

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Lagerroth, Fredrik, En- eller tvåkamarsystem?
Bergquist, Mats, Sverige och Nationernas Förbund

ÖVERSIKTÈR OCH MEDDELANDEN

Att mäta objektivitet
Statskunskap — internationell politik
Politisk översikt, Japan. Av *Björn Beckman*

LITTERATURGRANSKNINGAR

Sven Lindqvist, Slagskuggan. Anm. av Joseph B. Board Jr
Eckart Busch, Das Amt des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages. Anm. av Georg Hahn
Ivar Anderson, Från det nära förflutna; *Torvald Höjer*, Svenska Dagbladet och det andra världskriget. Anm. av Jan Ringdahl
Howard A. Scarrow, Comparative Political Analysis. Anm. av Lennart Lundquist

2 1970

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Docent Torbjörn Vallinder, Lund

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 1970 är 42 kr exkl. moms. Pris för enstaka häfte
15 kr exkl. moms.

Universitetsstudierande 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 1970

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Lagerroth, Fredrik</i> , En- eller tvåkammerssystem?	101
<i>Bergquist, Mats</i> , Sverige och Nationernas Förbund	130

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Att mäta objektivitet	153
Statskunskap — internationell politik	164
Politisk översikt, Japan. Av <i>Björn Beckman</i>	177

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Sven Lindquist</i> , Slagskuggan. Anm. av Joseph B. Board Jr	185
<i>Eckart Busch</i> , Das Amt des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages. Anm. av Georg Hahn	187
<i>Ivar Anderson</i> , Från det nära förflutna; <i>Torvald Höjer</i> , Svenska Dagbladet och det andra världskriget. Anm. av Jan Ringdahl	188
<i>Howard A. Scarrow</i> , Comparative Political Analysis. Anm. av Lennart Lund- quist	191

EN- ELLER TVÅKAMMARSYSTEM?

Historiska erinringar inför Sveriges sista tvåkammarriksdag

AV FREDRIK LAGERROTH

I januari öppnade konungen Sveriges sista tvåkammarriksdag. Den första riksdagen av detta slag öppnades 1867. När kungen om ett år igen öppnar riksdagen, står han inför en församling på en kammare allena. Det har då synt mig skäligt att ge besked om vilka rötter, om man kan tala om sådana, vardera typen har i Sveriges förgångna. Mången kan tycka att problemet är meningslöst. Alla veta vi, att Sveriges riksdag från sin första tillkomst under 1400-talet fram till den stora representationsreformen 1865—66 var fördelad på fyra stånd, som väl kunna betecknas som kamrar. Icke förty har jag kunnat skriva en lång artikel därom.

I

Såsom vår första riksdagsordning brukar man beteckna Ordningen för ständernas sammanträden 1617. Enligt denna arbetar riksdagen visserligen på fyra stånd, adel, präster, borgare och bönder, som ej ens genom utskott få träda i förbindelse med varandra. De beslut de komma fram till äro dock blott provisoriska. De äro förslag att avges inför konungen på rikssalen, där alla riksständen, inklusive rikets två hertigar, äro församlade under ett tak. Gå alla förslag ut på detsamma, så är allt gott och väl. Gå de i sär, så söker man häva oenigheten genom ett fortgående meningsutbyte. Ger detta intet resultat så anammar konungen det förslag, som synes honom bäst och nyttigast. Ingen kan bestrida, att vi här möta ett enkammersystem, låt vara kammaren ej utses genom allmänna eller må vi för att undvika förväxlingen med allmän rösträtt säga samfälliga val utan genom ståndsval, med den modifikation att de adliga ätternas huvudmän äro självskrivna ledamöter av riddarhuset. De fyra plenarförsamlingarna fungera som förberedande utskott.

Det förekom emellertid också vid denna tid tendenser till tvåkammar-system. Sverige ägde sedan 1200-talet en representation i rikets råd som än-

nu ej utgjorde en rådkammare i ständig funktion, vad det först blev under mitten av 1600-talet, utan en notabelförsamling, som sammanträdde på konungens kallelse, när denne önskade rådföra sig med nationens främste i viktiga angelägenheter. Sammankallade han samtidigt riksdagen eller, såsom det hette ända fram till 1866, ständerna, låg det nära till hands att tala om ett över- och ett underhus, således ett tvåkammerssystem. Rätta förutsättningen för ett sådant är dock enligt vår för den äldre generation, jag tillhör, välbekante men av ett yngre släkte förgätne filosofen Christopher Jacob Boström en rasmotsättning inom nationen eller åtminstone en motsättning mellan ett erövrarfolk och ett underkuvat folk. En sådan motsättning existerade i England sedan 1066, då Vilhelm, kallad Erövraren, i spetsen för sina normander besegrade anglosachsarna och kom, när ett parlament där första gång möter upp, 1265 till uttryck i uppdelningen av detta i lordernas hus och the commons, bestående av valda ombud för land och stad. I Sverige har dess konung ej varit främmande för en historiesyn — en falsk sådan — motsvarande vad i England var historisk verklighet. I sitt berömda avskedstal till ständerna före övergången till Tyskland hälsar Gustaf II Adolf adeln och den allenast såsom ättlingar av de gamla goterna, som underkuvat så många riken i världen men nämner ej de tre ofrälse stånden som sådana. Osökt får den, som hörde liksom den som nu läser talet, den föreställningen, att han i de tre ofrälse stånden såg ättlingar av det första folk, goterna underkuvat, Sveriges urbefolkning. I den för adeln så gynnsamma privilegieurkund, som han utfärdar 1617, lovar han att besätta de främsta ämbetena med adelsmän och ej draga den någon vanbördning över huvudet. Man har allmänt indignerats över den för de ofrälse skymfliga samhällssyn, som döljer sig bakom de citerade orden, och låtit indignationen gå ut över adeln. Man glömmer dock, att de uttalades av konungen, vilket lämnar rum för den uppfattningen att många av dem, till vilka de voro riktade, ogillat dem men utesluter möjligheten att Gustaf Adolf själv så gjort. Han var adelskonungen i likhet med sin beundrare Gustaf III och ej en bondekonung såsom hans far och väl även farfar. Sitt krav att såsom ett överhus ha absolut veto mot vad de tre ofrälse stånden gemensamt beslöto har adeln ej funtat på att den skulle ha en finare härstamning än de s.k. lägre stånden. Alla stånden voro, såsom framgår av en av Birger Lövgren refererad adlig broschyr, barn av samma mor. Den nöjde sig med att vara »främsta söner», en etikett varmed Curry Treffenberg briljerar ännu vid riddarhusets svanesång i december 1865 — till Strindbergs i Det nya riket uttalade stora förargelse. Under 1600-talet kunde den så till vida göra det med skäl som adeln, genom privilegier, generösare tilltagna än prästernas och borgarnas, var det prioriterade ståndet framför andra. Sin ohemula pretention på ett absolut veto med de tre ofrälse stånden har den sökt försvara därmed, att

den själv bestod av tre grupper, nämligen utom riddarhuset även riksrådet, som ju rymde gräddan av adeln, och det i allmänhet av adelsmän bestående krigsbefälet, som också brukade kallas till riksdag utan att där ha något verkligt votum. Tre mot tre det blev verklig balans.

Adeln lyckades aldrig vinna gehör hos medstånderna för sitt sätt att beräkna riksens ständers röst. 1617 års metoder tillämpades däremot då och då, när det passade regeringen och det trots att de ofrälse stånden ej ville antaga en stadga, enligt vilken de skulle debattera frågorna ansikte mot ansikte med sin konung. En verklig riksdagsordning fick Sverige först vid frihetstidens ingång uti 1723 års riksdagsordning, som ej blott verkligt antogs av ständerna utan också innehåller utförliga bestämmelser om riksdagens icke blott arbetssätt utan också sammansättning. I dess § 17 heter det: Uti de saker, som till samtliga riksens ständers avgörande höra, äger vart stånd för sig sitt särskilda votum och kommer således slutet i varje sak på ständernas fyra stämmor att bero. Vad de antingen enhälligt komma överens om eller de flesta stånden uti det riksens ständers frihet samt vart och ett ständs välförvarade privilegier icke rör således falla uppå vare ständigt och gälle för ständernas beslut, varemot det ståndet, som i skiljaktig mening varit sedermera på intet sätt sig sätta må.

Majoritetsprincipen är här proklamerad som generell regel med samma tydlighet som när det i RF § 15 gäller regeringens beslut. Undantagen från regeln äro dock ej klart angivna. Tydligt är i alla fall att intet stånd kan berövas sina privilegier utan sitt eget medgivande. Vid 1719 års riksdag hade adeln medstånderna ovetande utverkat privilegier av drottning Ulrika Eleonora och sedan fått nöjas med det av kung Fredrik utfärdade privilegiebrev av 1723, som ännu är gällande i alla de stycken, i vilka det ej ändrats i samråd mellan konung och riksdag. Däri förekommer ej ordet »vanbörding». Om övriga eventuella undantag få vi tala senare. Man saknar också en bestämmelse om huru det skall gå om två stånd stå mot två. Och skall man utan vidare resignera inför eventuella mindre divergenser mellan stånden, när tre eller alla stånd äro ense om sådant, som har principiell betydelse. Man har dock haft blicken öppen för det problem som förelåg och redan 1723 sökt en lösning. Adeln ville, att den skulle ha votum decisivum, när den hade ett annat stånd med sig, men de ofrälse ha ej velat veta därav, då det stred mot »den jämlikhet, som är och mellan stånden vara bör». Prästerna ville, att vid sådan skiljaktighet som den nu diskuterade borde komma i konsideratium vart och ett ständs större eller mindre »samhällighet» i den mening, som blivit från ståndet utgiven, ett krav som närmar sig kravet på votering per capita riksdagen överlag och därmed enkamarsystem. Än närmare ett sådant system komma de adliga förslagsställare, som yrka, att adeln skall vid riksdagen representeras av valda deputerade och ej av ätternas huvudmän och alla stånd sammantråda gemensamt på riddar-

huset — således ej på rikssalen — för avgörandet av frågorna. Ståndens egna utlåtanden över utskottsbetänkandena skulle anses vara blott »provisiö-nella och ungefärliga». Vem känner ej igen grundtankarna i 1617 års s.k. riksdagsordning?

Som ett inslag av enkammarssystem i frihetstidens fyrståndsrepresentation har man betraktat sekreta utskottet, som blott i vissa stycken var ett utredande utskott i stil med »deputationerna» men i andra och de kanske viktigaste, nämligen frågan om utrikespolitiken och statsregleringen, beslöt med ständernas rätt. I 1723 års RO fick det också en paragraf för sig. Då det just var på nämnda två områden, som meningarna mest gingo i sär, och partiskillnaden mellan hattar och mössor framför allt tog sig uttryck, bör man ej undervärdera problemets betydelse. Den frihetstida parlamentarismen var länge en sekreta utskottsparlamentarism. Gärna instämmer jag med Kjellén som på tal om sekreta utskottets maktställning säger: det är »den i parlamentarismen inneboende enkammarprincipen, som skymtar fram även under de 4 (!) ståndens yttre form». Sekreta utskottet utgjordes av de tre högre ståndens representanter, 50 adelsmän, 25 präster och 25 borgare, som sammanträdde för frågornas ventilerings och beslutsfattande under gemensamt tak — det s.k. sekreta utskottsrummet på riddarhuset — men fattades beslutet ej per capita, i vilket fall adeln ju skulle haft övertaget, utan per stånd med den av adeln som absurd betecknade möjligheten att 13 präster och 13 borgare kunde bestämma om Sverige skulle godtaga det franska eller det engelska systemet.

I analogi med sekreta utskottet förekommer, ehuru ej omnämnda i grundlag under tidigare frihetstid, plena plenora av alla fyra stånden, som då samlas på stora riddarhussalen. De som bestrida adelns betydelse för utvecklingen av vår politiska självstyrelse, böra därför besinna, att den utövat värdskap för hela det svenska samhället, inklusive det hedervärda bondeståndet, som självt 1719 kallar sig för det ringaste av stånden. Tidevarvets kanske viktigaste riksdagsbeslut, nämligen det, genom vilket Sveriges rikes lag bringas i hamn, har fattats under former, som utbildats i sekreta utskottet. Efter gemensamma debatter, som dock icke varit alltför livliga, har stånden voterat i varandras närvaro och beslutet fattats efter majoritetsprincipen. Dock är att märka, att de ofrälse stånden begära och få lov att taga tvistiga mål, varöver de ej i hast kunna utlåta sig, uti betänkande i egna plena till nästa gemensamma session. Det är samma blyga attityd som 1617. För att ej nämna andra mindre betydelsefulla fall har det slutgiltiga valet av Adolf Fredrik till tronföljare 1743 förrättats i plenum plenorum. Bondeståndet voterar då såsom det ringaste ståndet först enligt vanlig kollegial ordning.

Förekomma gemensamma överläggningar av plena blott i sällsynta fall, så äro åter sådana grundlagsstadgade vad deputationerna i riksdagsord-

ningen beträffar. De fyra stånden äro i dem representerade i samma proportion, som gällde för sekreta utskottet. Som vi erinra oss var meningsutbyte mellan stånden före sammanträdet på rikssalen förbjudet i 1617 års RO. I hög grad har naturligtvis de för Sverige egendomliga gemensamma utskotten möjliggjort gemensamma beslut av plena. I länder med tvåkamarsystem lysa de med sin frånvaro. Också förekommer, att under plenarförhandlingens gång ett stånd till ledning för ett annat stånds beslut låter detta genom protokollsutdrag veta huru det själv ställer sig. Adelns oviga förhandlingsformer — den kunde ju bestå av inemot tusen personer, alla dock ej lika talträngda — hindra den dock att i så god tid fatta egen ståndpunkt att den kunde spela mönster för andra. Det händer också att den deputation, som handlagt ett ärende, hemställer hos ett stånd om ändring av dess beslut och således fungerar som ett sammanjämningsutskott. Vanligare är att expeditionsdeputationen, vars namn må säga nog om dess uppgift, försöker åstadkomma ett riksdagens beslut t.ex. genom vad en politices professor, som behandlat sammanjämningsförfarandet under tvåkamarsystemets tid, kallar amputationsmetoden. Det skär bort sådant, varom stånden varit oense, och expedierar såsom riksdagens beslut vad alla eller åtminstone tre stånd varit ense om.

Under tidevarvets gång och särskilt mot dess slut inträdde förändringar i stats- och samhällsliv, som varslade om att hela fyrståndsrepresentationen var på retur och förr eller senare måste ersättas med ett system med två eller en kammare.

Den förra tendensen var av mindre betydelse. Den kom till uttryck i samband med att mösspartiet alltmer fick övertaget i de tre ofrälse stånden, medan hattarna sökte sin tillflykt till riddarhuset. Partiet begagnade då den större vighet i fråga om ärendenas behandling, som de ofrälse stånden på grund av sitt ringa medlemsantal sutto inne med, att ställa det mångtaliga riddarhuset inför ett fait accompli, d.v.s. ett majoritetsbeslut, medan riddarhuset ännu höll på att debattera. Detta hade då blott att »säga ja och amen liksom en klockare i en bondekyrka» utan möjlighet att påverka medståndet genom den större politiska visdom det satt inne med, åtminstone enligt egen mening. Ett överhus utan något slags veto mot underhuset, det är dock en dråplig företeelse. I detta sammanhang diskuterar adeln för första gången möjligheterna av att den själv skulle försvinna ur det politiska livet. Därmed fick dock anstå ännu hundra år. Man diskuterar därvid också vilken samhällsklass, som skall efterträda den såsom den politiskt dominerande och stannar inför bönderna, vad ju var naturligt nog i ett agrarland sådant som Sverige. Jag behöver ej säga, att den blev sannspädd. Borgarståndet ansågs ej vara tillräckligt betydande för att komma i fråga. Det tredje ståndet fick bida sin tid, men den är nu inne som följd av den urbanisering Sverige undergått i vårt århundrade.

Av större betydelse äro de tendenser till enkammarsystem som visade sig. De peka framåt.

Till en del var tendensen rent tekniskt betingad och framträdde starkt, när sekreta utskottets makt till följd av den publicitetsprincip, som mösspartiet särskilt omhuldade — läsaren erinre sig 1766 års tryckfrihetsförordning, som var dess verk — med 1760-talets ingång alltmer började dala. Genom att så mycket som möjligt koncentrera makten hos en församling, i vilken de mest representativa riksdagsmännen kunde gemensamt dryfta de stora politiska problemen hade hattarna lyckats häva de värsta olägenheter, som följde med fyrkammarriksdagen. När makten på mössornas tid gled över till fyra på skilda lokaler arbetande stånd, fingo de att dras med nämnda olägenheter i större utsträckning än förut deras motparti. En adlig riksdagsman, som det ej går att räkna till vare sig hatt- eller mössparti, utan snarare är att beteckna som politisk vilde, Christer Horn, har i ett memorial vid 1765—66 års riksdag såväl framhållit olägenheterna som angivit botemedlen. Härvid har han hänvisat till England som mönsterland men därvid endast uppehållit sig vid underhuset som ju rekryteras icke genom ståndsväl utan genom samfälliga val. Tydligen har han också i sitt memorial haft i tankarna den egendomliga utskottsform, som kallas »committee of the whole house». Engelska regeringssättet, säger han, synes ha vissa förmåner framför vårt, oförgripligen att säga, som våra formaliteter oss avskära. Underhuset består av allehanda ståndspersoner, som formera ett sällskap av alla möjliga politiska, ekonomiska och militära kunskaper; De upplysa varandra. — — — Deras committees utarbete målen, men de äro långt talrikare än våra deputationer. De veta av mindre hemligheter: var ledamot av parlamentet äger rättighet känna fäderneslandets tillstånd och dess genia får utrymme visa sig; hos oss däremot arbeta de respektive stånden var för sig — — — Kunde det någonsin komma till att sakerna först emellan de respektive stånden liksom i stora committees debatterades och sedan gemensamt under ett tak avgjordes — — — skulle våra riksdagar förkortas och det allmänna bästa ej heller fara illa därvid. Horn menar, att ett sådant arrangemang står i bästa överensstämmelse med RO § 17, vad kanske ej heller är så oriktigt, om man ser denna som ett försök att rätta till 1617 års RO.

Nivellerande på fyrståndrepresentationen verkar också partidualismen. Partigränserna uppdrogos helt oberoende av ståndsgrenserna. Läsaren må icke av vad jag ovan sagt om parti och stånd mot slutet av frihetstiden förledas tro, att hattpartiet från början i och för sig var ett adligt parti och mösspartiet ett ofrälse. När politisk endräkt, som präglat vårt politiska liv sedan ståndsstriden 1723, avblåstes genom den relativt moderata privilegieurkund, som adeln erhållit nämnda år, mot slutet av 1730-talet avlöstes av partisöndring, var det den s.k. riddarhusdemokratien bestående av yngre

adel i lägre ämbetsställning, som agiterade för ett revanschkrig, medan det av högaristokrater behärskade rådet ville fullfölja Arvid Horns fredliga statskonst. Och det yngre mösspartiet hade adliga ledare. Även bönderna, som man gärna föreställer sig som vänner av fred à tout prix, voro företrädade inom hattpartiet. Den namnkunnigaste av dem alla, Olof Håkansson, var hatt. De program, de båda partierna var i sin stad kämpade för, voro politiska och ej sociala. Och i de av riksdagsordningen okända ledningarna för riksdagsarbetet, partikonklaverna, mötte de båda partiernas främsta män upp sida vid sida oberoende av vad stånd de tillhörde. Det har redan framhållits, hurusom uppdelningen på fyra stånd försvårade programmets genomförande, i det att partiledarna låt oss säga på riddarhuset icke rätt kunde vaka över huru de djupa leden skötte sig i den strid för de gemensamma idéerna, som samtidigt utkämpades i alla stånd under stora debatt-dagar.

Hade de krav på gemensamma plena, som framställdes både under början och under slutet av frihetstiden, förverkligats, är det troligt, att även voteringen per stånd fått vika för voteringen per capita. Förebildande var i ty fall det slopande av klassindelningen på riddarhuset, som ägde rum redan 1719. Riddarskapet hade av Gustaf Adolf i hans riddarhusordning av 1626 fördelats på tre klasser, herreklassen, bestående av rikets då ännu fåtaliga grevar och friherrar, riddarklassen bestående av riksrådsättlingar och svenneklassen för den övriga adeln. Votering per klass skulle trygga högadelns makt. Nivelleringen 1719 var ej blott i full överensstämmelse med Axel Oxenstiernas förkunnelse att alla adelsmän vore »aequales» utan kunde även utnyttjas av de ofrälse i deras kamp mot ståndsförfattningen i en agitation, som framhöll analogien mellan klasserna på riddarhuset och stånden på riksdagen. Själva gjorde ofrälse stånden vad de kunde för att häva de gruppbildningar de var i sin stad ännu vid frihetstidens början rymde inom sig, i det man inom prästerståndet vid utskottsvalen voterade efter stift, i bondeståndet efter län. Stånden togo gestalten av kamrar, inom vilka inga andra gruppbildningar tolereras än de, som grunda sig på olika uppfattningar om det helas väl. »Förkärleken för rent statistiska beräkningsgrunder, bortspelade», säger Stavenow, »alla hänsyn till klasser, stift eller län och omdanade de på mångfaldiga sätt efter naturliga samhällsintressen organiskt sammansatta och grupperade gamla stånden till en sorts kammare, där alla ledamöter borde hava lika betydelse.» Men utifrån en sådan uppfattning förlora stånden sitt raison d'être. De har tillkommit närmast för tillgodoseendet av en bestämd samhällsgrupps sär-intressen och äro vad de äro avsedda att vara, när de också så göra.

Fyrståndrepresentationen kunde sägas ha sitt raison d'être så länge den svarade mot det svenska folkets sociala differentiering, men så var under frihetstiden icke längre förhållandet. Samhällsgrupper, som ej kunde inrymmas

i något av de fyra stånden, yrkade redan vid tidevarvets första riksdag på att få medlemskap däri, och under dess fortgång uppstodo än flera sådana. Ståndsamhället var på väg att avlösas av klassamhället, som i det i sin upprinnelse försvarliga privilegieväsendet såg en tvångströja och i stället hyllade den fria konkurrensens princip. Det av hattarna till en början tillämpade merkantilsystemet uppfattades vid mediet av frihetstiden såsom ett otillbörligt försök till statligt förmynderskap och ogillades redan av representativa hattar. I stället började man ty sig till fysiokratismen, som har en obegränsad tilltro till individens förmåga att själv skapa sin lycka och därmed också statens. Sin främste vetenskapliga förkunnare har den i den finländske komministern Anders Chydenius, en skarpsinnig national-ekonom och en lysade stilist. Borgmästare Kepplerus, också han finländare, framlägger vid frihetstidens näst sista riksdag ett förslag till privilegier för »odalstånden», som skulle ge dem samma rättigheter som adeln. Beteckningen privilegier är vilseledande, då vad som är ett privilegium för alla har förlorat privilegiets exklusivitet. Man skulle ju också kunna säga, att innehavare av privilegierna blir hela det svenska folket. Dess rätt därtill motiverar Chydenius på ett sätt, som visar, att han är helt främmande för Gustaf Adolfs historiesyn. Hela det »friborna svenska folket» utan åtskillnad måste njuta vår konstitution till godo. Det hade aldrig genom erövring förlorat sitt land till inkräktare och därför haft full äganderätt till sin jord så väl som den därav härflytande rätten att beskatta sig själv och stifta sina lagar. I den broschyrstrid, som före nästa riksdag utbröt med anledning av det s.k. ofrälsemannaödet, dvs. hattregeringens utnämning av en adelsman till ett högre ämbete med förbigående av mera förtjänta ofrälsekonkurrenter, göres gällande icke blott att Gud skapat hela människosläktet av ett blod utan också att de ofrälse stånden, en benämning som man vill ersätta med odalmannastånden, hade lika arvsrätt till riket och vad därtill hörde. Och vid frihetstidens sista riksdag blev ofrälsemannaödet uttryckligen fördömt och adeln ostentativt fränkänd sitt viktigaste privilegium, rätten till högre ämbeten. Planen på en gemensam privilegieurkund för odalmannastånden ställes på framtiden.

Direkt sikte i sådant sammanhang på representationsproblemet tar Anders Nordencrantz, mössornas om ej snillrikaste så dock segaste skribent. Vad han främst påtalar såsom felet med den dåvarande svenska riksdagen är dock, att den till så stor del består av ämbetsmän, vilka äro den lagskipande maktens organ och gå dess ärenden till förfång för den lagstiftande makten, med resultat att den senare, folkets förtroendemän, helt blir beroende av den förra, dvs. km:t: När han söker botemedel mot detta onda föres han emellertid över på ett enkammersystem på folklig grund. Botemedlet ser han nämligen däri, att rikets tjänstemän få vika för rikets odalmän, vilka ledda av sina lagnän komma beväpnade till de allmänna tingen och med

vapenbrak störta rikets betjäning från dess välde, när fördömliga krig med grannarna förehas. Det är tydligen Torgny lagman, sådan han skildras av Snorre, som Nördencrantz har i tankarna. Med saknad ser han tillbaka på den tid, då konungen höll burspråk med rikets menige allmoge i ett stånd församlat på allshärjarting. Därmed är också sagt, att han ej vill veta av ståndsrepresentationen utan yrkar på enkamarsystem. Privilegieväsendet fördömer han toltalt. Att genom privilegier inskränka till och fördela mellan vissa stånd — — — det vad man kallar industri hade haft samma verkan som om man satt nyttjandet av luft, vatten och eld under lags och privilegiers tvång.

Sina nu refererade åsikter har Nordencrantz framlagt i en diger volym tillägnad ständerna vid 1760-61 års riksdag. En viss verkan fick hans förkunnelse vid 1765—66 års riksdag men i stycken som här ej varit på tal. Grundligt missförstådd blev han, när hans maktdelningslära återropades till stöd för det förslag i Montesquieus anda som framlades vid 1769—70 års riksdag. Detta föranledde Nordencrantz att skriva en ny bok, nu av mindre omfång, som redan i rubrikerna presenterades som en undersökning om »de rätta orsakerna till den blandning som skett av lagstiftande och lagskipande, redofordrande och redoskyldiga makternas göromål». Han återkommer där till den ordination vi redan tagit del av. Med all önskvärd tydlighet bekänner han sig vara anhängare av allas likhet inför lagen och av enkamarsystem. Alla stånd borde, säger han, blanda sig med varandra, giva privilegierna avsked, bliva en enig kropp med ett enda huvud av sammanlagd styrka att med gemensamt nyttjande av alla rikets naturliga och artificiella fördelar arbeta på rikets och ej envar på sitt stånds enskilda fördelar.

Gustaf III var, som vi ovan nämnt, en stor beundrare av Gustaf II Adolf och det är också dennes metoder han vill använda för att göra slut på den vid hans första riksdag utbrutna ståndstriden. Han erbjöd nämligen »sin person som föreningsband mellan rikets söndrade ständer» i den formen att han föreslog talmännen att sammankalla alla fyra stånden till ett möte på rikssalen, vari han själv såsom medlare skulle föra ordet. Talmännen vägrade emellertid att gå med på förslaget av motvilja icke mot en gemensam överläggning i och för sig utan mot ett kungligt ordförandeskap, som skulle lägga ett band på ståndens överläggningsfrihet. Motiven voro i grunden desamma som hos de ofrälse stånden 1617. Den 21 aug. 1772 ha de dock måst finna sig i att antaga den nya regeringsformen i ett av konungen utlyst möte på rikssalen utan föregående överläggning om också genom votering stånd för stånd. Det var nu ingenting annat att göra. Kanoner stodo uppställda utanför slottet med mynningarna riktade mot rikssalen, vad under ståndens uppmarsch väl observerats och givit mösschefen biskop Serenius tillfälle att vitsa. Jag ser, att k.m:t. tänker göra den

nya regeringsformen till ett jus canonicum, yttrade han till sin närmaste man i ledet.

Vad kungen till en början tillgripit som ett utomordentligt medel i en utomordentlig situation söker han, när han 1778 skall möta den första av honom själv utlysta riksdagen, göra till en ordinär beslutsform. Regeringsformen hade i §§ 40 och 41 gett klart besked om att konungen ej kunde stifta lag utan ständernas bifall och dessa ej utan konungens, men när den i § 42 skall ge besked om huru ständernas medverkan skall komma till stånd uttrycker den sig i sådana ordalag, att han får tänkas ha haft 1617 års s.k. riksdagsordning present för sig. Den av frihetstiden man må säga helgade majoritetsprincipen nämnes ej. Man kan ju säga, att den nämndes icke heller i 1720 års RF vad ständerna beträffar utan först i 1723 års RO, men denna var icke längre något rättesnöre. RF § 39 förklarade nämligen, att alla efter 1680 tillkomna s.k. grundlagar voro bragta ur världen. Gustaf III ansåg emellertid ologiskt nog, att av de sist citerade orden också följde att sådana lagar av tidigare datum än 1680 voro återupplivade och bland dem även 1617 års RO, trots det den aldrig godtagits av ständerna.

Gustaf III har t.o.m. tänkt på att gå än längre än denna i fråga om både enkammersystem och kunglig maktfullkomlighet. Enligt ett av honom gjort utkast till »ordning vid plenum plenorum» skulle kungen där föra ordet och dirigera deliberationerna. De kungliga propositionerna skulle först in extenso uppläsas. Därefter skulle varje paragraf för sig genomgås, varvid tillfälle till diskussion var lämnat. Ständerna hade sedan att avgöra, om de genast ville påse den vidare. I senare fallet skulle ytterligare överläggningar tillåtas ständerna på skilda rum. Om däremot varje punkt gillades och därefter hela förslaget med ja antoges, skulle beslutet i och med detsamma träda i kraft och omedelbart bekräftas med talmännens underskrifter.

Detta förslag har tydligen aldrig förelagts ständerna. Dessa läto konungen hållas vad beträffar Gustaf Adolfs riksdagsordning men lyckades undgå dess avskräckande effekt genom åtgärder av stort intresse. Gemensamma utskott finge de ju ej tillsätta, men de höllo sig under hand underrättade om vad de var och en i sin stad beslutat. Besluten sökte de sedan jämka så, att det blev ett enhälligt förslag som förelades konungen. Pluraliteten fick bestämma vad detta förslag skulle innehålla. Vid nästa riksdag, som hölls 1786, fick Gustaf III också ge tappt och medge den modifikation i 1617 års RO att pluraliteten skulle bli avgörande i alla frågor, som det tillkom ständerna att lägga hand vid utom privilegiefrågor och bevillningar. För ändring av eller tillägg till de förra krävdes enhällighet liksom enligt 1723 års RO § 17. Och bevillningar beslöt varje stånd för sig, så vitt bevillningen på något sätt hade med ståndstillhörigheter att skaffa. När det var fråga om allmänna avgifter, s.k. konsumtionsskatter, tillämpades redan under frihetstiden majoritetsprincipen.

För Gustaf III var revolutionen den rätta formen för författningsändring. Han ståtar i historien med två sådana, och han planerade en tredje, när han hädankallades. En viss regelbundenhet kan man dock iakttaga även när det gäller hans statsvälvningar. Plenum plenorum, av Gustaf Adolf tänkt som den form, i vilken alla riksdagsbeslut skulle fattas, kom till användning 1789 lika väl som 1772. Situationen var vid det förstnämnda tillfället följande. Kungen begärde tillsättningen av ett hemligt utskott, som skulle bringa reda i det finansiella virrvarr, vari det i strid med regeringsformens bestämmelse av kungen på egen hand påbörjade kriget med Ryssland bragt sin upphovsman, en åtgärd, som var så mycket farligare för ständernas blygsamma maktställning, som det i strid med adelns uttryckliga fordran ej bands av någon instruktion. Att det hemliga utskottet lika väl som sekreta utskottet under frihetstiden var en form av enkamarsystem må ej förleda någon modern radikal att skänka det sina sympatier. Gustaf III har tydligen tänkt sig att med tiden sätta detta föga manstarka utskott i besittning av alla rättigheter, som regeringsformen tillerkänt ständerna, och Sam Clason tyder, när han i en uppsats i *Historisk Tidskrift* 1896 uppehåller sig vid den enda riksdag, som Gustaf IV Adolf höll, RF § 47 så att konungen med rätta kunde så göra.

Adeln nekade dock göra kungen till viljes då den ej ville, att den strid, som mot frihetstidens slut förts mot all sekretess i offentliga angelägenheter och därvid ej minst sekreta utskottet, skulle ha kämpats förgäves. Från ett plenum plenorum till vilket Gustaf kallat ständerna för att adeln där skulle be den av kungen utsedde lantmarskalken, som visat sig vara kungens servila verktyg, om ursäkt för egna förmenta förlöpningar, blev den formigen visad på dörren. Därefter föreslog kungen att de tre mot honom löjåla ofrälse stånden skulle ingå den förening, vars resultat blev den s.k. förénings- och säkerhetsakten. Så rojalistiska voro dessa dock ej, att de ville gå med på den bestämmelse däri, enligt vilken ständerna i finansiella frågor skulle ersättas med ett fåtaligt utskottsmöte, bestående av 112 medlemmar, valda ståndvis med 28 medlemmar för varje stånd men voterande per capita. De fruktade, att detta utskott med tiden skulle absorbera även andra ständerna tillerkända befogenheter. De visste väl, att sådana utskott i tyska territorier betecknat övergången till envælde. I stället insattes den ryktbara § 5, som talar om en urgammal rätt för svenska folket att beskatta sig själv med resultat att provinsiella menigheter kunde göra anspråk på att i stället för riksdagen utöva densamma.

Den på så sätt retuscherade föréningsakten förelades stånden till antagande, igen i ett plenum plenorum. På av kungen ställd proposition röstade bönder och borgare ja, tego prästerna — den som tiger han samtycker — medan adeln svarade ett resolut nej. Då grundlagsfrågor ej voro såsom i 1766 års av ständerna beslutade komplement till regeringsformen undan-

ryckte majoritetsprincipens giltighet, förklarade kungen föreningsakten antagen såsom av tre stånd godtagen. Han fäste sig ej vid att den dock innehöll en rad bestämmelser av privilegienatur. Av pur välvilja lät han dock adeln i efterhand ventilera den i långa och givande debatter, som ju dock helt voro av akademisk art.

Den tredje revolutionen, planerad men ej genomförd, gick framför allt ut på en representationsreform. Ständerrepresentationen skulle ombildas till en nationalrepresentation på två kamrar, kallade övre och nedre kammaren. För första gång i representationsfrågans historia förekommer termen kammare. Den övre kammaren skulle utgöra en representation för adeln och bestå av 24 s.k. jarlar. Valbara voro endast sådana ståndets medlemmar, vilka i årlig inkomst av fast egendom icke uppburo mindre än 10 000 rdr specie. Den nedre kammaren skulle vara sammansatt av 240 ledamöter »valda av folket». I denna kammare skulle ingå de som folket väljer genom de flesta rösterna, han må tillhöra vilket stånd som helst. Ämbetsmän voro såsom Nordencrantz fordrat icke valbara. Representationen benämnes »konungs konselj», vad ju passar samman med de aspekter man till en början anlade å riksrådet och skulle alltid vara samlad, vad ju icke ens frihetstidens ständer gjort anspråk på att få vara. Adelns opposition mot förslaget skulle kungen undgå genom att icke alls fråga om dess mening. Till riksdagen skulle han nämligen liksom om förslaget vore i hamn i och med att tanken koncipierats i Gustaf III:s hjärna endast kalla adelsmän så kvalificerade som angivits. På mången imponerar förslaget genom sin radikalism. För första gången talas här om samfällda val. I fall kamrarna, vad väl är troligt, skola ha lika makt och myndighet, ger det dock adeln eller rättare högadeln en position, som den ej gjort anspråk på sedan mitten av 1600-talet. Med rätta ser man i förslaget en variation av »den engelska typen». Den favoriserade position adeln erhåller är emellertid, som vi erinra oss, i överensstämmelse också med Gustaf Adolfs intentioner. Den andre och den tredje Gustaf voro som jag sagt båda lika goda adelskungar.

Adeln, som vid 1789 års riksdag fått nöja sig med att i efterhand debatera en författning, som sedan ansågs ha giltighet, har ej under slutet av Gustaf III:s tid intagit en passiv hållning till de omvälvningar Gustaf III åstadkommit. Den långt avancerade oppositionen mot Gustaf III synes ha samlat sig kring det s.k. Engeströmska förslaget uppgjort av kanslirådet Jacob von Engeström. Denne har fullföljt de linjer, som Nordencrantz utstakat. Alla adelsprivilegier slopas, då de nu blivit så få och av så ringa betydelse, och därmed också ständsrepresentationen. Redan det namn den nya riksdagen erhåller anger dess karaktär av nationalrepresentation. Den kallas svenska folket. Man kan tycka, att namnet bort vara sådant att det anger församlingens karaktär av representation. Hela det svenska folket kunde rimligen ej samlas i huvudstaden. Vi tala ju dock i våra dagar om

Förenta Nationerna, trots det den blott består av representanter för jordklotets nationer eller de flesta av dem. Valen till desamma äro icke samfälliga utan äga rum i grupper, som dock ej ha något med stånd att göra. I enlighet med den stora betydelse som fysiokraterna tillerkänna egendomen, särskilt jordegendomen, förrättas valen av säteriinnehavare för sig, innehavare av vanligt frälse för sig, av skattejord för sig etc. I »svenska folket» fattas dock alla beslut per capita. Genom gemensamma debatter häves den olägenhet, som ännu de s.k. kungamördarna påtalat såsom ofrånkomliga följer av ständssplittringen. Den ene riksdagsmannen visste ej av den andres argument och kunde ej gendriva eller komplettera dem efter behag. Man kan säga, att von Engeström anknyter till de sista ord jag citerat efter Nordencrantz liksom att han kunnat stimulera till den appell, som Thorild ställde till Gustaf IV Adolfs förmyndarregering: gör slut på rikets fyra obestånd och gör oss till ett folk!

II

Representationsfrågan har under 1700-talets gång blivit så pass brännande att riksdagen icke kunde undgå att taga ställning till densamma, när den mötte upp igen i maj 1809 för att giva riket en ny författning. Konstitutionsutskottet gör det dock på det sättet, att den ställer frågan på framtiden. Därmed har man låtit sig nöja. Den nya regeringsformen liksom senare 1810 års riksdagsordning känner ingen annan representation för Sveriges folk än den gamla fyrståndsrepresentationen. Den av 1809 års män, som var mest doktrinär och s.a.s. hade tagit representationsfrågan på entreprenad, förklarade i adelns plenum — i konstitutionsutskottet hade han ännu ej invalts — att ett ändrat representationsskick var det enda som fattades för att det nya statsskicket skulle vara fullkomligt. Han och andra av 1809 års män ha dock varnat svenska folkets representanter för alltför brådskande förändringar. Den allmänna opinionen måste först grundligt bearbetas för att en radikal förändring, särskilt av riksdagsskicket, skulle bli bestående. Mörner har emellertid ansett att det vore försvarligt börja redan vid första riksdagen och har förmått konstitutionsutskottet att i mars 1810, då blott en av dess första uppsättning fanns kvar däri som sitt framlägga ett representationsförslag, som dock ej var i lagparagrafer utformat. Sådant kunde ju anstå till den riksdag som enligt RF § 81 hade att fatta det definitiva beslutet i en grundlagsfråga. Radikalt var förslaget i den grad, att det saknade alla försänkningar i vad som blivit seklernas arv och helt var av doktrinär art. Läromästaren var abbé Sieyès, en lärjunge till den Montesquieu, som Brusewitz på de svagaste grunder anser ha varit

konstitutionsutskottets mästare men en kättersk sådan så till vida som han mot sin mästars »système de l'équilibre» satte sitt »système de concours». Mörner hade hört honom i nationalkonventet utveckla sina skäl för 1795 års direktorialförfattning och gripits av djup beundran för honom, som dock ej var helt okritisk. Utskottets dvs. Mörners förslag gick ut på att folkrepresentationen skulle ge uttryck för samhällets allmänna vilja och ej såsom fyrståndsrepresentationen gjort, särskilda kårers särintressen. Den borde till den ändan äga en bjudande (lagstiftande) kraft parad med en återhållande (kontrollerande) myndighet. Dessa krav blevo säkrast, menade Mörner, tillgodosedda i en tvåkammarrepresentation, där den andra kammaren — ordkombinationen, som vi blivit så vana vid förekommer nu för första gången i Sveriges historia — föreställde folkmängden och utsågs med lika rösträtt för individerna i den mån de voro bofasta, medan den övre företrädde förmögenheten genom valens baserande på en enligt bevillningsförordningen graderad röstskala. I motsats till vad man i Sverige var van vid hade kamrarna helt skilda varandra kompletterande funktioner. Nedre kammaren, även kallad den lagstiftande kåren, som representerade nuets växlande och flyktiga önskemål, hade i lagfrågor förslagsrätten, medan beslutanderätten förbehölls den övre kammaren, även kallad tribunalet, såsom lugnets och den stadgade överblickens väktare. I beskattningsfrågor var gången omvänd. Konungen behöll sitt initiativ — enligt Montesquieu saknade han ett sådant — men ägde i lagstiftningsfrågor blott suspensivt veto.

Förslaget är genom sin funktionsfördelning av fransk typ, en typ, som är helt ny, ty under l'ancien régime kan man ju ej tala om en sådan. Genom den skillnad i fråga om kamrarnas sociala ursprung, som det stipulerar, företräder det dock den engelska typen, vars ursprung är att söka i det elfte århundradet. Skillnaden är blott den att börsaristokratien fått lämna plats för en börsaristokrati. Trots det förslaget ej har någon som helst svensk proveniens, skulle dess andra statsmakt lätt kunnat infogas i den alltigenom svenska författning, som ett år tidigare kommit till stånd. Den ändring av regeringsformens maktfördelning som bestod i det kungliga vetots förvandling från ett absolut sådant till ett suspensivt saknade all betydelse. När har någonsin en konung under längre tidsrymd vågat sätta sig på tvären mot en av folkrepresentationen beslutad lag? Ingen bör dock obestriff få påstå, att den svenska riksdagen genom att kasta av sig stånds väsendets tunga rustning och ikläda sig en lättare skrud skulle ha blivit mer skickad för de uppgifter konstitutionsutskottet anvisat den. Ståndsrepresentationen fyllde just det krav, som det ställde på den lagstiftande makten, nämligen att vara visligt trög till verkan. Helt orimlig är Brusewitz' påstående att 1809 års män i Mörners förslag sett den idealförfattning de innerst inne gingo och väntade på, då de i juni accepterade en regerings-

form, som de blott betraktade som ett provisorium. Allt för uppriktigt äro deras vid det sistnämnda tillfället uttryckta gillande för att de skulle velat på allvar engagera sig för en så doktrinär nyskapelse som Mörners förslag. Konstitutionsutskottet hade för övrigt i mars en helt annan sammansättning än i juni 1809. Blott en av den senare, låt vara en så för dem representativ man som A. G. Silverstolpe, hade som nämnts dröjt sig kvar. Intet tecken finns på att 1809 års män satt i gång en agitation för att få förslaget i hamn. En ny allvarligare författningsreform hade de nog tänkt sig först komma till stånd, när en ny generation växt upp, och ej under väntetiden mellan två riksdagar. Först 1815 togo stånden ställning till förslaget och funno det då alltför litet utarbetat för att enligt ord, fällda av Silverstolpe, kunna till bifall eller avslag framställas. Det återförvisades för vidarebehandling till utskottet och begrovs där — i stillhet.

Efter 1810 och ett gott stycke in på Karl Johanstiden kan man iakttaga en viss stiltje i reformdebatten. Den har sin djupaste grund däri, att man tycker sig ha kommit underfund med att i stort sett allt var bra som det var. Endast partiella reformer synas vara behöfliga på så sätt att från riksdagen uteslutna element bli inrymda i det stånd, för vilket de anses passa bäst. På den vägen blir till sist borgarståndet en fullgod representant för stadsbefolkningen. De fyra stånden betraktades, säger Erik Fahlbeck i sin anpart av det stora riksdagsverket, enligt en alltmer utbredd uppfattning som samhällets naturliga yrkesuppdelning, vilken ingalunda borde rubbas. Uppfattningen rimmade med den romantiskt präglade nykonservatism som uppstått i reaktion mot upplysningstidens naturrättsligt färgade internationalism och mekaniska statskonstruktion, sådan den möter i kontraktsteorien. Det gällde att försvara den nationella egenarten och från densamma härrörande särpräglade institutioner sådana som fyrståndsrepresentationen. Korporationerna, ej individerna, äro statens organiska element. Till yttermera visso kom filosofen Boström konservatismen till hjälp, trots det han har andra anherrar än romantikerna. Konungen var statens enda representant, vad RF § 4 också beaktat, då den tillerkänner honom allena rätten att styra riket. Stånden åter representerade endast det privata samhället. Med otrolig seghet och arrogans förkunnade Boström denna lära, som ännu under mina tidigare studentår presenterades ungdomen såsom den allena saliggörande. Envar som tagit del av De Geers Minnen torde erinra sig hans berättelse om hurusom Boström, när De Geer framlagt sitt förslag till representation, uttryckt sin förvåning över att han en gång kunnat godkänna en så klen tänkare som förslagets författare. Den förklaring som De Geer ger, är betecknande för den boströmska skolans undervisningsmetoder. Han hade dagarna före tentamen tagit lektioner för Boströms docent Sigurd Ribbing, som lärt honom de talesätt, som Boström ansåg som kriterium på ett sant filosofiskt tänkande.

Vid 1834 års riksdag blir representationsfrågan åter riktigt brännande. Ytterlighetsståndpunkterna representeras av Anders Danielsson, som yrkar på samfällda val men valbarhet blott för vissa ståndskategorier, och friherre Ehrenborg jämte ett par adelsmän och präster, som yrka på sammanförandet av båda »idéstånden», adel och präster, till ett överhus och av de båda »realstånden», borgare och bönder, till ett underhus. I stor utsträckning håller man på ståndsuppdelningen såsom den genuint svenska och polemiserar mot ett engelskt kammarsystem med kamrar av olika socialt ursprung såsom störande. Särskilt lägger man härvid märke till anföranden av biskop Agardh, den berömde botanikern och nationalekonomen, och den honom sekunderande greve Spens, som skulle spela en så stor roll för den lösning som representationsfrågan slutligen erhöll. Det vore, framhöll den förre, alldeles oriktigt att jämföra våra stånd med utländska kamrar. Det karakteristiska för tvåkammersystemet vore preponderansen av en enda medborgarklass över de övriga. Någon sådan klass finnes icke hos oss. — Vår representation vore, vad jag redan framhållit, när jag talade om 1617 års RO, till sin sammansättning snarare »enkamrig» än »fyrkamrig» och därigenom mer demokratisk än någon annan av de äldre konstitutionerna på jorden. En tvåkammarfördelning på ståndsskillnadens grund skulle rubba den viktiga svenska principen om ståndens likställighet. Om man betraktade hela riksdagen såsom en kammare, vari adeln ej hade mer än en röst av fyra, så kunde ett överhus bara bildas på det sättet att de förstärkta utskott, som sedan 1809 träffade avgörandet, när stånden ej kunnat samsas, utom voteringsrätt även finge rätt till överläggning. Spens anförande tilldrar sig särskild uppmärksamhet genom den kritik, som han ägnar 1810 års förslag till riksdagsordning. Motsatsen mellan de förmögna och de ekonomiskt mindre lyckligt utrustade medborgarna vore den sämsta grund, på vilken ett tvåkammersystem kunde baseras. De samfällda valen ville han därför ej vara med om. Förslaget funktionsfördelning ogillas såsom stridande mot hävdvunna rättsprinciper. Den svenska representationen vore, förklarar han, liksom Agardh till sitt väsen enkamrig, enär alla dess medlemmar hade del i besluten i alla mål.

Vad nu anförts har yttrats inom konstitutionsutskottet. Av de reformprojekt, som framlades under de för alla stånd gemensamma överläggningar, som höllos på riddarhuset före föredragningen i plena, tilldrar sig särskilt det, som framlades av den bekanta oppositionsledaren greve Frölich, uppmärksamhet genom de vida perspektiv som det upprullar bakåt i tiden. Vi förstå därav, i vilken grad traditioner från frihetstid och gustaviansk tid fortlevde inom riddarhuset långt in i det nittonde seklet och kom dess ledande män att känna sig burna av förpliktelser mot fädren. I ståndens sammanförande till en församling och i adelns representation genom val ser han ett medel för adelns renässans. Nordencrantz' fältrop mot riddarhusets

byråkratisering hade ej fått någon verkan. Godsägarelementet inom det samma hade, framhåller Rexius i sin berömda avhandling om det svenska tvåkamarsystemets tillkomst och karaktär, som jag i stor utsträckning följer, alltmer decimerats bl.a. genom riksdagarnas långvarighet, som gjorde det omöjligt för lantadeln att hålla sig kvar i huvudstaden intill ändan, vad den i huvudstaden bosatta ämbetsadeln profiterade av. I allt sökte denna ställa sig väl med k.m:t, som bestämde om dess befordran och till följd av förtroendeposternas expansion också i stor utsträckning också kunde driva den bort från de poster den kommit besittning av. Gustaf III hade lyckats i sitt försök att slita sönder de band, som på 1786 års riksdag knutits mellan adeln och allmogen och kommit riddarhus och bondestånd, de två jordbrukande stånden, att förkasta konungens propositioner både i fråga om passevolans och brännvinsbränning. Det stånd, som en gång vållat den adelsvänliga tjusarkungen sådan besvikelse, »voterade nu för uniformen». Ställd inför detta faktum menar Frölich, att bandet mellan adel och allmoge skall återknytas, om ståndens isolering från varandra, så ofta påtalad under både frihetstid och gustaviansk tid, häves och därtill adelsmän få uppställa sig som kandidater vid böndernas riksdagsmannaval. Vad hjälpte det, säger Rexius, i förra avseendet att de adliga oppositionsledarna före debatten med den allra största omsorg preparerade sina anhängare i bondeståndet och läto »skrivkunniga vänner» sätta värtaliga memorial i deras händer, då de likväl icke fingo ingripa i debatterna och se till att de inlärdas rollerna riktigt utfördes. Huru lätt kunde icke under sådana omständigheter den kungänämnde sekreteraren bringa de olärdas bönderna ur sina roller och alldeles fördärva spelet för de adliga ledarna. Till yttermera visso må efter Rexius anföras, hurusom en annan talare frammanar minnena från den tid, då adeln var konungadömet enda motvikt och den förnämste försvararen av folkets intressen, och riktar till sina åhörare en varm vädjan att låta den gamla självständighetsandan åter framträda på riddarhuset. Såsom ett medel att öka riddarhusets anseende bland folket rekommenderar en tredje talare dess förstärkning med ofrälse possessionater.

Tanken på ett tvåkamarsystem kunde vid en riksdag som i stort sett ännu höll fast vid ståndsprincipen icke i större utsträckning sysselsätta sinna. Ståndsvalen garanterade ju, säger Rexius, den nödiga maktdelningen inom representationen och åtminstone i viss mån tillvaron av ett återhållande aristokratiskt element. Ståndsrepresentationen blev ånyo försvarad av Agardh med argument, som höra samman med den ovan skisserade organiska statsteorien och med en tydlig polemisk udd riktad mot den mekaniska statskonstruktion, som ansågs gömma sig bakom kravet på allmänna val. Enligt den senare teorien vore staten grundad på ett frivilligt när som helst upplösligt kontrakt, medan däremot den organiska eller historiska stats-

åskådningen med logisk nödvändighet ledde till representationens sammansättande medelst ståndsväl. Uppfattade man staten i enlighet med den förra teorien, så bleve det uteslutande det närvarandes och de enskildas intressen, som skulle skyddas av representationen. Den enskildes rätt att medverka vid valen graderades såsom i alla bolag efter förmögenhet. Så valda riksdagsmän voro icke skickade att bevaka allas rätt för alla kommande tider. Denna kunde bevakas endast genom korporationerna, som äro desamma och oföränderliga, huru än deras medlemmar växla. De hade att bevaka intressen, som tillika voro fäderneslandets. Dessa intressen skulle förvandlas till handlande personer samtidigt som vad man brukar kalla det personliga bortlades. Endast idéerna finge tala och verka.

Med rätt anser sig Rexus böra förebrå Agardh en tendens att betrakta staten såsom ett aggregat av de olika yrkena liksom naturrätten gjorde den till summan av de samtidigt levande individerna. Till Agardhs försvar kan dock anföras, att han tar avstånd från den naiva uppfattning, som ligger till grund för den hittills förda reformpolitiken, nämligen att just de hittills vid riksdagen representerade yrkena äro de enda som böra representeras. Dät finnes flera sådana än att de kunna få sitt lystmäte genom inrättandet av ett femte stånd. Klassrepresentation hägrar. Mot en sådan representation inlägger emellertid redan nu prosten Hallström en protest. Representationens väsentliga uppgift vore, säger han, vårdandet av nationens allmänna gemensamma intresse, varför riksdagsmännen ej borde nedtryckas till uppgiften att bevaka enskilda stånds- och privilegieintressen. Principalatsfrågan hade en gång för alla, vad Rexus ej framhåller, fått den lösningen att riksdagsmännen var i sin stad hade att bevaka statens intressen och ej sina kommittenters. I 1810 års RO:s första paragraf hade den ståndpunkten juridiskt utformats. Enligt Rexus' referat ha ståndsrepresentationens anhängare till sitt försvar hävdadt, att det konstitutiva för ett stånd icke vore gemensamheten i yrkesintressen utan gemenskap i uppfattningen av det allmänna statsintresset, grundad på överensstämmelse i levnadsåsikter och bildningsgrad. Man har heller icke undgått att observera, att den nu refererade korporativteorien skulle, om den tillämpades, ställa adeln utanför representationen. Det konstitutiva för den var intet yrke. I den rymdes ju alla yrken. Tanken att göra den till en ämbetsmannarepresentation var dödfödd. Den rekryterades genom börd och nyadling och avskildes från andra stånd genom privilegier, som efter privilegieutjämningen 1789 och 1809 saknade verklig betydelse. Dess enda förmån av räckvidd bestod i att den trots att den blott utgjorde en ringa bråkdel av landets befolkning utgjorde ett riksstånd bland fyra sådana vid riksdagarna. Den var, vill jag framhålla, att anse som svenska folket i miniatyr. Svensk medborgare blir man genom sin börd eller genom naturalisation och njuter såsom medborgare förmåner som utlänningar, som bosatt sig inom Sveriges

gränser, ej komma i åtnjutande av. Författningen är att betrakta som ett stort privilegium, en beteckning, som holländarna också givit sin första författningsurkund, »the groot privilege».

1840—41 års riksdag, mest känd för dess opposition mot Karl Johans allenastyrande, som kom att samla skilda grupper inom riksdagen för ett program, som var nog så radikalt — med koalition vad är intention, jo abdikation — bildar i så motto epok i representationsfrågans historia, att man nu verkligen lyckades samla sig om en lösning genom en utarbetad lagtext som blev vilande jämlikt RF § 81. Initiativet utgick från konstitutionsutskottet, som dock ej hade triumfen att få se sitt första förslag godtaget av alla fyra stånden utan nödgades utarbeta ett nytt förslag i kompromissens tecken, som ej var så radikalt som det första.

Ansvar för eller om man så vill förtjänsten av ständerförsamlingens radikaliserings torde i främsta rummet tillkomma Lars Johan Hierta, som var en frände till sekreteraren i 1809 års konstitutionsutskott men varit förståndig nog att ej som denne avsäga sig adelskapet och därigenom beröva sig möjligheten att inom Sveriges legala representation verka för förverkligandet av sina idéer. Mest känd är Hierta såsom redaktör för Aftonbladet, som startade 1830, men vi få ej glömma att han även genom anföranden på riddarhuset lät världen veta vad han tänkte. Och det var sannerligen icke små förändringar han ville bringa till stånd. Innerst inne var han republikan, men godtog den konstitutionella monarkin — »monarkien med republikanska institutioner» — såsom en övergångsform. Man kunde då tycka att han skulle funnit sig tillrätta med 1809 års RF, men så var långt ifrån förhållandet. Och det var ej detaljer däri, som väckte hans missnöje, utan själva dess grundläggande princip, maktens delning. Därutinnan tänkte han lika med många av de konservativa, men dessa ogillade den därför att konungamakten kommit till korta. Alltför mycket av frihetstid hade, manade de, dröjt sig kvar däri. Hierta önskade också en starkare regering men icke genom en konsekventare dualism utan därigenom att regeringen, som just genom den 1840 genomförda departementalreformen vann den sammanhållning, som dualismen mellan föredragande statssekreterare och konsulterande statsråd ledde till, skulle uppträda i plena såsom dirigenter vid deras arbete. Till den ändan skulle riksdagen göra sig kvitt den överorganisation, som de av ståndssplittringen nödvändiggjorda gemensamma utskotten utgjorde och även ständsrepresentationen såsom sådan. Hierta och många med honom anlade ännu så länge mera konstitutionella än sociala synpunkter på representationsfrågan. Med beundransvärd säkerhet har Hierta insett vad som är parlamentarismens väsen och i parlamentarismens s.k. moderland England lett till att utskott förekomma i mycket mindre utsträckning än i Sverige, där utskottsväsendet under frihetstiden var så rikt förgrenat, att det fanns skäl tala om en överorganisa-

tion. I England har man ju karakteriserat den s.k. kabinettsparlamentarismen så, att det är regeringen, som stiftar lag. Initiativet är praktiskt taget förbehållet de parlamentsledamöter, som är ledamöter av regeringen, och denna får alltid förslagen godtagna av underhusets majoritet, som om förslaget avslås skulle desavouera och dekapitera sig själv och se sina ledare lämna styrelsen i händerna på oppositionspartiet.

Dock hänvisar Hierta aldrig till den engelska parlamentarismen som mönster. Den hade ju slagit igenom först 1832 med den första stora engelska representationsreformen, som framför allt genom ny valkretsindelning till stor del gjorde slut på det rotten-borough-system, genom vilket ministär och lorder kunde behärska valen till underhuset. Nordencrantz hade observerat detsamma och varnat svenskarna för att låta k.m:t om också ej vid riksdagsmannavalen så genom sin makt över ämbetena skapa sig en majoritet som passade den. När ministären varit whigs, så har pluraliteten av parlamentet varit detsamma och när ministären varit tories, så har parlamentspluraliteten varit sådan, säger han med sin tids England för ögonen. Vad vi bruka kalla för engelsk parlamentarism kom till genom en inversion av det av Nordencrantz påtalade förhållandet mellan ministär och folkrepresentation. 1800-talets parlamentarism var icke planerad under 1700-talet. Man handlade i en viss riktning och därav följde något annat som man ej avsett eller kunnat förutse, säger Pontus Fahlbeck. Stort bättre synas för Hierta ej förhållandena gestalta sig i Frankrike under den av Bourbonerna utfärdade kartan. Det stora antalet ämbetsmän i deputeradekammaren gav regeringen korruptionsmöjligheter och makt över den i lika hög grad som förhållandena varit i England. I stället vänder han blicken mot en dotterförfattning till 1791 års författning, Eidsvoldsförfattningen. Den lockar genom det suspensiva veto den tillerkänner konungen, genom sitt enkammar-system och genom sina samfälliga val. Att valen enligt grundloven § 50 försiggingo gruppvis på så sätt att städerna voro överrepresenterade och ämbetsmännen, vad aldrig varit förhållandet i Sverige, såsom sådana hade rösträtt tycks varken Hierta eller någon annan ha betänkt. Däremot har han väl betänkt, att enkammar-systemet var på så sätt modifierat, att stortinget inom sig utser en fjärdedel av sin numerär att bilda ett lagting, som två gånger kan underkänna ett till detsamma från odelstinget, (de återstående tre fjärdedelarna av stortinget) remitterat förslag, varefter frågan, om enighet ej uppnåtts, går till stortinget för gemensam votering, varvid två tredjedels majoritet kräves för ett gemensamt beslut. Detta slag av tvåkammar-system har Hierta ej ansett vara betänkligt, då båda kamrarna utgingo ur samma sociala rot, folket självt. Det tvåkammar-system han ej ville veta av var ett sådant som Englands, där lorderna i kraft av sin höga börd kunde säga nej till vad den av folket valda kammaren beslutade.

Hierta är ej ensam om sin beundran för den norska författningen. Det

första utslaget därav är det förslag till representation, som offentliggöres utanför riksdagen redan 1830 det s.k. Anckarsvärd-Richertska förslaget, enligt vilket den nya riksdagen skall vara fördelad på två kamrar, ständernas stora nämnd och ständernas prövningsnämnd och den senare väljas av den förra. Anckarsvärd är dock en politiker av annan typ än Hierta, mer aristokratisk än denne, ehuru han var av yngre adel. Han var son till Michael Cosswa, som understödde Gustaf III vid hans första revolution och belönades med adlig värdighet och ett klingande namn. För frihetstiden har han uttalat vissa vaga sympatier. Påtagligt fullföljer han den linje, som går från den utgående frihetstiden över von Engeström till Frölich. Medan Hiertas tankar alltmer kretsade kring borgare och bondestånd såsom folkets kärna, så söker Anckarsvärd trygga en famtid för adeln icke såsom en privilegierad folkgrupp skild från folket — inga adelsprivilegier av värde existerade ju — utan som dettas ledare. När han själv angrep sitt stånd, så var det det byråkratiska elementet, som gjorde ståndet till ett verktyg i sista hand för den allenastyrande kungen, som han ville komma åt. De allmänna valen skola nu komma adeln till godo, i det att den frigör den från nämnda nesliga beroende och hänvisar den till folkets förtroende såsom rätta grunden för dess maktställning. Så förmåla sig, säger Rexius, liberalismens demokratiska idéer med gamla aristokratiska oppositionstraditioner.

Bland yttringar av nit för representationsfrågans lösning må även nämnas en anonym skrift, troligen författad av f.d. Argusredaktören Johansson, som frapperar mindre genom vad denne har att säga om representationsfrågan i och för sig än genom urgerandet av dess betydelse för parlamentarismen. Han gör därvid en distinktion mellan förr och nu, som jag ofta gjort utan att ha haft Johansson i tankarna. Förr avsåg man, menar Johansson, ofta representationens uppgift vara rent negativ. Den skulle skydda enskildas och korporationers rättigheter mot överhetens godtycke. Dess organisation blev därefter. I det moderna samhället tilldelade man representationen en högre positiv uppgift, nämligen att ge uttryck för den allmänna viljan, folkets förnuftiga vilja, och därvid även göra regeringen till organ för sagda vilja. Då regering och riksdag vore att betrakta som medlemmar av samma krets, vore då ej egendomligt att representationen styrde och förvaltade genom regeringen och att regeringen stiftade lag genom parlamentet, en tes som står i så uppenbar strid med vad 1809 års män i konstitutionsutskottets memorial av 2 juni förklara vara regeringsformens syfte som tänkas kan, men genialt anticiperar vad man sagt om vårt århundrades kabinettscaesarism i England, nämligen att den i realiteten stiftar lag, ty det parlamentet med exklusiv rätt tillerkända initiativet utövas praktiskt taget endast av de underhusledamöter, som sitta i ministären, och vad de föreslå blir också av underhuset antaget, eftersom underhusmajoriteten annars

skulle både desavouera och dekapitera sig själv med resultat att dess medtävlare griper regeringstömmarna.

Last but not least är att nämna några artiklar i *Nya Dagligt Allehanda* av publicisten W. F. Dalman, som av det skälet kräva särskilt intresse att i dem uppdrages den tankelinje, som leder fram till frågans slutliga lösning 1866. Man kan som deras utgångspunkt se Hiertas accepterande av det norska systemet med två kamrar, som båda utgå från folket, den övre kammaren dock genom förmedling av den nedre. Dalman finner denna lösning dock otillfredsställande, då kamrarna på så sätt bli varandra så lika att man ej kan tala om någon maktindelning, vad ju 1809 års män så ivrigt yrkat på, men nyss refererade auktorer ej voro angelägna om. Då Dalman samtidigt icke vill uppge tanken på ett gemensamt ursprung för kamrarna i stället för den engelska linjens herrehus gentemot the commoners, så hittar han på att den övre kammaren utses indirekt, men icke av den nedre kammaren utan av provinsförsamlingar. Knappast har Dalman därvid tänkt på att Sverige länge var en förbundsstat, vad ännu Gustaf III tänkt på, då han i FSA § 5 hotar att vända sig till provinsförsamlingar för att få bevillningar i stället för till de obstinata riksständerna. Silverstolpe hade i sin broschyr 1809 avvisat tanken på att följa mönster från USA, därför att den genom sin federativa karaktär var så olik Sverige, att detta ej hade något att lära av dess författning. Nu är det just till USA Dalman hänvisar. De skilda svenska länen borde erhålla representationer likartade med de med valrätt till USA:s övre kammare utrustade statsrepresentationerna. Sin bekantskap med det amerikanska politiska livet har han stiftat genom Toquevilles berömda arbete *La démocratie en Amérique*, vars tvenne första delar utkommo i svensk översättning 1839. I denna engagerar sig författaren med all gevalt för maktindelningstanken, när det gäller representationen som sådan och prisar så väl senaten på bekostnad av representanternas hus som kongressen i dess helhet på bekostnad av statsrepresentationerna. Delstaternas författningar hade tillkommit s.a.s. i vredesmod i reaktion mot kungligt envælde, medan USA:s egen författning var resultatet av den visdom, som erfarenheten skänker, vilket i detta fall betydde insikt om att även folket kan fela. I denna bok var verkligen lärdom att hämta för den som ville skapa en ny riksdagsordning, vad man ej kan säga beträffande 1809 års RF och Montesquieus efter 60 år utvattnade *De l'esprit des lois*.

Konstitutionsutskottets radikaliserings, en frukt av de liberalas oväntade framgångar vid utskottsvalen inom adel och prästestånd, tog strax sig uttryck i att man beslöt att intet förslag med mer än två kamrar skulle bli föremål för överläggning och att utskottets förslag skulle byggas på samfälliga val utan band av ståndsförhållanden. Någon enighet var därmed icke vunnen. Rexius kan nu avskilja tre med varandra tävlande grupper: en radikal grupp, som håller på samfälliga val och enkammerssystem, således

ett norskt system, bakom vilket bönderna och nästan alla borgare fylkat sig, en moderat grupp, som samlat sig kring det amerikanska systemet och inrymmer nästan hela adeln, och en tredje grupp, huvudsakligen bestående av präster som fortfarande håller på ståndsvalen. Det är det norska systemet, som vinner seger genom ett utskottsbetänkande som går ut därpå, att »riksförsamlingen» skall bestå av 250 representanter, vilka inom sig utse 60 till ett slags prövningsnämnd för vissa frågor. Valen skola vara samfälliga även på så sätt, att valdistrikten äro gemensamma för land och stad, vad ju icke var förhållandet i Norge. Spens, som vid föregående riksdag så strängt hållit på ståndsvalen, reserverar sig till förmån för den amerikanska linjen och fick därvid tillfälle draga en lans för den gamla svenska likställigheten medan »kamrarna» och skingra föreställningen att tvåkammerssystemet nödvändigt innebar den ena kammarens överhöghet över den andra. Utskottets majoritet hade ju övergivit likställighetsprincipen. Som valkorporationer vid val av den övre kammaren anbefaller han landskapstingen.

Som en sorts mellaninstans mellan utskottsberedningen och de separata ståndsbesluten fungerade 1840 liksom 1834 gemensamma överläggningar på riddarhuset. På konservativt håll fruktade man, att enkammerssystemet därigenom skulle insmugglas, helst om, såsom några yrkade, lantmarskalken ställde proposition på gillande av utskottsbetänkandet. Det ville denne dock ej vara med om och stämningen blev lugnare. Man kan dock ej bestrida, att här förelåg början till samma maktens förskjutning, som sedan ägde rum för första statsmaktens vidkommande. Statsrådsberedningen, okänd för grundlagen, var nu den institution som realiter sett styr riket i trots av RF § 7. Ännu under Oscar I och särskilt då var det i statsrådet som rådplägingarna pågingo ibland timme efter timme och kungen fattade sina beslut med ledning av de råd, som han erhållit. Jag skulle inrymt fallet i min bok *Psykologisk verklighet och juridisk fiktion vid tillämpningen av Sveriges grundlagar*, om jag haft det present, när jag författade boken.

Från diskussionen återges här en adelsmans urgerande av den betydelse, de olika valperioderna för kamrarna kunde ha. Den kammare, för vilken en längre mandattid bestämdes, skulle trygga kontinuiteten i utvecklingen men finge ej bli alltför konservativ, då ju en stadigvarande opinion i den nedre kammaren hade makt att så småningom sätta sin prägel på den övre. Denna skulle representera de opinioner som ägt majoritet i den nedre kammaren under de snart förflutna decennierna. I övrigt lämna vi den »privata» diskussionen åt dess värde.

Under prästeståndets förhandlingar utmärkte sig biskop Hedrén genom ett anförande, vari han drog en lans för den för ståndet så kära ståndsrepresentationen. Denna vore i princip enkamrig, enär stånden kunde överlägga och besluta samtidigt och icke hade någon högre instans över sig — — —. Men samtidigt hade fyrståndsrepresentationen den stora fördelen

att oaktat denna enkamrighet ej behöva någon s.k. övre kammare, enär den i sin sammansättning innehölle det återhållande elementet. Biskop Thomaner menade, att de tendenser till tvåkammersystem som framträtt — — —, då adeln ville göra sig till ett överhus, ej manade till efterföljd. Adeln samlade sig kring ett av von Hartmansdorff framlagt förslag, som uppgivit de adliga huvudmännens självskrivnenhet som ledamöter av riksdagen och rekommenderade ett tvåkammersystem med val till lika delar av två stånd med längre mandattid och högre ålder för den äldre kammaren. Detta blev, säger Erik Fahlbeck, adelns och även prästeståndets samlande fana. Då blott bondeståndet antog utskottets förslag, måste utskottet försöka en sammanjämkning. Enligt denna skulle den första kammaren om 175 ledamöter välja 75 till andra kammaren. Valrätt tillerkändes ämbetsmän såsom sådana. Städer och landsbygd valde var för sig med överrepresentation för städerna liksom i Norge. Genom städernas särställning vanns borgarståndet.

Vi skola ej följa representationsdebattens fortgång under de femton år som förgingo, innan problemet fick sin lösning. Vi anteckna endast, att det från 1841 vilande förslaget underkändes av ständerna vid 1844 års riksdag och att k.m:t omedelbart efter februarirevolutionen tog sig saken an genom en proposition. Den avslogs vid riksdagen 1850—51 men till sist var det dock från första statsmakten som det förslag utgick, som gav den andra en helt ny gestalt. Det viktigaste förarbetet till detsamma var kommunallagarna av 1862. Genom inrättandet av landsting tilkommo länsrepresentationer lämpliga att utse den övre kammaren. Något principiellt nytt kom däremot ej fram i de många fåfänga försök till ny riksdagsordning, som framställdes vid de sedan 1845 vart tredje år sammanträdande riksmötena. De tre huvudtyperna voro färdiga. »Med relativt skarpt markerade gränser löpa de tre huvudfårorna fram vid varandras sida», förklarar Rexius.

Vi gå nu över till att se för vilken av de tre huvudtyperna friherre De Geer engagerar sig i sitt segrande rösträttsförslag. Eller har han männe såsom den eklektiker han var hämtat ett tankeferment från den ene föregångaren, ett annat från en annan?

Först märka vi då, att De Geer helt accepterat de allmänna valen. Det var dock vid ständsvalens bibehållande de konservativa klängt sig fast såsom oeftergivligt villkor för att de skulle gå med på en reform. Huruvida man skulle fördela de valda på två kamrar eller låta dem samlas under ett tak var för dem en fråga av betydelse: För De Geer är tvåkammersystemet en hjärtesak men det är ej engelska typen med socialt skarp markerad olikhet mellan de båda kamrarna utan den amerikanska varianten med samma ursprung hos folket själv som han anbefaller. Olikheten mellan dem bör ej vara för stor utan inskränka sig till olika valsätt — direkta val till den ena, indirekta till den andra — olika mandattid — längre för den ena

än för den andra — och successiv förnyelse eller total. Det är den av de moderata uppdragna amerikanska linjen, som De Geer, från början fiende till alla ytterligheter, anslutit sig till. De båda kamrarna böra också såsom i USA vara likställda och den ena ej fungera såsom en slags överinstans såsom i England. Genom denna likställighet kommer en balans till stånd inom den andra statsmakten likartad med den som 1809 års män velat åvägbringa mellan konung och ständer. Montesquieu, som Brusewitz anser har varit läromästare för 1809 års män vid funktionsfördelningen mellan konung och ständer, hade i representationsfrågan, som de ej hade tid att lösa, anbefallt det engelska systemet. Likställigheten mellan kamrarna förklarar De Geer vara viktigare än olikheten dem emellan. T.o.m. i fall av samma sammansättning av båda kamrarna skulle för De Geer tvåkammersystemet ha en uppgift att fylla. Det skulle förebygga tillkomsten av förhastade beslut.

Med flit har jag tills vidare förbigått den olikhet mellan kamrarna, som kommit att spela största rollen vid nya riksdagsordningens tillämpning, nämligen att vid valen till landstingen en graderad röstskala tillämpas, medan vid val av andra kammaren envar väljare blott har en röst. De Geer har nämligen från början tänkt sig, att valen till båda kamrarna skulle ske efter samma grunder, en röstskala, men sedan, när av kommunala hänsyn fyrskalan fastställts att gälla vid alla kommunala beslut, ansett personlighetsprincipen böra ligga till grund för andrakammarvalen. Den lika rösträtten vid dessa kompenseras av att census vid de kommunala valen var lägre än vid de politiska. De Geer har tänkt sig, att medelklassen skulle ta hem segern i både stad och landskommun. Kammardualismen skulle ej ta gestalten av en strid mellan rik och fattig. Särskild vikt har De Geer lagt vid arvodeslösheten för första kammaren. Säkert skulle den få den verkan att endast män, som av sann patriotism ville offra sin tid åt det allmänna, skulle få tillträde till densamma. Där skulle en elit samlas, skickad att taga ledningen av det politiska livet. För tanken att regeringen skulle bildas på parlamentarisk grund var De Geer ingalunda främmande. Men det var en tvåkammarparlamentarism han ville ha till stånd. Lika väl som Anckarsvärd har han menat, att folkrepresentationens omgestaltning skulle göra den bättre skickad att samarbeta med regeringen än förut varit fallet. Ofrivilligt kom han enligt Rexius förmenande att ge den övre kammaren en plutokratisk prägel och liksom Mörner 1810 sälla sig till den engelska linjens förkämpar.

Gärna ställer man inför en lagtext sådan som 1866 års RO frågan i vad mån den bygger på inhemsk erfarenhet och i vad mån den uppgjorts efter främmande mönster. Är den empirisk eller doktrinär? Rexius besvarar frågan genom att till stor del bejaka det senare alternativet. Han förklarar De Geers tvåkammersystem vara ett med amerikanska tillsatser förstärkt

norskt system. Beviset därför är dess nyss berättade tillkomsthistoria. Likställighetstanken, som De Geer själv presenterar som en tillämpning av den av 1809 års män godtagna jämviktprincipen, inträder, säger Rexius, först på ett sent stadium i representationsfrågans historia och uppkommer då vida mindre på grund av anslutning till ordningen inom ståndsriksdagen än på grund av medvetet avståndstagande från den engelska ordningen. Alldeles tydligt är att man ej velat fortsätta på den linje som Gustaf III slog in på under sina sista år som i sin ordning skulle förverkligat aristokratiska pretentioner under mitten av 1600-talet. T.o.m. det inslag av enkammersystem, som den gemensamma voteringen i finansfrågan utgör, förklarar Rexius vara ett lån från Eidsvollsförfattningen, enligt vilken lagting och odelsting votera gemensamt när de stannat i olika beslut i en lagfråga. En annan sak är att när man bestämt sig för densamma i princip man vid dess utformning utnyttjat erfarenheterna från voteringarna i förstärkt utskott.

Rexius teser må icke verka nedslående på ett patriotiskt sinne. Svenskarna ha icke passivt tillägnat sig utländska rättssatser utan genomdiskuterat dem under årtiondens intensiva tankearbete. En »Auseinandersetzung» mellan svenskt och främmande har därvid ägt rum, som i hög grad måste fångsla även en aldrig så nitisk storsvensk. Vi ha skäl att erinra oss Tegnérs ord: all bildning står på ofri grund till slutet, blott barbariet var en gång fosterländskt.

III

Att De Geer, när han gjorde en ända på ståndsrepresentationen, misstog sig beträffande vidden av de motsättningar som voro till finnandes uti det klassamhälle, för vilket tvåkammarsriksdagen skulle vara den riktiga representationen, blev snart uppenbart. Första kammaren blev ett verkligt herrehus, vars majoritet i första uppsättningen bestod av adelsmän, medan majoritetspartiet i andra kammaren, kallat lantmannapartiet, kunnat betecknas såsom det gamla hedervärda bondeståndet överflyttat i ny miljö. Strid kom att stå om försvarsväsendets basering på allmän värnplikt och avskrivning av de bondejordar åvilande och såsom sekelgamla orättvisor karakteriserade grundskatterna på så sätt att bönderna gjorde avskrivningen av de senare till villkor för att de skulle gå med på den förra. Frågan fick en provisorisk lösning 1873 i den s.k. kompromissen, vid vars utformning De Geer, nu icke längre medlem av statsrådet, spelade en betydande roll. Denna kunde till försvar för metoden hänvisa till att själva regeringsformen 1809 för att ej tala om riksdagsordningen av 1866 tillkommit genom kompromiss.

Möjligheterna att genomföra den av De Geer åsyftade tvåkammarsparla-

mentarismen försvårades i och med att kammardualismen blev starkare än beräknat var. Den parlamentarism, som många väntade sig såsom en snar och nödvändig följd av representationsreformen, inställde sig ej, säger Georg Andréén i sin anpart av det stora riksdagsverket. I regeringsproblemets personfrågor visade sig riksdagen alltfört vara »visligt trög till verkning men fast och stark till motstånd». Och han tillägger: »Riksdagens splittring i två starkt karaktärsskilda kamrar försvagade regeringsinitiativet och försvårade reformarbetet». Den karakteristik, som Järta 1801 givit av det gamla riksdagsskicket, passade bedrövligt nog också in på det nya. När De Geer 1875 själv bildade ministär, försökte han få båda kamrarna att gå med på en försvarsreform, som i ganska ringa grad motsvarade de förväntningar som man ställt på kompromissen. Han ansåg, då andra kammaren avtog hans proposition, sin statsmannagärning förfelad och avgick. Inför första kammaren framhöll han, att han alltid lika mycket sökt stöd hos båda kamrarna genom att medla mellan dem. Men då de beslut som de komma att fatta, syntes oförenliga, såg han sig ur stånd att vidhålla sitt gamla program och lämnade åt sina efterträdare att mera än dittills närma sig den ena eller andra kammaren. Andra kammaren tillät han sig varna för varje hybris. Även böndernas maktperiod skulle få en ända. Städernas växande folkmängd komme att minska landets övervikt. Svårligen kunde han dock förutse vidden av den urbanisering av Sverige, som ägt rum under 1900-talet. Budet gick då till greve Arvid Posse, som bildade ministär, åtföljd av idel adelsmän. Han kan sägas motivera de krav, som Frölich och Anckarsvärd ställde på en sådan. Han hade valts till ledamot av andra kammaren av Ljunits och Herrestads härader i Skåne och inträtt i ledningen av lantmannapartiet vid sidan om hallandsbonden Carl Ifvarsson. Hans ministärbildning är att beteckna som det första försöket till andrakammarparlamentarism. Ett viktigt krav på en parlamentarisk regering uppfyllde ministären så till vida som den var avsedd att genomföra det försvarsprogram, som andra kammarens majoritetsparti, lantmannapartiet, 1878 framlagt i en i detalj utarbetad motion. Betecknande för huru främmande bönderna voro för de disciplinära krav parlamentarismen ställer äro Carl Ifvarssons ord till Posse: vi följa greven icke längre än till konseljdörren. Posse kom liksom De Geer till korta trots det han, som De Geer säger, närmat sig den ena sidan (andra kammaren) mer än den andra (första kammaren).

Vid sekelskiftet togs representationsfrågan upp igen i form av krav på allmän rösträtt till andra kammaren. Bakom det stod den genom hög census från delaktighet i riksdagsarbetet uteslutna arbetarklass, som vuxit upp i samband med den moderna industrialismens genombrott. Talet om de två nationerna passade väl in på den föreliggande situationen. Osjälviskt togs arbetarklassens sak upp av Karl Staaff genom den proposition han som stats- och justitieminister framlade för 1906 års riksdag. Avsiktligt lämnar

han däri första kammaren å sido i tanke att den genom att ställas mot en helt och hållet folkvald andra kammare skulle sjunka i anseende inför folket och i egen självtillit och ej våga spjärna mot udden. Det är omisskännligen den som ofta omtalade engelska linjen han företräder fast med ett urgerande av överhusets vanmakt, som man ej möter i Sverige under 1800-talet. England är för Staaff det konstitutionella mönsterlandet, och själv representerar han en statsmannatyp, som var vanlig i England och Frankrike men ej förut förekommit i Sverige. Han var advokat med grundlig förtrogenhet med västerländsk politisk litteratur men utan närmare förankring i Sveriges förgångna. Då hans rösträttsförslag godtogs i andra kammaren men avslås i den första, begär han kungens tillåtelse att upplösa den förra. Då kung Oscar ej vill vara med att upplösa en kammare, som bifallit ett regeringsförslag, avgår han under ett fältrop, som skulle bragt en optimistisk Manchesterliberal sådan som De Geer ur fattningen: Striden komme nu att gälla, huruvida konungamakt med herremakt eller konungamakt med folkmakt skulle råda i Sveriges rike.

Oscar II lämnar nu uppdraget att utse ny regering åt en av högerns ledare, Arvid Lindman, med den motiveringen att även högern borde få den chans att lösa rösträttsfrågan efter sitt sinne, som framläggandet av en regeringsproposition innebar. På så sätt representerar den fryntlige riksamiralen en mer svensk typ än den humorlösa advokaten, att han ställer sig samma princip till efterrättelse som 1809 års män och De Geer, nämligen maktens delning. Genom att demokratisera båda kamrarna minskar han den sociala åtskillnaden dem emellan och gör det därmed möjligt att bevara likställigheten. När den reviderade riksdagsordningen skall tillämpas vid 1911 års val vinna emellertid de liberala en respektabel relativ majoritet i andra kammaren utan att dock ens tillsammans med sitt utökade annex i första kammaren och de till ett respektabelt tal nu uppgående socialdemokraterna behärska den gemensamma voteringen. Från den bekanta borggårdskris, varunder den Staaffska ministären bringas på fall, skall här blott nämnas, att konung och böndernas ledare på borggården den 6 febr. 1914 uttrycka sig så som om de senare ensamma utgjorde Sveriges folk och att den andra nationen, arbetarna, göra sig påminta genom ett med bondetåget i styrka tävlande arbetartåg för uppvaktning av den demissionerande statsministern.

När mot världskrigets slut de allierade liberala och socialdemokratiska partierna vunnit en överväldigande majoritet vid andrakammarvalen, beträder man åter andrakammarparlamentarismens väg. Det kommer dock ej till någon våldsam strid mellan kamrarna. Under trycket av det caesaristiska Tysklands nederlag i världskriget och en hotande hungersnöd kommer en nationell samling kring demokratiens principer till stånd. Röst-rätten blir lika för alla, män som kvinnor som nått myndig ålder och det

så väl när det gäller stat som kommun. Skillnaderna mellan kamrarna inskränka sig därefter till dem, som De Geer först uppställt som tillräckliga. Vid regeringsbildningen tages därefter hänsyn till partiställningen överlag. De svårigheter som regeringsbildarna länge ha att dragas med härröra icke från kammardualismen utan från partisplittringen. När det socialdemokratiska partiet hunnit få majoritet i båda kamrarna, stannar det kvar som innehavare av regeringsmakten årtionde efter årtionde. Under tiden börjar man besinna sig på vad uppgift den första kammaren kunde ha, då den var en kopia av den andra. Enligt De Geer skulle den ju därför icke varit onödig, då dubbelbehandlingen förekommer förhastade beslut. Man förbrådde dock första kammaren att den tack vare sin tillsättning för annan och längre tid än den andra hindrade dagens opinion att göra sig gällande vid regeringens tillsättning och maktutövning. Ingen eftersläpning, ropade man, glömsk av att den första kammaren ingenting annat gjorde än förverkligade det syfte, dess skapare haft med densamma. De Geers hela statsfilosofi gick ju ut på att utvecklingen skulle gå sakta och säkert framåt. Inga bakslag skulle riskeras. Egendomligt är att de tre borgerliga partierna först enades kring enkammersystemet. Socialdemokraterna, som i seklets början varit första kammarens ivrigaste motståndare, tvekade nu om den borde avskaffas. Man ville ej göra sig kvitt det kommunala sambandet. Till sist har man dock enats om att nämnda samband inskränker sig till att politiska val och kommunala val äga rum samma dag. Man tar risken att grälet om kommunens bästa drunknar i den högljudda kampen om statens väl och ve.

SVERIGE OCH NATIONERNAS FÖRBUND

Försök med ett analyschema

AV MATS BERGQUIST

I. Inledning: ämne, metod och material

I mars 1920 godkände riksdagen regeringen Edéns proposition om Sveriges anslutning till Nationernas förbund. Röstsiffrorna var 86—47 i första kammaren och 152—67 i andra kammaren. För propositionen röstade liberaler och socialdemokrater — regeringens parlamentariska underlag — samt några enstaka högermän; mot röstade högern, en del bönder och vänstersocialisterna.

Diskussionen kring Sveriges anslutning till Nationernas förbund har tidigare varit föremål för behandling i litteraturen. Tingsten har i »Svensk utrikesdebatt mellan världskrigen» (1944) lämnat en relativt fyllig redovisning av riksdagsdebatterna. I en samtidigt publicerad uppsats har Torvald Höjær också gått igenom dessa (Svensk tidskrift 1944, s. 695—710). Mera kortfattat berörs frågan i Erik Lönnroths »Den svenska utrikespolitikens historia V 1919—1939» (1959) och i Elis Håstads »Den svenska debatten om FN och alliansfrihet» (1955). Tingsten anmärker i sin bok att ingen annan utrikespolitisk fråga har blivit föremål för en sådan ingående debatt som denna. Detta är säkert ett riktigt omdöme när det gäller mellankrigstiden i varje fall.

Frågan om Sveriges anslutning till NF lämpar sig därför uppenbarligen för en analys, baserad på genomgång av riksdagstryck och tidskrifter och tidningar. En sådan skall dock inte göras i detta sammanhang. Här skall endast göras ett försök att tillämpa ett analyschema, som tillkommit för annat ändamål (Bergquist, Sverige och EEC — en statsvetenskaplig studie av fyra åsiktsriktningars syn på svensk marknadspolitik 1961—1962) på en genomgång av riksdagsdebatterna (några nothänvisningar till olika talare kan av praktiska skäl inte göras här; debatterna återfinnes i FK 1920: 13 s. 2—41, 1920: 19 s. 5—118, 1920 s. 1—57 och AK 1920: 18 s. 4—57, 1920: 23 s. 5—65 och 1920: 24 s. 1—81).

Det primära syftet med denna framställning är att med hjälp av det

nämnda analys-schemat söka förklara varför de olika riktningarna kom att inta de positioner de gjorde.

Någon uttömmande redogörelse för schemat kan inte lämnas i detta sammanhang; läsaren hänvisas till en fyllig redogörelse annorstädes (i ovan nämnda avhandling). Schemats väsentliga element kan kortfattat summeras som följer.

Den metodiska utgångspunkten för framställningen är att relationen Sverige—NF är liksom all politik en fråga om *makt*. Den politiska processen, maktprocessen, täckes bestå av ett antal element: aktörer, resurser, motivationer, handlingslinjer, tillämpning. En studie av en politisk debatt avser i första hand handlingslinjerna, som då verbaliserats och bryts mot varandra. I en politisk debatt av den bredd som NF-diskussionen innebar, synes man också kunna få fram en del av aktörernas motivationer, som annars som regel är implicita i resonemangen. En analys av NF-debatten skulle alltså kunna belysa såväl handlingslinjer som till viss del motivationer. Motivationer och handlingslinjer är element i ett continuum, vilket bl.a. medför att ju högre konkretionsgrad analysobjektet har, desto svårare är det att operationellt skilja på de två elementen. De kommer därför att i denna uppsats ses som en enhet. Tillsammans kan de bägge elementen betraktas som ett slags operationell formel. Denna formel antas bestå av två särskilda element: det dispositionella och det instrumentella. Det förra elementet innehåller sådana argument, som aktörerna kan sägas vara disponerade att framföra, eftersom de är delar av deras »belief system»; det är sådana argument som är mer generella till sin natur och kan tänkas ha relevans för även andra frågor än den just då aktuella; dessa argument redovisar aktörernas mera allmänna syn och bestämmer rörelseriktningen i deras val. I det instrumentella elementet återfinnes däremot sådana argument som har direkt relevans för själva ställningstagandet och direkt förs fram för att stödja detta; dessa argument saknar intresse utanför det sammanhang vari de framföres. En grundläggande hypotes är alltså att ett samband föreligger mellan den operationella formelns dispositionella och instrumentella element.

Aktörerna i denna undersökning är icke de politiska partierna; skiljelinjerna gick inte mellan partierna. I stället kan man skilja ut tre olika åsiktsriktningar eller skolor. Socialdemokraterna och liberalerna förordade anslutning till NF; de förordade tillträde till NF-stadgan och kommer att benämnas accessionsskolan. Högerpartierna och en del av bönderna förordade icke-anslutning; de kommer att kallas nonaccessionsskolan. Vänster-socialisterna slutligen förordade också icke-anslutning, men då deras resonemang distinkt skiljer sig från de mera konservativas, har de ansetts böra behandlas för sig; de kommer att kallas antiaccessionsskolan. Prefixen non- och anti- användes för att ange en nyansskillnad i respektive skolas avståndstagande från NF.

Materialet i NF-debatten har delats upp i sju olika sakområden. Dessa är:

- a) NF-idén, dvs. diskussionen om NF-tanken som sådan och synen på NF:s medlemmar;
- b) Suveräniteten, frågan om inskränkningar i Sveriges suveränitet;
- c) NF och omvärlden, debatten om NF och dess relationer till de utanförstående staterna;
- d) Neutraliteten, om denna politik skulle behållas eller inte;
- e) Nordiskt samarbete, om det nordiska samarbetets framtid och värde;
- f) NF och art. 10, frågan om biträdandet av stadgan innebar en garanti för Versailles-freden, om NF:s karaktär överhuvud;
- g) NF och art. 16, den kollektiva säkerheten och neutralitetspolitiken.

De första fem grupperna har hänförs till den operationella formelns dispositionella element, de två senare till dess instrumentella; de första fem grupperna har en annan generalitetsgrad än de två senare.

Analys-schemat är väsentligen av klassificerande karaktär. I syfte att ytterligare belysa sambandet mellan den operationella formelns dispositionella och instrumentella element och säkerhetsgraden krävs kompletterande analysinstrument. Ett antal hypoteser skall därför formuleras (jfr närmare resonemanget i avhandlingen):

- a) Ju större likhet nationerna emellan som en skola finner föreligga ifråga om språk, sedvanor och ideologi, desto lättare har den att förorda en samarbetslinje;
- b) Ju mer en skola tror att en samarbets/isoleringslinje kommer att förstärka dess politiska position, desto sannolikare är det att den väljer en sådan handlingslinje;
- c) Ju större en skola bedömer risken att en samarbetslinje kommer att medföra inblandning i de inre angelägenheterna, desto sannolikare är det att den förordar en isoleringslinje;
- d) Ju större värde en skola sätter på den egna staten, desto sannolikare är det att den väljer en isoleringslinje;
- e) Ju mera en skola omfattar en allmänt ideologisk föreställning att värdeskalan kan maximeras med en internationalistisk/nationalistisk politik, desto större är möjligheten att den förordar en samarbets/isoleringslinje i det enskilda fallet;
- f) Ju mera en skola anser att tillgodoseendet av vissa element i värdeskalan genom själva sin natur kräver en samarbetslinje, desto sannolikare är det att den förordar en sådan handlingslinje;
- g) Ju mera adekvat en skola uppfattar en samarbets/isoleringslinje vara

som medel att maximera värdeskalen, desto sannolikare är det att den förordar en sådan handlingslinje;

- h) Ju mera en skola anser att värdeskalen i det föregående maximerats genom en samarbets/isoleringslinje, desto sannolikare är det att den förordar en sådan också i fortsättningen.

Dessa hypoteser kommer att i ett avslutande avsnitt konfronteras med resultatet av analysen av den operationella formeln i syfte att kasta ytterligare ljus på ett som hypotetiskt antaget samband.

II. Den operationella formeln: det dispositionella elementet

1. *Accessionskolan*

A. NF

Accessionsanhängarna pekade ofta i debatten om Sveriges eventuella anslutning till Nationernas förbund på att NF representerade en stor idé, en unik chans att skapa en internationell rättsordning efter århundraden av krig. En sådan rättsordning, uppbyggd på kollektiv säkerhet, skulle nu komma att ersätta den internationella anarki som allför länge rått. Alla accessionsanhängare hade sålunda en mycket positiv inställning till tanken på ett Nationernas förbund; ett sådant låg väl i linje med vad skolans bägge partier — liberaler och socialdemokrater — under långa tider hävdade borde konstituera den internationella scenén. När nu tanken på ett sådant förbund syntes på väg att materialisera sig, var det uppenbart att synnerligen grava defekter finge vidlåda NF om de grupper som utgjorde accessionskolan inte skulle förorda en anslutning.

Accessionsanhängarna uttalade sig själva just aldrig i debatten om NF:s tilltänkta medlemmar. Däremot antydde motståndarna då och då att accessionskolans ställningstagande till NF säkert hade att göra med att NF ju främst konstituerades av stater som motsvarade deras »demokratiska» ideal (Trygger). Att liberaler och socialdemokrater politiskt sett lutade mot England och Frankrike var alldeles klart; NF:s politiska sammansättning kunde med andra ord knappast avhålla dem från ett medlemskap. Som de också trodde att USA snart skulle komma med, förstärktes denna deras inställning.

B. Suveränitet

Suveränitetsaspekten diskuterades mycket litet eller inte alls av accessionskolan. Det låter sig sålunda knappast göra att teckna en bild av hur man uppfattade suveränitet och suveränitetsöverlåtelse. Det enda som möjligen

kan sägas är att oavsett vad man tyckte om detta, betraktade man den inskränkning i den nationella självbestämmanderätten som skulle följa med medlemskap i NF (art. 16 rörande skyldighet delta i ekonomisk bojkott) som ett nödvändigt offer — om lätt eller svårt kan man alltså inte utläsa.

C. NF och omvärlden

Inom accessionsskolan hade man principiellt den inställningen att Nationernas förbund borde vara en global organisation, att inga stater borde uteslutas; även de besegrade centralmakterna borde medverka. Det förelåg alltså knappast någon annan målsättning än en principiellt universell, men man ansåg också att man borde vara realistisk. Om en global säkerhetsorganisation med en gång inte kunde bildas, var detta förståeligt: man måste ju komma ihåg under vilka premisser NF tillkommit. Det var knappast förvånande att segrarmakterna intog den hållning de gjorde. Man kunde dock säkert lita på att man inom en snar framtid skulle få se även de förra centralmakterna och givetvis USA i förbundet. Principiell universalism plus realism var deras motto.

D. Neutraliteten

Accessionsskolan talade under debatten om den svenska neutralitetspolitiken i klart defensiva termer. Det var klart att neutralitetspolitiken hade ett stort värde för den, men inte ett värde som kunde jämföras med möjligheten att delta i skapandet av ny internationell ordning. Accessionsanhängarna använde inte i sin vokabulär uttryck som »sekelgammal och hävdvunnen neutralitet» etc. Man kan av deras resonemang knappast undgå få intrycket att neutralitetspolitiken inte kom lika högt på prioritetlistan som ett medlemskap i NF.

E. Nordiskt samarbete

Det framhävdes flitigt i debatten att det nordiska samarbete som inletts under världskriget var något som man borde se till kunde fortsätta. Det var tydligt att ett fortsatt sådant samarbete bäst skulle kunna äga rum om alla de tre nordiska staterna — Danmark och Norge hade sökt medlemskap, men Finland diskuterades inte — kunde medverka i NF. Detta var desto viktigare som de tre staterna hade gemensamma målsättningar att fullfölja inom NF.

F. Sammanfattning

Det dispositionella elementet i accessionsskolans operationella formel dominerades av dess uppslutning kring NF-tankens. Detta ensamt vägde så

tungt i bilden att andra aspekter delvis kom att sjunka undan; mot den vägde en framgångsrik neutralitetspolitik — som möjligen av accessions-skolan (liberaler och socialdemokrater) inte ansågs så framgångsrik som av nonaccessionsskolan (högern och en del bönder) — relativt lätt. Att man hade en positiv inställning till de inom NF ledande makterna England och Frankrike var klart. I fråga om NF:s relationer till omvärlden betonade man vikten av realism: man var visserligen principiellt av den uppfattningen att NF borde vara globalt, man fick vara realistisk och ta ett steg i sänder. Det dispositionella elementet lutade klart mot ett gentemot NF positivt ställningstagande.

2. Nonaccessionsskolan

A. NF

Även nonaccessionsskolan talade varmt om NF-idén, om de förhoppningar man gjort sig efter Wilsons 14 punkter på att ett »verkligt» Nationernas förbund skulle kunna skapas.

Ett sådant NF skulle vara helt universellt, också innesluta de besegrade staterna, skulle såväl vara ett kollektivt säkerhetssystem som respektera de medverkande staternas egna karakteristika, med andra ord förena centralism och partikularism, såväl ge garantier för ett fullgott skydd som möjlighet för de små staterna att medverka i besluten. Detta skulle bli ett »verkligt» NF. Det NF som nu förelåg motsvarade sålunda inte nonaccessionsskolans ideal.

Mera sällan utlät man sig inom nonaccessionsskolan om förbundets medlemsstruktur. Motståndarna inom accessionsskolan antydde dock då och då att motståndet inom nonaccessionsskolan hade att göra med att Tyskland inte var medlem av NF. Åtskilliga företrädare för nonaccessionsskolan påpekade detta faktum som ytterst beklagligt och andra prisade Tyskland i allmänhet. Det var ju så att de kadrer, som utgjorde skolan, i det förflutna hade intagit en mot Tyskland positiv hållning och kunde, trots att Tyskland nu besegrats, förväntas ha kvar sådana känslor. Enstaka talare prisade Tyskland mera precist, de goda förbindelserna med Tyskland i det förflutna, tyskarnas arbetsamhet och tekniska kunnande etc.

Någon direkt fientlig inställning visavi ententestaterna underlät man att visa; någon kunde nämna med antydning av avståndstagande »demokratierna i väst» (Trygger). Men rent analogimässigt får man sluta sig till att den politiska lutning som högern — den dominerande gruppen i nonaccessionsskolan — haft under kriget måste ha medverkat till en mera försiktig hållning till ententestaterna och påverkat ställningstagandet i NF-frågan.

B. Suveräniteten

Den nationella suveräniteten var ett begrepp med mycken positiv värde-laddning för nonaccessionsskolan. Man talade om det orimliga i att offra »vår urgamla självständighet», att Sverige var ett av de äldsta rikena i Europa etc. Man gjorde också gällande — och detta syntes mest komma från bondehåll — att svenskarna alltid gått sina egna vägar, att det i själva verket inte alls passade Sverige att gå med i unioner, allianser och förbund. Det hade visat sig i det förflutna och det fanns anledning anta det skulle gälla framöver också. Det mått av överstatlighet som NF skulle innebära — skyldighet medverka i ekonomiska sanktioner, skyldighet ge förbundstrupper i händelse av militära sanktioner fritt genomtåg i landet — uppväckte de starkaste gensagor och tal om »främmande herravälde» eller liknande uttryck. I själva verket är det föga förvånande, eftersom non-accessionsskolan bestod av företrädare för partier som av ålder ansetts vara mera nationalistiska än internationalistiska, något som man också vidgick i debatten.

C. NF och omvärlden

Nonaccessionsskolans resonemang om ett »verkligt» universellt nationernas förbund låter ana att man där inte ansåg att en regional säkerhetsorganisation kunde vara någon mellanstation på vägen mot en global. Huruvida man mera principiellt motsatte sig regionalt samarbete kan inte säkert ut-läsas; visserligen fraserade man sina vändningar så att detta intryck spreds, men det är knappast möjligt att utesluta att förbundets komposition kan ha haft med det hela att göra. Å andra sidan kan den starka betoningen av suveränitetens värde också innebära att man var beredd offra något av suveräniteten endast till en helt universell organisation, där s.a.s. alla stater gjorde samma överlåtelse, och inte bara somliga. Enligt detta synsätt kunde regionalt samarbete inte leda till globalt; tvärtom tänkte man sig att det kunde medföra motsättningar gentemot de utanförstående staterna och på så sätt skapa hinder för universell samverkan.

D. Neutraliteten

Inom nonaccessionsskolan fäste man det största avseendet vid att Sverige skulle få möjlighet att fullfölja den neutralitetspolitik som man ansåg fört landet genom många stormar alltsedan Napoleonkrigen. Ofta kopplade man ihop begreppen neutralitet och självständighet och talade om att be-vara Sveriges »hävdivunna neutralitets- och självständighetspolitik». Detta element betonades lika starkt av såväl högermän som företrädare för de

bägge bondepartierna och var uppenbarligen något som åsattes allra högsta prioritet. Om någon ruckning av neutraliteten skulle kunna komma ifråga skulle det få vara för verkligt konkreta fördelar i säkerhetspolitiskt avseende; om någon som helst tvekan förelåg om vinsten med att ge upp neutraliteten helt eller delvis, valde man att bibehålla den. Och beviset på dess bärighet var Sveriges historia under de hundra år som föregick världskriget.

E. Nordiskt samarbete

Det nordiska samarbete som utvecklats under världskriget värdesatte man också inom nonaccessionsskolan, men det hade inte samma prioritet som för accessionsskolan. Det vore beklagligt, menade man, om de tre nordiska länderna — Finland skulle dock stanna utanför, betonade man — ginge olika vägar, men på danskt och norskt håll skulle man säkert förstå om Sverige i första hand tog tillvara sina egna intressen. Ett nordiskt samarbete ville man se även i fortsättningen och det borde vara möjligt även om länderna följde olika politik i den aktuella frågan. Det var dock klart att det nordiska samarbetet inte kunde ges någon sådan prioritet som accessionsskolan avsåg.

F. Sammanfattning

Det dispositionella elementet i nonaccessionsskolans operationella formel visade så till vida en likhet med accessionsskolan som det också hade en positiv inställning till tanken på ett NF. Men de ansåg det vara ett markant glapp mellan ideal och verklighet och då de fäste sådant stort avseende vid suveränitet och neutralitet, motsatte de sig regional säkerhetspolitisk samverkan i de former som kunde vara aktuella; man hade en sval inställning till de medverkande staterna parad med en positiv till en del av dem som inte deltog. Slutligen ansåg man det nordiska samarbetet underordnat Sveriges säkerhetspolitiska behov. Det dispositionella elementet fick en klar lutning åt icke-anlutning.

3. *Antiaccessionsskolan*

A. NF

Inom det vänstersocialistiska partiet — som konstituerade antiaccessionsskolan — intog man liksom de andra skolorna en mot NF-idén positiv hållning. Antiaccessionsskolan representerade ju internationalister par préférence och hade som mål en ny internationell rättsordning, uppbyggd på

demokratisk grund. Det skulle inte vara något regeringarnas förbund, utan ett folkens förbund, omfattande alla folk och inte minst arbetarklassen världen över. En ny ordning skulle innebära en revolution: i denna nya ordning var Sveriges plats självklar. Det NF som nu skapats motsvarade ingalunda den såväl helt demokratiska som helt effektiva säkerhetsorganisation som man eftersträvade. Men en sådan var sannolikt omöjligt att skapa på basis av existerande samhällssystem.

Det följer av sig själv att det enda land som vänsterisolationisterna verkligen kunde hysa någon sympati för var Ryssland. Det var ju från Ryssland som ljuset kom, där hade deras meningsfränder segrat och tagit makten. De gick kanske inte så långt att de prisade Ryssland på samma sätt som företrädare för nonaccessionsskolan ibland gjorde med Tyskland, men de androg ofta som nackdel, att Ryssland inte var med i förbundet. Inom antiaccessionsskolan uttalade man också indirekt sympati för Tyskland. Att detta land inte var med fann man också vara en betydande nackdel och här talade man särskilt om Tysklands arbetare; tydligt var att man ännu 1920 hade förhoppningar om socialismens framtid i Tyskland. I vad avser västmakterna uttalade man förkastelsedomar över deras kapitalism och över storfinansens värde.

B. Suveräniteten

Antiaccessionsskolans inställning till suveräniteten hängde väl också samman med att man i princip strävade efter en revolutionär omvandling av såväl samhällssystem som det internationella systemet. Man uppehöll sig mycket litet vid suveränitetsproblemet, men man kan utläsa att man inte skulle motsätta sig ett mått av suveränitetsöverlåtelse till ett »verkligt» Nationernas förbund, uppbyggt på demokratisk basis; överlåtelsen måste sålunda knytas till organisationens demokratiska lödighet. Som världen nu var konstruerad fanns det anledning inta en försiktig hållning i denna fråga — den slutsatsen måste man dra av vänsterisolationisternas resonemang.

C. NF och omvärlden

Det var alldeles klart att på denna punkt intog antiaccessionsskolan samma hållning som nonaccessionsskolan: NF måste vara en global organisation, det låg i själva dess idé. Man kan säga att denna uppfattning låg i deras ideologiska medvetande. Universellt samarbete måste sättas före regionalt, och liksom nonaccessionsskolan menade man att regionalt samarbete bara kunde bidra till att skapa problem inför en universell samverkan; att gå med i en regional säkerhetsorganisation av det slag som NF innebar, skulle

bara skärpa motsättningarna till utanförstående stater, till inte bara de europeiska utan också de utomeuropeiska länderna. Det kan sägas att antiaccessionsskolan av principiella skäl motsatte sig regionalt samarbete, eftersom en »verklig» säkerhetsorganisation förutsatte ett nytänkande världen över för att den skulle kunna fungera.

D. Neutraliteten

Antiaccessionsskolan satte också neutraliteten högt upp på sin prioritetlista. Det är svårt att säga om det innebar att man uppskattade den så mycket i sig att den borde ges prioritet framför deltagandet i en realiter regional säkerhetsorganisation, eller om den hade att göra med det faktum att neutraliteten borde föredras framför något annat och som det NF som nu förelåg. Mycket talar för den senare lösningen: om det nu inte bedömdes möjligt att skapa en sådan totalt ny internationell ordning som man önskade, var neutraliteten ett vida bättre alternativ än NF av 1920 års modell. Det finns anledning förmoda sålunda att neutraliteten i och för sig hade samma värde för nonaccessions- som för antiaccessionsskolorna.

E. Nordiskt samarbete

Också antiaccessionsskolan sade sig fästa stort avseende vid det nordiska samarbetet; men framhöll t.o.m. att det vore det starkaste skälet man ville godta för en svensk medverkan i NF. Man specificerade just inte vad slags nordiskt samarbete man egentligen hade i tankarna. Å andra sidan betonade man att det finge inte bli någon samverkan för samverkans egen skull: om intressena drog isär fick man acceptera det. Dock ansåg man det borde vara möjligt att det ekonomiska samarbetet, såväl som det andliga och lagstiftningssamarbetet borde kunna fortsätta även om de tre staterna gick olika vägar i NF-frågan.

F. Sammanfattning

Det dispositionella elementet i antiaccessionsskolans operationella formel hade en klar lutning mot att förorda att Sverige borde stanna utanför NF. Visserligen kanske man inte fäste samma vikt vid suveränitet och neutralitet som nonaccessionsskolan, men man ansåg NF illa motsvara sin uppfattning om ett »verkligt» Nationernas förbund, såväl till omfattning som i vad avser de medlemmar som gått in. Antiaccessionsskolan motsatte sig också svenskt medlemskap i en realiter regional organisation av NF:s typ; man borde sträva efter universellt samarbete. Att man hade en positiv inställning till det nordiska samarbetet och önskade att det skulle fortsätta,

kunde ingalunda väga emot alla de faktorer som talade för att Sverige borde stå utanför; antiaccessionsskolan styrdes klart i en negativ riktning av det dispositionella elementet.

III. Den operationella formeln: det instrumentella elementet

1. *Accessionsskolan*

A. NF och art. 10

NF-stadgans art. 10 innehöll bl.a. följande: »Förbundets medlemmar förplikta sig att respektera och att gentemot alla yttre angrepp upprätthålla förbundets samtliga medlemmars territoriella integritet och förhandenvarande politiska oberoende. Därest sådant angrepp äger rum, eller hot om eller fara för sådant angrepp föreligger, skall rådet taga under övervägande, på vad sätt nu ifrågavarande förpliktelse skall genomföras.» Denna paragraf blev en av de mest diskuterade i NF-stadgan: vad innebar den och vad slags organisation var NF egentligen? Man kan säga att diskussionen kring art. 10 berörde förbundets karaktär och i samband härmed framfördes för ställningstagande till frågan om inträde i NF eller inte avgörande argument.

Hur skulle stadgan egentligen tolkas? Vad menades med garantin för den territoriella integriteten? Accessionsskolan förnekade bestämt att Sverige genom att biträda stadgan skulle acceptera att ingå som garant för Versaillesfreden. Detta hade nämligen gjorts gällande från såväl non-accessions- som antiaccessionsskolorna. Man menade där att Sverige som alltså inte varit med i kriget skulle garantera en fred som var så omstridd. Men det var ingalunda fallet, menade man inom accessionsskolan — det vore ju en helt orimlig konsekvens av ett inträde i förbundet. Det kunde så vara att ett antal franska statsmän i ledande ställning såväl som pressen gjort gällande att art. 10 verkligen innebar en garanti för freden, men man finge inte fästa alltför stort avseende vid vad dessa herrar framfört i speciella sammanhang — om nu alls referat och citat varit korrekta. Den engelska kommentaren till stadgan förnekade att art. 10 innebar något slags garanti för freden i Versailles. Vad den i själva verket innebar var att man knäsatte en allmän princip om territoriell integritet och skyddet mot angrepp utifrån. Revision av stadgan kunde i och för sig tänkas — men det finge inte ske genom yttre angrepp.

NF var enligt accessionsskolan inte en segrarnas allians för att upprätthålla en orättvis Versaillesfred. Det var sant att NF nu de facto bestod av ententestater plus en del neutrala, men det finge förstås mot bakgrunden av kriget. NF skulle komma att bli en universell organisation, och i alla händelser var det Sveriges skyldighet att tillsammans med andra likasin-

nade stater verka för detta. Att USA snart skulle övervinna sina betänkligheter och komma med var man fast övertygad om, liksom att Ryssland och centralmakterna så småningom skulle bli medlemmar. Under alla förhållanden var det uppenbart att ett land bättre kunde påverka utvecklingen genom att vara med än att stanna utanför; tillsammans med övriga ex-neutrala stater kunde man påverka förbundets politik.

Man vidgick att rådet hade för stor makt i relation till församlingen, men menade att det var förståeligt mot bakgrund av krigets historia. Under alla omständigheter innebar den nya ordningen ett väsentligt framsteg framför den gamla såtillvida som stormakterna förut avgjort frågor utan att ens höra småländerna; nu skulle dessa bli i tillfälle att höras, eftersom även länder som inte var representerade i rådet skulle adjungeras när det gällde frågor särskilt berörande dem.

Inom accessionsskolan ställde man sig sålunda kritisk till vissa inslag i förbundet och stadgan, men såde sig förstå att man måste se dess brister mot bakgrund av kriget; detta var också orsak till att stadgan kommit till utan att de neutrala egentligen haft mycket möjlighet påverka fördragets utformning, vilket ju varit önskvärt.

B. NF och art. 16

Enligt art. 16 i stadgan skulle medlemsstaterna, därest medlem grep till strid mot annan medlem i strid med sina förpliktelser enligt stadgan, anse detta som en krigshandling mot alla förbundets medlemmar. Härpå skulle följa avbrytande av alla kommersiella och finansiella förbindelser med den tredskande staten. Vidare skulle rådet föreslå »de särskilda regeringarna saken angår, med vilka lant-, sjö- eller luftstridskrafter de särskilda förbundsmedlemmarna skola bidra till de väpnade styrkor, som skola användas till hävdande av förbundsförpliktelsernas helgd.» Slutligen skulle varje stat vidta åtgärder för att bereda fri passage åt förbundets trupper i fall av konflikt. I art. 16 knäsattes således den kollektiva säkerhetens princip och därmed restes frågan om neutraliteten och suveräniteten.

Accessionsskolan försvarade den ekonomiska blockadens princip som också lanserades här. Man menade att det ju i alla fall — även om dess konsekvenser, som världskriget visat, kunde vara grymma — var en mjukare form av tvång än rent våld. Vidare måste man ju enrinra sig att ekonomisk blockad syftade till att *förhindra* krig; därför var den försvarlig.

Det var sant, framhöll man inom accessionsskolan, att denna artikel innebar att neutraliteten måste ges upp i vissa avseenden, men någonting måste man offra för sakens skull. Vidare var det klart att neutraliteten begränsades för i stadgans art. 16 specifikt angivna fall, men i övrigt inte behövde

trädas för nära. Konflikter av annat slag uteslöt inte neutralitet från svensk sida. Vore det möjligt frågade man slutligen inom accessionsskolan för Sverige att bibehålla sin neutralitet i angivet fall, även om Sverige stod utanför förbundet? Nej, det skulle knappast gå: dels var förbundet starkt nog att tvinga utanförstående att delta i en ekonomisk blockad, dels involverade art. 17 i stadgan även utanförstående stater såtillvida att om en sådan vägrade finna sig i förbundets procedur för lösandet av en viss konflikt, skulle art. 16 vara tillämplig på denna stat också. Sverige skulle sålunda i alla fall tvingas överge sin neutralitet och dessutom stå militärt och politiskt svagare än som medlem i förbundet. Det var uppenbart att det från alla synpunkter vore förmånligare att gå med.

C. Sammanfattning

Accessionsskolan i NF-frågan var starkt disponerad för att gå in som medlem. Det blev också deras handlingslinje. För denna androg man en rad skäl. Man medgav att förbundet hade brister såväl i sin organisation som i vad avser det sätt på vilket det tillkommit. Men dessa finge inte vara avgörande; Sverige kunde vidare som medlem söka påverka NF i rätt riktning. NF var i alla fall, trots sina brister, ett försök att skapa en ny internationell rättsordning och sålunda värt allt stöd. Att NF nu inte omfattade alla stater, fick ses som ett svaghetstecken, som emellertid snart skulle repareras; framför allt fick det inte andras som skäl för att se organisationen som en allians för upprätthållandet av en orättvis fredens bestämmelser.

Det var sant att medlemskap skulle innebära uppgivande av neutraliteten i vissa stycken: men man kunde knappast räkna med att Sverige som utanförstående skulle vara i stånd att upprätthålla denna neutralitet — det skulle förbundets styrka och stadgan sätta stopp för. Vidare måste man offra något för den stora saken, menade accessionsskolan. Alla skäl talade därför för en svensk anslutning.

2. *Nonaccessionsskolan*

A. NF och art. 10

Nonaccessionsskolan drev hårt tanken att NF:s art. 10 var belysande för förbundets karaktär. Det var klart att den artikeln innebar att varje stat som biträdde stadgan automatiskt blev garant för Versaillesfreden. Dess ordalydelse måste ge det intrycket, men därutöver hade åtskilliga franska statsmän direkt konstaterat detta i olika uttalanden. Det framgick ju också att det var fallet genom att stadgan ingick som en första avdelning i Versaillesfördraget; de hängde intimt samman. I stadgan hade ju också förbundet direkt anförtrotts uppgifter att fullgöra som var en direkt följd av fre-

den, nämligen vissa folkomröstningar och andra administrativa uppgifter. Hur skulle man på svensk sida ställa sig om någon stat ville revidera bestämmelser i stadgan som Sverige inte gärna kunde finna riktiga. Det var allmänt omvittnat i Sverige att freden var orimlig i vissa avseenden. Det framgick också av förbundets själva sammansättning att det egentligen inte var något annat än en allians mellan segrarmakterna för upprätthållandet av den orättvisa freden i Versailles. England och Frankrike var de ledande staterna i NF, och om nu inte ens USA kom med skulle situationen knappast bli annorlunda än att NF förblev en allians mellan ententestaterna. USA var ju i alla fall en stat som verkade som de små neutralas vän. Det var ett synnerligt intresse för Sverige att USA kom med av denna anledning, liksom därför att så många svenskar emigrerat till detta land och kanske kunde påverka dess politik i någon omfattning.

Att centralmakterna eller Ryssland skulle komma med i NF inom överskådlig framtid hyste man inga förhoppningar om.

En annan sak man måste invända mot var att rådet hade alldeles för stor makt i förhållande till församlingen. Rådet skulle i praktiken komma att bli en internationell diktatur, där stormakterna bestämde och Sverige skulle ha mycket små chanser att komma in. Det var inte särskilt troligt att stadgans bestämmelser om möjlighet för annan stat utom rådet att närvara ifall ärende av intresse för denna stat togs upp, kunde tolkas särskilt liberalt. Tvärtom borde man räkna med att det skulle bli ytterst begränsade möjligheter att föra sin talan inför rådet. Följaktligen kunde inte nonaccessionsskolan förstå argumentet att det vore bättre för Sverige att gå med och söka påverka utvecklingen: dess möjligheter att påverka utvecklingen var små eller inga.

NF hade tillkommit på ett otillfredsställande sätt och utan att Sverige och andra neutrala stater fått möjlighet påverka utformningen av förbundet. Det var ett stort glapp mellan idealen och verkligheten i fallet NF, alldeles för stort för att Sverige skulle kunna överväga att gå med i förbundet.

B. NF och art. 16

Art. 16 i stadgan innebar ju att den stat som biträdde den, inte kunde folkrättsligt upprätthålla en neutralitetspolitik under vissa betingelser. Detta var ett avgörande skäl för nonaccessionsskolan att vända sig mot tanken på ett svenskt NF-medlemskap. Neutraliteten spelade för dem en stor, ja avgörande roll. Den menade ju att en svensk neutralitetspolitik varit synnerligen värdefull i det förflutna och att den inte finge överges under några andra betingelser än i utbyte mot mycket konkreta fördelar. Några sådana kunde man inte se i NF som det nu var uppbyggt; tvärtom skulle

det påtagligt öka riskerna för Sverige att komma i konflikt med de utanför NF stående staterna som i alla fall representerade i stort sett halva världens befolkning. Man syntes mena att man eo ipso skulle förlora sin neutrala ställning genom att gå med i en organisation av NF:s typ; det formaliserades genom bestämmelsen om fri passage för förbundets trupper i händelse av konflikt.

Man vände sig också med skärpa mot att förbundet skulle komma att använda sig av den ekonomiska blockaden som stridsmedel. Den hungerblockad som Tyskland utsatts för visade, menade man, att det vore orimligt att införliva ekonomisk blockad som ett element i folkrätten. Det var djupt ovärdigt ett land som Sverige att medverka till att svälta ut kvinnor och barn: något totalt krig ville man sålunda inte godkänna.

Medlemskap i Nationernas förbund innebar sålunda förlust av neutraliteten — och, sades det ibland, självständigheten — utan att man kunde räkna med några konkreta fördelar i stället. Förbundets ställning i militära konflikter var oklar, ansåg man. Somliga menade att det förelåg en juridisk rätt att få militärt bistånd av förbundet i händelse av attack; i så fall hade man också skyldighet biträda vid operationer mot en tredskande stat. Andra menade att denna senare skyldighet endast var moralisk, i vilket fall rätten att erhålla bistånd också var moralisk. Detta kunde inte anses som någon klar och konkret fördel, menade man inom nonaccessionskolan och rekommenderade landet att stanna utanför NF.

C. Sammanfattning

Nonaccessionsskolans handlingslinje i NF-frågan var klar och entydig. NF som ideal och verklighet var två helt skilda ting. Om man än hade en positiv inställning till NF-tanken blev man djupt besviken inför verklighetens NF, som inbjöd Sverige att byta ut sin neutralitet mot medlemskap i en allians mellan f.d. ententestater och några neutrala till försvar för en av dem som orättvis betraktad Versaillesfred. Det var en orimlig politik. Möjligen skulle USA:s inträde — vilket de flesta inom skolan tvivlade på — kunna förändra situationen till det bättre och föranleda en svensk omprövning. Men det fick bli en senare fråga. Som det var nu kunde Sverige inte påverka förbundets utveckling och borde därför helst stanna utanför.

3. *Antiaccessionsskolan*

A. NF och art. 10

Antiaccessionsskolan vände sig lika starkt som sina meningsfränder på högerkanten mot Versaillesfreden, ja ännu starkare. De kallade NF en allians för befastande av »våldsfreden» i Versailles; denna fred var orättvis mot

folken och mot nationalitetsprincipen. NF var inte bara en allians mellan de ledande ententemakterna till upprätthållande av freden, det var en allians mellan kapitalisterna i London, Paris och på Wall Street mot det nya Ryssland, en allians med syfte att krossa socialismen. Det kunde inte gärna ligga i Sveriges intresse att gå med i en allians av detta slag, en ny helig allians som man kallade den. NF skulle bara betyda att motsättningarna i världen förvärrades, att Sverige kom i motsättning till världen utanför NF, också länderna i Asien, särskilt Indien, menade man.

Antiaccessionsskolan vände sig framförallt mot att Ryssland inte var med, men också mot att Tyskland och USA inte ingick i förbundet. Sedan den tyska imperialismen besegrats var Englands och Frankrikes regeringar huvudfienden.

NF hade inte tillkommit på ett tillfredsställande sätt därigenom att folken inte tillåtit medverka i utformningen av stadgan. Den var ett stormaktsdiktat från regeringarna.

B. NF och art. 16

Att gå in i NF skulle medföra neutralitetens förlust, det skulle medverka till att Sverige tog ställning för ena sidan i en kamp mellan två oförsonliga läger — huruvida de var maktpolitiskt eller ideologiskt konstruerade sade man inte. Sverige hade ju tidigare intagit en neutral hållning i en liknande situation. Med den uppfattning av förbundet man hade inom antiaccessionsskolan, betydde framtiden en kamp mellan två läger. Ett medlemskap i förbundet skulle alltså långtifrån göra vår position starkare: tvärtom skulle den bli mera utsatt. Det hade gått att hålla sig neutral under världskriget och det skulle gå nu, framhöll man.

Också antiaccessionsskolan vände sig indignerat mot den ekonomiska blockaden som vapen för NF. Man hade sett under världskriget hur oskyldiga fick lida i kriget genom blockad.

Art. 16 innebar alltså långt ifrån några fördelar för Sverige, endast nackdelar. En klok politik skulle därför vara att stanna utanför NF. Den dag ett verkligt Nationernas förbund kunde bildas, som var demokratiskt och universellt, borde Sverige ompröva sin position men i en allians riktad mot Ryssland, de besegrade centralmakterna och världen utanför Europa var inte medlemskap lämpligt.

C. Sammanfattning

Antiaccessionsskolans handlingslinje var också klar och entydig; den var klart disponerad för ett avstående — från medlemskap. De hade sympati för NF-tanken, men NF var för dem en parodi på folkförbund: en allians

mellan kapitalistintressena i ententestaterna mot socialismen, mot Tyskland och andra länder, och för »våldsfreden» i Versailles. Man hade svårt att se några försonande drag i det NF som nu fanns. Rent säkerhetspolitiskt vore det uppenbarligen farligt för Sverige att gå med då man snart måste vänta konflikter mellan NF och utanförstående stater. Några dubier om den rätta politiken på svensk sida hade man inte.

IV. Sambandet mellan den operationella formelns dispositionella och instrumentella element

1. *Den operationella formeln*

Den föregående analysen har belyst den grundläggande hypotesen om ett samband mellan den operationella formelns dispositionella och instrumentella element. En rekapitulation skall här göras av de olika skolornas operationella formler.

Accessionsskolan hade en gentemot NF-tanken klart positiv inställning, liksom —ehuru det inte ofta utsades i debatten — de hade det mot de i NF ingående viktigaste staterna (England, Frankrike). Man diskuterade inte suveränitetsaspekten, men syntes utgå från att ett visst mått av suveränitetsöverlåtelse fick göras för sakens skull. Visserligen borde NF vara en universell organisation, men man måste vara realistisk och inse att en global organisation inte med ens kunde bildas. I och för sig syntes accessionsskolan fästa vikt vid neutralitetspolitiken, men menade att den till viss del måste offras för idén. Det nordiska samarbetet var man angelägen om att fortsätta tillsammans med Danmark och Norge inom NF.

Accessionsskolan lutade således klart mot en anslutning till NF. Instrumentellt avgörande för deras handlingslinje var att de inte kunde se NF som en allians för upprätthållande av den orättvisa Versaillesfreden; visst hade organisationen svagheter, men dessa kunde man bättre råda bot på genom att vara med. Det var sant att den svenska neutralitetspolitiken skulle komma att inskränkas, men endast delvis och till båtnad för landets säkerhet.

Nonaccessionsskolan hade likaledes en gentemot själva NF-tanken positiv inställning. Däremot kan man anta att skolan ställde sig en smula kritisk till många som inte var med i förbundet. Man ville ogärna avstå suveränitet till en organisation av NF:s typ, ville ogärna göra det överhuvudtaget, vilket i och för sig är föga förvånande eftersom de partier som konstituerade skolorna traditionellt var relativt nationalistiska till sin karaktär. Man motsatte sig svenskt medlemskap i en organisation som inte var klart universell och menade att det bara skulle skapa motsättningar till omvärlden. Neutralitetspolitiken ville man inte ge upp annat än i utbyte

mot mycket konkreta fördelar. Det nordiska samarbetet slutligen ville man se fortsätta, men inte till vilket pris som helst.

NF betraktades av nonaccessionsskolan som en allians för garanterandet av Versaillesfreden; det kunde inte ligga i Sveriges intresse att medverka i en sådan organisation där landet dessutom skulle ha så små möjligheter att hävda sig mot stormakterna. Stadgan skulle också innebära att Sverige finge ge upp sin neutralitet i utbyte mot ytterst osäkra fördelar. Valet av handlingslinje kunde bara bli: utanför.

Antiaccessionsskolan ställde sig liksom övriga skolor positiv till tanken på ett Nationernas förbund, men var kritisk mot förbundets medlemmar som betraktades som kapitalistiska imperialistiska stater; skolans företrädares sympatier gick i annan riktning. Man diskuterade inte särskilt mycket suveränitetsaspekten, men upplevde en klar motsättning mellan NF och omvärlden; genom att gå med skulle landet komma i motsatsställning till ett stort antal utanförstående stater. Neutralitetspolitiken sattes högt på prioritetslistan, och de nordiska samarbetet var något man i och för sig ville värna om.

Ännu klarare än nonaccessionsskolan ansåg antiaccessionsskolan att NF var en allians till garanti för Versaillesfreden; vad värre var, det var en allians mellan kapitalister för att störta socialismen i Ryssland. En anslutning skulle medföra att Sverige övergav sin neutralitet och tog ställning för en sida i en oförsonlig kamp — Sveriges problem skulle öka inte minska. Valet måste bli: utanför.

2. Hypoteser

De hypoteser som i detta avsnitt skall konfronteras med analysen i avsnitten II och III är inte direkt anknutna till debattmaterialets sakområden, utan snarare till de värden aktörerna strävar efter att uppnå (jfr närmare avhandlingen).

Hypoteserna är inte oberoende av varandra: en viss benägenhet att välja en viss typ av handlingslinje kan ju motverkas av eller upphävas av en annan eller andra.

En direkt prövning av hypoteserna är det inte fråga om: de är till för att kasta ytterligare ljus över det tänkta sambandet mellan den operationella formelns dispositionella och instrumentella element.

Den första hypotesen berör ideologi och kulturarv.

- a) Ju större likhet nationerna emellan som en skola finner föreligga i fråga om språk, sedvanor och ideologi, desto lättare har den att förorda en samlingslinje;

Materialet tillåter att man ex analogia drar vissa slutsatser här. Det synes sålunda rätt klart att accessionsskolan kände större samhörighet med en organisation som dominerades av England och Frankrike än de båda andra skolorna, som känle sympatier i annan riktning. Med de nordiska staterna å andra sidan kände alla skolorna en gemenskap existera.

Hypotesen synes i och för sig relevant utan att få mycket direkt stöd från materialet.

Den andra hypotesen avser suveränitetsaspekten, men också den ideologiska aspekten.

- b) Ju mera en skola tror att en samarbets/isoleringslinje kommer att förstärka dess politiska position, desto sannolikare är det att den väljer en sådan handlingslinje;

Här kan man endast våga slutsatser som får indirekt stöd av materialet. Det låter sig sålunda tänkas att accessionsskolan, som ju i NF:s ledande stater såg representanter för i princip samma ideal som den omfattade politisk demokrati hoppades att deras politiska position skulle påverkas positivt vid anslutning, och att på liknande sätt de andra skolorna kan ha fruktat en anslutning. Men materialet ger intet direkt stöd för hypotesen.

Den tredje hypotesen berör närmast också suveränitetsaspekten.

- c) Ju större en skola bedömer risken vara att en samarbetslinje kommer att medföra inblandning i de inre angelägenheterna, desto sannolikare är det att den förordar en isoleringslinje;

Accessionsskolan diskuterade inte denna aspekt särskilt mycket, vilket däremot nonaccessionsskolan gjorde. Den fäste den största vikt vid att sådan yttre inblandning undveks. Antiaccessionsskolan däremot uppehöll sig mycket litet vid frågan.

Hypotesen får alltså stöd av nonaccessionsskolans hållning.

Hypotesen d) berör likaledes suveränitetsaspekten, men också ideologiska aspekten.

- d) Ju större värde en skola sätter på den egna staten, desto sannolikare är det att den väljer en isoleringslinje;

Det är svårt att direkt hitta något stöd för relevansen i denna hypotes. Möjligen kan man våga det antagandet att såväl nonaccessions- som antiaccessionsskolorna satte mer värde på den egna staten — av olika skäl — än accessionsskolan gjorde; de länder som Sverige skulle ansluta sig till hade samhällsstrukturer som inte tilltalade de mot anslutning negativa sko-

lorna — varvid alltså den egna staten hade högre värde. Men hypotesens relevans är inte direkt påvisad.

Hypotesen e) avser närmast frågan om NF och omvärlden.

- e) Ju mera en skola omfattar en allmänt ideologisk föreställning om att värdeskalan maximeras med en internationalistisk/nationalistisk linje, desto större är tendenser att den förordar en samarbets/isoleringslinje i det enskilda fallet;

Hypotesen stöds direkt av materialet såtillvida som accessionsskolan ju företrädde partier som hade en principiellt internationalistisk inställning, medan nonaccessionsskolan representerade grupper som haft en mera principiellt nationalistisk hållning. I vad avser antiaccessionsskolan däremot var denna ju också principiellt internationalistisk, men ansåg medlemskap i NF och internationalism oförenliga.

Hypotesen f) berör närmast den neutralitetspolitiska aspekten.

- f) Ju mera en skola anser att tillgodoseendet av vissa element i värdeskalan genom själva sin natur kräver en samarbets/isoleringslinje, desto sannolikare är det den förordar en sådan handlingslinje;

Ingen skola gjorde gällande att svenska intressen direkt krävde en medverkan i NF; det skulle inte vara möjligt stanna utanför organisationen av säkerhetspolitiska skäl. Inte ens accessionsskolan hyste en sådan uppfattning. Hypotesen får intet stöd i detta material.

Hypotesen g) avser likaledes närmast den neutralitetspolitiska aspekten.

- g) Ju mera adekvat en skola uppfattar en samarbets/isoleringslinje som medel att maximera värdeskalan, desto sannolikare är det att den väljer en sådan handlingslinje;

Accessionsskolan betonade kanske inte så mycket fördelarna med att ansluta sig till NF som nackdelarna att stå utanför, varvid man alltså skulle lämnas utanför NF:s kollektiva säkerhetssystem och utan att vara med tvingas efterkomma förbundet i en del fall, i andra lämnas åt sitt öde. Non-accessionsskolan åter såg det som en oklar fördel att gå med; neutralitetspolitiken skulle säkert räcka till också i fortsättningen. En konkret nackdel med att gå med i NF var förlusten av suveräniteten. För antiaccessionsskolan var det likaledes klara nackdelar med att gå in i förbundet, då Sverige härigenom skulle råka i motsättning till utanförstående stater. Några klara fördelar med att gå in uppfattade man inte föreligga.

Hypotesens relevans synes framgå av föreliggande material.

Den sista hypotesen h) berör också den neutralitetspolitiska aspekten.

- h) Ju mera en skola anser att värdeskalan i det föregående maximerats genom en samarbets/isoleringslinje, desto sannolikare är det att den förordar en sådan också i fortsättningen;

I och för sig ansåg alla tre skolorna i NF-debatten att Sverige hade goda erfarenheter av sin neutralitetspolitiska isoleringslinje. För nonaccessions-såväl som för antiaccessionsskolorna var detta av stor vikt, medan accessionsskolan ansåg att man delvis kunde ge upp neutraliteten för medlemskap i NF. De två andra skolorna ansåg det ingalunda klart att anslutning till NF skulle vara ett bättre medel att möta svenska säkerhetsbehov än den beprövade neutralitetspolitiken.

Hypotesen får stöd av materialet.

3. *Sammanfattning*

Det analyschema som i det föregående använts för att något undersöka debatten om Sveriges anslutning till NF, konstruerades ursprungligen för analysen av en helt annan debatt, nämligen frågan om Sveriges anslutning till EEC. Undersökningen av NF-debatten med samma analyschema har visat en förbluffande identitet mellan de två debatterna, även om resultatet här, till följd av att NF-debatten genomgåtts mera översiktligt, blivit litet osäkrare i vad avser konfrontationen mellan analysresultat enligt den operationella formeln med hypoteserna. (Frågan om Sveriges anslutning till FN väckte däremot föga debatt, jfr Håstad sid. 36.)

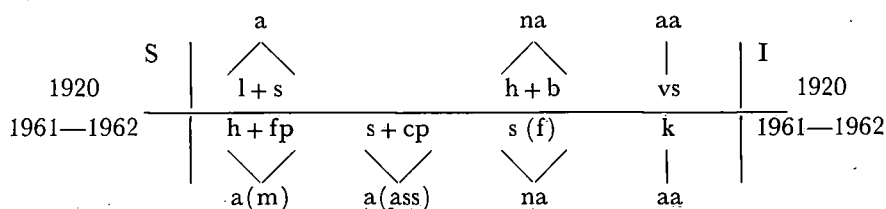
I bägge fallen gällde frågan om Sverige skulle ansluta sig till en organisation med överstatliga drag: vid inträde i NF kunde Sverige tvingas delta i ekonomiska blockader och dessutom lämna fritt genomtåg för NF:s trupper om militära sanktioner beslutats mot tredskande part; vid inträde i EEC skulle ministerråd, domstol och kommission få befogenheter på det ekonomiska livets område som hittills omhänderhafts av svenska myndigheter. Båda debatterna synes vara vad som i annat sammanhang kallats »trösklar», dvs. nya situationer som krävt nya ställningstaganden av inblandade parter, där ett invariant betraktelsesätt inte lämnat någon omedelbar ledning. De faktorer som berörts och spelat en roll vid beslut om handlingslinje har rört tanken bakom organisationen, dess medlemsstater, suveränitetens värde, organisationens förhållande till omvärlden, neutralitetens värde och det nordiska samarbetets framtid, liksom slutligen organisationens egentliga karaktär samt stadgans relation till neutralitetspolitiken.

Vad som varit olikt är ju att medan man i EEC-fallet hade tre handlingslinjer att välja på, medlemskap, associering eller utanför, fanns i NF-fallet bara två, medlemskap eller utanför; skolornas antal är inte heller detsamma, även om i bägge fallen vi har att göra med två skolor som

bägge förordade samma handlingslinje, men med klara nyanskillnader i argumentationen.

Det som också skiljer och som kanske är mera signifikant är ju att rollerna i viss mening varit omvända i de båda fallen. I NF-frågan utgjordes accessionsskolan av regeringspartierna, socialdemokraterna och liberalerna, medan den i EEC-fallet konstituerades av högern och folkpartiet; associeringsskolan fanns bara i EEC-fallet och bestod då av socialdemokrater och centerpartister; de senares företrädare, de två bondepartierna i 1920 års riksdag, utgjorde jämte högern nonaccessionsskolan; den yttersta vänstern återfanns 1920 i antiaccessionsskolan, men hade 1961—1962 delats upp i nonaccessions- och antiaccessionsskolorna.

Det som är intressant med dessa förändringar är ju att framför allt högerpartiet från 1920 gjort helt om, socialdemokraterna dragit sig tillbaka från ändpunkten totalt samarbete något samt att böndernas efterträdare, centerpartiet, flyttat sig närmare samarbetspolen. Liberaler och den yttersta vänstern ligger däremot kvar på ungefär samma ställe. Följande schema kan vara av intresse:



S = samarbete
I = isolering
a = accession
na = nonaccession
aa = antiaccession
m = medlemskap
ass = associering
s = socialdemokrater

h = högern
b = bondepartiet
vs = vänstersocialister
fp = folkpartiet
cp = centerpartiet
s (f) = socialdemokrater (frondörer)
k = kommunister

Det är naturligtvis inte möjligt eller ens riktigt att jämföra NF med EEC ur någon annan synvinkel än den att de båda organisationerna representerade ett mått av överstatligt samarbete; de hade helt olika målsättning och avsåg olika sektorer av politik, i alla fall i princip. Därför kan man knappast dra slutsatser rörande de olika skolornas komposition och allmänna internationella samarbetsbenägenhet. Den enda säkra slutsats som kan dras är att samarbetsbenägenheten är beroende av organisationens karaktär och sam-

mansättning, den samhörighet eller brist på samhörighet som skolorna känner inför den m.fl. faktorer. Jämförelsen är emellertid intressant från den synpunkten att aktörernas reaktion uppvisar många samstämmiga drag och identifierar faktorer som spelat in vid valet av handlingslinje i båda fallen. Analys-schemat med dess uppdelning av den operationella formeln i ett dispositionellt och ett instrumentellt element jämte de formulerade hypoteserna har kunnat kasta ljus över frågan varför de agerande valt de handlingslinjer de kom att förorda. Det finns kanske anledning anta att analys-schemat kan ha ett vidare användningsområde, anpassat efter frågans natur.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Att mäta objektivitet

Vad menas med objektivitet i massmediesammanhang? Hur skall objektiviteten kunna mätas? Frågor av detta slag tas upp i nedanstående artikel av fil. dr Lars Furhoff, som även kommer in på professor Jörgen Westerståhls uppsats i Sveriges Radios årsbok 1969 »Objektivitet — något som kan mätas». Professor Westerståhl har av redaktionen för Statsvetenskaplig Tidskrift beretts möjlighet att i direkt anslutning till dr Furhoffs artikel avge en kommentar. Ytterligare inlägg är välkomna.

Objektivitetsproblemet i massmedierna

Diskussionen om massmediernas återgivning av skeendet i världen har på ett olyckligt sätt polariserats. Enligt den fortfarande förhärskande uppfattningen bör massmedierna objektivt, utan inslag av subjektivt tyckande och utan medveten styrning, rapportera vad som verkligen händer.¹ Den motsatta uppfattningen gör gällande, att detta mål är en orimlighet, ja, en farlig illusion. Det finns ingen objektiv bild av skeendet. Varje dag innebär ett myller av händelser, spektakulära eller dolda. När massmedierna väljer att rapportera några av dessa skeenden och att förbigå andra, då följer man inga objektivt givna lagar. Och när man i de händelser som verkligen återges rapporterar om det nyhetsmässigt intressanta, då bestäms urvalet inte av objektiva kriterier utan av värderingar som är förhärskande på vederbörande redaktion.²

¹ Ett magistralt uttryck för denna uppfattning ges av Manchester Guardians legendariske redaktör C. P. Scott: »The newspaper is of necessity something of a monopoly, and its first duty is to shun the temptations of monopoly. Its primary office is the gathering of news. At the peril of its soul it must see that the supply of news is not tainted. Neither in what it gives, nor in what it does not give, nor in the mode of presentation, must the unclouded face of Truth suffer wrong. Comment is free, but facts are sacred.» — Citerat efter »C. P. Scott 1846—1932, The Making of the Manchester Guardian» (London 1946), s. 69.

² Uppfattningen framförs ofta i den aktuella massmediedebatten, exempelvis av Björn Ahrén i Pressehistorisk Årbog 1969 (utgiven av Dansk Pressehistorisk Selskab, Köpen-

I förlängningen av detta perspektiv ligger ofta ett krav på en nyhetsrapportering som följer andra värderingar än de gängse, en rapportering som är medveten och som syftar till en förändring av opinionen. Det behöver egentligen inte särskilt understrykas att denna önskade tendens är socialistisk, och ibland av revolutionärt slag. Tillspetsat kan man alltså säga att den etablerade nyhetsrapporteringen av kritikerna betecknas som borgerligt indoktrinerande och att man önskar ersätta den med en socialistiskt färgad rapportering.³

Från motsidan menar man att den nuvarande rapporteringen i massmedierna har som mål att återge vad som verkligen sker, antingen det gynnar borgare eller socialister, medan kritikerna egentligen vill åstadkomma en socialistisk indoktrinering, som på en gång rubbar förtroendet för massmedierna och leder till icke önskvärda konsekvenser för publikens möjligheter att rätt bedöma skeendet.⁴

Diskussionen skulle vinna på att man enades om en gemensam utgångspunkt:

hamn 1969), där han säger att värderingen »görs inte i första hand på journalistiska grunder: är detta viktig och angelägen information, utan på kommersiella: går detta hem hos läsarna, går det att sälja. - - - Själva begreppet nyhet kan alltså ses som en eftergift åt det kommersiella.» Citatet från s. 100.

³ Även om de socialistiska värderingarna inte är explicit uttalade bygger debattboken »Ni har väl läst tidningen idag» (Stockholm 1969) av Christer Hellmark, Bernt Lindberg och Karl-Ola Nilsson konsekvent på denna grundsyn: »Vi vill gå ifrån en kritik som riktar sig mot enstaka detaljer — det som brukar kallas 'misstag' — och den kritik som skyller på att journalisterna är dåliga, köpta eller murvlar i största allmänhet. Vi vill komma åt det system som pressen vilar på, den journalistiska ideologin och det ekonomiska och politiska inflytandet över nyhetsmaterialet.» (s. 5) »- - - Journalisten ses traditionellt som en betraktare, som står utanför samhället och kritiserar det. Pressen som helhet betraktas som den tredje statsmakten. Beträktningsrollen är en romantisering som döljer det faktum att journalister deltar i förandet av samhället i högre grad än många andra yrkesgrupper. Tidningarna står inte heller utanför samhället utan återspeglar värderingarna från de ekonomiskt starka i samhället.» (s. 148 f)

⁴ »Det har länge betraktats som en självklarhet, att väljandet, refererandet, berättandet skulle ha korrektheten, objektiviteten som ledstjärna. I de yttersta av våra dagar har emellertid en ny journalistisk skola ställt upp andra grundregler för yrkets utövning. Med utgångspunkt från det självklara förhållandet, att något korrekthetens absolut inte är uppnåeligt, så finns det enligt denna nya lära inte heller någon anledning att försöka vara objektiv! Eftersom den rena och hela sanningen aldrig kan uppnås, så finns det heller inte skäl att sträva efter den! Väsentligare, säges det, är att vara engagerad, att låta sig själv och det, man satts att beskriva, tjänstgöra som verktyg och vapen för syften, helst politiska, som ligger en själv om hjärtat. Att 'färga' en skildring blir inte last utan dygd.

Vi delar inte denna moderna syn på journalistiken. Vi tror att tidningarnas plikt alltså är att försöka ge en någotsånär riktig bild av händelseförloppet omkring oss. Men därutöver vill de flesta dagstidningar också ge en mening tillkänna om vad som sker nära och fjärran. Den meningen bör vara så klart uttalad, att den som vant sig vid tidningen, vet vad den står för och från vilka utgångspunkter den betraktar världen.» — Vestmanlands Läns Tidning i ledare (»Så gott vi kan») den 31 december 1969.

någon »objektiv» nyhetsförmedling finns inte och kan aldrig finnas. Massmedierna har tagit som sin uppgift att ge en bild av vad som sker i världen, på alla områden av mänsklig aktivitet. Det är självklart att denna bild aldrig kan bli fullständig. I själva verket omfattar den endast några hårt sovrade fragment av skeendet. Inför mängden av fakta kring varje händelse tvingas massmedierna till ett val. Detta val kan aldrig grundas på någon norm eller logisk princip. Det styrs istället av vissa föreställningar om vad som är värt att återge, vad som är tillräckligt nytt, betydelsefullt, intresseväckande etc. I själva framställningssättet — i valet av ord, bilder och ljudillustrationer — försöker man följa denna grundläggande värdering av händelsen. Men vi vet redan från vittnespsykologin att två iakttagare av ett och samma skeende aldrig ger samma bild av det skedda. Deras val av fakta och uttrycksätt präglas av den egna personligheten, med allt som därav följer i form av variationer i iakttagelseförmågan, den verbala förmågan och i förväntningarna inför skeendet, skillnader i förkunskaper och skiftande förhandsattityder.⁵

Att man trots detta överhuvudtaget har kunnat tala om objektiv nyhetsförmedling torde vara en följd av den starka journalistiska tradition som förhärskat i den anglosaxiska och nordiska pressen och som rört sig med en ganska enhetlig bild av nyheter och nyhetsvärde.⁶ Traditionen kan i svensk tappning fördelaktigast studeras i Anton Karlgrens år 1923 utgivna »Journalistik i Dagens Nyheter».⁷ Framställningen är där enbart normativ; Karlgren replierar på en stark tradition som han själv har varit med om att från Förenta Staterna, England och Danmark överföra till den moderna svenska pressen. Men samtidigt som Karlgren hänvisar till normer polemiserar han mot ett annat, tidigare förhärskande, normsystem, och

⁵ Jfr min framställning i Furhoff—Hederberg, Dagspressen i Sverige (Stockholm 1969), s. 11—12.

⁶ Den gemensamma traditionen har påpekats av många författare, så också i min framställning »Publiken och journalistiken» i boken »Journalist i press, radio, tv» (red. Erik Westerberg, Stockholm 1967) s. 18—31.

⁷ Boken — som omtryckts av Dagens Nyheter så sent som 1955 för utdelning bland medarbetarna — omfattar 52 sidor och anbefalles allvarligt. Här endast ett kort citat från s. 22—23: »Ett utmärkande drag för Dagens Nyheter var förr i världen artiklarnas korthet och koncentration. I det stora hela har den traditionen längesedan övergivits; - - - Ett återvändande till de gamla traditionerna skulle nog inte heller gå för sig. Man har i det nuvarande Stockholms Dagblad ett avskräckande exempel på hur en tidning, som blott läppjar på det föreliggande materialet, blir fullständigt onjuterbar. - - - Endast beträffande sådana artiklar, om vilka man med bestämdhet vet att de inte intresserar någon levande själ men som tidningen i alla fall av vissa skäl måste föra, är ytterlig koncentration önskvärd. Sådana äro en del yttranden och utlåtanden av skilda verk och inrättningar, en del riksdags- och stadsfullmäktigedebatter etc.

En verkligt intressant sak kan icke göras för utförlig. Ju mer man kan ge läsaren till livs om en aktualitet som sysselsätter allas tankar, desto bättre. Skallet emot det påstådda sensationsmakeriet i sådana fall kan man lugnt sätta sig över; de som skälla värst, äro ofta de som girigast suga varje rad. Men utförligheten bör vinnas därigenom, att man framlägger fakta och detaljer i massa, inte därigenom att man mångordigt idisslar om samma saker i sats efter sats.»

i den bemärkelsen är hans bok samtidigt argumenterande — i samma bemärkelse som varje predikan innebär ett försök att bevisa den egna trons rättfärdighet och vinna menigheten att praktisera den. Vad Karlgren polemiserar mot är en journalistik som inte förmår sätta nyheten i centrum, som inte förmår förenkla språket och som inte förmår sovra stoffet så att sammanhanget klart framgår.⁸

Det handlar alltså om en journalistisk yrkestradition med starka rötter i den moderna dagspressen, ett värderingssystem som senare övertagits av etermedierna. Vad denna nyhetsvärdering innebär är hittills inte beskrivet utförligare och bättre än hos Karlgren. Den har emellertid inte förmedlats till de verk samma journalister ens med hjälp av Karlgrens bok; den har successivt överförts från äldre till yngre medarbetare, något som varit lätt i det hierarkiska system som en tidsningsredaktion utgör.⁹

Naturligtvis har nyhetsvärderingen över tiden varit utsatt för förändringar, men dessa har — som varje läsare av Karlgrens arbete kan intyga — varit förhållandevis mycket blygsamma. Detta intryck förstärks, när man studerar en sentida motsvarighet till Karlgren, Carl-Adam Nycop's år 1959 utgivna »Morgondagens tidning».¹⁰

Det är symptomatiskt att de båda svenska skrifter som behandlar detta problem

⁸ Om sina insatser för tidningens förnyelse, »amerikanisering», berättar han själv i den av Ivar Ljungquist utgivna »Bakom spalterna, Ur Dagens Nyheters historia, del I 1889—1921» (Stockholm 1952), s. 200—234. — Ljungquist ger en egen skildring i »Kampen om läsarna, Ur Dagens Nyheters historia 1889—1921, del II» (Stockholm 1953), speciellt s. 200—233.

⁹ Jfr framställningen i »Journalistkåren i Sverige» (Stockholm 1970), kap. 4 »Journalister i landsort och storstad», s. 46 ff.

¹⁰ Nycop, Carl-Adam: Morgondagens tidning. Axplock ur Månadens Memoranda till Expressens redaktion 1944—1959 (Stockholm 1959). Två citat:

»Utlandsmaterialet måste vid redigeringen återföras till frågeställningen: vad har det för intresse just för dem som läser denna tidning? Det direkta engagemanget spelar alltså här samma roll som i all nyhetsjournalistik. Sådant som direkt *angår* många människor är alltså större nyheter än sådant som är dem fjärran och personligen ovidkommande. - - -

Det rätta sättet att behandla utlandsnyheter är alltså att behandla dem som vanliga nyheter. Självfallet går inte detta att genomföra hundra procentigt. Många gånger är världsnyheter av typen amerikanska presidentval eller fyrmaktskonferenser långt utanför det lilla isolationistiska svenska folkets kontaktsfär. De får givetvis behandlas stort ändå, därför att de kan vara historiska händelser som så småningom får konsekvenser även för oss i vår lilla vrå av världen.» (s. 59, 62)

»Urvalet av stoffet är det som avslöjar journalistens ambition och målsättning. Här vill det till en seg, ihärdig strävan efter att leta fram och presentera de rätta kvaliteterna. Här går vattendelaren mellan journalistikens slöflock och toppman.

Bestående värden finns ofta i det journalistiska stoffet. Åtmistone finns de till en viss grad och de kan alltid hållas fram på bekostnad av det likgiltiga, det efemära. Om man vill . . .

Och den amitiöse journalisten vill. Han vill på alla områden. Varje dag. Varje upplaga.» (s. 115)

härstammar från Dagens Nyheter och Expressen, och från de båda tidningarnas guldåldrar. Nyhetsvärderingens principer har nämligen med största sannolikhet utformats på de framgångsrika tidningarna, av det enkla skälet att just dessa tidningars framgång manat till efterföljd bland annat i valet av stoff och behandling av stoffet. Detta märks inte minst i de diskussioner som förts på mindre framgångsrika tidningar och som utförligast kan följas inom den socialdemokratiska pressen.¹¹

Detta leder till ett annat antagande: att värdegemenskapen (eller med alternativa uttryck: trögheten, fantasilösheten, »upplagespiralen») inom det svenska samhället vuxit sig så starkt att inte ens den politiskt differentierade a-pressen på senare tid sett någon anledning att i nyhetsvärderingen medvetet avvika från de borgerliga tidningarna (samtidigt som man betonat vikten av de egna ledarkommentarerna).¹²

I en situation då hela pressen följer ett visserligen diffust men i grunden enhetligt, som normativt upplevt, värderingsmönster för nyhetsstoffet förefaller det mycket sannolikt att inte bara journalisterna utan även publiken upplever nyhetsvärderingen — den enhetliga behandlingen av stoffet, så enhetlig att man kan tala om »felvärdering» av nyheter — som en sann återgivning av skeendet, som en objektivt given norm.¹³

Det måste i denna situation te sig utomordentligt lockande för en kritiker, som med värdenihilismens eller marxismens insikt lätt kan avslöja att dagens nyhetsförmedling inte är objektiv utan en följd av en serie i grunden subjektivt bestämda val, att vilja göra rent hus med hela den förhärskande traditionen. Det har inte saknats förslag att ersätta den falska objektiviteten med en medveten subjektiv nyhetsförmedling, och man skulle då till publikens vägledning ange sina grundvärderingar.

Inför sådana förslag känns det angeläget att påpeka, att själva sanningskravet i nyhetsförmedlingen aldrig kan överges. Den övervägande delen av alla de påståenden som förekommer i massmedierna kan bli föremål för vanlig källkritisk prövning och på denna väg bevisas vara sanna eller falska.

Diskussionen kan aldrig gälla dessa källkritiska strävanden. Det subjektiva inslag som ligger i den journalistiska källkritiken är inte större än i den vetenskapliga. Skickligheten att utöva den kan alltid diskuteras, men kravet på en sorgfällig prövning av verifierbara påståenden kan inte ifrågasättas.

¹¹ Jfr min framställning i »Dagstidningskonkurrensen i Norrköping», Aktuellt från TU nr 19 (Norrköping 1966), s. 13—15, 52—54 och 67—69.

¹² Teorin om upplagespiralen bygger på att två eller flera tidningar konkurrerar om en och samma publik och att de försöker fylla i stort sett samma funktion för denna publik. Närmare härom i min avhandling »Upplagespiralen, Ekonomisk-historiska studier nr 3» (Jönköping 1967) i synnerhet s. 30—34.

¹³ Betecknande är att exempelvis 1967 års pressutredning utan svårighet i en intervjuundersökning kunde få svar på frågan om var läsarna fann »de mest tillförlitliga informationerna» om exempelvis »krigshändelser» och »vad som händer i riksdagen», SOU 1968: 48, s. 41 och 87. Med hänsyn till läsarnas möjligheter att verkligen kontrollera stoffet, inte minst från relevans-synpunkt, borde en rimligt kritisk attityd ha medfört en vägran att svara på frågan.

Vad diskussionen däremot gäller är *urvalet* av händelser och av fakta kring varje händelse.

Så snart man diskuterar en förändring av de värderingar som styr detta urval måste man hålla i minnet att varje journalist befinner sig i en *kommunikations-situation*, att hela hans verksamhet blir meningslös om han som skildrare av skeendet inte kan vinna publikens *förtroende*. Detta betyder i klartext att hans egen nyhetsvärdering inte får skilja sej alltför mycket från publikens. Och vilken är publikens nyhetsvärdering? Svaret är i generella termer knappast annat än ett: den gängse, av Karlgren och Nycop beskrivna, nyhetsvärderingen. I ett sådant läge måste publikens förväntningar bestämmas av den rådande nyhetsvärderingen, och det medium som radikalt avviker från denna kommer att framstå som otillförlitligt och därför inte kunna vinna publik.

Detta betyder naturligtvis inte att den Karlgren-Nycopska nyhetsvärderingen aldrig kan ersättas av någon annan. Men det betyder att den intressanta diskussionen knappast gäller *alternativ* till den förhärskande nyhetsförmedlingen.

Vad som behöver studeras, diskuteras och prövas är istället hur stora *handlings-ramar* som finns i nuläget, hur mycket man kan modifiera nyhetsvärderingen utan att förlora i trovärdighet inför publiken. Men innan man kan komma så långt måste man utforska den nyhetsvärdering som nu faktiskt gäller, vilka som fattar besluten, vilka oskrivna lagar som gäller för urval och presentation, hur denna tradition förs över till nykomlingarna i yrket etc.¹⁴

Någon vägledning kan man få genom att studera Sveriges Radios förhållanden på detta område. Genom sin speciella ställning har detta företag måst åläggas regler även för nyhetsvärderingen i vid mening. I radiolagen stadgas att verksamheten ska utövas *sakligt* och *opartiskt*. Krav på objektivitet finns inte, och detta uppenbarligen i medvetandet om att ett sådant krav är orimligt.¹⁵

I Sveriges Radios årsbok för år 1969 behandlas objektivitetsproblemet i två artiklar, en av professor Jörgen Westerståhl och en av radiochefen Olof Rydbeck.¹⁶

Westerståhl har vid några tillfällen haft i uppdrag att studera Sveriges Radios rapportering (om Vietnam och om valrörelsen 1968),¹⁷ för att utröna om verksamheten bedrivits i överensstämmelse med radiolagens krav på opartiskhet och sak-

¹⁴ En sammanfattning av den hittillsvarande diskussionen ges av Einar Östgaard i boken »Nyhetsvärdering» (Stockholm 1968). — Det framgår av Östgaards bok att den hittillsvarande forskningen nästan enbart varit inriktad på innehållsbeskrivning och prövning av mera abstrakta hypotéser av typen »vilka egenskaper ger ett meddelande nyhetsvärde». Den forskning som här efterlyses är betydligt mera institutionellt inriktad.

¹⁵ Olof Rydbeck, Opertiskhet — utopi eller verklighet, i Sveriges Radios årsbok 1969 (Stockholm 1970), s. 12.

¹⁶ Rydbeck, Opertiskhet — utopi eller verklighet, s. 11—17, Westerståhl, Objektivitet — något som kan mätas, s. 18—27.

¹⁷ De båda undersökningarna föreligger i form av stenciler från Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet, »Valrörelsen i Sveriges Radio, En studie i opartiskhet och saklighet i nyhetsförmedlingen utförd på uppdrag av Radiochefen» (april 1969) och »Vietnam i Sveriges Radio, En studie i opartiskhet och saklighet i nyhetsförmedlingen utförd på uppdrag av Radionämnden» (augusti 1968).

lighet. I sin artikel i årsboken menar Westerståhl att dessa båda begrepp egentligen utgör specifikationer av objektivitetsbegreppet, och han synes ansluta sej till dem som menar att objektivitet är ett mål som man energiskt bör sträva efter men som man aldrig helt kan nå fram till, i varje fall menar han att objektiviteten är ett värde och ett värde som kan mätas.

För att mäta objektiviteten har han företagit en specifikation av kriterier, med utgångspunkt just från opartiskhets- och saklighetskraven. Till *sakligheten* för han kravet på *sanning* och kravet på relevans. Han menar — i likhet med vad jag tidigare förfäktat — att det i de flesta fall, när det gäller enskilda händelseförlopp och fixerade frågeställningar, är möjligt att nå fram till ett ställningstagande, vad som är sant eller mest sannolikt. Westerståhl menar att det i botten av kravet på *relevans* ligger en närmast vetenskaplig frågeställning: vad är i ett visst händelseförlopp det mest väsentliga för att exempelvis kunna göra prognoser beträffande den framtida utvecklingen? Han menar att detta problem i massmedierna lösts genom den traditionella nyhetsvärderingen, och att konventionerna för denna är så fasta att det föreligger en stor överensstämmelse i skilda mediers värdering av samma nyheter. I enlighet härmed anser han det möjligt att genom jämförelser av olika mediers bedömning av en och samma nyhet konstatera, om mediets relation till parterna (ifråga om kontroversiella nyheter) har påverkat nyhetsurvalet, och därmed om nyhetsförmedlingen har varit partisk.

I specifikationen av själva kravet på *opartiskhet* upptar Westerståhl kraven på *balans* och *neutral presentation*. Med balans menar Westerståhl i första hand en kvantitativ jämvikt mellan olika parter. Han reserverar sig emellertid för att den kvantitativa balansen inte alltid kan upprätthållas; parterna måste exempelvis vara någorlunda jämförbara i fråga om nyhetsproduktion. Ännu viktigare är emellertid hans reservation i fråga om balanskravets allmänna tillämplighet: vad är det som skall balanseras, vilka parter är det som kan göra anspråk på att få komma med vid en balansbedömning? Han säger också att »man kan uppenbarligen inte ta hänsyn till varje avvikande uppfattning». Uppenbarligen vill Westerståhl med formuleringar som dessa efterlysa preciseringar om balanskravets innebörd, rimligen i första hand från Radionämnden som har att övervaka Sveriges Radios efterlevnad av radiolagen och avtalet med staten, och han tror att det borde vara fullt möjligt att uppställa jämförelsevis entydiga regler för balanskravets tillämpning.

Innebörden av kravet på *neutral presentation* är enligt Westerståhl att Sveriges Radio i kontroversiella frågor inte ska identifiera sig med den ena parten eller ta avstånd från den andra parten.

Det är att märka att hela denna begreppsapparat är en fri konstruktion av Westerståhl. Det enda fasta är kraven på opartiskhet och saklighet som uppställs i radiolagen. Att sammanföra dessa till en uttömmande specifikation av begreppet objektivitet är Westerståhls egen uppfinning, likaså de fyra delkraven på sanning, relevans, balans och neutral presentation. Detta bör sägas i klarhetens intresse; däremot finns ingen anledning att i och för sig söka sak mot ett försök till teori-byggnad.

Vad gäller själva teorin måste man till en början erinra mot att en vetenskapligt skolad person överhuvudtaget i oträngt mål åtar sig att mäta objektiviteten i massmediernas rapportering, att han t.o.m. betraktar objektiviteten som ett mätbart

värde. Det har framgått av den tidigare framställningen att detta är en orimlig pretention, och samma sak framgår också vid ett studium av Westerståhls teori-byggnad.¹⁸

Endast hans sanningskrav kan i någon rimlig mening vara intressanta som ett objekt för analys. Om man bortser från avancerade filosofiska spetsfundigheter måste det i mycket stor utsträckning vara möjligt att underkasta påståenden i massmedierna en källkritisk prövning. Hans övriga krav — på relevans, balans och neutral presentation — är emellertid i grunden omöjliga som objekt för en seriös analys. Vad man där kan mäta är graden för *konformitet* mellan olika massmedier. Man kan studera, om de verkligen värderar en och samma nyhet på samma sätt. Man kan beräkna hur stort procentuellt utrymme de ger olika parter, och man kan jämföra presentationssättet för en och samma händelse. Men hela tiden kan man inte komma längre än till en jämförelse, en tablå över differenserna mellan de olika medierna. Aldrig kan man nå någon balanspunkt, något önskvärt förhållningssätt till materialet, någon norm som skulle kunna uppsättas som mål för den objektiva framställningen.

Westerståhl förefaller själv medveten om detta grundläggande problem. Eljest skulle han knappast för relevansprövningen förlita sej på tidningarnas nyhetsvärdering eller efterlysa klarare regler för balanskravets efterlevnad.

Vad Westerståhl hela tiden förbigår är frågan: vad är det som bestämmer Sveriges Radios handlingsramar, hur uttolkas i praktiken kraven på opartiskhet och saklighet.

Där har Olof Rydbeck åtskilligt att anföra. Han konstaterar till en början att kravet på objektivitet är orimligt, i varje fall så länge det inte förses med en utgångspunkt i form av bestämt preciserade politiska eller ideologiska värderingar. Han tillägger — helt övertygande — att ett sådant åläggande för Sveriges Radio att styras av en viss ideologi (marxismen eller någon annan) är något som de flesta medborgare i vårt land skulle ta bestämt avstånd ifrån. Kraven på opartiskhet och saklighet däremot enligt hans mening nödvändiga riktpunkter för företagets programpolitik, även om det inte finns något definitivt eller praktiskt användbart svar på frågan hur de i alla lägen skall förverkligas.

Han menar emellertid att dessa krav gör det omöjligt för företaget att gynna speciella intressen och ideologier på ett för demokratiskt tänkande oacceptabelt sätt. Även om kraven kan synas diffusa, och tillämpningen ofullkomlig, är det lika nödvändigt att upprätthålla dem som kraven på rättvisa och oväld i den offentliga förvaltningen. Rydbeck påpekar att saklighet och opartiskhet enligt lagstiftaren aldrig tycks kunna kollidera med varandra, men att verkligheten är en annan. »I nyhetsprogram händer det ofta att man lämnar en oomtvistelig sann och

¹⁸ Det har också påpekats av radiochefen Olof Rydbeck i den tidigare nämnda artikeln i Sveriges Radios årsbok 1969, där han — s. 12 — bl.a. säger: »Det är inte svårt att visa, att inom kanske den väsentligaste och samtidigt den mest kontroversiella delen av radions och televisionens programverksamhet, nämligen samhällssektorn, värderingar och faktapåståenden är oupplösligt förenade. Det är därför uppenbart, att varje påstående att den ena eller den andra ståndpunkten i den pågående samhällsdebatten skulle vara objektivt riktigare än den andra är orimligt.»

korrekt uppgift, som samtidigt bedöms uppfylla kravet på väsentlighet, trots att uppgiften gynnar en part och missgynnar en annan. - - - Nyhetsintresset tar över, och opartiskheten får tillgodoses genom att den berörda parten i efterhand får tillfälle att framlägga sina synpunkter.»¹⁹

Vad är då »nyhetsintresset»? Rydbeck förbigår frågan, väl så elegant som Westerstähl. Och det är fortfarande den springande punkten i hela resonemanget.

Man kan naturligtvis här hänvisa till det Karlgren-Nycopska nyhetsbegreppet. I realiteten är det dessa värderingar som Sveriges Radio faller tillbaka på, när man åsidosätter kravet på opartiskhet.

Det intressanta är emellertid att dessa konflikter mellan opartiskhets- och saktlighetskraven stundom kommer under Radionämndens prövning och att man då får en anvisning om hur stora handlingsramarna är. När man går igenom nämndens utslag är det slående, hur föga konsekventa dessa är, och motsatsen vore förvånande. Kraven på opartiskhet förefaller att skärpas ju mera etablerad den »för fördelade» institutionen är. En partiledare, ett ämbetsverk, en betydelsefull bransch i industrin, alla dessa har enligt Radionämnden otvivelaktigt rätt att kräva respekt för sina partsintressen även i nyhetssändningar. Personer och institutioner utanför etablissemang kan däremot få tåla att för dem ofördelaktiga uppgifter sprids utan att de samtidigt får tillfälle att bemöta dem.²⁰

¹⁹ Rydbeck, s. 12. — Rydbeck erinrar i sammanhanget om att Sveriges Radio enligt avtalet med staten i programverksamheten ska hävda de grundläggande demokratiska värdena, och att detta stadgande innebär en begränsning av opartiskheten, »men det ligger i själva vår demokratis natur att denna begränsning inskränks till det väsentliga och elementära, till det som är en förutsättning för demokratis funktion».

²⁰ Dessa påståenden fordrar egentligen stöd i omfattande undersökningar av Radionämndens praxis. De har här gjorts mot bakgrund av en mera översiktlig genomgång av utslagen under de båda senaste åren, varför det får räcka med en exemplifiering, två utslag som båda föll under december månad 1969 (2/12 resp. 16/12).

SIDA hade kritiserats för handläggningen av ett visst biståndsprojekt i en rese-rapport, som upprättats inom statskontoret. Denna rapport hade återgivits bl.a. i en nyhetssändning. SIDA hade först påföljande dag fått tillfälle att framföra sina synpunkter. Radionämnden föll programmet och säger: »Med hänsyn till kritikens innehåll och utformning och till den effekt den kunnat få i fråga om inställningen till den svenska biståndsverksamheten finner emellertid radionämnden det självklart, att SIDA såsom ansvarig för denna verksamhet och såsom den som närmast kom att framstå som kritikens mål bort få redogöra för sin syn på projektet i samma program.»

En kommunalnämnd hade i en utredning konstaterat att ett tiotal skolstäderskor under en viss period fått sammanlagt 80 000 kronor i lön utöver vad gällande avtal tillät. Denna uppgift hade vidarebefordrats i radio och TV. En rektor anmälde programmet och hävdade att Sveriges Radio i realiteten utpekade honom som en person som misskött sig i sin tjänst som skolchef, utan att ha beretts tillfälle att yttra sig eller ta del av den utredning varpå »avslöjandena» grundade sig. Radionämnden frikände programmet och konstaterade: »Sveriges Radio får anses ha varit oförhindrad att på sätt som skett rapportera saken utan egna undersökningar om utredningens riktighet eller kommentarer från berörda personer. Radionämnden anser inte att inslaget strider mot radiolagen eller Sveriges Radios avtal med staten.»

Sveriges Radio åläggs med andra ord vissa restriktioner i sin nyhetsförmedling, restriktioner som återspeglar maktläget i samhället. Dessa restriktioner kan emellertid inte göras nämnvärt större än de begränsningar som på olika vägar åläggs övriga massmedier; i sådant fall skulle nämligen publikens förtroende för Sveriges Radio äventyras. Man skulle kunna få ett intryck av att företaget vore styrt av makt-havarna, att obehagliga fakta förtegs.²¹

Så är man återigen tillbaka vid de konventioner för nyhetsvärdering som skapats av de moderna masspridda tidningarna. Ett massmedium som skildrar världen på detta sätt upplevs som trovärdigt. Om man begränsar möjligheterna att följa dessa konventioner kan publiken misstänka att mediet ifråga förtiger viktiga inslag i den verklighet som omger oss. Och samtidigt vet vi att massmedierna endast ger ett fragmentariskt, nyckfullt, kommersiellt betingat urval av skeendet.

Vad bestämmer då massmediernas urval? Det går att svara detaljerat, men det går också att svara generellt: de värderingar som är förhärskande i det etablerade samhället.

Detta är kärnpunkten. Massmedierna är enligt den demokratiska doktrinen en utoparlamentarisk maktfaktor. De har möjlighet att, oberoende av makthavarnas värderingar, skildra skeendet och skapa nya opinioner. De kan ge mångfald i ett samhälle där opinionen eljest tenderar till en farlig enstämmighet. Och just här kommer objektivitetsproblemet in. Seriösa debattörer medger att en objektiv nyhetsförmedling är ett ouppnåeligt mål. Men det sägs ändå vara ett mål man skall sträva efter.

Vad skall man sträva efter? Det enda rimliga svaret är *konformitet* i värderingen av skeendet, i presentationen av händelserna. Är det verkligen detta vi vill uppnå? Är det därför vi på alla sätt har garderat massmediernas frihet? Diskussionen borde istället som nämnts gälla det avsevärda problem som den nuvarande konformiteten skapat, nämligen svårigheten att vinna publikens förtroende för en annorlunda syn på skeendet. Det problem som arbetarpressen mötte fram till andra världskriget, det problem som Torgny Segerstedt och andra mötte under kriget och det problem den medvetna vänstern möter idag. Jag har inte sagt att någon av dessa kommit med den sanna världsförklaringen, men jag har sagt att vi måste pröva om det inte går att skapa ett massmedieklimat där sådana riktningar kan få en chans att presentera *sin* bild av skeendet, utan att uppfattas som mera subjektiva än den majoritet som ansluter sig till den traditionella nyhetsvärderingens lika subjektiva konventioner.

Lars Furhoff

Professor Westerståhls replik

En för våra förhållanden ganska bred ström av debattinlägg om massmedia och nyhetsförmedling har förekommit under senare år. Många har karaktären av »debattböcker» — denna speciella publikationsform för människor som skriver fortare än de tänker. Lars Furhoffs artikel är ett ytterligare inlägg i denna debatt.

²¹ Så är ej fallet. I alla undersökningar nämns TV som det »mest tillförlitliga» massmediet. Jfr not 13 och SOU 1968: 48, s. 35 f, 41.

På flera punkter i artikeln finns en verbal anknytning till vad jag sysslat med på det aktuella området. Jag säger »verbal», därför att hänvisningarna till mig närmast syns ha karaktären av illustrationsmaterial för den speciella tes författaren driver.

Furhoff berör först ett försök till systematik av objektivitetskravet som jag gjort. Denna begreppsapparat är, säger han, »en fri konstruktion», det är »Westerståhls egen uppfinning». Det finns emellertid, tillägger han, ingen anledning att »i och för sig söka sak mot ett försök till teoribyggnad».

Det sista förefaller välbetänkt. Särskilt som det enligt gängse vetenskapligt språkbruk inte kan vara tal om någon teori. Vad det gäller är ett försök till systematik och specifikation av objektivitetskravet, i nära anslutning till de regler som gäller för Sveriges Radios verksamhet. Begreppsapparaten utgör främst ett led i förberedelsen för operationaliseringsförsöken, och dessa utgör i sin tur ett nödvändigt led i empiriska undersökningar.

Nyttan av en dylik begreppsapparat kan visas endast genom dess användbarhet. Det är ingalunda osannolikt att en bättre systematik kan åstadkommas. Jag känner emellertid inte till någon sådan.

Nästa bekymmer är »att en vetenskapligt skolad person överhuvudtaget i oträngt mål» — en originell karakteristik av uppdragsforskning — »åtar sig att mäta objektiviteten i massmediernas rapportering, att han till och med betraktar objektiviteten som ett mätbart värde». Vad jag gjort är att utforma och tillämpa ett antal operationaliseringar av objektivitetskravet på visst nyhetsmaterial; jag har också berört ett antal tillämpningsproblem och vissa grundläggande begränsningar för metodens användning. Reliabiliteten av mätningarna svarar undersökaren för. Om de använda måtten äger validitet — dvs. verkligen mäter vad man vill mäta — är en fråga som det i första hand är beställarens sak att avgöra. Hittills förefaller beställarna ha accepterat den använda tekniken. När det gällde 1968 års valrörelse ifrågasattes dock från Sveriges Radios sida framförallt min tillämpning av enbart balanskrav på det allmänna valmaterialet.

Sedan kommer vi till författarens speciella tes — hans speciella missförstånd enligt min mening — nämligen att kravet på objektivitet skulle vara liktydigt med ett krav på konformitet och att innebörden av detta krav i sin tur skulle bestämmas av maktläget i samhället.

Här nödgas vi tyvärr åter anknyta till begreppsschemat. I fall där sanningskomponenten kan aktualiseras, alltså framförallt när det gäller enstaka händelser, bör rimligen en mera allmän strävan att tillgodose sanningskravet leda till större konformitet i beskrivningen av en viss händelse. Detsamma bör gälla för relevansbedömning och balansering inom en given ram. Det avgörande är emellertid att själva ramen, vad som överhuvudtaget skall tagas upp till rapportering och hur mycket som skall rapporteras om en viss sak i förhållande till annat, vanligen inte kan avgöras genom en objektiv relevansbedömning. Objektivitetskravet kan då inte heller åberopas för ett utestängande av en viss nyhet eller åsiktstriktning.

Det är alltså urvals- eller relevansproblematiken som är den mest svårösta vid objektivitetsprövning. Det enda som i vissa lägen kan göras, och som helt tycks ha förbigått Furhoff, är att man får gå ifrån det närmast vetenskapsteoretiska saktlighetskravet och falla tillbaka på det väsentligt enklare opartiskhetskravet. Detta

krav innebär i första hand, att man inte skall låta nyhetsvärderingen färgas av egna sympatier eller antipatier för de agerande. I stället för de magistrala sanning- och relevanskraven kommer alltså ett reducerat, men i de flesta stridsfrågor helt centralt krav på opartiskhet. Förekomsten av partiskhet är i flertalet fall möjlig att med betydande precision fastställa.

För att pröva förekomsten av partiskhet har jag använt mig av jämförelser mellan olika media. Furhoff tror nu att en sådan jämförelse betyder att Sveriges Radio skall tvingas rätta sig efter t.ex. pressen, att alla måste ställa upp på en linje. Detta är ett totalt misstag. Jag undersökte t.ex. hur frågan om listorna över högerns bidragsgivare under sista valrörelsen behandlades i högerpress och socialdemokratisk press, dvs. i media som hade en given partsställning i detta fall. Ett objektivitetskrav blir då att Sveriges Radios rapportering varken skall sammanfalla med högerpressens eller den socialdemokratiska pressens.

De västerländska konventionerna för nyhetsvärdering torde bland annat ha den innebörden att de i viss mån begränsar partsfärgning av nyhetsmaterialet. Om Furhoffs marxistiska vänner gäller däremot, att de normalt aldrig rapporterar för den egna sidan eller regimen oförmånliga nyheter. Denna skillnad kan med enkla medel påvisas.

För att belysa nyhetsförmedlingens problematik räcker det inte med ett mer eller mindre tillfälligt filosoferande utan en anknytning behövs till empiriska undersökningar. Objektivitetsaspekten innebär härvid en begränsning till en ganska snäv sektor inom detta undersökningsområde.

Jörgen Westerståhl

Statskunskap — internationell politik

I december 1969 lade 1967 års kommitté för internationell politik fram ett betänkande kallat Studier i internationella relationer (SOU 1969: 61). Betänkandet behandlades i föregående häfte av Statsvetenskaplig Tidskrift i två bidrag: dels gavs i en artikel av fil. lic. Inger Pålsson en sammanfattning av kommitténs förslag, dels publicerades biträdande professor Hans F. Peterssons särskilda yttrande i sin helhet.

Här följer nu tre nya inlägg kring förslaget. Fil. lic. Peter Wallensteen, verksam inom avdelningen för freds- och konfliktforskning vid universitetet i Uppsala, och biträdande professor Nils Elvander knyter båda an till det remissyttrande, som samhällsvetenskapliga fakulteten i Uppsala avgav över betänkandet; Elvanders artikel återger hans reservation mot fakultetens yttrande. I det tredje bidraget redovisar docent Krister Wahlbäck sina synpunkter på problemet.

Statsvetenskaplig Tidskrift tar gärna emot ytterligare inlägg kring den viktiga problematik, som det här gäller.

Den i SOU 1969: 61, »Studier i internationella relationer», framförda tanken att inrätta ett nytt examensämne på forskningsnivå för internationella studier är mycket intressant, nydanande och förtjänar i högsta grad att underkastas en allvarlig och

förutsättningslös granskning. Starkast sympati har förslaget rönt hos freds- och konfliktforskare, en grupp statsvetare och sociologer. Motstånd har framförallt förekommit från vissa inflytelserika statsvetare. Intresset tycks vara starkast hos forskare med modern, teoretisk inriktning och med internationell forskning som fokus. Det rör sig ofta om yngre forskare, vilka i första hand skulle ha nytta av en ny institution. Motståndarna hör i hög grad hemma i en äldre forskningstradition, och de är i mycket liten utsträckning engagerade i mera omfattande teoretiska eller modernt metodiska projekt om internationella förhållanden. I huvudsak är det forskare som redan är väl etablerade vad gäller anställning, resurser, framtid, etc.

Forskningspolitisk position och forskningsinriktning förefaller alltså spela en betydelsefull roll i många statsvetares ställningstagande mot utredningsförslaget. Vilka är då de mer teoretiska argumenten mot det nya ämnet?

Det centrala motargumentet är uppenbarligen bristen på homogenitet i det nya ämnet, då detta skulle föra samman forskning inom säkerhetspolitik, internationell politik och freds- och konfliktforskning. Kritiken är i vissa stycken berättigad, och den kan enklast bemötas på det sätt som skisseras i ett flertal remissyttranden, bl.a. det från samhällsvetenskapliga fakulteten i Uppsala:

»Läget på forskningsområdet har . . . förändrats sedan direktiven utformades. För det första har försvarets forskningsanstalt numera till sig knutit professor Nils Andrén som heltidsanställd konsult . . . Vidare har den säkerhetspolitiska forskningen och studieverksamheten vid Utrikespolitiska institutets forskningsavdelning de senaste åren ökat i omfattning, så att den idag förfogar över ekonomiska resurser som betydligt överstiger dem som den nya institutionen . . . skulle förfoga över . . .»

Det aktuella läget är alltså att säkerhetspolitisk forskning är utomordentligt väl tillgodosedd, och det minskar kraftigt behovet av att inkludera denna forskning i den nya institutionen. Vidare påpekar utredningen att det »finns en klar skillnad ifråga om målsättning mellan säkerhetspolitiska forskare och freds- och konfliktforskare» (s. 12—13) och »även vissa teoretiska och metodiska skillnader» (s. 52). Dessa skillnader är i själva verket av grundläggande art, och samarbetet inom den tilltänkta institutionen skulle försvåras för att inte säga äventyras om dessa olika riktningar skulle sammanföras under en hatt. Samhällsvetenskapliga fakulteten i Uppsala säger avslutningsvis:

»Om de säkerhetspolitiska studierna utesluts ur ämnesdefinitionen, kommer också de skäl, som ledamoten Hans F. Petersson i sitt särskilda yttrande anför *mot* inrättandet av ett särskilt examensämne, att i avsevärd mån försvagas. Då kommer det ämnesområde som återstår att få väsentlig kärna i den mening det särskilda yttrandet anger, nämligen freds- och konfliktforskning. Detta betraktas internationellt som tillräckligt avgränsat för att motivera en professur.» De exempel som ges avser universiteten i Oslo och Essex.

Det förefaller fullt möjligt att reservanten skulle vara tillfredsställd med denna ändrade ämnesdefinition. Helt säker kan man emellertid inte vara. Reservanten framhåller nämligen också att tiden ännu inte är mogen: det nya ämnet »innebär . . . en *för tidigt* insatt och för långt driven integrering av ett område som *ännu ej*

låter sig integreras» (s. 68, min kursivering). När har vi nått detta stadium och vem skall avgöra det?

Samhällsvetenskapliga fakultetens i Uppsala förslag har biträttats av fredsforskarna i Uppsala och Lund. Det undanröjer reservantens centrala motargument. På vilket sätt skulle då det nya ämnet medföra en förbättring för internationella studier jämfört med dess nuvarande situation inom t.ex. statskunskapen?

1. De studenter som är intresserade av internationella frågor måste nu ägna oproportionellt mycket tid åt mindre relevanta frågeställningar i kurslitteratur och i seminarieuppgifter. I det nya ämnet skulle rimligare proportioner skapas. Vidare är impulserna till forskningen nu i huvudsak statsvetenskapliga. Den stimulans som kontakt med relevant forskning inom t.ex. sociologi, ekonomi och etnografi innebär blir begränsad. I det nya ämnet skulle studenter med bakgrund i en rad ämnen rekryteras till forskningen och en forskarstab med varierande och betydelsefulla erfarenheter skulle skapas.

2. Med det nya ämnet skulle studiet av internationella förhållanden på ett avgorande sätt vinna status i det akademiska samhället, med de följder det skulle få i form av resurser för undervisning och handledning. Inom statskunskapen riskerar ämnesområdet ständigt att sättas på undantag.

3. Det nya ämnet skulle medföra upprättandet av en egen forskarmiljö för internationella studier. Miljöns betydelse för framgångsrik forskning kan knappast över-skattas. Det innebär en ökad koncentration på relevanta teorier och relevant litteratur i diskussioner, uppsatser och seminarieuppgifter. Inom statskunskapen har det hittills varit svårt att ens tillgodose behovet av handledare för forskare i internationella frågor.

4. De ovan framförda argumenten bygger på antagandet att internationella studier väsentligen skiljer sig från statskunskapen. Statskunskapens centrala aktör är statsapparaten, och andra aktörer blir intressanta främst genom det inflytande de övar på regering och riksdag. Förvisso är staten av intresse också i internationella studier, men dessutom tillkommer internationella organisationer och företag, grupper och klasser. De relationer som studeras är inte enbart de diplomatiska utan även militära, ekonomiska osv. Inom konfliktforskningen är relationer ned på intra-individuella planet föremål för studium. Den nuvarande anknytningen till statskunskapen innebär att vissa av dessa aktörer och vissa av dessa relationer blir belysta med vissa statsvetenskapliga teorier. Därå består statskunskapens bidrag till internationella studier, men det innebär samtidigt att andra aktörer, relationer och teorier blir obehandlade. Anknytningen till statskunskapen innebär alltså att många fruktbara vägar inte ges tillfredsställande utrymme. Inom det självständiga ämnet skulle just prövande av sådana vägar utgöra en huvudsysselsättning.

Från många diskussioner med kolleger inom statskunskapen vet jag att många delar denna bedömning av de internationella studiernas situation inom ämnet. Varför är det då så få som drar slutsatsen att ett nytt ämne skulle verka förlösande? Troligen hänger det samman med de faktorer jag skisserade inledningsvis: man är primärt intresserad av *statskunskapens* ställning. Många är oroliga för att statskunskapen skulle förlora i prestige och resurser om en utbrytning äger rum. Men utredningens förslag innebär uttryckligen inte en sådan reduktion. I stället är det

fråga om att ge ett resursmässigt eftersatt men ändå mycket viktigt område möjligheter att föra en egen meningsfull tillvaro. Det statsvetenskapliga motståndet mot det nya ämnet är därför varken befogat eller nödvändigt. Det borde vara i ännu fler framsynta statsvetares intresse att stödja strävanden till tvärvetenskapligt samarbete, stödja en mer problemorienterad forskning och bidra till att tillfredsställa den yngre generationens internationella medvetenhet.

Peter Wallensteen.

Jag vill med detta yttrande deklarerat att jag i huvudsak ansluter mig till ledamoten H. F. Peterssons särskilda yttrande. Utöver de argument som där redovisas vill jag anföra följande.

Utredningen säger visserligen att dess förslag inte »avser att inkräkta på autonomin i den undervisning och forskning, som redan i dag bedrivs inom skilda läroämnen och under skilda beteckningar» (s. 51). Men utredningen ger inga garantier för att denna verksamhet kommer att få utvecklas ostört. Inte heller antyds någon framtida utbyggnad av ämnet Internationella relationer i riktning mot inrättande av professurer vid alla lärosäten. Det är en uppenbar risk att förslaget medför en stagnation för de internationella delarna av de befintliga ämnena, att med andra ord förslag om inrättande av nya forskartjänster i t.ex. internationell politik avvisas med hänvisning till att det finns en riksinstitution i Internationella relationer. Detta vore särskilt olyckligt med hänsyn till att utredningen inte vill föreslå ytterligare tjänster i ämnet Internationella relationer.

Vidare skulle innehavaren av den enda professuren i Internationella relationer få en orimlig arbetsituation, som skulle omöjliggöra en aktiv forskningsinsats. För att visa detta räcker det med ett citat ur utredningen (s. 54): »Även om undervisning och handledning av de studerande i ämnet tillhör professorns huvuduppgifter, vill kommittén i detta sammanhang framhålla, att institutionens ställning som riksinstitution kommer att medföra, att samordning av verksamheten såväl beträffande utbildning och forskning inom ämnesområdet mellan de olika universiteten blir en viktig arbetsuppgift för institutionens föreståndare. Ytterligare en viktig uppgift för föreståndaren blir att upprätthålla förbindelser med internationella organisationer som är verksamma inom ämnesområdet.» Det förefaller uppenbart att »riksprofessorn» blir indragen i en enorm byråkratisk apparat. Det är symptomatiskt att utredningen i uppräkningsdelen av hans åligganden »glömmer bort» hans egen forskning. Men hur ska effektiv forskarhandledning kunna bedrivas utan att handledaren sysslar med någon egen forskning?

Jag är medveten om att dessa invändningar — liksom reservanten Peterssons — försvagas om man, såsom föreslås av avdelningen för freds- och konfliktforskning vid Uppsala universitet, begränsar ämnets inriktning till freds- och konfliktforskning. Men mot en sådan begränsning kan å andra sidan invändas att det internationella element, som ju skulle stärkas, i stället riskerar att försvagas genom att freds- och konfliktforskningen även sysslar med inomnationella konflikter. Det förefaller därför bättre att förstärka den forskning och undervisning på det internationella området, som redan finns inom de existerande institutionerna.

Nils Elvander

Det betänkande som lämnats av kommittén för internationell politik kan lämpligen diskuteras från två olika utgångspunkter.¹ Den första kan kallas den teoretiskt-metodiska: den syn kommittén haft på det ämne den skulle utreda och på de olika inriktningar inom detta ämne som den funnit. Den andra utgångspunkten kan kallas den praktiskt-konkreta: den organisation som kommittén föreslår för forskning och studier i ämnet. I denna kommentar skall huvudvikten läggas på den första utgångspunkten. Det sker av flera skäl. Den organisation man väljer bör rimligen bero på den grundsyn man har på ämnet. De överväganden härom som kommittén redovisar är dock knapphändiga och kan behöva kompletteras. Slutligen är kommitténs organisatoriska förslag någonting ganska efemärt, utan större intresse ifall regeringen skulle lämna dess betänkande därhän, medan en diskussion av ämnets karaktär bör kunna ha intresse även på litet längre sikt.

1

Man observerar till en början att kommittén inte alls går in på frågan huruvida politik på internationell nivå verkligen skiljer sig från politik på andra nivåer — nationell, regional, lokal — i så väsentliga hänseenden, att det är motiverat att skilja ut studiet av den till ett särskilt ämne (i detta fall först på doktorandstudiet). Kommitténs tystnad är svår att förstå. Det finns ganska mycket skrivet om saken i den internationella litteraturen, och det har faktiskt förts en diskussion i frågan inför offentligheten även i Sverige.² Det finns som bekant goda skäl att anföra för båda uppfattningarna; för egen del har jag svårt att inse att de särdrag som man brukar tillskriva det internationella systemet till skillnad från nationella system — alltså bristen på legitima beslutsfattare med monopol på våldsanvändning — skulle vara tillräckligt klara och tillräckligt avgörande för att motivera en särskild vetenskaplig disciplin.³ (Däremot är särdragen mer än väl tillräckliga för att avgränsa en specialinriktning inom studiet av politik i allmänhet.)

Kommitténs underlåtenhet att tänka igenom och redovisa sin syn i denna fråga är antagligen förklaringen till att den råkat ut för två andra förbiseenden som i grund och botten rör samma problematik.

För det första har kommittén inte förmått konsekvent hålla isär »internationella» företeelser från »utländska» företeelser. Såsom antyds i professor H. F. Peterssons reservation vittnar en del formuleringar i betänkandet, t.ex. klassificeringen av

¹ Denna kommentar är skriven utifrån förutsättningen att läsaren tagit del av huvudlinjerna i kommitténs betänkande (SOU 1969: 61), som redovisades av dess sekreterare, fil. lic. Inger Pålsson; i StvT 1970: 1. Här skall bara erinras om att det tilltänkta nya ämnet, kallat »internationella relationer», föreslås gälla enbart doktorandutbildning, som skall koncentreras till en riksinstitution med en professor i Uppsala eller Stockholm.

² Se inläggen av Olof Ruin och Karl E. Birnbaum i Stockholms-Tidningen 2/11 och 15/11 1964.

³ Naturligtvis sammanhänger detta slags ställningstaganden med de principer som man generellt omfattar när det gäller upprättande av nya ämnen vid universiteten. Den frågan behandlas utförligare i det andra avsnittet av denna kommentar.

u-landsociologi som »internationella relationer», om kommitténs svårigheter med denna distinktion. Dessa svårigheter är å andra sidan rätt belysande för hur besvärligt det i praktiken skulle komma att bli att särhålla internationella fenomen från deras nationella förutsättningar på det sätt som det tilltänkta nya ämnet förut-sätter. Detta är f.ö. ytterligare ett skäl för den uppfattning som jag nyss hävdade, nämligen att man lämpligen bör fortsätta att studera politik på alla nivåer inom en och samma disciplin, där den oklara gränsdragningen mellan nivåerna inte har allvarligare olägenheter.

För det andra har kommittén förbisett att åtskilliga av dem som räknar sig som freds- och konfliktforskare numera är lika intresserade av inomnationella konflikter — t.ex. olika slag av grupp-, klass-, religions- och raskonflikter — som av inter-nationella konflikter.⁴ Det tilltänkta nya ämnet skulle alltså bara innefatta en del av det som brukar kallas freds- och konfliktforskning ifall ämnet — såsom kommittén får antas avse — begränsades till den internationella nivån.⁵

Märklig är vidare kommitténs syn på det inbördes förhållandet mellan de tre företeelser som den inledningsvis anger som sin uppgift att undersöka. Upprepade gånger framställs dessa företeelser — »internationell politik», »freds- och konflikt-forskning» samt »säkerhetspolitisk forskning» — som tre sidoordnade »ämnen» eller »ämnesområden». Naturligare är ett annat synsätt: bland dem som studerar politik på den internationella nivån finns en rad olika intresseriktningar, av vilka två ofta betecknats som freds- och konfliktforskning resp. säkerhetspolitisk forskning.⁶ Det vore lätt att ange en rad andra intresseinriktningar, avgränsade efter skiftande kriterier och delvis överlappande, låt vara att de inte har samma framskjutna ställning som dessa båda. Ytterligare andra inriktningar kommer säkerligen att uppstå under 1970-talet.⁷

Med det synsätt som här förordats får man en någorlunda användbar indelnings-grund som utgångspunkt, nämligen skillnaden mellan politisk aktivitet efter den nivå där den bedrivs. Men det återstår naturligtvis att närmare göra klart vad man menar med »freds- och konfliktforskning» och »säkerhetspolitisk forskning». Kom-

⁴ På s. 51 finns en passus som antyder att kommittén varit medveten om detta för-hållande, men det problem för ämnesavgränsningen som detta skapar tar kommittén inte upp.

⁵ I fortsättningen bortser jag från denna komplikation och gör för resonemangets skull den förenklingen att se freds- och konfliktforskningen som inriktad enbart på internationellpolitiska fenomen.

⁶ Detta synsätt antyds i själva verket i kommitténs direktiv, som talar om forskning i »internationell politik med särskild hänsyn till säkerhetspolitisk forskning samt freds- och konfliktforskning».

⁷ Det skall tilläggas att det betraktelsesätt som kommittén anlagt har lett till ett annat diskutabelt inslag. Kommittén föreslår — utan att motivera saken, trots att det är en nyhet i förhållande till direktiven — att det tilltänkta nya ämnet skall kallas »internationella relationer». Men det är väl, får man antaga, icke de internationella relationerna som sådana, utan de politiska aspekterna på dem, som kommittén vill främja studiet av. Det förefaller då också lämpligt att välja en term som markerar detta, i stället för att överta en anglosachsisk etikett som flertalet forskare i veder-börande länder numera torde anse otillfredsställande.

mittén har angivit dessa båda företeelser som centrala delar i det tilltänkta nya ämnet. Den redovisar dock inte särskilt många överväganden om vad den anser att termerna egentligen täcker. Kommitténs utgångspunkt är ett fem år gammalt resonemang — utförligt citerat — i betänkandet från 1964 års utredning om det internationella fredsforskningsinstitutet, SIPRI. Till detta har kommittén fogat ett antal egna reflexioner. Så klargörande blir nu inte detta.

Vad först gäller freds- och konfliktforskningen — eller fredsforskningen, som kommittén ibland förkortar det — sägs den ha en »målriktning på fredsproblematiken» (s. 51). Den söker »klarlägga de nödvändiga betingelserna för att det internationella systemet som helhet och i alla dess olika delar skall kunna fungera på ett fredligt sätt» (s. 52). Något senare tillfogar kommittén i förbigående att det på senare tid uppkommit en riktning inom fredsforskningen som »ifrågasätter denna forsknings utgångspunkt — uppgiften att visa på metoder för fredlig lösning av konflikter». Men någon närmare kommentar görs inte till denna iakttagelse, som dock inte gärna kan vara betydelselös för den som vill göra klart vad fredsforskning är.

Vad det gäller är ju frågan hur man skall tolka fredsforskningens syfte. Vilket slags fred är målet? Av svaret på den frågan beror det ju vilka metoder man anvisar för konfliktlösning, vilka betingelser man anser nödvändiga för systemet, vilket funktionssätt man anser fredligt. Den allt bittrare polemiken mellan Johan Galtung och Herman Schmid om fredsforskningens inriktning har sina rötter i dessa frågor; Schmidts slutsats är att den inriktning som han själv förordar — med en »polariserande», »revolutionär» teori som grund — gör beteckningen »fredsforskning» föga meningsfull.⁸ Man behöver inte gilla Schmidts polemiska metoder mot Galtung för att erkänna att Schmid har förtjänsten att ha skjutit fram en rad frågor av avgörande betydelse för fredsforskningen. Det kan naturligtvis invändas att denna motsättning mellan »reformister» och »revolutionärer» (eller mellan »pacifister» och »antipacifister») inte är något unikt för fredsforskningen utan har sin motsvarighet i liknande politiska värderingskonflikter inom de flesta samhällsvetenskaper. Men det förefaller klart att motsättningen får en helt annan dimension när det gäller fredsforskningen, och detta av tre skäl.

För det första gäller här konflikten just det »freds»-begrepp som skall konstituera verksamheten. För det andra — och det är det väsentligaste skälet — har fredsforskarna betonat karaktären av tillämpad vetenskap i det de utträttar ojämförligt starkare än andra samhällsvetenskapare; särskilt Galtung har dragit upp planer för fredsforskarnas framtid som rådgivare åt de politiskt ansvariga, med den normativa målsättningen för forskningen klart utsagd.⁹ För det tredje tror jag att Schmid har rätt när han pekar på den ovanliga gemenskapen i fråga om politiska värderingar bland dem som för något decennium sedan startade fredsforskningen i Skan-

⁸ Herman Schmid, »Politics and Peace Research», *Journal of Peace Research* 1968: 3, s. 217 ff., samt *Peace Research as a Technology for Pacification*, stencil, 1969, passim. — Hur grundläggande den normativa och värderingsbestämda synen på fredsforskningen är i fredsforskarnas egen debatt framgår också av Lars Bergström, »Fredsforskning och värderingar», *Häftet för kritiska studier* 1969: 4.

⁹ Johan Galtung, *Fredsforskning*, Sthlm 1967, s. 13 ff.

dinavien. Det rörde sig om en reaktion mot det kalla kriget, mot kapprustningen, mot kärnvapenhotet. Sannolikt var det dessa gemensamma politiska värderingar som mer än något annat förmådde samla forskare från olika discipliner till tvärvetenskapligt samarbete och som förmådde driva fram kvalificerad forskning trots osäkra materiella förutsättningar. I den meningen är fredsforskningen bara ett exempel bland många på hur vetenskapligt befruktande samhällsproblem kan verka.¹⁰ Men här ligger också en risk: ett ämne som är definierat efter en latent kontroversiell term riskerar att splittras när detta blir uppenbart och när de politiska konjunkturen förändrats, ifall samtidigt den normativa ambitionen vidmakthålls.

Man kan naturligtvis fråga sig om dessa politiska värderingar verkligen är så centrala för att avgränsa fredsforskningen som jag här — delvis i anslutning till kommitténs egna formuleringar — har gjort gällande. Kan man inte tänka sig andra kriterier som ger fredsforskningen egna konturer?

Kommittén för sin del antyder blott ett sådant kriterium: fredsforskarna eftersträvar »generell kunskap om konflikter». Det är också riktigt att fredsforskarna var pionjärer här i Skandinavien när det gällde att på internationellpolitiska fenomen tillämpa moderna samhällsvetenskapliga metoder, hämtade från en rad vetenskaper och ofta kvantitativt applicerade. Detta, jämte deras strävan efter generaliseringar, har naturligtvis starkt påverkat studiet av internationell politik inom statsvetenskapens ram och påskyndat den utveckling åt samma håll som statsvetenskapen i dess helhet genomgått. Men därav följer ju också att det numera i allt mindre utsträckning går några gränser i detta hänseende mellan fredsforskningsprodukter och andra forskningsprodukter om internationell politik.

De ytterligare kriterier som ibland brukar åberopas — dock inte av kommittén — ter sig lika oanvändbara. Det gäller rekryterings- och finansieringsformerna: de svenska fredsforskningsgrupperna är inte mera internationellt rekryterade än andra forskningsmiljöer här i landet, och deras verksamhet finansieras på konventionellt sätt (tidigare av FOA, numera med vanliga anslag på undervisningshuvudtiteln). Det gäller också objektet för forskningen: detta objekt, fred och konflikter, kan inte särskilja den från studiet av internationell politik i allmänhet, ty allt det som där görs går ju likaså tillbaka till samma objekt. Möjligen kunde man säga att fredsforskarna brukar vara mer inriktade på att undersöka fenomen inom det internationella systemet i dess helhet, snarare än på fenomen som rör en eller flera delar av detta system. Men den tendensen är för vag för att ge nämnvärd ledning. Detsamma gäller »tvärvetenskapligheten», n.b. i forskningsprodukterna (och icke i rekryteringen av seminariegrupperna, vilket är en annan fråga).

Slutsatsen av detta resonemang är ganska enkel. När rollen som politisk konsult i vetenskaplig täckmantel är ohållbar, när de politiska värderingarna går isär och gäller själva nyckelbegreppet, då måste rimligen den normativa inriktningen över-

¹⁰ Inom politiken på nationell nivå har väl hittills inte framträtt någon motsvarande utmaning att bidra till lösningen av ett »ödesproblem». Detta lär väl också vara förklaringen till att man hittills inte upplevt något motsvarande spontant intresse från forskare inom andra vetenskaper att, på samma sätt som när det gäller internationell politik, engagera sig i studiet av nationell politik.

ges. Då kommer också fredsforskningen att framstå, icke som någon separat disciplin, utan som delar av den forskning som bedrivs inom de existerande ämnen, ofta i anknytning till tvärvetenskapliga seminarier. I realiteten är det väl just detta som redan skett; nästan alla konkreta frédsvetenskapsprodukter förefaller mig vara vanliga samhällsvetenskapliga arbeten, tillkomna utan nämnvärt grubbel kring den normativa sida som dominerat de generella ämnesdefinitionerna. Följaktligen kommer också dessa tvärvetenskapliga seminarier, som nu äntligen föreslås få ökade resurser, att bli ett värdefullt forum för vanlig samhällsvetenskaplig forskning om internationell politik, såsom också antyds i H. F. Peterssons reservation.¹¹

Ungefär samma resonemang som här förts om freds- och konfliktforskningen skulle också kunna föras om den intresseinriktning inom studiet av internationell politik som kallas »säkerhetspolitisk forskning». Men där skulle det mest bli fråga om att slå in öppna dörrar. De som sysslar med säkerhetspolitisk forskning har nämligen, såvitt jag vet, inte gjort något försök att framställa sin verksamhet som något mer än just en intresseinriktning inom ett vidare ämne. I stället är det ett par andra frågor som det är angeläget att ta upp.

Först kommitténs definition. Kommittén har här nöjt sig med den bestämning som angavs i dess direktiv. Säkerhetspolitiska studier avser, sägs det där, »direkta åtgärder, som vidtas inom de utrikespolitiska, försvarspolitiska, inrikespolitiska och ekonomiska områdena som medel att nå nationell säkerhet». (Kommittén förtydligar sedan att denna nationella säkerhet inte behöver gälla forskarens eget land.) Definitionen skulle kunna diskuteras från flera synpunkter, men av störst intresse i detta sammanhang är den brist på konsekvens i resonemanget som kommittén visar på en väsentlig konkret punkt. Om man accepterar definitionen, måste man nämligen också konstatera att större delen av den forskning, som bedrivs vid Utrikespolitiska institutet och som på andra ställen i betänkandet anges som säkerhetspolitisk forskning, är av annan karaktär. Eftersom tre av de fem forskarna vid institutets forskningsavdelning skriver sina arbeten som licentiat- eller doktorsavhandlingar vid statsvetenskapliga institutionen i Stockholm, är det lätt för mig — men borde ha varit lätt även för kommittén — att konstatera detta. En avhandling behandlar »International Norms and War Between States», en annan Finlands utrikespolitiska doktrin, en tredje revisionismen inom det italienska kommunistpartiet. Undersökningar som dessa kan bara pressas in under kommitténs definition ifall man tänjer den så långt att den blir meningslös. Detta illustrerar återigen hur besvärligt det är att försöka avgränsa s.k. säkerhetspolitisk forskning från allmän forskning om internationell politik. Det gäller också om man försöker använda vad som kan kallas för det instrumentella kriteriet: visserligen kan resultaten av de nämnda undersökningarna vara till nytta för dem som sköter den säkerhetspolitiska planeringen i Sverige eller i andra länder, men det gäller ju i så fall nästan

¹¹ Det bör tilläggas att resonemanget här (såsom framhölls i not 5 ovan) hela tiden gällt freds- och konfliktforskning om internationellpolitiska fenomen. Frågan om en separat disciplin som behandlar konflikter på *alla* nivåer (alltså även grupp-, klass-, ras- eller religionskonflikter) har det inte funnits anledning att diskutera här.

all forskning (inte minst fredsforskningen) utan att den därför kallas säkerhetspolitisk forskning.¹²

Även en annan komplikation i den säkerhetspolitiska forskningen hade man önskat att kommittén i klarhetens intresse påpekat. Det är tydligt att en del av det som brukar betecknas som säkerhetspolitisk forskning i Skandinavien dras med ungefär samma politiska rådgivarambitioner som komplicerat fredsforskningen. Problemet blir kanske ännu större här, eftersom de oredovisade men uppenbara värderingar man rör sig med som regel överensstämmer med den officiella utrikes- och försvarspolitikerna i vederbörandes eget land, vilket kan tänkas öka frestelsen till politiserande. I samma riktning verkar forskningsprodukternas yttre form: det journalistiska, subjektiva, spekulerande draget är påfallande. Man kan gissa att det bland andra forskare som räknas till den säkerhetspolitiska riktningen finns åtskillig skepsis mot detta slags publicistik, ehuru olikheterna i inställningen inte trätt i dagen genom någon inre uppgörelse inför offentligheten av samma slag som bland fredsforskarna.¹³

Som en sammanfattning måste man alltså enligt min mening säga att kommitténs behandling av de definitions- och avgränsningsfrågor som ryms inom utredningsuppdraget varit väl yttlig. Någon vill kanske invända att dessa frågor väl inte är så viktiga: är inte gränsdragningen mellan de redan existerande vetenskapliga disciplinerna (t.ex. mellan statsvetenskap och sociologi) många gånger oklar och slumpmässigt tillkommen, utan att det lett till större problem? Men den invändningen kan knappast godtas. Man bör inte med öppna ögon riskera nya komplikationer, särskilt inte när de olösta gränsdragningsproblemen står i sådan särklass som i detta fall. Framför allt skulle det med säkerhet visa sig att de metodiskt-teoretiska grund-

¹² Kanske kan det vara skäl att belysa vad som varit en huvudtes i denna kommentar med ytterligare ett konkret exempel. Exemplet ligger nära till hands att anföra, dels därför att det gäller en statsvetenskaplig avhandling, ventilerad i Uppsala, dels därför att avhandlingen såvitt bekant är den enda licentiat- eller doktorsavhandling som hittills framlagts i Sverige av en vetenskapsman som räknar sig som fredsforskare. Fil. lic. Peter Wallensteens avhandling om motiv till och effekter av ekonomiska sanktioner (se sammandrag i *Journal of Peace Research* 1968: 3, s. 248 ff.) är givetvis en avhandling i internationell politik. Den är därutöver en avhandling i fredsforskning om man utgår från författarens personliga motiv till sin forskning. Den kan slutligen också sägas vara en avhandling i säkerhetspolitik om man utgår från hur dess resultat kan användas (de bör vara av stort intresse såväl för de regeringar som kan överväga att tillgripa sanktioner som för t.ex. Sydafrikas regering). Klart är väl att de båda sista indelningsgrunderna är olämpliga för att avgränsa ämnen vid universiteten; sådana indelningar bör ske efter metod eller objekt, inte på motivationella eller instrumentella grunder.

¹³ Resonemangen här om säkerhetspolitisk forskning har enbart gällt offentligen publicerade produkter från forskare med i vidaste mening samhällsvetenskaplig inriktning. Jag har bortsett från de ytterligare varianter av säkerhetspolitisk forskning som kan uppstå om man räknar in dels (som kommittén tycks göra, s. 20) en rad naturvetenskapliga forskningsprojekt vid FOA (verkan av radioaktiv beläggning etc.), dels olika interna utredningar i utrikes- och försvarsdepartementen och på andra håll som torde ha en mer målinriktad karaktär.

frågorna inte kan skjutas åt sidan utan att det leder till påtagliga praktiska problem. Därmed är vi emellertid över på den andra utgångspunkten för en diskussion av kommitténs betänkande.

2

Vilka principer bör man tillämpa i frågan om inrättande av nya ämnen vid universiteten? Kommittén redovisar inte några överväganden om den generella frågan. Den föreslår dock en sådan ny disciplin, ehuru dess direktiv inte gav någon antydning i den riktningen utan tvärtom anbefalldes »stor försiktighet» i fråga om att upprätta någon »mer permanent organisation». Obestriddligen finns det ett antal prejudikat för linjen att på diskutabla grunder fortsätta ämnessplittringen vid universiteten, varav åtminstone ett återfinns på ett närliggande område: internationell ekonomi (dock endast i Lund; i Stockholm rör det sig som bekant om ett forskningsinstitut, vilket är en annan fråga).¹⁴ Men när man bedömer frågan om ett nytt separat ämne skall inrättas, eller om alternativet ökad satsning på ämnesområdet inom ramen för de existerande ämnena skall föredras, så bör det avgörande vara om det föreslagna nya ämnet ifråga om metod och objekt skiljer sig från »moderämnet» i sådan grad att man vinner något väsentligt på uppdelningen.¹⁵ Som tidigare antytts är det högst tvivelaktigt om detta är fallet med internationell politik i förhållande till vetenskapen om politik i allmänhet, alltså statsvetenskapen.

Vad kommittén föreslår är emellertid inte en sådan begränsad reform, som ju — om också diskutabel — ändå visat sig kunna fungera i t.ex. Danmark och Finland. I stället föreslår man ett ämne som (1) skall försöka integrera de internationella aspekterna inom en rad existerande ämnen, från folkrätt till internationell ekonomi, (2) skall begränsas till doktorandnivån, (3) skall stå öppet för alla med filosofisk eller juridisk grundexamen, oavsett dess sammansättning, samt (4) skall skötas av en enda professor i hela landet. Motivet till denna konstruktion är uppenbarligen att kommittén ansett behovet av tvärvetenskaplighet, institutionaliserad genom ett separat universitetsämne, väga tyngre än alla andra hänsyn, samtidigt som kommittén tydligen inte velat föreslå någonting alltför kostnadskrävande.

Nackdelarna med detta förslag är verkligen inte få; de flesta av dem har med

¹⁴ Det bör kanske i det sammanhanget tilläggas att resonemanget ovan om vanskligheten att avgränsa fredsforskningen som akademisk disciplin naturligtvis inte innebär att man inte med fördel skulle kunna inrätta fredsforskningsinstitut. Genom SIPRI har man t.ex. fått resurser för undersökningar som kunnat bli svåra att finansiera genom existerande forskningsanslag. Undersökningarna har haft en konkret och »jordnära» karaktär, de har överlämnat åt de politiskt ansvariga att dra de politiska slutsatserna, och de har utförts av forskare som fått grundlig utbildning i sina olika discipliner. Detsamma torde åtminstone delvis kunna sägas om fredsforskningsinstitutet i Oslo, PRIO, som, bör man väl tillägga, dessutom har fördelen att ha byggts upp och inspirerats av ett vetenskapligt geni som Galtung.

¹⁵ Jag bortser här från de ekonomiska synpunkterna, som väl talar mot nya ämnen: nya institutioner drar alltid med sig en rad »baskostnader» som man annars kan dela med »moderämnet».

all önskvärd tydlighet utvecklats i H. F. Peterssons reservation. Man försvagar kontakten mellan grundutbildning och forskarutbildning genom att det tilltänkta nya ämnet begränsas till doktorandnivån. Man bryter loss den internationella nivån från de existerande ämnenas generella problematik. Man tunnar ut anknytningen till den i många fall beprövade metodik som utvecklats inom de existerande ämnena. Man skapar ett diffust omnibusämne där ytligheten sätts i system, såsom väl illustreras av det groteska förslag till kursbunden undervisning i det tilltänkta nya ämnet som kommittén bilagt betänkandet.¹⁶

Den ende professor som skall sköta den nya institutionen får ingen lätt uppgift. Möjligen har kommittén föreställt sig honom som ett slags intellektuell Tarzan, som hemtamt rör sig inom djungeln av olika forskningsfält. Eller också har kommittén tänkt sig ett i praktiken sannolikare utfall, nämligen att innehavarens personliga inriktning också kommer att bestämma vilket av dessa fält som institutionen koncentrerar sig på (vilket väl å andra sidan knappast är en lämplig väg att åstadkomma en begränsning). Hans börda blir inte mindre därför att han samtidigt skall vara professor i hela landet; enligt kommittén skall han se som en viktig uppgift att samordna den lokala verksamheten i de tvärvetenskapliga seminarierna och sköta de internationella kontakterna. Som någon viktig uppgift för honom anges däremot inte egen forskning, vilket åtminstone låter realistiskt. Alla dessa brister kan väntas leda till att det tilltänkta ämnets meritvärde på arbetsmarknaden blir avsevärt lägre än det givna alternativet: specialisering inom något av de existerande ämnena utan att sambandet med detta ämne som helhet eftersätts.

Det förefaller uppenbart att kommittén i valet av organisation placerat sig mellan två stolar. Antingen tänker sig utredningen att det tilltänkta nya ämnet blir en genuin samlingspunkt för forskning och utbildning i »internationella relationer» i landet på doktorandnivå. I så fall har kommittén alldeles missuppfattat de behov på området som föreligger när den tror att en enda professor skulle förslå som handledare. Eller också tänker sig kommittén att de existerande ämnena även i fortsättningen skall ta hand om lejonparten av forskarutbildningen. I så fall bortfaller de fördelar som kommittén vill se i den tänkta koncentrationen; resultatet blir desorganisation och dubblering. Riksprofessorer och riksinstitutioner kan vara praktiska lösningar för mycket små discipliner, men inte om man vill integrera ett så vidsträckt fält som det i detta fall är frågan om.

De fördelar som i princip borde stå att vinna genom en tvärvetenskaplig konstruktion kan under dessa förhållanden inte gärna väntas uppstå i det föreslagna

¹⁶ Förslaget skulle förtjäna en ingående granskning, eftersom snart sagt varje punkt visar vilket otillfredsställande hastverk som utbildningen skulle bli. Det kan dock räcka att uppmärksamma den 10-poängskurs (alltså avseende en halv termins studier) under vilken utredningen tänkt sig kunna bibringa personer som kan sakna all samhällsvetenskaplig utbildning insikter i ett halvt dussin synnerligen komplicerade metoder. På en dryg vecka tänker sig sålunda kommittén att kunna ge doktoranderna exempelvis detta: »I anknytning till aktuell samhällsvetenskaplig forskningsmetodik ges en översikt av statistiska metoder för databehandling, dvs. för insamling, mätning, analys och hypotesprövning. Användningen av datamaskiner och av skilda slag av spel och simuleringar presenteras och illustreras.»

ämnet. Ej ens kommitténs egna resonemang gör något övertygande intryck. Den konstaterar (s. 52 f.) att det föreslagna ämnet blir komplicerat och sammansatt, svårt att definiera och utan fastare kontur, men hoppas att dessa brister skall botas genom den nya institutionens arbete så att förutsättningar skapas för framväxten av ett integrerat studiefält. Mer övertygande är H. F. Peterssons invändningar. Kommitténs förslag innebär att väsentliga delar av andra ämnen rycks ur sitt sammanhang utan att en motsvarande integrativ kraft finns i det föreslagna ämnet; »tvärvetenskapligheten blir enbart institutionell, inte funktionell».

Vad som är väsentligt att få till stånd är i stället två andra saker, båda utvecklade i Peterssons reservation.

För det första krävs en fastare ram och större resurser åt de tvärvetenskapliga seminarierna. Behovet av tvärvetenskaplighet är visserligen inte någonting för den internationella nivån utmärkande utan rör all vetenskaplig verksamhet. Men det är givetvis av största värde ju mer detta behov kan tillgodoses; om det i detta sammanhang endast blir fallet ifråga om politik på den internationella nivån så beror det ju på att det var där som det spontana intresset för sådant samarbete först gav konkreta resultat. Den pionjärverksamhet på detta område som i flera år bedrivits av freds- och konfliktforskarna visar hur befruktande samarbete kan bli mellan forskare som är väl insatta i sina respektive ämnens metoder och resultat.

För det andra krävs en utbyggnad av de internationella sektorerna i berörda existerande ämnen. För statsvetenskapens del är det väsentligt att intresset bland studenterna för internationella frågor tillvaratas redan på grundutbildningsnivån. Det vore lätt att visa — erfarenheterna lär väl vara desamma vid alla institutionerna i ämnet — hur bristen på lärartjänster med inriktning på internationell politik utgjort ett hinder att tillvarata detta intresse genom metod- och uppsatsundervisning i en omfattning som motsvarat studenternas önskemål. På 2-betygsnivån har de få proseminariegrupper som kunnat erbjudas i internationell politik i Stockholm regelmässigt blivit övertecknade. På 3-betygsnivån kunde vårterminen 1970 för första gången ett seminarium i internationell politik inrättas, dock endast genom en motsvarande beskärning av utbudet på 2-betygsnivån; antalet 3-betygsstudenter i denna nya seminariegrupp blev 33. Samma brist på lärarresurser har i många år hämmat licentiand- och doktorandutbildningen i internationell politik inom institutionen i Stockholm. Det är inte svårt att förutse att denna brist kommer att försvåras när den nya utbyggda forskarutbildningen träder i kraft samtidigt som studentintresset för internationell politik på den närmast underliggande rekryteringsnivån stegrats så kraftigt.

Allra sist bör något sägas om en fråga som egentligen är central för båda avsnitten i denna kommentar. Här har hittills kommitténs uppläggning följts i så måtto att jag talat om »de existerande ämnena» utan att göra någon uttrycklig gradering mellan dessa ämnen i fråga om deras relevans för studiet av internationell politik, eller med kommitténs språkbruk »internationella relationer».¹⁷ Men naturligtvis har en uppfattning i den frågan ytterst legat till grund för det jag här skrivit, och den uppfattningen bör väl sägas ut även om den tycks mig självklar. Enligt min

¹⁷ Om den termen se not 7.

mening är det uppenbart att studiet av internationell politik har sin kärna inom vetenskapen om politik i allmänhet, dvs. statsvetenskapen, och att de andra ämnen, vilkas metoder och faktamaterial är till så stor hjälp vid studiet av politik, förhåller sig på exakt samma sätt till studiet av internationell politik som till studiet av politik på andra nivåer. Även i fråga om den internationella nivån gäller sålunda tesen att politiska fenomen bäst studeras såsom intressanta i och för sig, och att den ambitionen ger en tillräcklig ämnesprofil, hur välkommet det sedan än är att politiska företeelser studeras även inom andra discipliner och hur mycket den politiska vetenskapen sedan än har att lära av dessa andra ämnen.¹⁸ Jag tror också att det faktiska läget i fråga om utbildning och forskning om internationell politik i Sverige i huvudsak stämmer överens med denna syn. Tyvärr ger kommitténs översikt ett helt annat intryck.¹⁹

Krister Wahlbäck

Politisk översikt, Japan

Med minnet av de oroligheter som ägde rum i Japan 1960 och som förhindrade USA:s dåvarande president Eisenhower att besöka landet såg många med pessimism fram mot 1970 och det årets innebörd för Japan. Det år 1960 ingångna säkerhetsavtalet går då ut och skall förnyas. Man fruktar liknande oroligheter i protest mot säkerhetsavtalet, mot USA:s militära närvaro på japanskt territorium och mot Japans stöd för USA:s politik. Men den politiska utvecklingen under 1969 har till mycket förändrat situationen i Japan. Premiärminister Satos besök i Washington och den där uppnådda överenskommelsen om Okinawa-Ryukyuöarna är det mest framträdande tecknet härpå. I direkt samband med detta måste man se upplösningen av japanska parlamentets representanthus den 2 december och nyalet den 27 december.

Partierna i parlamentet

I det japanska parlamentet finns fem partier representerade. Dessutom brukar det förekomma ett antal oberoende ledamöter. De fem partierna är regeringspartiet,

¹⁸ Se Pär-Erik Back, rec. i StvT 1965: 2—3, s. 259 f. — Det kan tilläggas att kommitténs misstag tycks bekräfta behovet att, icke minst av pedagogiska skäl utåt, ändra statsvetenskapens ämnesbeteckning till politologi.

¹⁹ Det skulle bli en trist polemik att i detalj visa hur proportionslös den översikten (s. 15—26) blivit. Ett par enkla påpekanden får räcka. Det behövs inte mycket studium av kursplaner och undervisningsvolymen vid våra universitetsinstitutioner för att finna, att statsvetenskapen är det enda ämne där det ges mycket stora och mycket flitigt utnyttjade möjligheter till specialisering på internationell politik. På 2- och 3-betygsnivåerna kan 75 procent av litteratur- och uppsatsprestationerna inriktas på internationell politik. På doktorandnivån torde andelen bli ungefär 65 procent. Vad de andra ämnena har att erbjuda är i jämförelse härmed marginella ting, om man undantar historia och folkrätt, som dock har andra utgångspunkter än samhällsvetenskapliga.

liberaldemokratiska partiet (LDP), och i oppositionställning Japans socialistiska parti (JSP), Japans' demokratiska socialistiska parti (JDSP), buddhistpartiet Komeito och Japans kommunistiska parti (JKP).

Liberaldemokratiska partiet har suttit i regeringsställning sedan 1949 och varit det helt dominerande partiet i japansk politik. Partiet har under dessa år lett Japans utveckling från krigshärjat u-land till den ekonomiska stormaktsställning landet har idag. Partiet, som bildades genom sammanslagning av det liberala och demokratiska partiet 1955, består som de flesta japanska partier av ett flertal fraktioner, närmare bestämt sju. Var och en av dem är uppbyggd kring personliga relationer och de möjligheter fraktionsledningen har att erhålla ekonomiskt stöd till fraktionen. Då varken LDP eller fraktionerna har någon väl utbyggd organisation, vilket bl.a. kan ses av det lilla antal representanter partiet har i de lokala församlingarna, kan partiet inte finansiellt klara sig utan det stöd man erhåller från industri- och affärsvärlden. Detta stöd förmedlas mestadels genom de olika fraktionerna, vilka brukar sägas fungera ungefär som Demokraternas partiorganisation i New York, känd som Tammany Hall. Regeringssammansättningen avspeglar de olika fraktionernas styrka inom partiet. Politiskt sett är LDP konservativt. En fortsatt ekonomisk expansion, skapandet av internationellt konkurrenskraftiga japanska företag och bibehållandet av det »japanska kapitalistiska systemet» kan sägas vara innehållet i partiets inrikespolitik. Fortsatt samarbete och beroende av USA, försiktig upprustning och över huvud taget en försiktig politik är den utrikespolitiska linjen.

Japans socialistiska parti (JSP), det största oppositionspartiet, består också av ett flertal fraktioner, detta delvis beroende på att partiet är en sammanslagning av ett höger- och ett vänstersocialistiskt parti. JSP är lierat med en av de två stora fackföreningsorganisationerna, Sohyo. Partiets politik har sin tonvikt på utrikespolitiken där man kräver ett neutralt avrustat Japan, omedelbart upphävande av säkerhetsavtalet och återlämnande av de förlorade territorierna, Okinawa och Kurilerna. Inrikespolitiskt står man för en socialistisk samhällsordning. Partiets program är mycket ideologiskt och innehåller relativt lite av preciserade alternativ till regeringspolitiken. Under den senaste tiden har partiet varit starkt splittrat.

Japans demokratiskt socialistiska parti (JDSP) är den del av högersocialisterna som inte ville uppgå i det nybildade JSP i slutet på 50-talet. Partiet propagerar för en politik av västeuropeisk socialdemokratisk typ, blandekonomi och allmän välfärdspolitik. Anknuten till partiet är fackföreningsorganisationen Domei. JDSP har lika lite som JSP lyckats skapa det nära samarbete mellan parti och fackförening som man önskat, beroende på den organisationsform som råder i Japan. Bägge landsorganisationerna är uppbyggda på arbetsplatsföreningar, och den ännu rådande »paternalistiska» relationen mellan företagsledning och arbetare har omöjliggjort en enhetlig fackföreningspolitik. Fackföreningarna har en märkbar tendens att sätta företagets intresse före fackföreningsrörelsens. Arbetarrörelsens svaghet kan också belysas av att endast ca 35 % av arbetarna är fackföreningsanslutna. JDSP:s utrikespolitiska linje är att säkerhetsavtalet successivt bör nedtrappas och upphöra, och den japanska upprustningen avbrytas. Man vill skapa en utrikespolitisk valmöjlighet och komma bort ifrån det ensidiga beroendet av USA.

Komeito är den politiska armen till buddhistsekten Soka Gakkai, som anser sig vara den enda sanna buddhismen och därmed den enda sanna religionen. Partiet Komeito lanserades först 1964 och har sedan dess varit i stadig frammarsch. Partiet har ungefär 10 % av alla platser i de lokala fullmäktigeförsamlingarna. Komeito är antagligen det parti, som har den starkaste basorganisationen; själv påstår man att 7,4 av Japans 25 millioner familjer stöder partiet. Detta stöd kommer från de grupper i landet som inte fått del av Japans framsteg. Komeito har drivit sin politik på sakfrågor som bostadsbyggande, skolböcker, socialförsäkring, trafikolyckor etc. Partiet har också varit delaktigt i avslöjanden om korruptions-skandaler i regering, parlament, förvaltning, vilket har höjt Komeitos prestige. Mest känt utanför Japan har Komeito blivit genom sina massmöten och partidagar, vilket har bidragit till anklagelserna om fascism. Även stora grupper inom Japan ser Komeito som en fara för den japanska demokratin. Komeito kräver återlämnandet av Ryukyuöarna och hela Kurilerna, att ett avrustat men ekonomiskt starkt Japan skall hjälpa Asiens länder till framsteg och att Japan skall hålla sig utanför alla maktblock.

Japans kommunistiska parti (JKP) har hitintills hållit en egen linje, oberoende av både Moskva och Peking. JKP är det parti som mest attackerar Komeitos politik, och själv ser man som sitt mål ett avrustat, neutralt, socialistiskt Japan. JKP har under alla år fört en mycket intensiv kampanj mot regeringens utrikespolitik och speciellt betonat de faror som det innebär för Japan att vara så beroende av USA. Det starkaste stödet för JKP finns i storstäderna och inom studentvärlden.

Den politiska utvecklingen fram till upplösningen av parlamentet

Ett av de mest synbara tecknen på den oro moderniseringen medfört är de ständigt återkommande studentkravallerna. Under de senaste 18 månaderna har dessa tagit ett omfång av icke tidigare skadat slag. Mer än 100 av de 369 universitetet i Japan har varit förlamade, helt eller delvis, under denna period. De omfattande oroligheterna har lett till en lagstiftning som ger regeringen rätt att skära ned anslagen till eller stänga de universitet där undervisning inte kunnat bedrivas. Även polis har fått rätt att ingripa på universitetsområdena. Dessa förändringar har ytterligare ökat studenternas motstånd. Men genom att de militanta studentgrupperna under hösten 1969 fört kampen utanför universitetsområdena och då denna kamp blivit allt våldsammare, har man förlorat mycket av det stöd man hade i början. Detta beror också på att man hösten 68—våren 69 mest kämpade mot det ålderdomliga universitetssystemet men senare blev kampen mot »the Establishment» det viktigaste. Kritiken mot det japanska undervisningssystemet anses av många vara helt berättigad och riktar sig bl.a. mot de stora kvalitetskillnaderna mellan universitetet, inträdesprovets utformning, de höga terminsavgifterna (undervisningen är avgiftsbelagd och flera universitet privata), dåliga studieförhållanden. Regeringen har också i sitt långtidsprogram medgivit detta, och man planerar en omfattande satsning på undervisningssektorn. Den hårda linje

regeringen under premiärminister Sato har fört mot de militanta studenterna har under höstmånaderna 1969 vunnit allmänhetens stöd.

Sammanvävt i de krav studenterna ställt på en förändring av universiteten har hela tiden funnits kravet om Okinawas återlämnande och uppsägande av säkerhetspakten med USA. I denna fråga har studentrörelserna haft helhjärtat stöd av JSP, Komeito, JKP, fackföreningarna och ett flertal pacifistgrupper. Kraven har förts fram vid antikrigsdemonstrationerna av vilka flera haft flera hundratusen deltagare. Speciellt känslig är situationen på själva Okinawa. Efter det att flygplan störtat bland bebyggelsen och giftgas skadat ett trettiotal man, har oppositionen mot den amerikanska närvaron varit mycket stark. Under sommaren 1969 förhandlades de stora linjerna till en lösning fram då USA:s utrikesminister Rogers var i Tokyo på den årliga ministerkonferensen, som finns bestämd i säkerhetsfördraget. Den plan som japanerna där skisserade gick ut på att Ryukyuöarna skulle återlämnas 1972 och att militärbasen skulle vara kvar, men få samma status som övriga amerikanska baser i Japan, vilket innebär att inga militära operationer från Okinawa kan äga rum utan japanska regeringens godkännande. Som motprestation krävdes ett ökat japanskt stöd till bevarande av freden i Sydostasien och en reglering av de bilaterala handelsförbindelserna. Detta sista är alltså ett krav på slopande av tullar och importrestriktioner som japanerna har på flera viktiga industrivaror. Både Japans och USA:s regering är ense om att säkerhetsfördraget skall förlängas och det japanska försvaret byggas ut. Den japanska allmänheten och i synnerhet oppositionspartierna ser en ytterligare upprustning som ett brott mot Japans författning. Ryukyuöarnas återlämnande och säkerhetspaktens förnyelse bestämdes i och med Washington-överenskommelsen i november mellan president Nixon och premiärminister Sato.

Det konkreta resultatet blev att Ryukyuöarna, med Okinawa, skall lämnas tillbaka till Japan 1972 och att militärbasens ställning definieras av säkerhetsfördraget. För öarnas vidkommande skall fram till dess en sammansatt kommission lösa tre problem, nämligen omvandlingen till en yen-ekonomi, betalning till USA för sociala investeringar på öarna och de amerikanska företagens framtida ställning.

Premiärminister Sato förklarade på en presskonferens att Japan skulle göra större ansträngningar för att bidra till fred och rikedom i Asien. Han yttrade vidare att Japans säkerhet är beroende av säkerhet och fred i Sydkorea och på Taiwan. Dessa yttranden får ses som ett tillmötesgående på USA:s krav. Överlämnandet av Ryukyuöarna kan försenas om inte Vietnamkriget är avslutat 1972.

Detta avtal betraktades av japanska regeringen som en »seger». Att Okinawafrågan spelar en stor roll hos den allmänna opinionen i Japan kan ses av att inga stora antikrigsdemonstrationer längre äger rum. Premiärministerns prestige stärktes otvetydigt av det lyckade resultatet. Oppositionspartierna var kritiska då avtalet innehåller ett flertal opreciserade formuleringar bl.a. beträffande kärnvapens förvarande på Okinawa.

I enhetlighet med den taktik LDP gjort upp om att utlysa nyval om Washingtonförhandlingarna skulle sluta med Ryukyuöarnas återlämnande, upplöstes parlamentets representanthus den 2 december och nyalet ägde rum den 27 december.

Valkampanjen

Opinionsundersökningarna visade att ungefär följande kunde tänkas hända i valet. LDP bevarar i stort sett samma styrka i parlamentet dvs. 270—275 mandat, JSP går klart tillbaka och har gjort ett bra val om dess nya representation blir ca 120, en minskning med ca 20 mandat. Den förväntade vinnaren av valet är Komeito, som beräknas få betydande framgångar, kanske fördubblas mandatantalet till ca 50. JKP väntas vinna röster från JSP och öka sitt mandattal. JDSP väntas inte nämnvärt förändra sin representation i parlamentet. I en undersökning som gjordes innan premiärminister Sato åkte till USA, ansåg 42 % av de intervjuade att regeringens politik var bra och att de stödde regeringen.

Dessa tendenser kom också till synes i flera kommunalval under 1969 och då speciellt JSP:s tillbakagång. Både JKP:s och Komeitos ökade betydelse i japansk politik kom klart till uttryck i kommunalvalen.

Själva valkampanjen blev tämligen matt. En orsak var troligen valets tidpunkt, precis innan de stora Nyårsfestligheterna, en annan oppositionens betoning av utrikespolitiken. Väljarkårens intresse för utrikespolitik är inte högt och speciellt inte när den största utrikesfrågan fått sin lösning. I sin kampanj betonade regeringspartiet att den löst Okinawafrågan och att Japans framtida säkerhet låg i ett nära samarbete med USA. Man framhävde också att det japanska folket aldrig har haft det så bra som nu och garantin för fortsatta framsteg var att LDP fick sitta kvar i regeringsställning. Ett uttryck för partiets långsiktiga mål är den »rikast i världen»-kalkyl finansministeriet presenterade förra våren. I denna kalkyl säges att japanen blir rikast i världen 1988 mätt i BNP/capita.

I den omsvängning som skedde under valkampanjen, från utrikesfrågor till inrikesproblem, kom det största oppositionspartiet JSP i ett svårt läge. Hela dess kampanj var uppbyggd kring de tidigare nämnda utrikesfrågorna. Endast upprustningsfrågan fick någon större betydelse i valkampanjen. I de övriga frågorna stod partiet genom de interna fraktionsstriderna starkt splittrat.

De frågor som blev »stridsfrågor» var jordbrukspolitiken, prishöjningarna, studentoroligheterna och återupprustningen.

Regeringen hade tidigare under året lagt fram ett program om minskning av de stora jordbrukssubventionerna. För närvarande är det japanska rispriset dubbelt så högt som världsmarknadens och den årliga kostnaden för landet är \$ 825 millioner. Programmet skulle dels innebära att livsmedelskostnaderna sänktes, dels att ytterligare arbetskraft överflyttades till produktivare sektorer av ekonomin. Mot detta program förde Komeito och JKP en intensiv kampanj.

Även när det gäller prishöjningarna och kritik mot dessa var Komeito och JKP aktiva. Speciellt Komeito, som fått ställning som »den lille mannens parti», lyckades här vinna stöd i väljarkåren. LDP, som genom sin betoning på betydelsen av ekonomiska framsteg fått namnet direktörernas parti, lovade på denna fråga liksom i övriga sociala frågor att en ökad del av landets rikedom skulle komma medborgarna till del.

Förutom Okinawafrågan blev LDP:s »trumfkort» i valet partiets betoning på att »lag och ordning» hädanefter skulle råda i Japans universitet och storstäder. JSP, som tidigare kraftigt stött de militanta studenterna, lyckades inte uppnå en ge-

mensam ståndpunkt och partiet framstod allt mindre som »partiet för förändring på 70-talet» ju längre valkampanjen pågick.

I upprustningsfrågan gick skiljelinjen mellan regering och opposition (jfr avsnittet om partierna). Frågeställningen för valprognoserna vid valkampanjens slut var hur stor LDP:s majoritet skulle bli och vilka förluster JSP skulle lida.

Valresultatet

Den 27 december gick alltså Japans ca 70 millioner väljare till val. Resultatet redovisas i tabellen nedan:

	Valet 27 dec. 1969			Jämförelsesiffror i mandat valen		
	röster	i %	mandat	29.1.67	21.11.63	20.11.60
LDP	22.381.566	47,6	288	277	283	296
JSP	10.074.099	21,4	90	140	144	145
Komeito	5.124.666	10,9	47	25	—	—
JDSP	3.636.591	7,7	31	30	23	17
JKP	3.199.030	6,8	14	5	5	3
Oberoende	2.492.559	5,3	16	9	12	6

Valdeltagande 68,5 %

Källor: Keesing Contemporary Archives
Le Monde, Sélection Hebdomadaire
Procentsiffrorna är avrundade enligt gängse regler.

LDP gick som synes mandatmässigt starkare ur valet än det gick in i valet, ett inte alltför väntat resultat, men partiets röstetal är oförändrat drygt 22 millioner. Denna siffra visar att partiet är väl konsoliderat i hela landet och att partiet inte lidit av landsbygdens avfolkning. Väljarna kan sägas ha valt stabilitet, framsteg och fortsatt tillit till alliansen med USA.

JSP:s förkrossande nederlag, en minskning med 50 mandat och ca 2,8 millioner röster, berodde nog till största delen på partiets splittring, men förlusten blev större än väntat. En ytterligare orsak kan vara det mycket låga valdeltagandet i storstäderna där partiet traditionellt har sin styrka. Valkampanjens förlopp är också en bidragande orsak.

Valets stora vinnare, förutom regeringspartiet, är Komeito — en ökning med ca 2,6 millioner röster och 22 mandat. Detta var i stort sett väntat, och partiet gynnades ju också av valkampanjens inriktning på sakfrågor på inrikespolitikens område. Komeitos agerande som det näst största oppositionspartiet kommer att följas med intresse. Vissa anser att Komeito kommer att närma sig LDP och kanske söka få del av regeringsmakten. Som ett av bevisen på detta pekar man på de starkt ökade kontakter som förekommer mellan industri- och affärskretsarna, som idag utgör LDP:s ryggrad, och Komeito.

JKP återkommer med det största antal parlamentsledamöter partiet någonsin haft. Partiets röstetal ökade med 1 million. Denna ökning torde härröra från JSP:s förluster. Noterbart är de vinster JKP gjorde på sitt jordbruksprogram, vilket ledde till att partiet vann mandat i ett antal traditionellt starka LDP-valkretsar på landsbygden.

JDSP kan sägas ha gjort ett relativt gott val och konsoliderat sin ställning i parlamentet.

Den nya parlamentsmajoriteten på vilken Sato byggde sin nya regering uppgår till ca 300 mot oppositionens ca 185. Det innebär att 10—12 oberoende ledamöter stöder LDP:s politik. Det är som synes en mycket säker regeringsmajoritet.

Inför LDP:s partikongress 1970

Man kan vänta sig att Japan förlänger säkerhetspakten med USA och under de närmaste åren stödjer man troligen i stort USA:s Asienpolitik, som den blev definierad av president Nixon på hans asiatiska resa. Som ett tecken på den väntade återupprustningen kan ses ökningen av försvarets del i den nyligen presenterade budgeten. Försvarskostnaderna ökar med 17 % och uppgår nu till \$ 1580 miljoner, eller 7,5 % av statsbudgeten. Trots att denna summa inte ens utgör 1 % av BNP rankas idag Japans militära styrka bland de tio främsta i världen. Denna tendens till upprustning kommer troligen att fortsätta under 70-talet. Av stort intresse blir den långtidsplan för försvaret som skall presenteras nästa år. Japans fortsatta stormaktsställning på det ekonomiska området kommer att ytterligare förstärkas genom en ekonomisk politik, som leder till en årlig tillväxt av BNP på ca 10 %. Av dessa nya resurser kommer troligen en större del än för närvarande att användas till att täcka de enorma behov som finns för att göra Japan till en »välfärdsstat».

En betydelsefull händelse för hur denna politik närmare kommer att utformas är den partikongress LDP håller senare i år. Frågan är då om Sato avgår som partiordförande, och i så fall vem som blir hans efterträdare, eller om Sato stannar ytterligare två år.

I valkampanjen var ofta striderna inom LDP mycket hårdare än de partiets kandidater förde mot oppositionspartierna.

De s.k. kronprinsarna använde kampanjen till att förstärka sina fraktioner och söka stöd hos andra fraktioner inom partiet.

De första tecknen på hur Sato tänkt sig framtiden kom i höstas, då han vid en presskonferens yttrade att hans avgång var aktuell. Det var därför med intresse man väntade på den nya regeringens utseende för att se om någon »kronprins» skulle få en förstärkt position. Men den nya regeringen kom att avspegla ganska exakt de olika fraktionernas styrka. Detta gav ökad styrka åt spekulationerna om att Sato skulle stanna som premiärminister till 1972. Att frågeställningen blivit aktuell är det lyckade valresultatet för LDP.

Enligt flera bedömare är det troligt att Sato lämnar sin post som partiordförande och premiärminister. De i dagens läge främsta kandidaterna till posten som partiordförande är, från Satos egen fraktion, ministern utan portfölj Shigero Hori,

representant för den konservativa flygeln, och partiets generalsekreterare Kukei Tanaka, representant för liberala flygeln. Finansministern Takeo Fukuda har längre framstått som den troligaste efterträdaren men efter regeringsombildningen har allt fler börjat tvivla på hans möjligheter. Då det är omöjligt för en fraktion att stanna för länge i partiets ledning, kan det vara möjligt att valet om partiordförandeposten kommer att stå mellan fraktionsledare utanför Sato-fraktionen. I så fall blir tre namn aktuella: den tidigare nämnde Fukuda, Shigesaburo Maeo — ledare för förre premiärministern Ikedas fraktion — och förre utrikesministern Takeo Miki.

Svaret på frågan om vem som blir Satos efterträdare kommer alltså att ges då det liberaldemokratiska partiet, Japans regeringsparti, har sin kongress senare detta år.

Lund i mars

Björn Beckman

LITTERATURGRANSKNINGAR

SVEN LINDQVIST: *Slagskuggan. Latinamerika inför 70-talet* (Stockholm: Bonniers, 1969).

Slagskuggan in the technical sense is not a book on politics; the author is neither a political scientist nor an expert on Latin America. It is, as Mr. Lindqvist says, a blend of reportage and social analysis, and it obviously was not intended for a restricted circle of specialists.

It presents a depressingly familiar picture of Latin America: slums growing, population increasing, illiteracy, mass unemployment, excessive dependence on an inferior export position, repressive violence, military dictatorship, race, the church, foreign exploitation, North American hegemony, glaring inequalities in the distribution of wealth and power, nationalism, the apparent failure of the middle class and moderate reform, Che Guevara's last stand and the uncertain prospects for armed insurrectionary movements.

The preparation of this book took two years and they had to have been busy ones. The result is provocative, generally accurate in its descriptions, well-written, forceful, up-to-date, and frequently moving in its lack of sympathy with exploitation, injustice, and oppression. Unlike a number of more specialized works it does not take refuge in methodological timidity but deals head-on with the big questions.

Compared to some of the better academic studies, however, the book is not without points of weakness. It concentrates on social and economic considerations to the exclusion or neglect of some subjects that would interest most political scientists, e.g. the political process, political development, socialization, and history. There is very little material on Mexico.

Because of his attempt to be comprehensive, the author is inevitably led into oversimplifications, and overgeneralization from what he himself recognizes to be the unreliable data endemic to research on Latin America. Although he is clearly aware of the pitfalls in attempting to write about Latin America as if it were a single more or less coherent entity, the style and organization of the book sometimes convey the opposite impression. There are, for example, important variations from country to country in the role of the military that are not reflected (see pp. 115 ff.) and it is not made sufficiently clear that, historically, North American influence has varied greatly in the directness of its impact, depending on the size of the Latin country and its distance from the United States. Unless these

differences are taken into account, one will find it difficult to understand the significance of phenomena such as the Peruvian coup of 1968.

Difficulties in definitions are often the peculiar plague of social science, to which research on Latin America is no exception. Words like "capitalism," or "socialism" are particularly worrisome, mainly because they often do not mean in the Latin American context what they signify to the European or North American. The "U.S.A." (e.g., p. 172) is often treated as if it represented a genuine entity, obscuring the fact that the activities of the State Department, Pentagon, C.I.A., Peace Corps, Standard Oil and I.B.M. are often at cross-purposes.

Finally, the book is clearly tendentious in some of its statements (e.g., "that the ruling classes in Latin America must be overthrown is self-evident" p. 61; "The violence in Latin America is a class violence." p. 87), in many of the questions it asks (e.g., p. 16, pp. 116—118), and in some of the matters that do not receive much attention (e.g., the repressive side of the Cuban revolution. pp. 170—171.)

Even if one concedes that *Slagskuggan* could have benefited from a more rigorous academic approach, it would be a great mistake to dismiss it as no more than a doctrinaire polemic or depreciate it as "mere journalism." It speaks with a directness that is often lost by the academic study in its penchant for qualifying every statement that is not absolutely indisputable. Perhaps most important of all, it should force us at least by implication to examine some long-avoided questions relating to the place of values in research on comparative politics. In Latin America particularly, where so much is so obviously wrong, the serious social investigator should be relieved of the illusion that he is conducting value-free investigations.

Students of comparative politics have in the past several years made strenuous attempts to separate statements of fact from statements of values, but complete detachment is probably an impossibility. Directly or indirectly our view of what seems to be happening in any political system is bound to be colored very much by our own value premises.

One might suggest tentatively that most writers on Latin American politics can be divided into at least three groups, depending on whether they most value "stability" (e.g., the recent Rockefeller report), "democratic stability" (much U.S. academic research on Latin America) or "development." Our choice among these possibilities will largely determine at each stage what phenomenon we think is worth examining (e.g., the military role in the political process), what seem to be the consequences (e.g., *that* the military is dominant), the characteristics (*how* the military exerts control) and finally the conditions (*why* the military has such a position.) It will also help determine how we evaluate the evidence of those whom we interview and what authorities we will cite.

The book may be tendentious but it is not biased, at least if we define bias as a pre-judgment which is brought to the study and maintained resolutely even when the evidence is clearly contrary. As Professor Myrdal has suggested, the social scientist should avoid the attempt to eliminate bias by eliminating valuations. Perhaps in the final analysis, we can adhere to the scientific method only by recognizing what our value premises are and stating them explicitly.

Some of the most noticeable value premises in *Slagskuggan* are those of the

Left: the inclination to view conflict in class terms, a sympathy for revolutionary rather than incremental change, impatience with pluralism and compromise, the assumption that the U.S.A. constitutes the single greatest obstacle to reform in Latin America, identification with peasants or proletariat rather than the urban middle class, emphasis on social justice rather than stability, preference for a socialist over a market economy.

This is one way of looking at Latin America. In an area so complex, there are of course many other alternative kinds of value premises from which one might proceed. There is, it would seem, room enough for most if not all of them. Certainly if non-political scientists have something to learn from us in the way of method, we may conceivably have something to learn from them in the choice of the subject matter. Intellectual rigor need not be limited to dealing exclusively with small segments of problems, and it is towards larger concerns that books like these serve to prod us.

Joseph B. Board Jr

ECKART BUSCH: *Das Amt des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages, Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland* Bd. 23, Boldt Verlag R. Dünnhaupt KG, Bonn 1969, 146 S., DM 8,80.

Vor gut zehn Jahren wurde in der Bundesrepublik Deutschland das Amt des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages nach schwedischem Vorbild geschaffen. Wer sich über diese im deutschen Verfassungsrecht neuartige Institution kurz und bündig unterrichten will, wird in der Arbeit von Busch ein ausgezeichnetes Hilfsmittel finden. Der Verfasser ist selbst im Amt des Wehrbeauftragten tätig und kennt daher die Praxis des Amtes von innen her. Zunächst stellt Busch die verfassungsrechtliche Entwicklung und den Verfassungsauftrag des Wehrbeauftragten dar. Den eigentlichen Schwerpunkt des Werkes bildet sodann das Kapitel „Das Verhältnis des Wehrbeauftragten zum Bundestag“, in dem sich der Verfasser besonders eingehend mit dem Begriff „Grundsätze der Inneren Führung“ auseinandersetzt. Nach Artikel 45 b des Grundgesetzes wird der Wehrbeauftragte zum Schutz der Grundrechte und als Hilfsorgan der parlamentarischen Kontrolle berufen. Nach dem „Gesetz über den Wehrbeauftragten des Bundestages“ unterliegen auch die Grundsätze der Inneren Führung seiner Kontrolle. Dieser Begriff stand und steht im Zentrum der Auseinandersetzung über die innere Struktur der Bundeswehr und ihrer Stellung in Staat und Gesellschaft. Über seinen Inhalt und seine Bedeutung ist seit Schaffung der Bundeswehr viel gestritten worden, wobei gegensätzliche Meinungen aufeinanderstießen. Eine verbindliche Festlegung des Begriffes fehlte bisher, was zu erheblicher Unsicherheit in der Truppe führte. Busch zeigt die Entwicklung der Grundsätze der Inneren Führung an Hand der Jahresberichte des Wehrbeauftragten auf und weist darauf hin, daß im Jahresbericht 1968 ein geschlossenes Konzept dieser Grundsätze entwickelt worden ist. Dieses Konzept dürfte im wesentlichen aus der Feder des Verfassers stammen. Sein Inhalt wird auf den Seiten S. 21 f. dargestellt.

Die folgenden Abschnitte der Schrift orientieren über die Amtsbefugnisse des Wehrbeauftragten, das Eingabeverfahren und die Dienststelle des Wehrbeauftragten. Der Anhang enthält u. a. einschlägige Gesetze und Verfügungen, biographische Angaben über die bisherigen Wehrbeauftragten, ein Schrifttumsverzeichnis und den Organisationsplan der Dienststelle.

Der Verfasser beantwortet die Frage, ob sich die neuartige Institution des Wehrbeauftragten im Spannungsfeld zwischen Parlament und Streitkräften bewährt habe, mit einem klaren „Ja“. Die Nützlichkeit der Einrichtung wird durch die hohe Zahl der jährlichen Eingaben unterstrichen, über die man allerdings Zahlenangaben vermißt. Schon im Jahre 1960 betrug sie etwa 5500 und hat sich im Jahre 1969 auf 7000 erhöht.

Im März dieses Jahres endete die Amtszeit des dritten in der Reihe der deutschen Wehrbeauftragten. Er war der erste, der nicht vorzeitig aus dem Amte schied. Darin wird deutlich, daß die krisenreiche Anlaufperiode des Amtes beendet und eine gewisse Konsolidation eingetreten ist. Alle Anzeichen sprechen dafür, daß die aus einem fremden wenn auch verwandten Rechtskreis übernommene Einrichtung des Wehrbeauftragten im deutschen Rechtsboden Wurzel geschlagen hat.

Georg Hahn

IVAR ANDERSON, *Från det nära förflutna. Människor och händelser 1940—1955.*

Norstedts. 292 s. Pris 45 kr.

TORVALD HÖJER, *Svenska Dagbladet och det andra världskriget. September 1939—maj 1945.* Almqvist o. Wiksell. 129 s. Pris 23 kr.

Vår kunskap om press och presspolitik under andra världskriget är fortfarande anmärkningsvärt begränsad, anmärkningsvärt bl. a. eftersom det då fördes en presspolitik utan tidigare motstycke vad gäller både arten och graden.

I denna situation fyller den nu utkomna andra delen av Ivar Andersons memoarer, vilkas största och intressantaste del omfattar tiden 1940—1945, liksom Torvald Höjers posthumt utgivna arbete ett uppenbart behov. Beklagas kan möjligen blott att samma fenomen kommit att studeras av två personer med likartad allmänkulturell och politisk grundsyn, därtill under visst beroende av varandra. TH har läst IA:s anteckningar från krigstiden, IA har läst TH:s bok i manuskript.

IA:s memoarer, som täcker hans femton år som chefredaktör för SvD, rymmer inga sensationella avslöjanden. I några fall redovisas emellertid förhållanden som veterligen endast skymtat i tidigare litteratur. Det gäller särskilt den svenska finlandspolitiken 1940, efter vinterkrigets slut. Långt utanför de finlandsaktivistiska grupperna förelåg hösten 1940 planer på ett avancerat svensk-finskt samarbete. Förhandlingar fördes om »koordinering av de båda ländernas försvars- och utrikespolitik», enligt den officiösa rubriceringen. Bakom dessa ord rymdes planer på en personalunion eller åtminstone ett försvarsförbund med följande utrikespolitisk harmonisering. För ett försvarsförbund verkade uppenbarligen Sköld, Sandler, Günther, Bagge, Domö och — Undén. Per Albin Hansson syns ha fungerat som

en passiv men positiv medspelare. Undén argumenterade för försvarsförbund vid utrikesutskottets sammanträde den 5 okt. 1940 »i ett av de intressantaste» anföranden IA säger sig ha hört av honom. Bakom låg tanken att Sveriges läge vid det väntade tyska angreppet på Sovjet skulle bli ytterst utsatt. Tyskland skulle komma att dominera Finland. Ett svenskt-finskt förbund skulle, samtidigt som det skyddade Finland, tillfredsställa tyskarna, då det hindrade ett ryskt framträngande i norr. En förutsättning för förbundet måste dock vara, att det inte utmanade någon stormakt. Med Molotovs veto i december 1940 föll också planerna.

Till den nya information som IA ger hör också uppgifter om dåvarande kronprinsens personliga aktivitet vid några av utrikesnämndens sammanträden.

Genom Höjers strikt kronologiskt disponerade verk ges för första gången en mer än rapsodisk bild av en svensk tidnings ställningstaganden under krigsåren. Frapperande är SvD:s åsiktskontinuitet med nationellt oberoende, nordism och aktiv anti-kommunism som stående värdehonnörer. Kontinuiteten är inte en rationalisering i efterhand. Den förklaras helt enkelt av, att SvD under andra världskriget i allt väsentligt var Ivar Anderson och Otto Järte — två homogena politiska grundsyner artikulerade genom mycket skilda temperament. Därtill två personer vilkas åsikter föga påverkades av växlande politiska konjunkturen.

Vaktsläendet kring det nationella oberoendet betydde konsekvent vägran till anpassning i en Neuordnung Europa. Det gav naturligtvis också SvD tacksamma tillfällen att kräva förstärkt försvarsberedskap. Huruvida sedan SvD, med TH:s karaktäristik, kan beskrivas som »den enda egentliga företrädaren inom den stora huvudstadspressen för den svenska frihetslinjen» må lämnas öppet. Frans Severin på AT, startad i mars 1942, har anledning anför reservation. Zäta Höglunds redaktion på SD, utbytt hösten 1940, lät trycka utomordentligt oreserverade ord. Johannes Wickman satt trots allt inte ständigt i DN:s redaktionella karantän.

En påfallande skillnad mellan svensk och schweizisk presspolitik under kriget är att män i Schweiz med hjälp av pressen aktivt sökte stimulera en beredskapsanda. Enligt förbundsrådet Motta skulle pressen »sätta märke och ryggrad i folket» genom att otvetydigt ta ställning. Inget tyder på att någon ledande svensk politiker tilldelade pressen en sådan värnpliktsroll. Det gjorde emellertid Otto Järte — och kanske något mindre outrerat IA. I denna skiljaktiga syn tycks en viktig förklaring till SvD:s tidvis mycket svala attityd till samlingsregeringen ligga. Regeringen försummade, kort sagt, den andliga beredskapen, producerade inga »tändande paroller». Betecknande är, att SvD egentligen först ger Per Albin Hansson och regeringen ett helhjärtat stöd, när den förre i ett radiotal i april 1940 engagerat hävdar Sveriges »fred, frihet och ära». Vintern och våren 1941, då — enligt TH — det tyska trycket kändes som svårast, fick Järte anledning att i en rad artiklar kritisera de styrande för att de inte höll motståndsviljan vid liv.

Bland Nordens saker upplevde SvD i första hand Finlands och Norges som sina. IA, med utomordentliga finska förbindelser, tillhörde eliten bland de finlandsengagerade, något som naturligtvis speglas i SvD. Men han gjorde aldrig gemensam sak med de extrema supportrarna, accepterade inte i fortsättningskriget finska krigsmål utöver återställandet av 1939 års gränser.

Finland är allmänpolitiskt mest intressant, för presspolitiken betydde den norska frågan mera. Den kom att spela en katalysatorroll. Den press som undvek att

hårdattackera Nazi-Tyskland direkt ansåg sig påfallande oreserverat kunna angripa Quisling-regimen, kritisera tysk terror mot norska civilbefolkningen. Redan i april 1940 talar SvD, situationen till trots, om »Quisling och hans besoldade anhang».

SvD, under trettioalet ekonomiskt instabilt, sattes 1940 på stiftelse efter ekonomiska insatser från »näringslivet» och med högerpartiet som fadder. Vilken inverkan hade intressenterna på tidningen? Till en del insinueras genom frågeställningen naturligtvis en skenkonflikt. Likaväl som s-redaktörer kunde känna en naturlig lojalitet med sitt parti, engagerade sig SvD utan yttre påtryckningar för näringsliv och högerparti. Alldeles uppenbart ledde dock högerens regerings-engagemang inte tidningen till någon speciell regeringssolidaritet. SvD var utan tvivel en i många avseenden för regeringen obekvämt tidning. Den som inte nöjer sig med TH:s försäkringar i den riktningen kan i UD:s arkiv finna ytterligare belägg. Och till den regeringsmajoritet som i pressen såg en utomparlamentarisk kraft av tvivelaktig legitimitet hörde i högsta grad högerledaren Bagge. Han intervererade på SvD — utan resultat.

Näringslivets spetsar hörde under första världskriget till presspolitikens flitigaste aktörer. Främmande makters pressprotester under andra världskriget rymde irte sällan handelspolitiska hot. Det näringslivet närstående SvD bör, särskilt som tidningen var ett återkommande protestobjekt, ha varit ett näraliggande mål för påtryckningar. IA/TH redovisar endast ett fall. En dag försommaren 1941 söker två goda vänner till IA, »framstående företrädare för näringslivet» (TH), få Järte åtminstone tillfälligt avlägsnad som politisk redaktör. TH insinuerar att initiativet ytterst kom från regeringshåll. IA:s svar blev ett blankt nej.

Både IA:s och TH:s arbeten ger mycket värdefulla bidrag till förståelsen av svensk politik under andra världskriget, till den svenska presspolitikens historia. Vad man kan beklaga är en viss frånvaro av perspektiv och allmänprincipiell problemmedvetenhet.

IA:s blygsamhet vad gäller den egna personen kan förleda läsaren att tro, att han var en chefredaktör bland andra. I själva verket var han säkerligen, med Knut Petersons ord, »den bäst informerade bland chefredaktörer». Han var framstående partipolitiker, medlem av utrikesnämnd och pressnämnd, umgicks flitigt i finska regeringskretsar, förtroligt med medlemmar av den tyska legationen — liksom med den högst exklusiva tyska oppositionen, dînerade på tu man hand med ryske ministern. Han fick så småningom till och med förtrolig kontakt med den svenske utrikesministern. Hur långt hämmades han av dubbla lojaliteter? Var började journalisten och var slutade politikern? Var SvD:s läsare de bäst informerade?

Höjers arbete, slutfört 1962, begränsas givetvis av att det var tänkt ingå som en del i verket om SvD:s historia. TH är angelägen att markera SvD:s relativa självständighet gentemot regeringen. Varken av hans eller IA:s framställning framgår, att SvD i praktiken tillhörde de av regeringen starkt gynnade. Det fanns, grovt sorterat, med UD:s mått tre kategorier tidningar under kriget. En liten grupp om sju—åtta tidningar, innefattande SvD, som återkommande gavs direkt, informell information om den utrikespolitiska utvecklingen, tidningar till vilka främmande makters protester utan vidare överlämnades för kännedom. En andra grupp bildar huvudparten landsortstidningar. De inviterades några gånger

till allmän UD-information och gavs också en toleransmarginal vad gällde publicistiska försyndelser. I särklass gick »den illojala pressen»: GHT, Arbetaren, Trots allt! och naturligtvis kommunisttidningarna. De fick ingen speciell information. Vid fall av konfiskation förvägrades de t.o.m., enligt order, besked om orsaken. Den som så vill kan mot denna bakgrund finna SvD:s ofta otvetydiga självständighet gentemot regeringen än mer bestickande.

Perspektiv och problemmedvetenhet må till en del saknas. Likafullt gäller att med Ivar Andersons och Torvald Höjers arbeten alldeles utmärkta utgångspunkter givits för den samlade analys som en dag måste komma.

Jan Ringdahl

HOWARD A. SCARROW: *Comparative Political Analysis. An Introduction*. Harper & Row 1969.

Scarrow's bok är avsedd som en introduktion till den alltmer omfattande statsvetenskapliga genren jämförande politik. Boken är disponerad i två stora avsnitt; ett första omfattar en rad grundläggande teoretiska problem såsom former för beskrivning och förklaring, ett andra innehåller ett antal kapitel som illustrerar, hur de nämnda problemen hittills beaktats i litteraturen.

De båda avsnitten är inte bara av olika karaktär utan också av olika svårighetsgrad. Det första måste uppfattas som relativt elementärt, med problem som borde framstå som fundamentala för envar som på något stadium sysslar med forskning. För att ha något verkligt utbyte av avsnittet med litteraturillustrationerna bör man nog ha läst en stor andel av de där diskuterade arbetena. I sistnämnda fall torde den delen av boken vara mycket inspirerande.

Det finns inledningsvis anledning att ett ögonblick dröja vid Scarrow's definition av jämförande politik. Den ges i tre punkter enligt följande:

— jämförande politik innebär en jämförelse mellan *olika* politiska system. Hit räknas således inte jämförelser mellan företeelser inom ett politiskt system.

— jämförelsen kan endera gälla hela system eller innebära jämförelse mellan delar av olika system. Den sista inriktningen, som omfattar sådant som jämförande politiska partier, jämförande intresseorganisationer osv., är den för tillfället förhärskande.

— jämförande politik ska emellertid också ses som ett »intellektuellt perspektiv», vilket innebär något utöver själva forskningstekniken eller -proceduren »att jämföra». När en studie överhuvudtaget använder sig av brett tillämpliga hjälpmedel såsom klassificeringar, typologier osv. räknas den till jämförande politik. Därmed inordnar Scarrow med en svepande gest i genren all ambitiös, teoretiskt medveten statskunskap.

Jämförelsen som teknik möjliggör enligt Scarrow forskningsmålsättningar, som inte kan uppnås genom studier av ett enda politiskt system. Den tillåter konstrue-

rändet av klassificeringar, typologier och rangordningar; den kan erbjuda översiktliga beskrivningar av politiska företeelser: i vilken utsträckning uppträder vissa företeelser? vilka omfattande kvalitativa generaliseringar kan göras? osv.; den medger identifiering av likheter och olikheter i olika politiska system, och slutligen: den kan skapa underlag för den högsta målsättningen, förklaring.

Scarrow's grundläggande synsätt, som han kallar det sociologiska perspektivet, kan beskrivas i tre punkter:

— betoningen på sociala kollektiv istället för på individer. De senares beteenden förklaras bäst i termer av deras roller i kollektiven.

— betoningen på generalisering istället för på det unika. Forskningen ska inriktas på sökande efter lagar och mönster (i motsats till slump och tillfälligheter).

— sökandet efter determinanter (oberoende variabler, förklaringsfaktorer), med vilkas hjälp man småningom ska nå fram till en vetenskaplig teori, som kan förklara och förutsäga företeelserna.

Det sociologiska perspektivet kräver lämpliga analysenheter. Scarrow föreslår handlingsmönster (patterns of action), som innefattar beteenden och aktiviteter, samt orienteringsmönster (patterns of orientation), som omfattar alla slags »in the mind»-fenomen såsom tro, känslor, värderingar, attityder, antaganden osv.

I ett särskilt kapitel presenterar Scarrow vad han kallar beskrivningens tre grundläggande verktyg, nämligen klassificering, typologier och rangordning. Han berör också hastigt parallellbeskrivning och jämförande survey. I detta kapitel (och kanske i ännu högre grad i det följande om förklaringar) framträder en av bokens få svagheter. Scarrow tillhör nämligen den författarkategori, som hellre exemplifierar än definierar. Det kan därför vara svårt att avgöra hur författaren tänker sig sambandet mellan olika begrepp. Klassificering förefaller användas i två betydelser, dels i den gängse betydelsen i vetenskapsteoretiska sammanhang — fördelning av objekt efter en nominalskala —, dels i enlighet med normalt språkbruk — ordnande av objekt överhuvudtaget.

I det fjärde kapitlet diskuteras tre fundamentala problem: hur skiljer man mellan förklaring och beskrivning?, vad finns det för olika typer av förklaringsfaktorer? samt hur skiljer man på kausala och funktionella förklaringar?

Det första problemet besvaras med att beskrivning och förklaring är två sidor av samma mynt. I och med att man väljer att beskriva en företeelse har man naturligtvis för avsikt att använda den för förklaringen. Den senare styr således urvalet av förklaringsfaktorer. Ju fler förklaringsfaktorer man har, desto närmare beskrivning kommer man tills de båda helt sammanfaller. Med hjälp av *Banks-Textor, A Cross-Polity Survey* (1963) söker Scarrow åstadkomma en indelning av förklaringsfaktorer som undviker motpolerna: att som marxister koncentrera förklaringen till en variabeltyp, eller att som andra inriktningar förirra sig i en hoppöst ohanterlig mängd av med varandra sammanhängande variabler.

Diskussionen kring de båda förklaringstyperna lider i hög grad av författarens obenägenhet att definiera, även om man här väl kan förstå svårigheterna. Slutsatsen blir, som väntat, att Scarrow finner skillnaden mellan orsaks- och funktionsförklaringar vara en fråga om betoning och grad. Vid orsaksförklaringar fram-

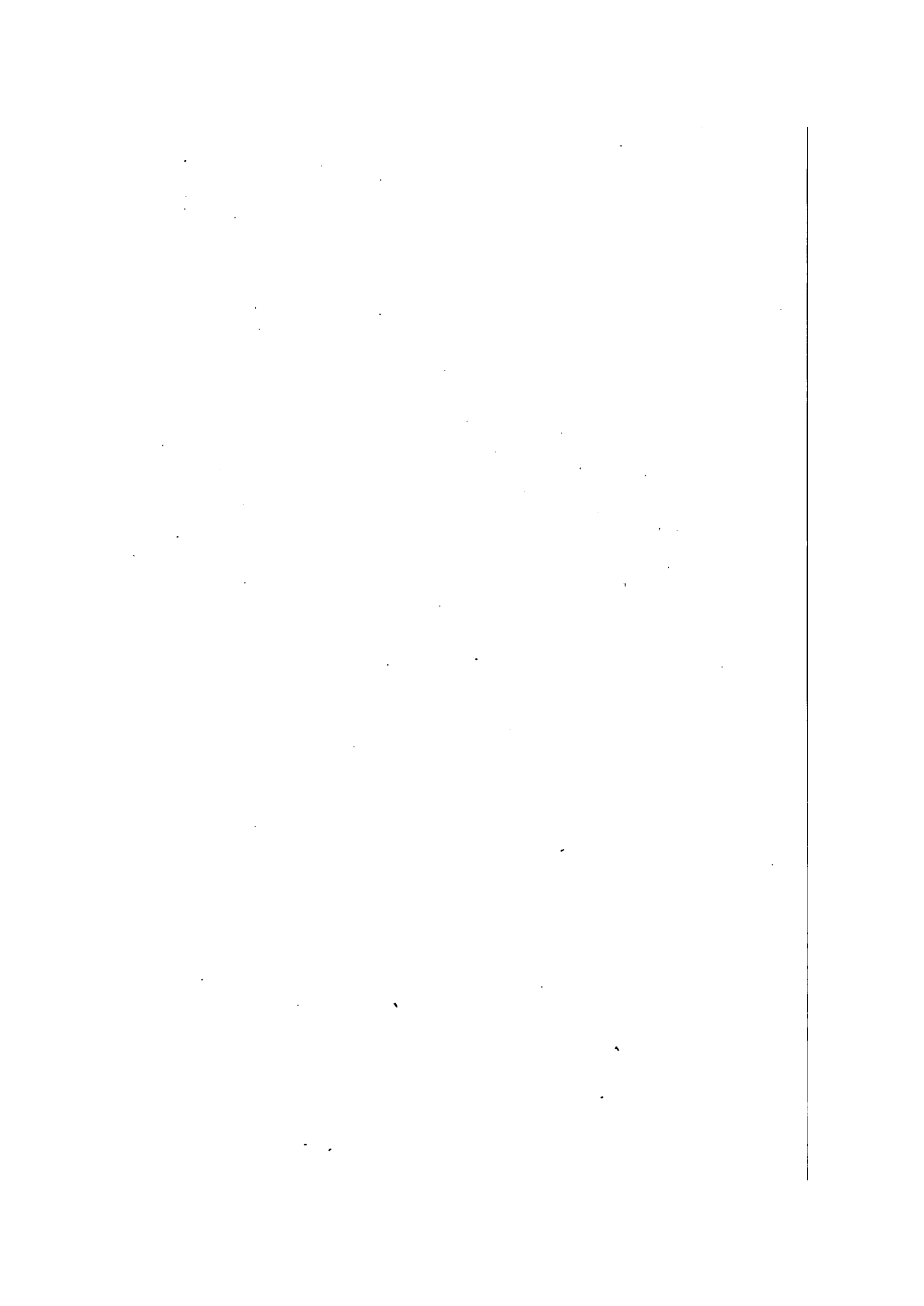
hålles en-vägs-relationen med »det ena efter det andra», vid funktionella förklaringar de ömsesidiga relationerna med »allt på en gång». Som Scarrow visar i bokens andra huvudavsnitt, är det inte vanligt, att man i litteraturen gör någon distinktion mellan förklaringstyperna, de sammanföres helt enkelt under rubriken »Förklaring».

Hur man ska gå tillväga för att skapa empiriskt stöd för förklaringar tas upp i det första avsnittets avslutande kapitel. Scarrow tar där upp definition, korrelation och clustering. Det är emellertid svårt att inse, att något annat än korrelation — här i den vida innebörden samtidigt uppträdande av variabler — kan fungera som stöd för förklaringar vid en empirisk undersökning.

I de fyra avslutande kapitlen, som utgör bokens andra stora avsnitt, granskas behandlingen av de diskuterade grundproblemen i olika statsvetenskapliga arbeten. Av speciellt intresse är det omfattande sjätte kapitlet, som granskar litteraturen om politiska partier. Överhuvudtaget imponerar denna litteraturgenomgång.

En av bokens fördelar, som gör den synnerligen väl lämpad som kurslitteratur i den akademiska grundutbildningen, är, att den verkligen diskuterar de fundamentala problemen kring jämförelser och inte, som normalt brukar vara fallet i litteraturen, identifierar jämförande politik med dess hittills dominerande »approach», funktionalismen.

Lennart Lundquist



Till redaktionen insända skrifter

- Adlercreutz, Axel, Svensk arbetsrätt, Andra uppl. Almqvist & Wiksell.
- Amalrik, A. A., Kommer Sovjetunionen att bestå till år 1984? Aldus.
- Bachman, Marie-Louise, (utg.), Svensk historisk bibliografi 1967. Norstedts.
- Boalt, Gunnar och Lantz, Herman, Universities and Research. Almqvist & Wiksell.
- Carlsson, Sten och Rosén, Jerker, Svensk historia I—II, Tredje uppl. Svenska Bokförlaget.
- De Geer, Carl Johan och Hannertz, Jan, Pengar eller livet. Bonniers.
- Fredelius, Claes, Det är rätt att göra uppror. Bonniers.
- Hammarström, Ingrid, Stockholm i svensk ekonomi 1850—1914. Almqvist & Wiksell.
- Liedman, Sven-Eric, (utg.), Anti-Marx. Aldus.
- Nilsson, Fred, Emigrationen från Stockholm till Nordamerika 1880—1893. Norstedts.
- Nordenstam, Tore, Afrikas universitet. Wahlström & Widstrand.
- Parry, Geraint, Politiska eliter. Aldus.
- Rättegången mot Bobby Seale. Wahlström & Widstrand.
- Salisbury, Harrison E., Krig mellan Ryssland och Kina. Aldus.
- Sveriges Radios Årsbok 1969. Sveriges Radio.
- Tidholm, Anna-Clara, Tillbaks till naturen. Bonniers.
- Tägil, Sven, Deutschland und die deutsche Minderheit in Nordschleswig. Svenska Bokförlaget.
- Wahl, Calle, Konstnär i Sverige. Aldus.
- Vinde, Pierre, Den svenska statsförvaltningen. Prisma.
- Wyller, Thomas Chr., Landsförbund og lønnskamp. Cappelens Forlag.
- Åkerman, Johan, Internationell politik och samhällsekonomi. Studentlitteratur.
- Öhman, Berndt, Svensk arbetsmarknadspolitik 1900—1947. Prisma.