PS 115). Vanligen gäller samma sak för kandidatvariabeln, men vid beslut om dennas innehåll kan personhän-syn o.dyl. spela in. Ståndpunktsvariabeln är mera komplicerad: vissa sakom-råden är redan politiserade eller man vet att de kommer att bli det, i andra fall är saken osäker, men om frågan bedöms som »politiserbar» måste man gar-dera sig, i andra fall slutligen kan man ha skäl att anta att vissa frågor och stånd-punktstaganden i dem är strategiskt ointressanta. Därtill kommer, att man av yttre omständigheter (t.ex. brist på resurser) kan tvingas inta ståndpunkter, vilka åtminstone på kort sikt kan bedömas vara strategiskt negativa (PS 108—111). En viss utformning av propagandan är slutligen relativt sett betydligt lättare att revidera än ståndpunkter och kandidater.²⁵

²⁴ Som ett exempel på en begreppsdistinktion, som inte följs upp i ett av de ka-pitel, där begreppet utnyttjas, nämner Molin: »Den offensiva propagandan kom-mer... inte med i kapitel 7, utan det är hela tiden den deklarativa propagandan som resonemanget avser» (M 152). — Invändningen är i stort sett berättigad, jfr dock PS 152, första stycket, där den offensiva propagandan behandlas.

²⁵ Jfr hänvisningarna i not 17.

Jag går så över till Molins förslag om hur »propaganda» bör användas. Molin föreslår följande ändrade språkbruk:

»Innehållet i det output, som kan varieras av partierna är ståndpunkter, kandidater plus verklighetsbeskrivningar avseende olika områden (t.ex. partier och olika samhällsgrupper). Dessutom kan partierna i sin presentation av detta innehåll för inflytandeobjekten variera presentationsformerna; det sistnämnda sammanfaller med den gängse innebörden av termen propaganda» (M 150).

Innebörden av detta uttalande är inte helt klar. Åtminstone två olika tolkningar kan göras:

a) *antingen* innefattar den »verklighetsbeskrivning» som i olika former presenteras för påverkningsobjekten, också partiets egen beskrivning av egna ståndpunkter och kandidater (och i så fall betecknar termen »verklighetsbeskrivning» detsamma som min term »propagandainnehåll», medan termen »presentationsformer» betecknar detsamma som min term »propagandametod»),

b) *eller* också innefattas beskrivningar av egna ståndpunkter och egna kandidater inte i kategorin »verklighetsbeskrivningar», utan ett parti presenterar i varierande former tre olika innehållskategorier för påverkningsobjekten:

- beskrivning av egna ståndpunkter
- beskrivning av egna kandidater
- verklighetsbeskrivningar (en »restpost», som alltså innefattar allt det, som inte inryms i de båda förra kategorierna, däribland också beskrivningar av andra partiers ståndpunkter och kandidater).

Skall man ta Molin på orden vore den första tolkningen möjlig, eftersom han skriver: »I motsats till övriga invändningar är enligt min mening denna användning av *termen* propaganda en fundamental svaghet i analys-schemat. Jag vill därför... föreslå följande ändrade *språkbruk*». (Molin 150, kurs. här.) Det är dock inte troligt, att han menar vad han här säger. Bortsett från att hans invändningar inte kan vara en svaghet i mitt analys-schema, så kan knappast en rent terminologisk fråga, ett visst språkbruk, vara en *fundamental* svaghet i ett analys-schema. Däremot kan naturligtvis användningen av ett visst *begrepp* innebära en sådan svaghet. Eftersom Molins *begrepp* enligt den första tolkningen överensstämmer med dem jag använder, torde denna första tolkning inte vara möjlig.

Enligt den andra tolkningen föreligger begreppsmässiga skillnader. Naturligtvis är den av Molin föreslagna versionen i och för sig möjlig, även om kategorierna ter sig ganska besynnerliga; den medför, som synes, den terminologiska konsekvensen, att man inte översänder »verklighetsbeskrivningar» då man beskriver egna ståndpunkter och egna kandidater men däremot då man beskriver andra partiers ståndpunkter och kandidater, och att dessa senare beskrivningar men inte de förra klassificeras tillsammans med allmänna partibeskrivningar, som då också rimligen måste innefatta sådana beskrivningar av det egna partiet i den mån dessa senare partibeskrivningar av det egna partiet inte anknyter till partiets egna ståndpunkter och egna kandidater. Jag tror inte någon innehållsanalytiker skulle ha godtagit innehållskategorier av sådant slag.

Molin gör en kommentar till sitt förslag: »Det bör också understrykas, att det ju här definitionsmässigt endast gäller innehåll i och presentation av det output som avges till inflytandeobjekten — annan verksamhet inom outputkategorierna har ju ej relevans för författarens analyschema, som gäller partiernas strategier» (M 150 f). Avges av vem? — jfr mitt tidigare resonemang om förekomsten av olika typer av kommunikatorer och även om ett partis behov av »gardering» vid ståndpunktstagande i sådana frågor, i vilka det råder ovisshet om konkurrentpartiernas politiseringsavsikter.

I samband med min definition av propaganda skilde jag mellan »propaganda method» och »propaganda content», medan »'propaganda' unspecified means both» (PS 114). Molin hävdar, att denna terminologi inte tillämpas konsekvent, vilket tyvärr är sant, och att detta »bidrar till att skapa avsevärd oklarhet» (M 150), vilket jag däremot inte är säker på. Han anger tre exempel.²⁶

1) »När det i avsnittet om förhållandet mellan ståndpunkter och propaganda påpekas, att 'standpoint taking can by the party sometimes be propaganda motivated', så måste författaren mena, att man av presentationstekniska skäl intar en annan ståndpunkt än vad som eljest blivit fallet. Propagandainnehållet kan ju inte gärna vara relevant för ett sådant ställningstagande. Det är särskilt beklagligt, att denna oklarhet finns i det avsnitt, där relationerna mellan outputvariablerna avsågs bli klarlagd.»

Jag har två skäl att tro, att denna tolkning inte berett Molin några svårigheter: a) rubriken på delavsnittet är »The communication of standpoints» (PS 111, kurs. här), och b) den mening, varur Molin hämtat citatet, lyder i sin helhet: »If the party's representatives calculate that its standpoints are communicated by channels independent of it, the standpoint taking by the party can sometimes be propaganda motivated» (PS 112, kurs. här). Så mycket om den »oklarheten». ²⁷

2) Molin: »I avsnitt 7.7 åstadkommer författaren en skillnad mellan fallen 1 och 13 genom att låta propaganda betyda formen för presentation av ståndpunkterna, men ändå används termen propaganda ospecificerad» (M 150).

²⁶ I ett tidigare sammanhang — M 149 — hävdar han: »I texten före kapitel 6 avses med propaganda alltid propagandainnehållet, således även de ståndpunkter och kandidater som förs ut till väljare och medlemmar (s. 69, 85).» På de båda åberopade sidorna används termen »propaganda content», inte »propaganda» ospecificerad. Observera vidare, att enligt min terminologi, till skillnad från Molins, ståndpunkter och kandidater inte är propagandainnehåll — däremot persuasiva beskrivningar av ståndpunkter och av kandidater. Slutligen är påståendet i satsen felaktigt: propagandateknik diskuteras eller nämns i anknytning till resonemangen om »partiet såsom instrument», bl.a. PS 54, 55, 65, 85.

²⁷ Molin framhåller, i anslutning till resonemanget i citatet, att »Samma hänsyn kan... åberopas för kandidatvariabeln» — »Det av författaren påtalade förhållandet mellan ståndpunkter och propaganda har alltså sin motsvarighet även vad gäller förhållandet mellan kandidater och propaganda, fast så inte påpekas» (M 151). Saken diskuteras PS 129, avsnittet »Candidate selection and communication». Jfr även PS 154, 224. — Allmänt gäller emellertid, att kandidatvariabeln kunde ha behandlats utförligare i avhandlingen.

I det avsnitt Molin refererar till diskuteras vissa handlingsregler för partierna vid utformningen av de olika outputkomponenterna ståndpunkter, kandidater och propagandainnehåll med hänsyn till vissa stipulerade komponenter i påverkningsobjektens kalkyler. Fall 1 lyder: »1. reality description. The standpoint must be based on — and motivated by — a reality description and a prognosis that, broadly speaking, the intended influence objects approve of; the standpoint/the proposal in this sense must appear 'realistic' to the recipient.» (PS 153.) Fall 13 lyder: »13. reality description. A party in its propaganda can present its standpoints and their arguments in a way what agrees with the reality interpretation and prognoses of the intended recipients. This leads to the frequently occurring phenomena that one and the same standpoint, and mainly its arguments, are presented in various ways to different audiences» (PS 154). — Det säger sig självt, att »propaganda» i detta senare fall avser propagandainnehåll, en persuasiv skildring av den verklighetsbeskrivning och den prognos, som ståndpunkten bygger på. Vad skulle annars den inledande rubriken »reality description» ha för innebörd? Satsen blir rent nonsens, om »propaganda» skulle beteckna »propaganda method», eftersom man inte gärna kan påverka människors uppfattning om verklighetsbeskrivning och prognoser endast genom att t.ex. förmedla sina meddelanden via en viss kanal e.dyl. Att det finns en skillnad mellan fallen 1 och 13 är också klart: man kan inte (i varje fall inte direkt och på kort sikt) påverka människors uppfattning om vad som är »realistiskt» bara genom att inta en viss ståndpunkt; däremot kan man möjligen göra det genom att till dem översända persuasiva meddelanden om bakgrunden till valet av ståndpunkt.

3) Molin: »Ett ytterligare exempel på den oklara användningen av termen propaganda är s. 207, där 'standpoints' och 'propaganda' används synonymt; annars har ju texten ingen relevans för vad författaren där framhåller» (M 150). — Jag beklagar, att Molin inte har konkretiserat sitt påstående, som för mig framstår som helt obegripligt. Jag är t.o.m. benägen att tro, att han här råkat ge en felaktig sidhänvisning. Denna misstanke förstärks därav, att texten på sidan mycket noga håller isär »the propaganda content» och »the mode of its presentation», och att termen »propaganda» i de fall den används ospecificerad, verkligen betecknar både »propaganda content» och »propaganda method».

Gunnar Sjöblom

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 9 maj 1970 till stiftelsens verkställande ledamot, advokat Stig Assarson, Stureplan 15, 111 45 Stockholm

