

# STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

---

## INNEHÅLL

---

---

### UPPSATSER

*Dante Germino*, Hegel's Theory of the State: Humanist or Totalitarian?

---

---

### ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE

International politik — socialvidenskabelig disciplin inden for politologien. Av

*Ole Karup Pedersen*

Nordiskt Asieninstitut. Av *Karl Reinhold Haellquist*

Lag och ordning. Av *Nils Stjernquist*

Aktuella grundlagsfrågor. Av *Bo Broomé*

Valen till riksdag, landsting och primärkommuner den 20 september 1970. Av

*Göran Gustafsson*

Militärregimen i Peru. Av *Anna-Karin Sjödin*

Västafrika — militären och oppositionen. Av *Lars Zanderin*

---

---

### LITTERATURGRANSKNINGAR

*Terry Carlbom*, Högskolelokaliseringen i Sverige 1950—1965. Anm. av *Leif Lewin*

Journalistkåren i Sverige. Anm. av *Kai Kronvall*

*Fredrik Sterzel*, Riksdagens kontrollmakt. Anm. av *Nils Stjernquist*

*Folke Vernersson*, Diskussionen om landstingens faktiska kompetens. Anm. av

*Jan Ringdahl*

Genmäle till *Bo Westerhult*. Av *Mats Bergquist*

---

---

# 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.

Universitetsstuderande erhåller abonnemang till nedsatt pris genom hänvändelse till vederbörande lärare

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

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

Lund i januari 1970

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

---

## INNEHÅLL

### UPPSATSER

*Dante Germino*, Hegel's Theory of the State: Humanist or Totalitarian? 293

### ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

International politik — socialvidenskabelig disciplin inden for politologien.

Av *Ole Karup Pedersen* ..... 314

Nordiskt Asieninstitut. Av *Karl Reinhold Haellquist* ..... 317

Lag och ordning. Av *Nils Stjernquist* ..... 322

Aktuella grundlagsfrågor. Av *Bo Broomé* ..... 327

Valen till riksdag, landsting och primärkommuner den 20 september 1970.

Av *Göran Gustafsson* ..... 337

Militärregimen i Peru. Av *Anna-Karin Sjödin* ..... 350

Västafrika — militären och oppositionen. Av *Lars Zanderin* ..... 365

### LITTERATURGRANSKNINGAR

*Terry Carlbom*, Höskolelokaliseringen i Sverige 1950—1965. Anm. av Leif

Lewin ..... 369

Journalistkåren i Sverige. Anm. av Kai Kronvall ..... 377

*Fredrik Sterzel*, Riksdagens kontrollmakt. Anm. av Nils Stjernquist ..... 378

*Folke Vernersson*, Diskussionen om landstingens faktiska kompetens. Anm.

av Jan Ringdahl ..... 382

Genmäle till Bo Westerhult. Av Mats Bergquist ..... 385

*Bilaga medföljer*

# HEGEL'S THEORY OF THE STATE: HUMANIST OR TOTALITARIAN?

BY DANTE GERMINO

University of Virginia

Political theorists must resign themselves to being misunderstood, and Hegel, as one of the towering figures in the development of modern political theory and philosophy, has certainly not escaped this fate. A possibly apocryphal story has it that on his deathbed Hegel expressed to his stunned admirers (who had themselves looked to continuing his work) the conviction that "only one person has understood me, and he also misunderstood". If this be correct of his own students and colleagues, how much more have we cause to despair! Nevertheless, we have no choice but to press on and attempt to fathom what the Englishman Stirling called the "secret of Hegel". (An uncharitable reviewer of Stirling's book of the same title observed that the secret had been well kept.)

If we cannot be certain of the validity of our interpretations, we can at least put in an unfavorable light some of the grosser distortions of Hegel's teaching. As Benedetto Croce proclaimed in a famous study entitled *What Is Living and What Is Dead in Hegel*:

... the first condition for resolving whether to accept or to reject the doctrines which Hegel propounds ... is to read his books: and to put an end to the spectacle ... of the accusation and the abuse of a philosopher by critics who do not know him and who wage a foolish war with a ridiculous puppet created by their own imaginations, under the ignoble sway of traditional prejudice and intellectual laziness.<sup>1</sup>

Hegel is too important for the intellectual legacy of all of us today to permit him to be misused by careless or incorrigibly jaundiced interpreters. Not that we can expect the argument over his meaning to cease; far from it. If the span of human life permitted, we here should surely witness at Hegel's next

<sup>1</sup> Benedetto Croce, *What is Living and What is Dead in Hegel* (London, Macmillan, 1915) p. 57.

centennial celebration a continuing debate among careful scholars with regard to the teaching of this great and many-sided man.

Of all the aspects of Hegel's teaching, none has occasioned more controversy than his theory of the state. If we are to believe his contemporary and rival, Fries, that theory had "grown not in the gardens of science but on the dunghill of servility".<sup>2</sup> The portrait of Hegel as the philosopher of conformity and accommodation *par excellence* has been painted by many. Despite the fact that a "young Hegelian" school of radical intellectuals emerged in the years immediately following Hegel's death in 1831,<sup>3</sup> the prevailing interpretation has been that Hegel was a "reactionary" and the "irreconcilable enemy of liberals" and of all of those on "the left".<sup>4</sup> More recently, as scholars have attempted to trace the intellectual antecedents of Fascism in Italy and Nazism in Germany, a number of writers, some of them distinguished, have sought to portray Hegel as a precursor of totalitarianism. Ernest Cassirer, for example, found in Hegel a "program of Fascism",<sup>5</sup> and Sir Karl Popper offered up an account of Hegel as one of three principal enemies (along with Plato and Marx) of the "open society" in the western intellectual tradition.<sup>6</sup>

Fortunately, particularly during the last twenty years, some outstanding works have appeared to correct these and other grave distortions of Hegel's political theory. I wish here to cite as essential for everyone who wishes to study Hegel's political thought *sine ira et studio* Carl J. Friedrich's Introduction to his English translation of selections from various works by Hegel as well as his subsequent article on the Hegelian dialectic,<sup>7</sup> and two books

<sup>2</sup> Quoted in William Wallace's Introduction to his translation of Hegel's *Encyclopaedie der philosophischen Wissenschaften* (1st. ed. 1817) W. Wallace, trans., *Hegel's Philosophy of Mind* (Oxford, 1874, p. 139).

<sup>3</sup> Although he at first adhered to the Young Hegelians, Karl Marx quickly came to reject the view prevalent among other members of the group that there were two Hegels, one "esoteric" and the other "exoteric" the former espousing atheism and revolution and the latter giving the appearance of accommodating to the powers that be. See Georg Lukacs, *Der junge Marx: Seine philosophische Entwicklung 1840—1844* (Stuttgart, Pfullingen, 1965), especially pp. 7—9, 59—67.

<sup>4</sup> Eric Weil, *Hegel et l'Etat* (Paris, Librairie Philosophique J. Vrin 1950), pp. 11—12.

<sup>5</sup> Quoted in Leon J. Goldstein, "The Meaning of 'State' in Hegel's *Philosophy of History*", XII *Philosophical Quarterly* (January, 1962), pp. 60—72. Gilbert Ryle went Cassirer one better by claiming foolishly that "Nazi, Fascist, and Communist doctrines are descendants of the Hegelian gospel". Review of Karl Popper, *The Open Society and Its Enemies*, in *Mind* (1948), pp. 167—72 at 170. Ryle also observes in this remarkable review—this time about Plato—that "Berchtesgaden and the Kremlin fulfill the promise of the *Republic* and the *Laws*". *Ibid.*, 172.

<sup>6</sup> Karl Popper, *The Open Society and Its Enemies* (2 vols. New York: Harper and Row, 1962), vol. II.

by French scholars, the first by Eric Weil<sup>8</sup> and the second by Eugène Fleischmann.<sup>9</sup> Furthermore, it is my understanding that the Israeli scholar Shlomo Avineri will also soon be bringing out a book-length study of Hegel's political thought to complement his excellent articles on the subject.<sup>10</sup> Also noteworthy is the lengthy Introduction by Z. A. Pelczynski to a recent English translation of Hegel's political essays.<sup>11</sup> Hegel's bicentenary occurs at propitious time, for the year 1970 will in all likelihood bring forth further works to continue the labors of the scholars cited above as well as others who have sought to correct misunderstandings and errors regarding his teaching. The labors of Hegel scholars will be exceptionally assisted by the publication over the last two decades of the greater part of a new critical edition of the Hegelian *corpus* under the direction of Johannes Hoffmeister. All students of Hegel owe a substantial debt to those who have forwarded this significant enterprise.

I propose here to discuss, first the accusation that there is an affinity between Hegel's political theory of the state and totalitarianism. I shall do this under two headings, one dealing with the alleged "fascism" of Hegel's theory and the other with the charge that in his very concept of the nature and function of political philosophy Hegel embraced a form of "epistemological totalitarianism". By totalitarianism I shall understand a doctrine dedicated to the overthrow of the sense of limit upon political action by a "chosen" collectivity, whether a nation or a class, and which is permeated by a hatred of universal, humanistic values. Specifically totalitarianism repudiates both in theory and practice the inviolable dignity of human personality and the freedom of man as such. Totalitarian thought typically embraces and glorifies terrorism against arbitrarily defined enemies and

<sup>7</sup> C. J. Friedrich, ed., *Introduction to the Philosophy of Hegel* (New York: Modern Library, 1953) and Friedrich, "The Power of Negation: Hegel's Dialectic and Totalitarian Ideology", in *A Hegel Symposium*, ed. by D. C. Travis (Austin, Texas: University of Texas Press, 1962), pp. 13—35. Friedrich's brilliant and subtle analysis of the dialectic does turn up a connection between undisciplined use of the dialectic and totalitarian modes of political thought profoundly inimical to Hegel. Friedrich, however, specifically excepts Hegel's substantive political theory from any linkage with totalitarianism: "We see, then, that the substantive content of Hegel's conception of the state is even less a part of Communist totalitarian ideology than it is of Fascist ideology." "The Power of Negation", *op. cit.*, p. 29.

<sup>8</sup> Sweil, *op. cit.*

<sup>9</sup> Eugène Fleischmann, *La Philosophie Politique de Hegel; Sous Forme d'un Commentaire des Fondements de la Philosophie du Droit* (Paris, Librairie Plon, 1964).

<sup>10</sup> Avineri has already written a number of articles on Hegel's political theory, among them "Hegel and Nationalism", XXIV *The Review of Politics* (October 1962), 475, ff. and "Hook's Hegel", XXV *Encounter* (November 1965) pp. 63—66.

<sup>11</sup> T. M. Knox and Z. A. Pelczynski, eds., *Hegel's Political Writings* (Oxford, Oxford University Press, 1964).

when in the ascendancy manifests itself as aggression abroad and systematic repression at home. The totalitarian ideologue is consumed with an unquenchable *libido dominandi*; without imposing his conception of the right ordering of the world upon others, he cannot be content even if this entails the systematic and ruthless murder of entire peoples.<sup>12</sup>

*The Charge that Hegel was a Precursor of "Fascist Totalitarianism"*<sup>13</sup>

The following statement, taken from a leading text-antology, is representative of much of the interpretative writing on Hegel that has been published during the past several decades:

Though garbed in high-sounding philosophical terms, Hegel's political theory thus contains all essential elements of fascism: racialism, nationalism, the leadership principle, government by authority rather than consent, and, above all, the idolization of power as the supreme test of human values.<sup>14</sup>

This charge will have to be rejected as false. Its fallacy becomes clear if one examines the supposedly "fascist" elements one by one. Hegel was not a racist. One will find in his writings no advocacy of innate biological racial superiority. His categories of analysis are cultural, and he thinks of history in terms of civilizations that are themselves spiritual and intellectual products. It would be a gross distortion of his philosophy, which stressed the activity of spirit and mind, to link him with the crude and pernicious biologism of Nazi race thinking. Furthermore, Hegel was vociferous and explicit in his condemnation of anti-semitism. "To exclude the Jews from civil rights", he wrote, "would be blamable and reproachable" and "the silliest folly". The "fierce outcry against the Jews . . . ignores the fact that

<sup>12</sup> Space limitations do not permit a more thorough account of the meaning of "totalitarianism". The entire concept is currently undergoing re-examination. See C. J. Friedrich, "The Changing Theory and Practice of Totalitarianism", XXXII *il Politico* (Pavia, 1968) pp. 53-79. Friedrich here succinctly defines totalitarian dictatorship as "a system of autocratic rule for realizing totalist intentions under modern technical and political conditions. Since modern political conditions signify a general acceptance of democracy, a totalitarian democracy can also be described as a 'perfect' democracy in the sense that the people, represented by the party which in turn is represented by its leaders, exercise total and unrestrained power. The declared intention of creating a 'new man' is part of this general syndrome." *Ibid.*, p. 59-60.

<sup>13</sup> I have adapted this section from my article "Hegel as a Political Theorist", XXXI *Journal of Politics* (November 1969), pp. 885-912 at 909-911.

<sup>14</sup> William Ebenstein, *Great Political Thinkers; Plato to the Present* (3rd ed.; New York: Rinehart, 1966) p. 595.

they are, above all *men*".<sup>15</sup> In another passage of the *Philosophy of Right* he eloquently proclaimed the essential equality of men as persons by virtue of their humanity: "A man counts as a man in virtue of his manhood alone, not because he is a Jew, Catholic, Protestant, German, Italian, etc."<sup>16</sup>

Nor are the other points in the indictment valid. To accuse Hegel of endorsing the "leadership principle" would make a mockery of his elaborate attempt to institutionalize and limit the power of the Crown in the modern state. The "leader" in his construct of the paradigmatic society is a constitutional monarch, not a *Führer*. As for basing government on authority rather than consent, it may be concluded that the whole point of Hegel's political theory was to show that authority and consent are not opposites but are bound up with each other, and that the distinguishing characteristic of the "mature" modern state is its enjoyment of the fully conscious and willing allegiance and consent of its citizens. Authority is not brute force but voluntarily elicited consent to the laws and acts of a government representative of an organized people. With regard to the charge that he was a nationalist, that is correct, but not in an ethnic or biological sense: he did not demand that every ethnic or linguistic group comprise an exclusive nation with its own sovereign political organization. He did not even advocate political unification and independence for the German-speaking areas of Europe. His focus was on the state, the political form, not on the nation as a fixed ethnic unit. The state was above all a product of culture and loyalty to a common idea; on principle it could contain a multiplicity of ethnic and linguistic groups.<sup>17</sup> To the charge that he worshipped power, he is somewhat vulnerable because of certain extravagant and unfortunate passages.<sup>18</sup> If these passages are taken in the context of his whole work—and especially together with the passages that explicitly reject the view that might and brute force call the tune in world history and that right is a function of military conquest—then his position on this question

<sup>15</sup> T. M. Knox, trans., *Hegel's Philosophy of Right* (London, Oxford University Press 1967; first published by the Clarendon Press in 1952) pp. 168—169 (Par. 270, note to Remarks). This is the first complete English translation of the *Philosophie des Rechts*.

<sup>16</sup> *Ibid.*, 134 (Par. 209, Remarks).

<sup>17</sup> Cf. Shlomo Avineri, "Hegel and Nationalism", *op. cit.*, 475 ff. interestingly enough, at the first centenary in Hegel's honor (in 1870), Karl Rozenzanz felt he had to bring out a book "proving" that Hegel was a true "great German" nationalist after all. Rudolf Haym's attack (in 1857) on Hegel as an opponent of German nationalism and unification was widely accepted in Germany at the time.

<sup>18</sup> See, for example, certain passages on the state and war in the Paragraphs 323, 324, 326, 337 and 347. Paragraphs 342 and 258, Remarks and Note, help to place the above passages in perspective. In par. 338, Hegel describes war as "something which ought to pass away" and indicates clearly defined limits within which war should be waged if it occurs.

is certainly not comparable to the vulgar power worship of a Hitler or a Mussolini.

In the view of many interpreters, Hegel is supposed to have decisively influenced the ideologies of both National Socialism and Italian Fascism. Carl Friedrich, Hajo Holborn and others have shown that this view is utterly mistaken as regards Nazi ideology. In *Mein Kampf*, Hitler explicitly repudiated any idea of putting the concept of the state before that of *das Volk*. Nor did the other principal Nazi leaders acknowledge any intellectual indebtedness to Hegel; even if they had, however, it would have proved only that they had distorted and perverted his teaching, as was the case with some Nazi-sympathizing intellectuals and jurists who claimed to have been influenced by him. The real precursors of Hitler were not giants of German culture but fourth-rate racist and anti-semitic pamphleteers.

Hegel's alleged connection with Italian fascism takes on greater plausibility, because unlike Hitler, Mussolini made much of the concept of *lo Stato* in his famous 1932 article in the *Enciclopedia Italiana* on fascism. The "theoretical" parts of the article were almost certainly written by Giovanni Gentile, the most notorious of the Italian intellectuals who adhered to Fascism. While it is true that Gentile and a number of other Italian Fascist professors and intellectuals thought of themselves as neo-Hegelian, it is also incontestable that the same label could be applied to Benedetto Croce, the most famous Italian intellectual to *oppose* Fascism. As I have attempted to show elsewhere, the Italian fascist operative ideology owed little or nothing to the leading figures in the history of political thought, even though such men as Machiavelli, Nietzsche, Pareto, William James, and Sorel (but *not* Hegel) were at various times pompously proclaimed by the *Duce* to have been his "mentors". More likely candidates for having influenced the formation of Italian fascist political thought were the little known "syndicalists" Enrico Leone, Paolo Orano and A. O. Olivetti and the "Nationalists", Enrico Corradini and Francesco Coppola. Earlier in his socialist phase, Mussolini had thought of himself as a kind of Marxist, although he drew with equal frequency on the writings of nineteenth century anarchists and "utopian socialists". Out of these two intellectual currents in the Italy of the early twentieth century, nationalism and syndicalism, Mussolini forged a distinctive fascist ideology with mass appeal both for those on the "right" and on the "left".<sup>19</sup> As no less a student of Hegel than Herbert Marcuse has concluded, fundamental disparities exist between Hegel's philosophy and Gentile's teaching.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> See my article, "Italian Fascism in the History of Political Thought", VIII *Midwest Journal of Political Science* (May, 1964), pp. 109—126, especially at pp. 113—116, as well as my book *The Italian Fascist Party in Power* (Univ. of Minnesota Press, 1959), pp. 133—139.

<sup>20</sup> Herbert Marcuse, *Reason and Revolution* (New York, 1941) pp. 402—409.



*The Charge that Hegel was a Propagator of "Epistemological Totalitarianism"*\*

If we may finally reach a consensus that Hegel was not a fascist-style totalitarian, what are we to make of the more recent arguments advanced by learned and careful students of political philosophy, that his orientation may be accurately described as one of "epistemological totalitarianism"?

The term "epistemological totalitarianism" is taken from Robert Tucker's provocative book, *Philosophy and Myth in Karl Marx*. Tucker argues that Hegel's philosophy rests on a "dialectic of aggrandizement". Hegel is diagnosed as a profoundly neurotic thinker who turned away from the real world to construct a second reality on the basis of his fantasies. Hegel was allegedly consumed with a monstrous intellectual lust for power; the *Weltgeist* (World Spirit) is actually his own *Geist* setting forth on the "cognitive conquest of the world". Hegel's *Weltgeist* is endowed "with a monstrous acquisitive urge that expresses, in turn, a will to power over all external things".

Tucker's general thesis is summarized in the following paragraph:

The movement of thought from Kant to Hegel revolved in a fundamental sense around the idea of man's self-realization as a godlike being, or, alternatively, as God.

A radical departure from Western tradition was implicit in this tendency. The centuries-old ruling conception of an unbridgeable chasm of kind between the human and the divine gave way to the conception of a surmountable difference of degree. It is hardly surprising that out of such a revolution of religion there issued, among other things, a religion of revolution.<sup>21</sup>

As the last sentence of the above quotation indicates, Tucker sees a profound affinity between Hegel and Marx, and in subsequent parts of the book stresses the latter's admiration for Hegel's *Phänomenologie des Geistes*. In the course of Tucker's analysis, Hegel becomes linked not only to totalitarianism of the "right"<sup>22</sup> but also—via Marx—to totalitarianism of

\* Part of the following section is adapted from the concluding pages of my chapter on Hegel in my forthcoming book, *Modern Western Political Thought: From Machiavelli to Marx*, to be published by Rand McNally.

<sup>21</sup> Ibid., 31. Tucker's use of the phrase "unbridgeable chasm" is unfortunate in that it does not accurately describe the concern of both classical and Thomistic philosophy to portray man as in some sense sharing in the divine reason by virtue of the rational faculty in the psyche (cf. in particular the Thomistic definition of natural law as the "participation of the rational creature in the eternal law of God").

<sup>22</sup> Tucker apparently accepts the general view—although not necessarily all of the specific accusations—contained in Ebenstein's previously quoted statement, Cf. Ibid., pp. 54—55. Of course, strictly speaking totalitarianism is neither left nor right—nor center for that matter!—but entails the destruction of politics.

the "left". Hegel emerges from Tucker's analysis—which despite its rather sweeping conclusions contains much that is valuable to the student of both Hegel and Marx—as a kind of evil genius who provided inspiration for both Fascism and Communism. We have, I believe, disposed of the charge that he may be termed a proto-Fascist or Nazi. The relation of Hegel to Marx is, of course, extremely complex and cannot be adequately discussed within the confines of this paper. Even if it could be shown that a direct line of influence runs from Hegel—and not a "transformed" Hegel!—to Marx, however, the question of Marx's relationship to and responsibility for the Communist totalitarianism of Stalin would remain to be confronted. Non-Communist Scholars are themselves becoming increasingly skeptical of the view that a necessary relationship obtains between Marx and totalitarianism.

Eric Voegelin's interpretation of Hegel's place in the history of political thought, although not identical with Tucker's, is basically similar to it. Voegelin differs from Tucker in stressing that the gnostic tradition is the original source of the fallacious attempt to merge the human and the divine. This tradition derives from remote antiquity. Because its origins are approximately contemporaneous with Christianity, gnosticism was for a long time mistakenly assumed to have been simply a Christian heresy. There is a continuity of gnostic development from certain sects of the eastern Mediterranean in antiquity through the extreme sectarian movements of the high Middle Ages and the Reformation to the secular messianic creeds of the last two centuries. Gnosticism to Voegelin assumes many shapes (e.g., contemplative, progressivist, and activist). Hegel and Martin Heidegger are the principal contemplative or "speculative" gnostics of the modern period. To be precise, Voegelin regards Hegel as the "greatest of the speculative gnostics"—presumably not only of the modern period but of all time. On the basis of passages from the *Phenomenology of the Spirit* and of Hegel's own notes on the philosophy of history,<sup>23</sup> Voegelin concludes that Hegel has transformed, and perverted, the Platonic *philosophia* (love of wisdom) into *gnosis* (possession of knowledge, including knowledge of the Absolute, i.e., of God). In the course of the world spirit's unfolding and actualization, man's consciousness becomes identical with God's consciousness. The philosophy of history à la Hegel makes the blasphemous claim to have completed and perfected the merely partial revelation of God to man in Christ. Man ascends to the "complete comprehension of God". In Hegel, as in gnosticism generally, "the will to power of the gnostic who wants to rule

<sup>23</sup> Published under the title of *Die Vernunft in der Geschichte*, ed. by J. Hoffmeister, *op. cit.*

the world has triumphed over the humility of subordination to the constitution of being".<sup>24</sup>

More recently, Voegelin has continued his critique of Hegel in a long article entitled "On Hegel—A Study in Sorcery".<sup>25</sup> There he describes Hegel as a master of deception, who is guilty of "replacing the first reality of experience by the second reality of imaginative construction, and of endowing the imaginary reality with the appearance of truth by letting it absorb pieces of the first reality". Hegel is a past master at using philosophy to deceive modern man as regards the nature of his existential condition. "The ambiguity of the game", writes Voegelin, "its cunning and conning, must be recognized as a phenomenon in its own right—a phenomenon which does not appear among the phenomena of the phenomenology but which has been well established by it as the prototype of the great confidence game played by modern man in his dirempted existence under such titles as advertisement, propaganda, communication, and, comprehensively, as ideological politics."

Furthermore, insists Voegelin—expanding on earlier charges already cited—Hegel refused to acknowledge the "search for truth" to be the "essence of humanity". Rather Hegel promised the attainment of "perfect knowledge that will put an end to the search", thereby launching "an attack on man's consciousness of his existence under God", which is, in turn, "an attack on the dignity of man". Indeed, in the Hegelian construction, "there will be no history after the *Geist* has come to its consciousness of self in . . . Hegel's System of Science".

Hegel, Voegelin informs us, "wanted to become, not a man, but a Great Man". Moreover, "he did not want to become just any Great Man in history . . . but the greatest of them all; and this position he could secure only by becoming the Great Man who abolishes history, ages, and epochs through his invocation of the Last Age that will forever bear his imprint". The "driving force of Hegel's sorcery" was the effort to "gain power over history by putting an end to history with its diremption and boredom".

Is the last word, the final verdict, that we can pronounce on Hegel's teaching that it is vitiated by an untrammelled intellectual *libido dominandi*? Can we really conclude with Voegelin and Tucker that Hegel rejected

<sup>24</sup> Eric Voegelin, *Science, Politics and Gnosticism* (Chicago: Regnery, 1968), pp. 40—44, 77—80, and 105—107. This volume is a translation of Voegelin's 1959 inaugural lecture at Munich, "Wissenschaft, Politik und Gnosis", and of his article, "Ersatzreligion".

<sup>25</sup> I am indebted to Eric Voegelin for sending me a copy of this essay, to be published in the near future in *Studium Generale*. The quotations cited here are from pages 18, 20, and 28.

all "subordination to the constitution of being" and was wholly given over to intellectual arrogance and pride?

No one will deny that there are passages, particularly in the early theological writings, which give substance to these charges.

Nor perhaps will many wish to deny that Hegel was very much the "son of his time" in falling prey to the mania for system-building in philosophy so prevalent in the nineteenth century. A more balanced judgment on the question of Hegel's intention and contribution needs to be made, however. This is because characterizations of Hegel similar to the above ignore that side of his thought which *does* recognize limitations on the self and which insists on the conformity of philosophical conceptions to the real world.

Carl J. Friedrich has pointed out in his perceptive introductory essay to the Modern Library *Philosophy on Hegel* that to interpret Hegel in a radically subjectivist fashion is surely to miss his more fundamental intention:

He was intensely concerned with substituting an *objective*, for a *subjective* philosophy, such as he conceived Fichte's and even Schelling's to be. Anyone looking at Hegel's work from a psychological standpoint may well feel that this is a vain pretense, and that Hegel carries subjectivism to an extreme by proclaiming the most subjective to be the most objective. But as a historian one has to acknowledge that for Hegel the spirit was a personalized entity, and the most objective entity at that, completely outside the self, as well as inside it.<sup>26</sup>

There are many indications in Hegel's writings that he saw himself—and any true philosopher—as obligated to conform his conceptions to reality and not reality to his conceptions. Contemplation (*Schauen*) is a term central to his teaching. As was clear from the Preface of the *Philosophy of Right* his intention was to *understand* the essential character of the state. An even more markedly "contemplative" passage is that cited by Walter Kaufmann in his recently published intellectual biography of Hegel from the Introduction to the *German Constitution*: "The thoughts contained in this essay cannot have any other aim or effect . . . than the understanding of that which is, and thus to promote calmer contemplation as well as the ability to endure it . . ."<sup>27</sup> Such passages as these led the Hegel scholar, Franz Rosenzweig, author of *Hegel und der Staat*, to speak of Hegel's attitude of "resigned self-limitation" to which he came in the later phases of his intellectual development, and above all in the *Philosophy of Right*.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Friedrich, ed., *The Philosophy of Hegel*, XXV (Introduction).

<sup>27</sup> Walter Kaufmann, *Hegel*, 107. Particularly after a reading of Kaufmann's careful and measured work, it is impossible to recognize in Hegel the basically "neurotic" personality conjured up by Tucker, or the "schizophrenic" one portrayed by Voegelin.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 65.

It is often—indeed practically always—claimed that Hegel utterly lacked intellectual humility and that he contended that the history of philosophy ended with him. However, as Kaufmann points out, in his *Lectures on the History of Philosophy*, Hegel paid generous tribute to preceding philosophers, and described his own perspective, not as philosophy's final culmination but simply as its "present standpoint". Shortly after this statement we encounter his flat conclusion that "No philosophy transcends its age",<sup>29</sup> a remark that is fully in keeping with the striking comparison at the end of the Preface to the *Philosophy of Right*, of philosophy to the "owl of Minerva", who "begins her flight only as dusk is falling".<sup>30</sup> Philosophy is here described by Hegel as an act of contemplation and recollection (*Nachdenken*).

#### *The Humanism of Hegel's Theory of the State*

"Man is a thinking being; thereby he distinguishes himself from the animal. All that is human—perception, knowledge and understanding, desire and will, insofar as it is human and not animal-like—is encompassed by thought . . ."<sup>31</sup>

The above quotation, taken from Hegel's remarks in 1830 introducing his lecture course in the philosophy of history, effectively indicates the nature and depth of its author's humanistic perspective. I say humanistic, rather than "liberal", for although there are numerous affinities between Hegel's political thought and liberalism, the German philosopher was too concerned to do justice to other perspectives—both conservative and radical—that he may not be neatly categorized in terms of any one of them. What is clear beyond question in Hegel's political writings is his commitment to the dignity of the person and his esteem for the "human in man". This humanistic commitment informs most of what he writes about politics and the State, although like every other political philosopher he did not always succeed in developing the full implications of his teaching about man and society and on occasion makes statements inconsistent with those principles.

Nowhere in his writings is the humanist character of Hegel's theory of the state more clearly expressed than in his *Lectures on the Philosophy of World History*. With the recent publication by Hoffmeister, of Hegel's own lecture notes<sup>32</sup> as distinct from augmentations prepared from their own

<sup>29</sup> Quoted in *Ibid.*, p. 70.

<sup>30</sup> Hoffmeister, ed., *Philosophie des Rechts*, 17 (Vorrede). I have used my own translation here.

<sup>31</sup> From the introductory remarks to Hegel's own notes for his *Lectures in the Philosophy of World History*, 1830, in J. Hoffmeister, ed., *Hegel: Die Vernunft in der Geschichte* (Hamburg, Meiner, Verlag, 1955) p. 26 (my translation).

<sup>32</sup> *Ibid.* Most of the notes were prepared for the last time he gave the course—in 1830, one year before his death.

notes by his students and colleagues—we are now in a position to follow Hegel's most careful thinking on the state in this extremely important work. However, the *Philosophy of Right* (published in 1821) remains the masterpiece and principal source of Hegelian political theory. A study of the more lucidly written *Lectures* (composed for the most part, incidentally, nine years after the publication of the *Philosophy of Right*), will assist us considerably in placing their author's theory of the state in proper perspective.<sup>33</sup>

Hegel's grand design in these magisterial lectures was to demonstrate the truth he held to have been unearthed by his philosophy, that is, that history, as the unfolding of the World Spirit in time, was a rational process and that its end was freedom for all men. "Reason rules the world"<sup>34</sup> and history is the story of liberty, of movement from the narrow comprehension that one man, the despot, is free to the realization that all men are—that man as such is—free. World history moves from East to West, from the physical to the intellectual and spiritual rising sun, from despotism to constitutional government.

By his statement that "reason rules the world" Hegel meant something rather far removed from an attitude of shallow optimism, utopian dreaming, or sweetness and light. "People are always speaking of reason, without giving an account of what its meaning and content are and by what criteria its presence can be judged."<sup>35</sup> One of the tasks of philosophy is to determine the meaning of reason (*Vernunft*) and to distinguish it from mere understanding (*Verstand*).

Reason, for Hegel, then, is something to be sharply distinguished from abstract rationalism. Nor can it be equated, however, through some elaborate process of mystification, with tradition and the veneration of the past. Reason is rather what philosophy discovers by way of reflection after the fact (*Nachdenken*) to have been the plan of providence (i.e., of the world spirit). Concretely, reason is a pattern of existence, realized in and through the state, by which man can attain his full development as a human being. The modern state, then, far from serving as an end in itself, is the vehicle

<sup>33</sup> See L. J. Goldstein, "The meaning of 'State' in Hegel's *Philosophy of History*" *op. cit.*, for effective corroboration of this view. I have myself sought to summarize the political theory of the *Philosophy of Right* in my article referred to in footnote 13.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 28. Hegel later identifies reason with God: "God rules the world and world history is the fulfillment of his plans . . ." *Ibid.*, p. 77. All translations from *Die Vernunft in der Geschichte* are my own.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 243.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 49.

for the realization of reason and freedom in world history, that is here and now, as distinguished from another world of the Beyond.<sup>37</sup>

A "rational" pattern of human existence for Hegel was not a dead collectivity presided over by technological planners, but rather entailed the full recognition of human individuality and particularity. Hegel is explicit and emphatic in the *Lectures on the Philosophy of History* that the independence and autonomy of the individual are to be secured and preserved, not annihilated and destroyed, in the state: "It is in the state, therefore, that the autonomy and independence (*Selbständigkeit*) of the individual can be found."<sup>38</sup> He later comments approvingly of Christianity as having established the truth that "the individual possesses infinite worth and is recognized in his personality as infinitely free".<sup>39</sup>

A writer who ardently affirms the principle that "man as man has infinite worth" and who declares that it is "in the state that the autonomy of the individual can be found", hardly seems a likely candidate for *étatisme* or totalitarianism. That he has been described in these terms can be attributed to the fact that some authors, themselves adapting an orientation of *Verstand*, have taken out of context certain statements used by Hegel to *balance* and *complement* "individualistic" pronouncements such as those cited above.

Perhaps it may be possible to comprehend Hegel's overall teaching on the state and the individual's relation to it more adequately by considering the sense in which he employed the term "freedom". "Freedom", "reason", and "state" are, indeed, virtually interchangeable terms in Hegel's political philosophy. Thus, we find the following statements in the *Lectures*:

It is in the state that freedom is objectively and positively realized. It is in the state alone that man achieves a truly rational existence. All his upbringing consists in his discovering that the individual does not remain on the plane of subjectivity but in the state achieves objectivity. An individual can indeed use the state to achieve his selfish ends, but in doing so deprives himself of authentic existence. Everything that man is he owes to the state; it is only through the state that he achieves his essence. All worth which man has, all intellectual and spiritual reality, he has only through the state . . .<sup>40</sup>

Hegel distinguishes between two types of freedom and two types of will: "subjective" and "substantial".<sup>41</sup> Subjective will or freedom does not

<sup>37</sup> "The Understanding of the modern age has made God into an abstraction, into something 'beyond' human self-consciousness, but Reason has an idea entirely different from the abstractions of the Understanding." *Ibid.*, p. 126.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 120.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 137.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 111.

<sup>41</sup> *Ibid.*, pp. 144, 243.

advance beyond the assertion of particularity as an end in itself and fails to relate its desire and claims to the general good of the community. "Substantial freedom", on the other hand, which is realized in the state, takes into account the legitimate needs of others and, while preserving the person's right to his particular style of existence, provides him with a field of action in which he can both achieve individual satisfaction and enhance the quality of life for all in the community.

Hegel would seem to have involved himself in a vast and fatal contradiction, from which not even he as a master dialectical logic could extricate himself, by asserting in the same breath both that the "individual possesses infinitive worth" and that "all worth which a man has . . . he has only through the state". However, to draw such a conclusion would be again to fall prey to the Understanding, which is to say, to conceive of the state as an abstract essence wholly removed from and juxtaposed to the individual. This would mean that we arbitrarily impose on Hegel's text a meaning of "state" altogether different from the one he intended.

What, indeed, does Hegel say about the state in the *Lectures on the Philosophy of History*? The state, he there informs us, is

The unity of the general (or essential) and the subjective wills, in other words ethical existence (Sittlichkeit). The individual, who lives in this unity, has an ethical life, a value, which consists in this substantiality alone, Sophocles' Antigone said: the divine commands are not from yesterday, nor from today—no, they are eternal and no one knows their source. These laws of ethical life are not accidental, but are expressions of reason itself. What is substantial in the real activity and intentions of men . . . that is the end of the state . . . The state is not what the citizen wants here and there; one could even say that state is the end, and the citizens are its instruments. *However*, the relationship of end and means is not *appropriate here*. For the state is not something abstract, over against which one places the citizenry; but *they, the citizens, are moments* as if in a single organic life, *where no member is an end, and no one a means*. That which is divine in the state is the Idea, which is present here on earth . . .<sup>42</sup>

Where Hegel uses the term "state" we today would employ perhaps "civilization" perhaps "culture" or perhaps even the overworked phrase "political culture". Although he did not of course maintain that power considerations were unimportant, it was above all with reference to the world of the spirit and of culture that Hegel looked when he spoke of politics and the state. The word "state" has in our time taken on a somewhat sinister meaning—perhaps ever since Benito Mussolini spoke of *lo stato totalitario*. It has come to mean to many citizens guns and repression,

<sup>42</sup> Ibid., p. 112. Emphasis added.



troops and police, war and slaughter. And yet we do not always use it in this pejorative way; when we express the hope for an eventual "world state" or speak of a possible "United States of Europe", we are much closer to Hegel's meaning.

To equate the Hegelian and Mussolinian usages of the word "state", then, is utterly to distort Hegel's meaning. When it suited his convenience after he had established himself in power, Mussolini, borrowing from Giovanni Gentile, did use the symbol *stato etico* in an attempt to veil the ugly realities of his own oppressive power machinery. The militarism, chauvinism and racism of the developed doctrine of Italian fascism in the late 1930's are all alike strangers to Hegel's humanist and universalist philosophy.

To Hegel the State is a product of millennia of evolution in the spiritual and cultural life of man. As a symbol, "state" represents an organized existence in which a rich inner life is possible not only for some, but for all. The content of this inner life is not the arbitrary construct of Hegel's solipsistic meditation, but emerges concretely from the dialogue of a great philosopher with the entire intellectual legacy of the past, both of the East and of the West. Hegel was, of course, a man and therefore fallible in his judgments and evaluations. Although possessing a deep knowledge of and appreciation for the speculative systems of Asia, he was from our perspective today too hasty in relegating non-western philosophy and religion to the role of *preparatio evangelica* for the modern western (or "germanic-Christian") consciousness. Despite the fact that his philosophy of history needs broadening in important respects if it is to be truly a philosophy of world history (and not of the history of the world from a European—and specifically northern, Protestant European—point of view), it continues to serve as a lodestar for contemporary political philosophy.

To Hegel, freedom in its proper signification is allied with the recognition of the dignity and worth of the life of the spirit and of the intellect (the untranslatable term *Geist* includes both). A free existence emerges from Hegel's rich and disciplined analysis as something quite different from the vacuous, sated condition which appears to have overtaken the typical denizen of contemporary "advanced" industrial societies, who finds himself trapped in a culture which systematically conditions him to accept as "normal" the world view of a shallow materialism.

Surveying the course of world history, Hegel came to the conclusion that man has an objective essence and that this essence is most fully exemplified in the great-souled intellectual representatives of mankind. Our intellectual history thus appears not as an arbitrary concatenation of ideas, but as a pattern of existence for all mankind. It shows that "the most important element (for man) is not physical need . . . and not formal law or right,

but thought, or intelligence as such".<sup>43</sup> The message of history for Hegel is this: man appears on the scene to think and to create in accordance with the laws of beauty, as Marx, one of Hegel's closest students, was to say in one of his early writings. He is not made essentially to accumulate possessions, to kill, to enslave others, or to destroy and pollute his environment.

Although Hegel was well aware of the fact that in a certain sense man thinks, as he dies, alone, he was particularly intent upon illuminating the social context of human existence. Hegel clearly did not believe that this context had been adequately conceptualized in the liberal tradition. The life of the spirit, then, for Hegel is more than a private affair; the discovery that man's essence is to live in reason and freedom implied the corollary that his social existence must be made to reflect truly human priorities. As we would say today, Hegel was concerned about the "quality of life" in modern society. To the degree that modern society fulfills the demands for a truly human existence, to that extent only does it deserve, the name state.

Hegel's theory of the state, then, is meant to include all the dimensions necessary to a fully developed human existence and foremost and above all the sphere of culture and the life of the spirit. As he expressed his conception in the *Philosophy of History*: "The spiritual individual, the people, insofar as it is articulated into an organic whole, is what we call the state . . . I use the term state here in a comprehensive sense . . . meaning by it the appearance of the spiritual dimension (*die Erscheinung des Geistigen*)."<sup>44</sup> Only in its surface aspects does the term "state" refer to a set of constitutional provisions and laws, an economic system, military apparatus, etc.<sup>45</sup> To consider a people as a state, it is necessary that its citizens share a *Geist* or spirit which "lives in it and rules it". This *Geist* (or political culture as we might say today) consists of the community's "self-consciousness of its truth, its essence, and of what ultimate truth it holds as valid . . ."<sup>46</sup>

The state, Hegel proclaims, is the "subject of world history" in the sense that through the state "freedom achieves its objectivity and lives in the enjoyment of this objectivity".<sup>47</sup> When we read statements of this kind by Hegel we must be careful to recall once more that the state for him is not an abstraction divorced from the individual citizens which make it up. Rather, he means to indicate the crucial importance of the community for the development of the person. For Hegel, any notion of mere "opposition" between the "individual" on the one hand and the "state" on the other is

<sup>43</sup> Ibid., p. 134.

<sup>44</sup> Ibid., p. 114.

<sup>45</sup> Ibid., p. 120.

<sup>46</sup> Ibid., p. 114. This is above all the domain of religion. "Religion is the place where a people defines for itself what it holds to be true." Ibid., p. 125.

<sup>47</sup> Ibid., p. 117.

itself the product of abstract thinking. The *state*, or *total political culture*, cannot properly be conceived in isolation from its individual members, who themselves give it form and life; *contrariwise*, the individual cannot properly be conceived as developing in isolation from the state, which is to say his organized intellectual and cultural milieu. When today we speak of "political socialization" in the social sciences, we intend to stress that the individual does not develop his political ideas through independent abstract reasoning and reflection but that those ideas emerge out of his interaction with his political culture. This insight appears to be quite close to Hegel's theory of state, even if this fact is infrequently recognized. Perhaps this is what Hegel means when he writes that "social ethics" (*Sittlichkeit*) may be concretely defined as "the living presence (or internalization) of the state in the individual".<sup>48</sup>

Man's existence, then, for Hegel, is a *social* existence and, concretely, speaking—for despite his reputation for "abstractness", Hegel is in reality one of the most concrete of the great political theorists—he develops in a specific society. This is presumably the meaning of Hegel's famous observation that "every individual is the son of his people at a determinate level of its development. No one can leap over the intellectual and spiritual life (*Geist*) of his people any more than he can jump over the Earth."<sup>49</sup>

#### *The Paradigmatic State and the Question of Its Realizability*

Hegel's undeserved reputation for having misused his political philosophy to glorify the Prussian state—which, if it were true, would amount to a monumental case of *trahison des clercs*—can be attributed I think, precisely to his interest in the world of concrete, "empirical" politics and to his particular conception of the role of the political philosopher. For the Hegelian paradigm—unlike the Platonic, for example—was conceived as being in some sense an extrapolation from historical tendencies. Hegel could scarcely have agreed with the assertion by the Platonic Socrates toward the end of the *Republic* that the best *polis* is a "pattern laid up in the heavens" and that it is "no matter" whether it achieves historical realization because the philosopher was capable of founding it "in himself". On the contrary, Hegel saw the paradigmatic state—the state as it is in Idea—as already present in his own historical situation as tendency and potentiality and not only for the philosophic elite but for all men, who would enjoy full citizenship therein. And while he did not regard it as the task of the political philosopher to legislate details for the best regime, Hegel did see the phi-

<sup>48</sup> Ibid., p. 122.

<sup>49</sup> Ibid., p. 95.

osopher as exercising a progressive, liberating influence by virtue of his vindication of man's capacity to shape his world in accordance with reason and freedom. The reality of reason was not to be left to the world of the beyond, but by human effort and activity was to be built into this world and this life.

"That which is real (*wirklich*) is rational, and that which is rational (*vernünftig*) is real." This sentence from the Introduction to *The Philosophy Right*, has been frequently interpreted in a reactionary sense as justifying all real or "actual" institutions, laws, etc. . . ., as "rational". Actually, as Hegel himself pointed out in the Introduction to the 1827 edition of the *Encyclopedia of the Philosophical Sciences*, he was using *wirklich* and *Wirklichkeit* in a philosophical sense to stand for that which had fully realized its essence and not in a flat empirical sense for that which merely exists, no matter how imperfectly developed it is. Thus, in common speech, "any freak or error . . . and everything of the nature of evil, as well as every miserable and transient existence whatever, gets in a careless way . . . the name of reality".<sup>50</sup>

Reality (*Wirklichkeit*) to Hegel is not found in the realm of appearance and phenomenal existence but inheres completely in the Idea alone. The Idea is the Concept (*Begriff*) together with its actualization (*Verwirklichung*). However, the Concept itself cannot be apprehended abstractly, or independently of the "shapes" it assumes in the course of its actualization.

Applied to Hegel's theory of the state, the above considerations mean that the "true" or paradigmatic state is not to be identified with any single existing state (or organized political culture or community), but may be discovered (through dialectical logic, the philosophy of history, and the philosophy of right) to inhere in the Idea of the state. This Idea is both reflected in and disfigured by existing states. Insofar as those states are truly deserving their name—and are not mere power organization or conglomerates of individual atoms—they approximate the Idea of the state and possess ontological reality. Insofar as they systematically violate the cardinal principle of the modern state or realize that principle in a feeble, undeveloped way, they are states in name only and exist in the realm of contingency, error and evil. The "principle of modern states" is precisely the reconciliation of the claims of the particularity, individuality, and subjectivity at the basis of "civil society" on the one hand, and universality, the general will, and objectivity on the other. The freedom of the individual is fulfilled in the rational framework of the state by the citizen's self-

<sup>50</sup> The Logic of Hegel, *Translated from the Encyclopedia of the Philosophical Sciences*, ed. and trans. by William Wallace (Oxford, Clarendon Press, 1874), p. 8.

conscious and voluntary recognition of his obligations to the community as a whole. The human person achieves "concrete freedom" in the state—or paradigmatic political community—through his discovery that such freedom is achieved not only in the enjoyment of his rights but in the fulfillment of his duties.<sup>51</sup>

The political communities which emerged in northern Europe during the modern period, while highly imperfect, did manage according to Hegel to bear the traces and be suggestive of this great synthesizing concept of the unity of universality and particularity. Hegel, of course, sounds parochial in affirming that the World Spirit unfolded itself fully only in his own time and cultural milieu. In another, sense, however, he was not parochial, for to him what was important was the fact that the principle had been discovered, not where or when it had been discovered.

Furthermore, it was a discovery both *by* and *for* all mankind (in the sense that centuries of intellectual and spiritual labor by men of numerous civilizations, East and West, had been required for its elaboration, and that all men would ultimately benefit by it).

In my judgment, Hegel's most valuable legacy for us today consists in his having had the audacity to teach that men have the capacity to create a "newer", more rational world, and that history consists essentially in their growing awareness and appropriation of this fact. The full flowering of the Idea, taught Hegel, will occur only with difficulty, but the possibility for its more perfect realization is there. This is because man himself is responsible for the shaping of his world:

This is the goal of world history: that the Spirit create a world according to its own nature, a world that is suitable for it to inhabit, so that the subject through

<sup>51</sup> T. M. Knox, ed. and trans., *Hegel's Philosophy of Right*, *op. cit.*, Par. 260, pp. 160–161. Whenever I cite the German text, I have used the edition of J. Hoffmeister Hegel: *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (4th ed., Hamburg: Meiner, 1955). Paragraph 260 reads as follows (emphasis added): "The state is the actuality of concrete freedom. But concrete freedom consists in this, that personal individuality and its particular interests not only achieve their complete development and gain explicit recognition for their right (as they do in the sphere of the family and civil society) but, for one thing, they know and will the universal; they even recognize it as their own substantive mind; they take it as their end and aim and are active in its pursuit. The result is that *the universal does not prevail or achieve completion except along with particular interests and through the co-operation of particular knowing and willing; and individuals likewise do not live as private persons for their own ends alone*, but in the very act of willing these they will the universal in the light of the universal, and their activity is consciously aimed at none but the universal end. The principle of modern states has prodigious strength and depth because it allows the principle of subjectivity to progress to its culmination in the extreme of self-subsistent personal particularity, and yet at the same time brings it back to the substantive unity and so maintains this unity in the principle of subjectivity itself."

this objective development will have discovered in this second nature—that is created through the Concept of the Spirit—the consciousness of its subjective freedom and rationality.<sup>53</sup>

Z. A. Pelczynski has written that “Hegel as a political writer must be considered first and foremost as a champion of political rationality; only in the second place is he a champion of the concept of a modern state.”<sup>53</sup>

While in one respect this statement is correct, in a deeper sense it is misleading, because in truth the state is Hegel’s symbol for the possibility of human reason to devise resolutions to the conflicts besetting human life. Thus, in asserting the importance of the state, Hegel meant to affirm the possibility of creating a more rational political world.

Hegel saw the emergence of the state, with its insistence on the universal interest—although *not* at the expense of the rights of individuals and groups—as demanded by the contradictions inherent in “civil society” itself, which he described as the “battlefield where everyone’s private interest meets everyone else’s.”<sup>54</sup> Without the intervention of the state—or more accurately, without the creation of a government representative of the people as a whole to supervise the competition between particular interests for the liberty of all—modern society is doomed to tear itself apart, creating in its midst an alienated “rabble” (*Pöbel*) which is in but not of that society.<sup>55</sup> In a few brilliantly prophetic paragraphs of the *Philosophy of Right*, Hegel foresaw both the class divisions within modern industrial society and its imperialistic tendency to “push beyond its own limits and to seek markets . . . in other lands which are either deficient in the goods it has overproduced, or else generally backward in industry, etc.”<sup>56</sup>

Whether because he regarded conflict as indispensable to a vital and creative society, or because he could not see beyond a world of competing nation states, Hegel conspicuously did not cite the creation of a world state as the culmination of the political evolution of mankind. Such a state, of course, would be properly attentive to regional and local aspirations on the global scene in the same way as Hegel conceived the nation-state with regard to the domestic institutions of “civil society”. In fact, he held up to scorn Immanuel Kant’s vision of “perpetual peace”. Although in his mature writings Hegel did not uncritically extol war, as is sometimes alleged by his critics, it is true that he failed to articulate as a demand of reason the

<sup>53</sup> Hegel: *Die Vernunft in der Geschichte*, *op. cit.*, pp. 256–257.

<sup>53</sup> Knox and Pelczynski, *op. cit.*, p. 36.

<sup>54</sup> Hegel’s *Philosophy of Right* (Knox trans.) *op. cit.*, p. 189. (Par. 289, Remarks.)

<sup>55</sup> *Ibid.*, pp. 150–151 (Par. 244–245). See Weil, *op. cit.*, pp. 88–89 and 95 for illuminating comments on the creation of a “proletariat” in civil society.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 151 (Par. 246).

elimination of large-scale war through the establishment of an effective and organized world community. Through this omission he failed to draw out the full implication of his own insight that the spirit advances by right rather than by might. In his defense he could, perhaps, cite his notion of the retrospective role of political philosophy and its inability to predict the future as well as his frequent admonitions to the effect that every man is the "son of his time". However, Hegel did regard his time as a kind of *kairos*, or critical time, in which the human spirit had at last become fully conscious of its ability to shape its own destiny and to create a free and rational political world. Surely the humanist implications of Hegel's theory of the state call for the *Aufhebung* of the struggle between competing states and ideologies through the creation of an organized and effective community of man. What is yet "living" in the philosophy of Hegel is precisely this confidence in the ultimate unconquerability of the human spirit which can vindicate the freedom and rationality of man as such. It is above all for this splendid vision, basic to his philosophy if not always sufficiently worked out in his political theory, that I suggest we laud his memory in this, the bicentennial year of his birth.

## ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

### International politik — socialvidenskabelig disciplin inden for politologien

Som fremmed og ukyndig med hensyn til de finere tråde i svensk forskningspolitik og institutionsopbygning er det næppe hensigtsmæssigt at blande sig i den løbende svenske debat om organisationen af »Studier i internationella relationer« (Stv T, 1970, 1, s. 64—71; 2, s. 164—177). Som formodet fagkyndig er det imidlertid fristende at fremkomme med nogle mere principielle synspunkter på disciplinens berettigelse og afgrænsning — især i tilknytning til Hans F. Peterssons særudtalelse (1, s. 68—71) og Krister Wahlbäcks indlæg (2, s. 168—177). Begge tager efter min mening fat på helt grundliggende problemer med hensyn til berettigelsen af og det mulige i overhovedet at tale om en særskilt disciplin kaldet international politik.

Lad mig til indledning oplyse, at vi i Danmark siden midten af 60-tallet har organiseret en disciplin under denne benævnelse — med professorater både i Århus og København. Den svenske debat er i sig selv beroligende og negativt opmuntrende for os. Den viser nemlig, at det ikke blot er os, der er usikre. Men da vi nu har disciplinerne, mener jeg, at man med rimelighed kan forvente af os, at vi kan redegøre for, hvad det er, vi beskæftiger os med. Der kan således let i det følgende indsnige sig et forsvar for det, vi har kastet os ud i. Dette være sagt til advarsel og husvælelse for dem, der måtte tro, at vi ved vor fremgangsmåde har overvundet al tvivl og tror at have fundet de vises sten.

Det fremgår af den hidtidige svenske debat, at man meget tidligt har kastet sig ud i betragtninger over, hvad folk med en uddannelse i international politik skulle kunne vinde deres brød ved. Hvilke praktiske funktioner, de vil være i stand til at udføre, som ikke kan udføres og vitterligt bliver udført af mennesker uden denne uddannelse. Man kan lidt forenklet hævde, at det er sådanne ydre og fagligt uvedkommende motivationer, der har været igangsettende for hele debatten. I Danmark skete det på nogenlunde samme måde. Jeg tror denne fremgangsmåde har sine store ulemper, fordi den vanskeliggør et strengt fagligt skøn om en ny disciplins berettigelse og sigte. På den anden side kan og vil vi ikke isolere det faglige milieu fra påvirkninger udefra. Afgørende bliver derfor om vi gør os klart, hvilken form for ekspertise vi besidder i disse spørgsmål, og med hvilken adkomst vi kan udtale os om en disciplins berettigelse og omfang.

Som videnskabsmænd — med forskning og formidling af forskning som arbejds-



opgaver — er vi professionelt først og fremmest forpligtede over for vore fag, deres videreudvikling og kvalitetshøjnelse. Som samfundsborgere er vi — som alle andre borgere — også forpligtede over for det samfund, vi tilhører. Men denne sidste forpligtelse udfylder vi bedst ved netop at holde os til vor faglige forpligtelse. Det er den, man betaler os for at tage vare på.

Uanset, hvem der stiller os opgaven, må hos os enhver overvejelse af en disciplins berettigelse, dens afgrænsning til og forbindelse med andre discipliner tage sit udgangspunkt i en videnskabs- og erkendelsesteoretisk opfattelse af, hvor vi kan søge at placere og definere disciplinens område inden for hele videnserhvervelsen og -akkumuleringen. Inden for en sådan omfattende opfattelse vil det være naturligt at placere international politik inden for socialvidenskaberne, hvis undersøgelsesgestande og -områder er mennesker, disses inbyrdes forhold og adfærd, deres tanker og handlinger, samt hvad der betinger dem.

Næste fase må være at overveje formålet med videnserhvervelse og—akkumulering inden for socialvidenskaberne. Det er et stort og meget omfattende spørgsmål, som ikke mindst gennem de sidste år er blevet heftigt debatteret. For mig at se kan der på indeværende tidspunkt ikke blive tale om andet end et subjektivt valg mellem de forskellige opfattelser.

Meget forenklet kan man inden for socialvidenskaberne skelne mellem positivistisk indstillede forskere, der ser manipulationen som videnserhvervelsens yderste formål, ofte udtrykt ved en stræben efter forudsigelse og som forudsætning herfor konstatering af sociale lovmæssigheder svarende til en vistnok overdreven forestilling om de ikke-menneskelige omgivers lovmæssigheder. Over for dem — og for mig at se i en uforenelig modsætning — står dialektisk indstillede forskere, der ser emancipationen som deres arbejdes yderste formål: at frigøre mennesker fra troen på mystiske kræfter og faktorer, fra troen på, at engang og hidtil etablerede forhold mellem mennesker ikke kan ændres, og fra troen på, at mennesker gennem videnserhvervelse kan få løsninger på sociale problemer, der oftest drejer sig om uforenelige værdier. Også de søger efter lovmæssigheder, men mener at selve konstateringen af sådanne og deres forudsætninger gør det muligt at ændre dem. Jeg vedgår gerne, at jeg tillslutter mig den sidste opfattelse — den frigørende —, men ikke af den grund mener, at forskere med den anden opfattelse ikke har udført meget påskønnelsesværdigt arbejde inden for socialvidenskaberne.

Inden for socialvidenskaberne udgør international politik kvantitativt et ganske lille område. I hvert fald, hvis man som målestok anlægger, hvad flertallet af jordens befolkning bruger den meste af deres tid til. Dette kriterium berettiger i hvert fald ikke til, at der skulle være grund til at indrette nogen særlig disciplin. Jeg er også meget enig med Hans F. Petersson og Krister Wahlbäck i, at det fagligt forekommer mest oplagt at betragte international politik som en politisk disciplin i nær sammenhæng med og som underafdeling af statskundskaben. I denne forbindelse vil jeg gerne støtte Krister Wahlbäck's forslag om, at betegnelsen politologi er velegnet som fællesbetegnelse for de politiske videnskaber. Den falder ikke mundret for en skandinav, og måske kunne man ved lidt omtanke finde en betegnelse, der lokalt havde mere hjemmel.

Placerer man tentativt disciplinen international politik inden for politologien, må man besvare spørgsmålet om, hvad der adskiller denne fra de øvrige socialviden-

skaber. Den mest udbredte opfattelse for øjeblikket er, at politologien som emneområde har menneskers adfærd ved autoritative fordelinger af goder og/eller værdier. Det for mig afgørende er, at dette er en analytisk definition opstillet med henblik på at kunne afgrænse og foretage empirisk forskning inden for området. Man må aldrig glemme, at menneskers adfærd ved autoritative fordelinger af goder også kan være betinget af adfærd i andre henseender. Skellene inden for socialvidenskaberne er kunstige og lader sig kun begrunde med en praktisk hensigtsmæssighed, som nødvendiggør arbejdsdeling — men netop derfor samarbejde — inden for det meget omfattende felt.

Den faglige begrundelse for disse skel må for mig at se ligge i de omstændigheder — den økologi —, hvorunder mennesker handler. Inden for politologien er der meget lang — og heftigt angrebet — tradition for, at hovedopmærksomheden samler sig om den autoritative fordeling af goder inden for afgrænsede politiske systemer, der ofte ikke er til at skelne fra det ofte fragåede statsbegreb. Det er mit indtryk, at denne tradition også har været betinget af ydre, faget uvedkommende forhold, idet regeringer og bevilgende myndigheder til stadighed har haft opmærksomheden rettet imod, hvad faget kunne bidrage med inden for det samfund, hvor der blev skabt ydre muligheder for dets etablering. Men ikke udelukkende. Det kan også begrundes med et relevanskriterium, fordi denne autoritative fordeling af goder inden for og gennem centrale organer i de enkelte politiske systemer forekommer at have større konsekvens for flere mennesker end fordelinger foretaget inden for mindre centralt placerede organer.

Føres dette synspunkt videre, finder jeg, at der i forholdene mellem de afgrænsede politiske systemer — lad os bare sige staterne — gør sig en ganske særpræget økologi gældende, som det både i sig selv og for politologien som helhed må være betydningsfuldt at få gennemanalyseret. Vi stiller i dag — og berettiget — sådanne krav til en faglig forsvarlig analyse med henblik på videnserhvervelse — den skal foregå under en stadig mere omfattende empirisk undersøgelse inden for klart definerede rammer —, at det vil være uhyre vanskeligt ikke blot for et enkeltmenneske, men også for selv et stort hold af enkeltindivider at overkomme mere end enten mere eller mindre disparate enkeltundersøgelser, hvis akkumulative værdi man kan have sine tvivl om, eller den blot skeletagtige opstilling af teorier og hypoteser om områdets omfang, dets struktur, processer og funktioner. Meget tyder på, at dette er et dilemma for al socialvidenskab; ikke mindst inden for international politik har man i de sidste år set, hvorledes en for mig at se ulykkelig arbejdsdeling mellem teoretikere og empiriske forskere er ved at opstå.

Vil man søge at undgå eller bekæmpe denne udvikling, er det vigtigt at man strammer og forenkler definitionen af disciplinen, således at en stadig vekselvirkning mellem teori og empiri lader sig gennemføre og overkomme.

Den særlige økologi for de mennesker, der agerer i international politik, beror først og fremmest på vanskeligheden ved at identificere enten de organer eller de processer, hvorved der foretages autoritative fordelinger mellem staterne. Endvidere er økologien særpræget derved, at i den internationale politik er aktørerne i den grad beroende på og afhængige af deres basisgruppe — i de fleste tilfælde staten —, at de ikke har nogen mulighed for at definere nogen overordnet interesse over gruppens (skønt de ofte prøver) og ikke har nogen mulighed for at opnå

støtte til en sådan definition i en trinøjere basisgruppe. Således vil en nordisk politiker, der inden for sin egen stats system mister støtten fra sin basisgruppe, fordi han går ud over, hvad der inden for den er enighed om, altid have en rimelig chance for at skaffe sig en anden platform, evt. få en anden basisgruppe. Hvor skal en nordisk udenrigsminister vende sig hen, hvis han søger at definere Danmarks, Finlands, Norges eller Sveriges interesse udover, hvad der i de respektive stater kan skabes enighed om?

Personligt foretrækker jeg som udgangspunkt en meget snæver definition af international politik som afgrænset ved den særlige økologi, der gør sig gældende for de mennesker der skal agere i forholdet mellem stater. Jeg kender alle indvendinger og anser dem for berettigede. Jeg erkender også, at derved er undersøgelsesfeltet betydeligt indskrænket i forhold til, hvad mange i dag vil anse for international politik. Men med en sådan snæver definition som udgangspunkt har man mulighed for at fastholde, hvad der centralt definerer området — for derefter at undersøge alle de andre forhold og omstændigheder, der betinger staternes adfærd i deres indbyrdes forhold.

For mig at se er det berettiget at etablere en særlig disciplin med betegnelsen international politik. Det volder ikke afgrænsningsmæssigt uovervindelige problemer, og områdets betydning — dvs. konsekvenserne for alle mennesker af det, der foregår inden for området — forekommer mig indiskutabelt. Men ved etableringen af en sådan disciplin må det ikke glemmes, at den er foretaget for at opnå bedre og mere udtømmende videnserhvervelse inden for dette område, og at denne må foregå under hensyntagen til en vidensakkumulering, der rækker langt ud over området selv, ja faktisk omfatter hele socialvidenskaben.

Det er min opfattelse, at behovet for en særlig disciplin med betegnelsen international politik er særlig stort, fordi området hidtil i alt for stort omfang har været behandlet som noget helt uigennemtrængeligt og uforståeligt, hvor løsagtig tænkning og uunderbyggede postulater og paralleller fra andre niveauer med helt anderledes økologi har floreret. Dette kommer man næppe ud over, hvis man ikke er parat til at underkaste netop dette område en kritisk, tilbundsående analyse — som måske kan indebære, at man bliver klar over vilkår og muligheder i international politik, som forekommer uacceptable og derfor ønskes ændret. Men først må man vide, hvorfor de er uacceptable, og hvad man ønsker ændret.

*Ole Karup Pedersen*

### **Nordiskt Asieninstitut**

»Sedan andra världskriget har behovet av kännedom om asiatiska förhållanden vuxit enormt i Europa och Amerika. Utbyggnaden av asiatiska studier vid universiteten i USA, England och Sovjet, något senare i Frankrike och Tyskland, har varit förbluffande snabb och dynamisk», fastslog inledningsvis »*Expertförslag rörande afro-asiatiska studier i Norden*», avlämnat till Nordiska Kulturkommissionen 1964. Utlåtandet konstaterade att konsekvenserna för skandinavisk undervisning och forskning av denna ökade insikt om asienstudiernas betydelse var »helt oöver-skådliga i dag». I den danska expertkommitténs yttrande — som ingår i ovan-

nämnda expertförslag — framhölls bl.a., att i jämförelse med alla andra västeuropeiska länder, även små nationer som Holland och Schweiz, har Nordens vetenskapliga insats inom de afro-asiatiska områdena varit minimal, och att konsekvenserna av detta varit »allvarliga» såväl för forskningen som för undervisning och folkbildning.

Perspektiven när det gäller utomeuropeiska studier var utan tvekan svåröverskådliga i början av 1960-talet, när diskussionerna om behovet av en upprustning på detta område kom igång på allvar. En viktig etapp i sammanhanget var för svensk del *Administrationsutredningen för biståndet till utvecklingsländerna* (SOU 1961: 22; UD 1961: 2), som bl.a. betonade universitetens roll: »Man har där tillgång till redan existerande bibliotek, arkiv och samlingar och dessas gamla utbyteskontakter med de länder det gäller, till forskare, som redan är kännare av vederbörande problemområden och till studenter som är villiga att satsa sin forskarkarriär på nya intressanta uppgifter.»

Studenter och universitetslärare hade vid tidpunkten för Administrationsutredningens publicering arbetat och argumenterat för en institutionalisering av de afroasiatiska studierna. I Sverige hade enstaka forskare och studentpolitiker genom olika kanaler verkat för skapande av forsknings- och dokumentationsinstitut. Ett exempel på dessa framstötter är en ledare i *Sydsvenska Dagbladet* (21/9 1961) med rubrik »Asienuniversitet till Lund?» som bl.a. tog upp lokaliseringsfrågan: »I vad mån t.ex. Köpenhamn — som obestriddligen skulle kunna mobilisera resurser för ett Asieninstitut — är intresserat av att få detta är ovisst. Men det bör framhållas, att ett sådant institut mycket väl skulle kunna förläggas till Lund. Uppsala får kanske ett Afrikainstitut, Stockholm har redan Utrikespolitiska institutet och Göteborg har ett iberamerikanskt institut.»

Administrationsutredningen drog en lans för Stockholm som centrum för asienforskningen, och Uppsala framhölls som lämpligaste platsen för afrikastudier. Utredningen föreslog en förstärkning av Utrikespolitiska institutet och »ett eller båda» av de Iberoamerikanska instituten (i Stockholm och Göteborg) samt »det omedelbara etablerandet dels av Afrikainstitutet i Uppsala, dels av ett Asieninstitut, förslagsvis anknutet till Stockholms Universitet». Men utredningen tillfogade: »Det vore givetvis av värde om den här diskuterade verksamheten kunde ske i samverkan med övriga nordiska länder. — Det kan också tänkas, att något av de övriga länderna skulle vilja ta initiativet till ett Asieninstitut, vilket i så fall skulle kunna förläggas till detta land i stället för till Stockholm.»

Efter diskussioner inom Nordiska rådet om ett nordiskt institut för sinologi m.m. (1961, 1962) inkallade *Nordiska kulturkommissionen* 1963 en expertkonferens i Köpenhamn för att dryfta undervisning och forskning i afro-asiatiska språk, kulturförhållanden etc. Nordiska *expertgrupper* tillsattes för att konkretisera utbyggnadsplanerna inom de afrikanska och asiatiska områdena. Expertgruppernas uppgift var »att göra upp en plan för en utbyggnad av universitetens resurser för utbildning och forskning inom resp. ämnesområden med utgångspunkt i de behov som föreligger från universitetens, biståndsverksamhetens och företagens sida ävensom från andra avnämningarkategorier vilka kan komma i fråga i förevarande sammanhang». På grundval av behov, resurser och utvecklingsmöjligheter skulle varje expertgrupp skissera nationella tioårsplaner för utbyggnad av vederbörande område

och samtidigt klargöra möjligheterna till nordisk samordning och arbetsfördelning. Som ordförande i den svenska expertgruppen fungerade dåvarande ambassadören Alva Myrdal och professor Dag Norberg.

De nordiska expertgrupperna underströk starkt asienstudiernas »fundamentala vikt och brådskande karaktär». De var också överens om att forskning och undervisning på detta område borde utformas på nordisk basis — nordiskt samarbete var inte bara »nyttigt och rimligt, utan också oundgängligen nödvändigt, om Norden inte skall stå tillbaka för den övriga västliga världen när det gäller förståelse av många av vår tids mest avgörande problem och när det gäller vårt bidrag vid lösningen av dessa». Expertförslaget betonade att det i det långa loppet vore skadligt om vårt ställningstagande till asiatisk historia, samhällsförhållanden, kultur och politik bleve beroende av experter från andra länder med annan politisk och kulturell struktur.

I december 1963 uppdrogs åt den *danska expertgruppen* att utarbeta ett förslag till ett Nordiskt Asieninstitut i Köpenhamn. Motiveringen för denna lokalisering var att Köpenhamn hade de mest utbyggda universitetsinstitutionerna på detta område och att det föll sig naturligt att förlägga ett sådant institut till annat land än Sverige, eftersom Nordiska Afrikainstitutet (1962) förlagts till Uppsala. Expertförslaget betonade dock, att upprättandet av ett asieninstitut endast kunde lösa samarbetsproblemet på ett begränsat område. Flera fack- och geografiska områden uppgavs falla utanför asieninstitutets naturliga arbetsuppgifter. »När dessa fackområden och geografiska områden bättre täcks i de enskilda länderna, kan man tänka sig ett fortsatt samarbete om nya nordiska institut.» Ett *nordiskt expertmöte* i april 1964 enades om att föreslå upprättandet av ett asieninstitut kallat Centralinstitut för Nordisk Asienforskning (CINA) för att betona institutets koordinerande karaktär. »Avsikten är inte att Centralinstitutet skall monopolisera sådan forskning i Norden, utan tvärtom stimulera och intensifiera asienstudierna i alla de skandinaviska länderna», framhöll expertförslaget.

I motiveringen för ökade asienstudier i Norden pekade expertförslaget på Asiens ökande politiska, kommersiella och kulturella betydelse. »För de små europeiska länderna är språk och kulturförståelse bästa vapnet, om de skall bevara och utöka det psykologiska försprånget framför de tidigare kolonialmakterna», påpekade det gemensamma expertförslaget. Speciellt den finska expertgruppen framhöll denna synpunkt: »Uppkomsten av nya stater i Afrika och Asien medför kulturella kontakter och handelsförbindelser med nya språkområden, av vilka några omfattar tiotals eller hundratals nya konsumenter. Dessa nya stater kännetecknas ofta av en synnerligen ömtålig nationalkänsla och nationalism, som tar sig uttryck i betoningen av det egna nationalspråket och dess betydelse. I den hårdnande konkurrensen på de transoceana marknaderna, betyder kunskap i de lokala språken alltid ett psykologiskt övertag, för att inte tala om att en intim kulturell kontakt måste basera sig på god språkkunskap.»

Det norska expertutlåtandet betonade starkare än de övriga vikten av samhällsvetenskapliga asienstudier — sociologi, socialantropologi, socialekonomi, statskunskap, etnografi, geografi, demografi nämndes särskilt. Den svenska expertgruppen sade sig påräkna samarbete med universiteten i Oslo och Köpenhamn i fråga om afro-asiatiska studier med kulturanthropologisk, historisk och samhällsvetenskaplig

orientering och »breddad samhällsvetenskaplig anknytning» inom språkämnenas realiaundervisning. Samtliga nordiska expertgrupper hade gjort omfattande enkäter bland exportföretag, organisationer och offentliga institutioner, liksom naturligtvis bland humanistiska och statsvetenskapliga universitets- och högskoleinstitutioner. Den svenska expertgruppen gav i sitt utlåtande stort utrymme åt Exportföreningens yttrande, och som avnämningsslag specificerade Alva Myrdal biståndsverksamheten, exportindustrin, utrikesdepartementet, tidningar, missionen, universitet och universitetsbibliotek. Vid ett av expertgruppens sammanträden betonades t.ex. vikten av kunskap om de nya företagar- och ämbetsmannaklasserna, som nordiska representanter har mycket att göra med.

Genomgående är den starka betoningen av forskningens roll och vikten av dokumentation. Den svenska expertkommittén pekade bl.a. på att Nordiska Afrika-institutet i Uppsala blivit ett dokumentationscentrum av utomordentligt värde och att det var »högeligen önskvärt» att motsvarande centrum för asienforskningen snarast kom till stånd och fick motsvarande funktioner.

På grundval av de nordiska expertgruppernas gemensamma förslag om upprättandet av ett nordiskt asieninstitut i Köpenhamn antog *Nordiska kulturkommissionen* hösten 1964 en *rekommendation* till regeringarna i Skandinavien att etablera ett samarbete länderna emellan samt att upprätta ett nordiskt asieninstitut i Köpenhamn. De *nordiska undervisnings- och kulturministrarna* anslöt sig (januari 1965) till Nordiska kulturkommissionens förslag. En *nordisk kommitté* tillsattes, och denna framlade stadge- och budgetförslag (på 381.000 dkr) för det föreslagna nordiska asieninstitutet. Kommittén föreslog att bl.a. fyra vetenskapliga medarbetare med olika specialinriktningar inom asienforskningen och med kännedom om forskningsläget i sina hemländer skulle tillsättas och vidare att Det kongelige Bibliotek skulle utstationera bibliotekarier på institutet. Utgifterna för institutets etablering och drift skulle fördelas på de deltagande nordiska länderna — Danmark, Finland, Norge och Sverige. Island beräknades endast i begränsad omfattning bedriva asienforskning och föreslogs befriat från att ge bidrag. Kommittén föreslog en kvoteringsprincip byggd på folkmängden i länderna i fråga.

Hur har dessa planer och förslag utarbetade 1961—65 förverkligats? I början av 1967 höll styrelsen för *Centralinstitut for Nordisk Asienforskning* (CINA) sitt konstituerande sammanträde. I styrelsen ingår två representanter för de fyra deltagande länderna; till svenska medlemmar utsåg utbildningsdepartementet prof. Göran Malmqvist, Stockholm, och fil. lic. K. R. Haellquist, Lund. De första vetenskapliga medarbetarna och övrig personal tillsattes. Hösten 1968, då institutets lokaler i Köpenhamns universitets Gråbrødreannex (Kejsergade 2) var färdigställda, invigdes institutet och avhölls ett symposium, »Readings on Asian Topics», till vilket forskare från Asien, Europa och USA inbjudits. Institutet har nu fem vetenskapliga medarbetare, tre danska, en finsk och en svensk. En norsk statsvetare skall tillträda vid årsskiftet. Väsentligare än nationalitet är vederbörandes specialinriktningar — lingvistik, arkeologi, historia och ekonomisk historia med tonvikt på resp. Kina, SÖ-Asien och Indien. Institutets chef är prof. Søren Egerod och styrelseordförande är prof. Malmqvist. Sverige representeras i styrelsen också av prof. K. G. Izikowitz.

Enligt institutets stadgar, fastställda av de nordiska regeringarna, skall CINA samordna och stimulera den asienforskning som äger rum i de nordiska länderna samt verka för framställande av nödiga hjälpmedel för forskningen och undervisningen inom de asiatiska ämnesområdena. I dess egenskap av forskningsinstitut och dokumentationscentral befattar sig CINA med ämnen inom såväl de humanistiska som de samhällsvetenskapliga forskningsområdena.

Några av de konkreta *forskningsbefrämjande* åtgärder CINA vidtagit är anordnande av forskarkongresser, symposier och gästföreläsningar, utdelning av resestipendier och utarbetande av ett forskarkartotek, som f.n. omfattar ca tretusen forskare, deras specialinriktning och pågående forskningsprojekt. CINA har framställt bl.a. en förteckning över asienforskare i Skandinavien. Flera väsentliga källsamlingar — i microfilm och microfiche — har anskaffats, bl.a. The India Register, Reports and Proceedings of the Indian National Congress, Census of India Reports, Imperial Gazetteers of India, samlingar av kinesiska tidningsurklipp och Red Guard publications. CINA har upprättat en forskningsstation i Lampang i NV Thailand, där ekonomer, etnografer, sociologer, språkvetare, arkeologer och andra forskare kan bedriva fältstudier. Forskningsstationen är temporär; om ca fem år beräknas fältverksamheten bli förflyttad till ett motsvarande centrum i någon annan asiatisk region, ev. i Indien.

*Dokumentationsverksamheten* inriktas på att institutet genom sitt bibliotek ska kunna förse forskare och andra med stoff samt uppgifter var ytterligare material finns. CINA håller tidskrifter — som avses täcka både den vetenskapliga och den ekonomiska och politiska utvecklingen i Asien — samt anskaffar bibliografier, handböcker och väsentliga vetenskapliga verk, speciellt inom sociologi, socialantropologi, statskunskap och historia. På CINA:s långtidsprogram står upprättandet av en nordisk samlingskatalog över asiatisk litteratur i nordiska bibliotek. Löpande accessionslistor och kommenterade bibliografier planeras.

*Informationsverksamheten* bedrivs främst genom kursverksamhet, i regel i samarbete med andra organisationer eller institutioner. CINA-medarbetare medverkar bl.a. vid utbildning av biståndsarbetare och i biståndsorganens informationsverksamhet.

CINA utger i samarbete med Studentlitteratur ab en *monografiserie*. Bl.a. har publicerats Owen Lattimore, History and Revolution in China. Dessutom utger institutet en serie *Special Publications*, en *Joint Reprint Series* samt *Newsletters*.

Den ekonomiska och politiska händelseutvecklingen i världen under 1960-talet har inte minskat asienstudiernas »fundamentala vikt och brådskande karaktär». Kännedomen om Asien växer snabbt, likaså behovet av ytterligare kunskap. Mera information och dokumentation behövs, ytterligare koordinering av pågående forskning och noggrannare planläggning av kommande forskningsprojekt krävs. Det är Nordiska asieninstitutets — CINA — uppgift att i samarbete med universitet och andra institut i Skandinavien söka fylla dessa behov. Självfallet avser inte CINA att ersätta utan i stället att stödja och samordna den forskning och planering som pågår vid de enskilda universiteten och forskningsinstituten.

Karl Reinhold Haellquist

### Lag och ordning

Begrepp som användes länge och ofta har en tendens att bli slitna och suddiga i konturerna. I den allmänna debatten kan suddigheten vara en fördel. Det oprecisa är användbart, när man av olika skäl för dagen inte vill eller inte kan precisera sin ståndpunkt. För den vetenskapliga analysen är suddigheten däremot en nackdel.

Det sagda har i hög grad sin tillämpning på begreppet »lag».<sup>1</sup> I utländsk doktrin har det varit gängse att skilja mellan lag i materiell mening och lag i formell mening. I fråga om lag i materiell mening har man utgått från innehållet i normen. Detta skall vara av visst slag, det skall t.ex. avse generella rättsregler, som reglerar enskild rätt. När man talar om lag i formell mening, utgår man från formen för normens tillkomst, från lagstiftningsförfarandet. Den klassiska formen för »lagstiftning» är och förblir beslut av parlamentet. Lag är vad parlamentet beslutar, oberoende av innehållet, medan av regeringen beslutad författning är »förordning». I praktiken tenderar emellertid det materiella och det formella lagbegreppet att sammanfalla. För båda är det naturligt att lag och lagstiftning skall avse väsentliga ting.

Vilket lagbegrepp har då den svenska regeringsformen? För att rätt besvara frågan måste det först framhållas att regeringsformen inte rör sig med en enhetlig lagkategori utan räknar med flera. Någon av dessa kategorier utgår från ett formellt lagbegrepp. Det är t.ex. fallet med grundlag. Men i allmänhet är det fråga om ett materiellt lagbegrepp. Allmän civil- och kriminallag är sålunda inte det samma som innehållet i 1734 års lag, även om den tanken fanns levande vid tiden för regeringsformens tillkomst, att lagboken borde innehålla sådan lag och intet annat. Det bör vidare observeras att så gott som genomgående är det i regeringsformen fråga om generella rättsregler. Enda undantaget återfinnes i det år 1922 tillkomna andra momentet av RF 49 §, där det stadgas att genom samfällt stiftad lag kan förordnas att allmän folkomröstning skall anställas och att i sådan lag skall bestämmas, vilken eller vilka frågor som skall bli föremål för folkomröstningen samt tid och sätt för denna.<sup>2</sup>

Det är sålunda det materiella lagbegreppet som dominerar i regeringsformen. Det finns olika former för lagstiftning, beslut av konungen och riksdagen samfällt med eller utan lagrådets hörande, beslut av konungen ensam och den i praxis uppkomna mellanformen, beslut av konungen efter riksdagens hörande eller yttrande av riksdagen. Det formella lagbegreppet gjorde sig dock tidigt påmint. I det memorial av den 2 juni 1809, varmed förslaget till ny regeringsform presenterades, användes uttrycket »lagar i deras egentliga bemärkelse» som en sammanfattande beteckning för sådana lagar, som tillkommit genom samfälliga beslut av konung

<sup>1</sup> Beträffande användningen av begreppet »lag» i äldre tid i Sverige se *Herlitz*, Om lagstiftning genom samfälliga beslut av konung och riksdag, s. 141—149. Den följande framställningen bygger till väsentlig del på detta grundläggande arbete.

<sup>2</sup> I prop. 1964: 140 föreslogs att beslut om överlåtelse av konstitutionell befogenhet på mellanfolklig organisation skulle ske genom särskild lag. KU fann (utl. nr 19 s. 61) detta mindre lämpligt, då det var svårt att förutse arten och omfattningen av en eventuell framtida delegation. Den föreslagna lagtexten (RF 81 § tredje stycket) ändrades i överensstämmelse härmed.



och riksdag. Men det bör understrykas, att så uttryckte man sig inte i grundlagstexten. I 1810 års RO 74 § talas i stället om »de allmänna stadgar och förordningar, varom konung och ständer under riksdag gemensamt beslutit», och motsvarande formulering finns i nuvarande RO 81 §. Först med 1949 års tryckfrihetsförordning får det formella lagbegreppet ett principiellt fotfäste i grundlag. Det stadgas i TF 14 kap. 6 §, att med lag förstås i denna förordning stadgande, som, i den ordning för varje särskilt fall är föreskriven, tillkommit genom samfällt beslut av konungen och riksdagen. I tryckfrihetsförordningen har sålunda termen lag — till skillnad från vad fallet är i de övriga grundlagarna men i likhet med t.ex. den danska grundloven — en entydig innebörd i konstitutionellt hänseende, något som förenklar grundlagsskrivandet.<sup>3</sup>

En sak är vilken karaktär en författning har. En annan vilken beteckning den får. Ursprungligen bestämdes rubriceringen vid utfärdandet. Utfärdandet, promulgeringen av en författning innebär, förutom ett konstaterande av att en författning med visst angivet innehåll antagits, ett förordnande att författningen genom kungörelse skall bringas till allmänhetens kännedom. Att göra detta ankom i äldre tid liksom nu på konungen. Tidigare var det ofta konungens sak att svara för utformningen av lagtexten; ständerna befattade sig endast med principerna. Det var då naturligt att som beteckning välja »förordning» eller »kungörelse». Någon konstitutionell innebörd hade dessa termer inte. De angav ej lagstiftningsformen. Ett betydande exempel är »tryckfrihetsförordningen».<sup>4</sup> Redan tidigt förekom emellertid även termen lag som beteckning, t.ex. landslagen, stadslagen, kyrkolagen och sjölagen. Som Herlitz framhållit är det då alltid fråga om relativt omfattande lagkomplex. Men ej heller termen »lag» har här någon konstitutionell innebörd. Om och i vad mån ständerna medverkat angavs i ingressen till författningen. Detta låg, som konstitutionsutskottet uttalade vid 1809 års riksdag (mem. nr 11 s. 286 f.), »i själva sakens natur» och behövde inte föreskrivas i regeringsformen.<sup>5</sup>

Efter hand och redan tidigt på 1800-talet blev det vanligt att riksdagen antog en lagtext med rubrik och beteckning.<sup>6</sup> Det hade då legat nära till hands att låta det som enligt regeringsformen hade karaktär av lag också få denna beteckning, således även den ekonomiska »lagstiftningen». Det hade skapat någon ordning på torpet. Den vägen gick man emellertid inte. I stället anslöt man sig närmare till det formella lagbegreppet. Från och med år 1884 får beteckningen »lag» en bestämd konstitutionell innebörd på så sätt att den systematiskt användes endast om författning som tillkommit genom samfälliga beslut av konung och riksdag. Strafflagen liksom förordningen om kommunalstyrelse på landet — för att nu taga ett

<sup>3</sup> Se t.ex. TF 7 kap. 3 § andra stycket och 13 kap. 5 § första stycket. TF 14 kap. 6 § tillkom på initiativ av KU (1948: 30 s. 43).

<sup>4</sup> Herlitz m.fl. föreslog vid tillkomsten av 1949 års TF att denna i stället skulle rubriceras »tryckfrihetsordning». Se KU 1948: 30 s. 76.

<sup>5</sup> Jfr *Naumann*, Sveriges statsförfattnings-rätt, 2, ny uppl. (1880) s. 139; *Rydin*, Svenska riksdagen, 2: 1 (1878) s. 10 ff.

<sup>6</sup> *Herlitz* (Om lagstiftning s. 236 f.) har visat, att principen att lagbeslutet avser själva författningen och inte bara innehållet spikades år 1883.

par exempel — ändrades inte genom en »förordning» utan genom en »lag» om ändring i strafflagen och en »lag» om ändring i förordningen om kommunalstyrelse på landet. Ändringen av användningen av termen »lag» bör ses mot bakgrunden av att striden om den ekonomiska lagstiftningen då stod i sitt flor.<sup>7</sup> Det var angeläget att så klart som möjligt markera, i vilka fall riksdagen medverkat. Det formella lagbegreppet hade onekligen vunnit terräng.<sup>8</sup> Termen »förordning» reserverades däremot inte för författning, som beslutats av konungen ensam.

Sådant var läget när Herlitz år 1926 publicerade första häftet av sin bok »Om lagstiftning» och när Malmgren år 1934 avslutade sitt bidrag till riksdagsverket, »Riksdagen och lagstiftningen». Herlitz såg på utvecklingen med tillfredsställelse. Uppfattningen att en författning, vid vars tillkomst riksdagen inte medverkat, ej kan skapa lag, skriver han, »var i Sverige så mycket mera naturlig, som den stämde rätt väl överens med hela författningsutvecklingen».<sup>9</sup> Mot Herlitz ställde sig emellertid Reuterskiöld kritisk.<sup>10</sup> »Fullkomligt felaktigt och stridande mot svenska rättsprinciper», skriver han i andra upplagan av sin grundlagskommentar, »vore att såsom lag beteckna alla av konung och riksdag samfällt fattade beslut, oavsett innehållet». Och han understryker, att svensk rätt känner endast lag i materiell mening. Här gör han en skillnad mellan »lag i teknisk mening genom lagstiftning av konung och riksdag samfällt» och lag enligt RF 89 §.<sup>11</sup>

Mot slutet av 1930-talet kunde man emellertid märka en ändrad praxis beträffande terminologin. Med anledning härav ställde Herlitz från sin plats i första kammaren en enkel fråga till justitieministern med begäran om upplysningar om de principer som regeringen ansåg böra följas vid författnings rubricering som lag respektive förordning. Justitieminister Westman lämnade som svar på frågan följande upplysning:

»Sedan slutet av år 1937 har Kungl. Maj:t tillämpat den regeln, att författning icke gives titel av lag i annat fall än då den förutsätter lagrådsgranskning eller eljest grundlagsenligt skall ha nämnda titel. Författning, som utan att tillhöra nu angivna grupp förelägges riksdagen för antagande eller godkännande, betecknas i regel såsom förordning, och annan författning i regel såsom kungörelse, stadga, reglemente eller instruktion.»

Westman framhöll emellertid samtidigt att man i särskilda fall av praktiska skäl undvikit att ändra rubriceringen på författningar som enligt vedertaget bruk haft en benämning, som ej stod i samklang med de angivna principerna. Detsamma

<sup>7</sup> Se *Herlitz*, *Förvaltningsrättslig tidskr.* 1939 s. 286.

<sup>8</sup> KU avstyrkte år 1893 (utl. nr 17) en motion om att beteckningen »lag» skulle reserveras för produkter av samfällad lagstiftning. Avstyrkandet berodde dock på att den av motionären föreslagna grundlagstexten ansågs i formellt hänseende föga tillfredsställande. Riksdagen följde utskottet.

<sup>9</sup> A.a. s. 148.

<sup>10</sup> Se *Reuterskiölds rec. av Herlitz' bok »Om lagstiftning» i Statsvet. tidskr.* 1930 s. 258 ff.

<sup>11</sup> Sveriges grundlagar, 1, 2 uppl. s. 165.

<sup>12</sup> FK 1939: 12: 6.

gällde vid ändring av gällande författning. Den författning, varigenom den gällande författningen ändrades, hade därvid i regel erhållit samma beteckning som den ändrade författningen.<sup>12</sup>

Beteckningen »lag» hade sålunda medvetet begränsats till att avse författning, som tillhörde lagrådets obligatoriska granskningsområde, samt till de av regeringsformen nämnda speciella lagarna. Man kan kanske våga den gissningen att Westman diskuterat saken med sin kollega från Uppsala juridiska fakultet, från partiet och från första kammaren, konstitutionsutskottets ordförande, C. A. Reuterskiöld. Herlitz reagerade förutom i kammaren<sup>13</sup> i en artikel i Förvaltningsrättslig tidskrift.<sup>14</sup>

Det visade sig snart att de av justitieministern angivna principerna inte tillämpades strikt eller inte gick att tillämpa strikt, något som kritikerna hade förutspått. Beteckningen »lag» fick ej den begränsade användning som avsetts. Under framhållande härav interPELLERADE Herlitz sju år senare justitieministern ånyo i ärendet och frågade om denne ville ange de grundsatser som borde bestämma användningen av termerna lag och förordning. Han frågade också, om statsrådet var berett att låta riksdagen ta ställning till dessa grundsatser, t.ex. genom att regeringen presenterade dem i en proposition.<sup>15</sup> Justitieminister Zetterbergs svar var avvisande. Statsrådet framhöll, att 1937 års grundsatser »i stort sett följts», att de visserligen »inte i allo» var »fria från invändningar» men att de »i stort sett» syntes »ägnade att bidra till en önskvärd reda på området». Han ville därför inte förorda en omläggning av dem, och han betonade att den konstitutionella ordning i vilken en författning tillkommit framgick av ingressen. Han ville ej heller i en särskild proposition låta riksdagen ta ställning till grundsatserna; sådan vikt hade de inte. Riksdagen kunde i varje enskilt fall ange sin mening hur en författning borde betecknas.<sup>16</sup> Herlitz slutade sin ripost till Zetterberg med att understryka att det i själva verket rådde »den största oreda» på området och att det faktiskt inte förelåg några principer. Detta var en olägenhet som förr eller senare måste bli uppenbar.<sup>17</sup> Så mycket är dock klart, att författning, som förutsatte lagrådsgranskning, alltid benämndes lag, och att författning, som beslutats av riksdagen ensam eller i fråga om vilken riksdagen över huvud inte medverkat, aldrig kallades lag. Men i övrigt tillämpades inga enhetliga riktlinjer.

Ordning på torpet har emellertid nu signalerats i de »Anvisningar för författningsskrivning», som i maj 1969 utfärdats av statsrådsberedningen. Enligt dessa skall »lag» användas som beteckning på författning som med eller utan lagrådets hörande beslutas av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt. Som exempel anföres författning enligt RF 87 § eller författning som är att anse som kommunallag

<sup>12</sup> FK 1939: 12: 6. Jfr FK 1939: 38: 36 f.

<sup>14</sup> »Lag och förordning», Förvaltningsrättslig tidskr. 1939 s. 285 ff. Jfr *Holm*, Statsvet. tidskr. 1939 s. 257 f. och *Thulin*, Nord. adm. tidsskr. 1939 s. 206 ff.

<sup>15</sup> FK 1946: 18: 60.

<sup>16</sup> FK 1946: 22: 18.

<sup>17</sup> FK 1946: 22: 18 ff.

enligt RF 57 § andra stycket.<sup>18</sup> »Förordning» skall användas endast om författning som beslutas av riksdagen ensam, dvs. främst bevillningsförfattning (skattelag). »Kungörelse» blir den normala beteckningen på författning som beslutas av Kungl. Maj:t ensam, med eller utan riksdagens hörande. »Taxa» kan användas i fråga om författning varigenom bestäms ersättning för tjänster som utförs vid statlig myndighet. »Instruktion» begagnas i fråga om författning, varigenom Kungl. Maj:t reglerar verksamheten vid myndighet. Termen »stadga» bör så långt möjligt undvikas. Den bör dock kunna användas på ett område, där den nu allmänt förekommer, t.ex. undervisningsområdet. »Cirkulär» bör i regel begagnas endast i fråga om allmänt hållna anvisningar, som uttryckligen är riktade till en bestämd krets av adressater, företrädesvis myndigheter. Är kretsen mycket liten, bör dock »brev» användas. Det nu anförda avser nya författningar. När fråga är om författning varigenom annan författning ändras, upphävs, får fortsatt giltighet eller sätts i kraft, blir sortimentet av beteckningar mera begränsat. »Lag» används som beteckning på författning som innebär ändring etc. och som beslutas av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt. »Förordning» kallas författning som innebär ändring etc. och som beslutas av riksdagen ensam. »Kungörelse» begagnas som beteckning på författning som innebär ändring etc. och som beslutas av Kungl. Maj:t ensam, med eller utan riksdagens hörande. Man följer alltså beträffande termerna »lag» och »förordning» huvudregeln och låter inte beteckningen på den författning, som är föremål för ändringen etc. bli bestämmande för beteckningen på ändringsförfattningen. Vi kommer alltså att möta exempel på rubriken »lag om ändring av förordningen . . .»

De nya anvisningarna är ett steg i rätt riktning.<sup>19</sup> Herlitz torde ha all anledning att hälsa dem med tillfredsställelse. I betydande utsträckning innebär de, att det program han i olika sammanhang gjort sig till talesman för kommer att förverkligas. Framför allt tillgodoses den bärande principen i detta program: vad Kungl. Maj:t och riksdagen samfällt beslutar — det och intet annat — skall betecknas såsom »lag». Den största ändringen i jämförelse med hittillsvarande praxis blir den starkt begränsade användningen av termen »förordning». Den reserveras uteslutande för författning, som riksdagen själv beslutar. Man kan dock fråga om inte tiden snart vore inne att låta varje författning, vid vars tillkomst riksdagen varit med och beslutat, alltså även bevillningsförfattningarna (skattelagarna), få beteckningen »lag». Termen »förordning» kunde då mera naturligt och liksom i andra länder få beteckna författning, som regeringen själv beslutar. Vi skulle därigenom inte bara vinna bättre överensstämmelse med vad som internationellt

<sup>18</sup> Det tillägges i anvisningarna att under RF 57 § andra stycket faller författning som rör kommunalskatt. Det bör dock observeras att bestämmelser om kommunala skatter med undantag av sådana som finns upptagna i de egentliga kommunallagarna i praxis ej kommit att räknas som kommunallag. Se Samhälle och riksdag, 4 s. 239.

<sup>19</sup> Om det vid 1970 års riksdag fattade preliminära beslutet att det inte längre skall finnas något obligatoriskt granskningsområde för lagrådet (KU utl. nr 20) blir definitivt, hade även av den anledningen 1937 års principer för användningen av termen lag inte kunnat bibehållas.

är gängse utan även få en för den stora allmänheten mera lättförståelig skillnad mellan lag och förordning.<sup>20</sup>

Nils Stjernquist

## Aktuella grundlagsfrågor

### 1. Inledning

Septembervalet 1970 var det första till den nya enkammarriksdagen. Denna har kommit till efter förslag av grundlagberedningen, som tillsattes 1966. Sitt förslag till nytt kammar- och valsysteem presenterade beredningen 1967 i betänkandet »Partiell författningsreform» (SOU 1967: 26), vilket också innehöll förslag om att vissa av parlamentarismens grundsatser skulle skrivas in i regeringsformen. Betänkandet lades till grund för beslut om grundlagsändringar av 1968 och 1969 års riksdagar.

Grundlagberedningen består av företrädare för de fyra stora politiska partierna. Ordförande är landshövding Valter Åman. Beredningen har i uppdrag att med utgångspunkt i den sänderska författningsutredningens förslag fortsätta och slutföra arbetet på en ny författning. Beredningens direktiv återfinns i riksdagsberättelsen för 1967 (Ju 61). Beredningen har från 1967 bedrivit sitt arbete parallellt på flera olika fronter. En blick på föredragningslistan för ett internatsammanträde med beredningen i slutet av september 1970 ger en föreställning om vilka ämnen, som f.n. är föremål för beredningens överväganden. Dagordningen upptog sålunda bl.a. vissa valfrågor, såsom frågan om eventuellt ökat inslag av personval, vidare frågorna om statschefens ställning, regeringsbildningen och regeringsarbetet, om lagstiftningsmakten, om riksdagens informationsbehov, om offentlighet i riksdagen, om den lagtekniska dispositionen av bestämmelserna om val till riksdagen och riksdagens arbetsformer samt frågor om riksdagens finansmakt.

Viss prioritet har emellertid även efter 1967 getts åt riksdagsfrågorna. Det har syntts naturligt att fortsätta på de partiella reformernas väg och fullfölja den modernisering av riksdagen, som inleddes genom enkammarreformen.

Uppläggningsen av grundlagstiftarens arbete påverkas av de regler, som gäller för grundlagsändringar. Förslag, som inte hinner fram till behandling senast under vårriksdagen före ett riksdagsval, får i allmänhet vänta på sitt förverkligande (numera) tre år längre än vad som eljest hade blivit fallet. Med detta förhållande för ögonen lade grundlagberedningen i början av januari 1970 fram ett betänkande med förslag till ny utskottsorganisation (SOU 1969: 62) och i april samma år ett annat med förslag till ersättare för riksdagsledamöterna (SOU 1970: 17). Det förra förslaget har också lett till vilande beslut om grundlagsändringar, men däremot inte det senare. — Ett tidigare stadium i utredningsarbetet än de nämnda betänkandena representeras av den diskussionspromemoria angående frågorna om tid för val, mandatperiod för riksdagen, sessionstider och budgetår, som bered-

<sup>20</sup> Jfr *Herlitz*, Förvaltningsrättslig tidskr. 1939 s. 287, 289.

ningen publicerade på våren 1970 (SOU 1970:27). Grundlagberedningen svarar för ytterligare en volym i serien SOU för 1970. I nummer 16 har sålunda under titeln »Riksdagsgrupperna; Regeringsbildningen», lagts fram två statsvetenskapliga studier, som utförts på beredningens uppdrag.

I denna översikt skall lämnas en redogörelse för de förslag och överväganden från grundlagberedningens sida som offentliggjordes 1970. Åt varje betänkande har ägnats ett utrymme, som ställts i relation till betänkandets aktualitet för författningsändringar. Jag har också funnit det motiverat att säga några ord om andra över 1970 års val vilande grundlagsförslag än dem som emanerar från grundlagberedningen. — De synpunkter, som framförs, har i allmänhet hämtats ur betänkanden och riksdagstryck men på enstaka ställen utfyllts och kompletterats av mig.

## 2. *Ny utskottsorganisation*

Grundlagberedningens förslag till ny utskottsorganisation blev inte remissbehandlat. Det lades utan några ändringar i sak till grund för proposition till 1970 års riksdag (nr 40). Inte heller granskningen i konstitutionsutskottet (utlåtande nr 27) ledde till annat än formella jämkningar. Vårriksdagen antog utan nämnvärda meningsskiljaktigheter förslaget som vilande.

Ett utvecklat utskottsväsen kan sägas vara en förutsättning för en folkrepresentations arbetsduglighet och förmåga att varaktigt hävda sig som statsorgan. Grundlagberedningens förslag syftar till en effektivare och rationellare utskottsberedning av ärendena i riksdagen. Det kan därför ses som ett viktigt led i en allmän strävan att bibehålla och stärka riksdagens ställning i statslivet. Visserligen har utskottsberedningen redan hittills varit ett mycket väsentligt inslag i den svenska riksdagens arbete, och den får sägas ha fungerat relativt tillfredsställande. Med hänsyn till att vår utskottsorganisation har utbildats under fyrståndsrepresentationens tid och sedermera i viktiga hänseenden bevarats oförändrad, är det dock inte ägnat att förvåna att den med tiden blivit föremål för kritik, som riktar sig mot den grundläggande konstruktionen.

Tre viktiga inslag i det nuvarande utskottssystemet har grundlagberedningen velat slå vakt om. Så gott som alla ärenden, som riksdagen har att fatta beslut om, skall dessförinnan beredas i utskott. Utskotten skall vara skyldiga att avge betänkanden över samtliga remitterade ärenden. Och beredningen bör regelmässigt äga rum i ständiga eller fasta utskott, dvs. utskott, som anges i författning av något slag och som tillsätts vid varje riksmöte för att bereda bestämda slag av ärenden.

De principiellt viktigaste nyheterna i grundlagberedningens reformförslag kan sägas vara tre.

*För det första* får utskottsorganisationen ändrad struktur. Den nuvarande organisationen karakteriseras av att beredningsuppgifter fördelas mellan utskotten i huvudsak — men långtifrån genomgående — efter riksdagens statsrättsliga funktion (befogenhet) i olika slag av ärenden. Grundlagsfrågor bereds sålunda av konstitutionsutskottet, flertalet andra lagfrågor av lagutskott, skattefrågor av be-

villningsutskottet och huvuddelen av frågorna om utgiftsanslag av statsutskottet. Enligt förslaget skall utskottsorganisationen i stället bygga på en uppdelning av utskottens uppgifter efter materiella grunder, så att i princip samma utskott kommer att bereda alla frågor inom ett ämnesområde, vare sig de gäller lagstiftning, utgiftsanslag eller något annat. Ämnes- eller fackindelningen genomförs dock inte fullt ut. Framför allt märks att ett utskott tänkes bli inrättat för frågor om lagstiftning på den centrala civilrättens område.

Det hittillsvarande utskottssystemet har i vissa fall medfört onödigt dubbelarbete. Olikheter i formellt hänseende har vidare ibland resulterat i att sakligt likartade ärenden hänvisats till skilda utskott. Och viktigast: en sammanhållen bedömning av ärenden med inbördes sakligt sammanhang har inte kunnat komma till stånd i önskvärd omfattning. En annan sida av detta är att vissa utskottsenheter har haft att handlägga innehållsmässigt ganska disparata ärenden. Ett par exempel får illustrera det sagda. Lokaliserings- och regionalpolitiken har behandlats av såväl statsutskottet som bankoutskottet. Ett lagutskott har berett frågor om reglering av påföljderna i brottsbalken och statsutskottet begäran om anslag till kriminalvården, medan allmänna beredningsutskottet ofta har fått handlägga motioner om åtgärder mot ökad brottslighet. Civilförsvarets planläggning och organisation har behandlats som en budgetfråga av statsutskottet, civilförsvarslagen av andra lagutskottet.

De angivna olägenheterna lär i stor utsträckning kunna bli eliminerade med en utskottsorganisation baserad på indelning i ämnesområden. Utskottsledamöterna kommer att kunna koncentrera sin insats till *ett* sakområde. Detta torde stärka sakkunskapen inom utskotten och främja en kompetent och grundlig beredning av riksdagsärendena. Utskottsledamöterna bör rimligen få bättre möjligheter att hävda sig gentemot experter och tjänstemän.

Djupare sett förhåller det sig nog så att omläggningen är ett uttryck för ett annat synsätt på riksdagens roll i det offentliga livet än det som från början präglat riksdagsordningen.<sup>1</sup> Intresset knyter sig inte längre i första hand till vilka rättsliga befogenheter riksdagen utövar. I stället ställs målen för de samhälleliga åtgärderna i förgrunden.

Man kan föra resonemanget ett steg vidare. I en ny författning kommer inte osannolikt gränserna mellan riksdagens olika beslutsbefogenheter att bli mindre markerade än i nuvarande regeringsform. Bl.a. lär man inte få behov av att skilja ut en kategori av ärenden, där, förutom riksdagens bifall, också regeringens godkännande erfordras för att ett rättsligt verksamt beslut skall komma till stånd. Och redan 1971 hör den för två kamrar gemensamma omröstningen i vissa slags ärenden till historien. Man kan f.ö. iaktta att gränserna mellan den ena och den andra av riksdagens funktioner redan nu i viss mån blivit oskarpa. Det räcker att erinra om att riksdagen ibland fattar »principbeslut» beträffande omfattande reformer utan att ha tillgång till lagtext och att betydande statliga utgifter följer av stadganden i lag, t.ex. barnbidragen. Men i och med att de skilda befogenheterna alltmera griper in i varandra, ökar svårigheterna att bygga en hållfast och meningsfull indelning i utskott på funktionsprincipen.

<sup>1</sup> Se Hans G. Andersson i SOU 1970: 16 s. 10.

*För det andra* inrättas ett utskott, som delvis saknar motsvarighet i det nuvarande systemet, finansutskottet, med uppgift att bl.a. bereda frågor om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för statsregleringen. Nyss sades att riksdagens verksamhet främst är inriktad på att uppnå bestämda samhälleliga mål. Men jämsides härmed anläggs ett samhällsekonomiskt helhetsperspektiv.<sup>2</sup> Häri ingår att de skilda målen måste vägas mot varandra inom ramen för tillgängliga resurser. De reformkrav, som sedan lång tid tillbaka har riktats mot utskottsväsendet i den svenska riksdagen, har framför allt tagit sikte på den bristande samordningen av budgetbehandlingen och frånvaron av ställningstagande från riksdagens sida till budgetens finanspolitiska och samhällsekonomiska konsekvenser. Dessa krav accentueras ytterligare vid en övergång till ett renodlat fackutskottssystem. I ett sådant fördelas budgetbehandlingen på ett stort antal utskott. Ledamöterna i ett utskott kan tänkas bli benägna att gå i bräsch för den gren av samhällsverksamheten, som utskottet sysslar med, utan tillräcklig hänsyn till helheten eller den samhällsekonomiska balansen. Genom finansutskottet hoppas man kunna eliminera dessa risker och tillmötesgå önskemålen om överblick över utgiftsbehandlingen och helhetssyn på budgetpolitiken och den ekonomiska politiken.

En av finansutskottets huvuduppgifter blir att avge utlåtande över finansplanen och de motioner, som väcks i anslutning till den. Avsikten är att utskottet i utlåtandet skall ta ställning till huvudlinjerna i finanspolitiken. Utlåtandet är tänkt att få en allmän och principiell karaktär och inte innehålla bindande ramar vare sig för utgiftsanslagen eller för beskattningen. Däremot skall utskottet kunna göra allmänna uttalanden om den grad av restriktivitet, som bör iaktas vid utgiftsprövningen. Det är meningen att utlåtandet skall ligga till grund för en allmän finansdebatt i riksdagen ungefär en månad efter vårsessionens början. Debatten skall resultera i att riksdagen tar ställning till utskottets uttalanden och eventuella reservationer till dessa. Riksdagens ställningstagande skall sedan tjäna som vägledning för övriga utskott vid deras behandling av statsbudgeten.

Finansutskottet har att följa de övriga utskottens budgetbehandling. Det har emellertid inte tillagts ställningen av »överutskott» i förhållande till dessa. Vissa kanaler för granskning av fackutskottens uttalanden i finansutskottet har öppnats. Men man tror att utskottet, i vilket partierna kan förmodas placera särskilt inflytelserika politiker, i huvudsak kommer att verka genom underhandskontakter med ledamöter i fackutskotten. Det förtjänar noteras att justitieministern i propositionen närmast var benägen att ge finansutskottet en starkare ställning i förhållande till övriga utskott men ville avvakta en tids erfarenheter av det nya systemet.

*För det tredje* kommer i fortsättningen endast de grundläggande bestämmelserna om utskotten att tas upp i riksdagsordningen. Den närmare regleringen skall ske i riksdagsstadgan eller annan författning som riksdagen ensam beslutar. Hittills har ändringar i utskottsorganisationen varit förhållandevis omständliga och tidsödande på grund av att reglerna huvudsakligen funnits i grundlag. Med den nya principen för indelningen i utskott följer emellertid ett behov att utan större omgång kunna anpassa utskottsorganisationen efter samhällsutvecklingen. I riksdagsordningen an-

<sup>2</sup> Andersson, a.st.



ges konstitutionsutskottets och finansutskottets centrala beredningsuppgifter. Dessutom behålls där, såvitt gäller den organisatoriska uppbyggnaden, i huvudsak bara regler om minsta antal utskott och ledamöter i varje utskott och om grunden för ärendefördelningen mellan utskotten. Enligt konstitutionsutskottets mening ligger en av förslagets främsta förtjänster i den tekniska konstruktionen.

Ser vi härefter på den närmare utformningen av organisationen, innebär förslaget att riksdagen skall inrätta minst sexton utskott med lägst femton ledamöter i varje. Fördelningen av ärendena mellan utskotten skall i huvudsak bygga på departementsindelningen. Möjligheten att inrätta »särskilda» utskott behålls, fastän det vilandeförklarade förslaget inte gör någon begreppsmässig skillnad mellan ständiga och särskilda utskott. Också möjligheten att inrätta sammansatta utskott består. Även andra samarbetsformer kommer att stå till förfogande för utskotten. Vidare öppnas en möjlighet för kammaren att vid behandlingen av ett utskottsutlåtande överlämna ärendet till ett annat utskott för fortsatt beredning.

Grundlagberedningen lade inte fram något utarbetat förslag till fördelning av ärenden mellan utskotten men lämnade en skiss till en tänkbar organisation med sexton utskott och femton ledamöter i varje utskott. De tänkta utskotten är följande:

konstitutionsutskottet (grundlag med tillhörande lagar, såsom sekretesslagen, press- och partistöd, andra frågor om riksdagen och vissa av dess verk, bl.a. riksdagens ombudsmän, kommunallag och andra ärenden av allmän betydelse för den kommunala självstyrelsen),

justitieutskottet (domstols-, åklagar- och polisväsendet samt kriminalvården, brottsbalken, rättegångsbalken och tillhörande lagar),

civillagsutskottet (giftermåls-, föräldra-, ärvda- och handelsbalken, större delen av jordabalken, utöknings- och konkursrätt, expropriationsrätt),

utrikesutskottet (utrikesfrågor, däribland utvecklingsbiståndet och utrikesdepartementets huvudtitel i övrigt),

försvarsutskottet (ärenden om det militära försvaret, civilförsvaret, det ekonomiska försvaret och det psykologiska försvaret),

socialförsäkringsutskottet (allmän försäkring, yrkesskadeförsäkring och arbetslöshetsförsäkring),

socialutskottet (socialvården i övrigt, såsom barna- och ungdomsvård, åldringvård, narkotikavård, socialhjälp, arbetarskydd, hälso- och sjukvård m.m.),

universitets- och kulturutskottet (universitet, forskning, kultur, kyrkofrågor m.m.),

skolutskottet (skolväsende, lärarutbildning m.m.),

samfärdselutskottet (kommunikationsfrågor),

miljövårds- och jordbruksutskottet (miljövård, jordbruk, fiske, skogsbruk m.m.),

näringsutskottet (näringspolitik, industri, hantverk, statsägda bolag, konsumentfrågor, bank- och försäkringsväsendet m.m.),

inrikesutskottet (arbetsmarknad, regional utveckling, lokaliseringsstöd, utlänningars ställning m.m.),

civilutskottet (bostadsväsendet, hyresreglering, planering, administrativ indelning, länsförvaltning, kommunfrågor m.m.),

skatteutskottet (statlig och kommunal skatt, tullar, taxering, uppbörd och folkregistrering),

finansutskottet (allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för statens budget, andra budgetfrågor som inte tillhör annat utskott, allmänt budgettekniska frågor, penning-, kredit- och valutapolitiken, riksbanken och riksgäldskontoret, förvaltningsrevision, redovisning, rationalisering, upphandling m.m.).

Förslaget om utskottsväsendet innefattar också vissa ändringar, som inte direkt tar sikte på den organisatoriska uppbyggnaden. Sålunda skall samtliga utskott få initiativrätt inom sitt ämnesområde, dvs. rätt att inom området väcka förslag hos riksdagen, vilka inte har samband med fråga som hänvisats till utskottet. Sådan initiativrätt tillkommer f.n. endast vissa utskott, bl.a. konstitutions- och bevillningsutskotten. Ett fristående förslag skall kunna föras fram till kammaren endast om utskottsmajoriteten ställer sig bakom det. Konstitutionsutskottet uttalade om initiativrätten att ärenden framdeles liksom hittills normalt borde väckas genom proposition eller motion samt att enighet borde eftersträvas då initiativ kommer i fråga.

Det nu gällande förbudet för statsråd att närvara vid utskottsförhandling föreslås bli slopat. Statsråd skall i likhet med andra utomstående kunna få företräde inför utskottet i enlighet med dess beslut.

Om ett utskott önskar ett remissyttrande eller en annan skriftlig upplysning av en statlig myndighet, skall det inte som nu behöva gå vägen via regeringen utan kunna vända sig direkt till myndigheten. Myndigheten skall, om särskilda svårigheter att tillmötesgå begäran någon gång skulle föreligga, kunna underställa regeringen frågan i vad mån begäran skall efterkommas.

På initiativ av grundlagberedningen har riksdagen som vilande antagit också ett par ändringar i fråga om utrikesnämndens sammansättning och arbetsuppgifter. Enligt förslaget skall talmannen bli självskriven ledamot av nämnden, så att ledamotsantalet i denna, vilket i samband med enkammarreformen bestämdes till nio, höjs till tio. I anslutning härtill föreslås att talmanskonferensens befogenheter när det gäller att besluta om att riksdagens krigsdelegation skall överta riksdagens uppgifter överflyttas på utrikesnämnden.

Avsikten är att de grundlagsändringar som gäller omläggningen av utskottsorganisationen skall slutligt antas alldeles i början av 1971 års riksdag, så att den nya organisationen skall kunna tillämpas av enkammarriksdagen redan från dess början.

### 3. *Lagrådsgranskningen m.m.*

Vårriksdagen 1970 har som vilande antagit ett förslag om att upphäva regeringsformens bestämmelser om skyldighet i vissa fall för regeringen att inhämta lagrådets yttrande över lagförslag. Det skall i stället ankomma på regeringen att bestämma vilka lagförslag som lagrådet skall yttra sig över. Förslaget grundar sig på en promemoria, som upprättats inom justitiedepartementet. Under remissbehandlingen förklarade grundlagberedningen, som vid sitt ställningstagande hade tillgång till övriga remissyttranden, att den inte motsatte sig att man tills vidare tillämpar ett system, enligt vilket regeringen får bestämma, om lagrådets yttrande över ett lagförslag skall inhämtas eller inte. De tryckta förarbetena återfinns i prop. 1970: 24 och KU 1970: 20. Under riksdagsbehandlingen yrkade de borgerliga partierna avslag på propositionen.

Det obligatoriska laggranskningsområdet omfattar framför allt den lagstiftning, som i regeringsformen benämns allmän civil- och kriminallag. Bakgrunden till regeringsförslaget är lagstiftningsverksamhetens ansvällning. Lagrådet arbetar numera på två avdelningar och har tidvis varit delat på tre. En utgångspunkt för förslaget har varit, att en bestående utökning av lagrådet till tre eller flera avdelningar inte kan accepteras med hänsyn till återverkningarna på högsta domstolens och regeringsrättens arbete. Som en annan förutsättning har angivits att lagrådsgranskningen inte får åstadkomma stockningar i lagstiftningsapparaten. Full säkerhet för att de båda angivna kraven skall kunna förenas har man ansett sig kunna uppnå endast genom en övergång till ett fakultativt system över hela fältet för lagrådsgranskningen. KU åberopade därjämte till förmån för ett fakultativt system, att det skulle möjliggöra ett urval bland samtliga lagförslag av sådana som bäst lämpar sig för lagrådets granskning. Utskottet ansåg också, att tillämpningen av ett fakultativt system skulle kunna ge erfarenheter av värde för laggranskningsfrågans lösning i en ny författning.

För att möjliggöra en reform av förvaltningsdomstolsväsendet har riksdagen vidare som vilande antagit förslag till vissa ändringar av mindre omfattning i regeringsformen och riksdagsordningen, se KU 1970:32. Enkammarriksdagen får också ta ställning till vilande förslag om ändringar i tryckfrihetsförordningen. Dessa förbigås emellertid här, se KU 1970: 6, 31, 32 och 39.

#### 4. Ersättare för riksdagsledamöterna

Grundlagberedningen lade fram sitt förslag till ersättersystem i tanke att 1970 års riksdag under vårsessionen skulle kunna anta vilande grundlagsändringar i ämnet. Förslaget har emellertid hittills inte lett till proposition. Det är nu föremål för remissbehandling.

Beredningens förslag innebär att ersättare skall finnas dels för riksdagsledamöter i allmänhet vid ledighet, dels för ledamöter som är statsråd, dels för talmannen.

Det viktigaste skälet för ett institut med ersättare för *frånvarande riksdagsledamot* står att finna i önskemålet att bevara riksdagens partimässiga representativitet. Partiernas relativa styrkeförhållanden i riksdagen, som återspeglar väljaropinionen, skall kunna bibehållas även om någon eller några ledamöter är förhindrade att delta i beslutet. Tillgång till ersättare skulle möjliggöra detta. Man kan av olika skäl inte lita till att samma syfte alltid nås med det hittills praktiserade kvittningsförfarandet.

Ett ersättarinstitut kan också vara till gagn för riksdagsskicket. Det kan underlätta för riksdagsledamöterna att få ledigt för viktiga sysslor vid sidan om riksdagsarbetet och därmed underlätta rekryteringen av ledamöter. Det kan också tjäna som ett medel att bredda riksdagens förankring inom skilda intressegrupper och landsdelar.

Ett självklart krav på ett ersättersystem är att ersättaren skall hämtas från samma parti som den i vars ställe han träder. Så långt möjligt bör man också försöka bevara den geografiska representativiteten. Ersättaren skall därför enligt förslaget också hämtas från samma valkrets som den ledamot han ersätter.

Då det i övrigt har gällt att utforma ersättersystemet har beredningen främst tagit de danska och norska systemen till förebilder. I Norge kallas ersättare att tjänstgöra i stortinget vid i princip varje, om än kortvarig ledighet för ordinarie ledamot. I Danmark rycker ersättarna in endast vid mera långvarig frånvaro, vanligen en månad. Det norska systemet har det stora företrädet, att det ger bättre garanti än det danska för att den partimässiga och den geografiska representativiteten består när en ledamot är frånvarande. Kravet på att ersättare skall kallas in även vid mycket kort ledighet kan emellertid vara administrativt betungande. Det kan vidare bereda ersättarna olägenheter att behöva infinna sig vid riksdagen för enstaka dagar.

Grundlagberedningen har därför försökt utforma ett system som är lika enkelt som det danska men samtidigt ger samma garantier för representativiteten som det norska. Förslaget innebär att ersättare obligatoriskt — av talmannen — kallas att tjänstgöra när ledighet i femton dagar eller för längre tid beviljas den ordinarie ledamoten. Även vid kortare ledigheter skall emellertid enligt förslaget finnas möjlighet att kalla ersättare till tjänstgöring. Denna möjlighet kan främst uppfattas som en garanti för en majoritet mot att tillfälligt komma i minoritet. Den blir av betydelse i fall då kvittning är verkningslös. I övrigt kan man räkna med att proportionaliteten partierna emellan i allmänhet upprätthålls med hjälp av kvittning. Möjligheten att vid varje ledighet kalla ersättare bör främja kvittningsöverenskommelser. Denna möjlighet lär därför sällan behöva utnyttjas. Den kan bli aktuell, när ett parti någon gång inför ett viktigt avgörande vägrar medverka till kvittning. I situationer, där man inte kan hjälpa sig med kvittning, innebär tillgången till ersättare bl.a. att kraven på ledamöterna att, kanske med fara för hälsan, inställa sig till omröstning i riksdagen minskar. Den fakultativa regeln har i förslaget utformats så, att ersättare för frånvarande ledamot skall kallas in, om minst tio av riksdagens ledamöter begär det.

Moderata samlingspartiets representant i beredningen reserverade sig till förmån för att ledighet skall ha beviljats ledamot för minst 30 dagar för att ersättare obligatoriskt skall kallas till tjänstgöring.

Tre skäl kan anföras för att införa ersättare för *riksdagsledamöter, som samtidigt är statsråd*. För det första bör statsrådets hårt ansträngda arbetstid reserveras för regeringsarbetet, och de bör befrias från att närvara i riksdagen för att delta i voteringar. För det andra är de redan nu såväl rättsligen som faktiskt förhindrade att i full omfattning utöva ledamotskapet i riksdagen, vilket kan sägas leda till förskjutning i vissa hänseenden i representationen mellan partigrupperna och mellan skilda valkretsar. För det tredje kan jävssynpunkter åberopas till förmån för att statsråden utesluts från att delta i förtroendeomröstningar med personlig syftning.

Grundlagberedningen har funnit de anförda skälen övertygande. Det kan erinras om att i Norge statsråden inte äger utöva ledamotskap i stortinget.

Ersättare skall enligt beredningens förslag obligatoriskt träda i statsråds ställe som riksledamot och äga utöva riksdagsmannasysslan utan särskilda begränsningar. Regeringsledamoten blir m.a.o. obehörig att utöva mandatet. Han bör enligt förslaget inte heller uppbära arvode eller annan ersättning som riksdags-

ledamot. Han kan emellertid väljas till riksdagen och intar sin plats där, så snart han frånträder statsrådsämbetet.

*Talmannens mandat* i riksdagen bör enligt beredningens mening utövas av ersättare. Det viktigaste skälet härtill står att finna i talmannens position som enkammarriksdagens främste företrädare. Det är ett önskemål att hans person i viss mån hålls över partigränserna. Talmannen bör därför befrias från den belastning det kan innebära att vid omröstningar deklarerar politisk ståndpunkt. Men en förutsättning härför är att hans parti och hans valkrets inte decimeras röstmässigt i riksdagen. Detta kan åstadkommas genom att ersättare träder i talmannens ställe som ledamot. Tillräckliga skäl har däremot inte ansetts föreligga att införa en regel om ersättare för vice talman under tid då han uppehåller talmansämbetet.

Införs ersättare enligt vad ovan skisserats, kan det i viss mån tala för en sänkning av antalet ledamöter i riksdagen. Dels får kammaren ett faktiskt tillskott på ungefär femton ledamöter genom statsrådets ersättare. Dels kan ersättarna sägas fylla uppgiften att förmedla kontakter och impulser med väljaropinionen på ungefär samma sätt som de ordinarie ledamöterna. Värdet av ett ersättersystem sådant som det föreslagna med tjänstgöring för ersättarna i regel endast vid mera långvarig ledighet är emellertid från denna senare synpunkt svårbedömt. Man har enligt beredningens mening anledning att avvakta erfarenheterna av arbetsförhållandena i den nya enkammarriksdagen, innan man tar upp ledamotsantalet till omprövning. Också på denna punkt har moderata samlingspartiets företrädare, Allan Hernelius, anmält avvikande mening och förordat att antalet ledamöter sätts till 300 i samband med att ersättarinstitutionen införs.

Tanken är att ersättare skall väljas redan vid riksdagsvalet och genom samma valhandling som ledamöterna. Ersättarna skall utses efter i princip samma regler som för närvarande gäller för val av efterträdare till riksdagsledamöter. Avgår riksdagsledamot, skall den ersättare, som står närmast i tur, efterträda den avgångne.

##### 5. Riksdagens mandatperiod och arbetsår, tid för val, m.m.

SOU 1970: 27 »Allmänna val på våren» med underrubriken »om tid för val, mandatperioder, sessionstider, budgetår» är en diskussionspromemoria, som söker ge en i möjlig mån fullständig uppfattning om de olika skäl och motskäl som hittills kommit fram i ämnet men som också innehåller vissa preliminära bedömningar från grundlagberedningens sida. Beredningen har anhållit om synpunkter på promemorian från bl.a. de politiska partierna och kommunförbunden.

Frågorna om riksdagens mandatperiod och arbetsår, tiden för riksdagsval och det statliga budgetårets förläggning har ett så nära samband med varandra att de kräver en »paketlösning». Beredningen har till en början angett vissa önskemål, som bör ställas på en sådan lösning. Dessa kan kort sammanfattas så: 1) Valen bör hållas antingen under senare delen av maj eller under tiden 15.9—31.10. 2) Valgenomslaget bör vara snabbt, dvs. den nyvalda riksdagens mandatperiod bör börja högst några veckor efter valet. Detta krav har framstått som hart när oeftergivligt. 3) Budgetåret bör läggas om till kalenderår. Önskemålet är i hög grad preliminärt. 4) Statsverkspropositionen bör läggas fram vid det årliga riks-

mötets början. 5) För att möjliggöra för en ny regering att påverka nästa budgetförslag bör tiden mellan valet och statsverkspropositionens framläggande inte vara för kort. 6) Tiden mellan statsverkspropositionens framläggande och budgetårets början bör inte vara alltför lång.

Beredningen har härefter undersökt i vad mån olika modeller uppfyller de uppställda önskemålen. Kravet på snabbt valgenomslag påkallar en annan ordning än den vi nu har. I korthet skisseras fyra olika modeller, som alla bygger på höstval. Mot dessa ställs en (mera genomarbetad) vårvalsmodell. Denna har syntts uppfylla önskemålen bättre än höstvalsmodellerna.

Vårvalsmodellen innebär i huvudsak följande. Valet hålls i princip under senare delen av maj. Riksdagens valperiod börjar 10.6, dess arbetsår normalt dock först 1.9. Statsverkspropositionen läggs fram i början av september. Budgetåret läggs om till kalenderår. Riksdagens arbete under hösten koncentreras till budgetbehandlingen. Att den tid som står till riksdagens förfogande för budgetarbetet förkortas i jämförelse med nuläget motverkas bl.a. av att flertalet utskott i den nya fackutskottsorganisationen deltar i budgetberedningen. Det årliga riksmötet pågår till inemot 15.4. Arbetsåret blir inte sessionsindelad.

I promemorian diskuteras konsekvenserna i skilda avseenden av vårvalsmodellen. Bibehålls den gemensamma valdagen, vilket förutsätts i promemorian, medför vårval för riksdagen vårval också för kommunerna. Detta befinns snarast vara till fördel. Bl.a. skulle ett snabbare valgenomslag även för kommunernas del kunna bli följden. — Promemorian belyser också tänkbara verkningar på valdeltagandet av en flyttning av valen.

Som framgått är förläggningen av det statliga budgetåret en av komponenterna i det problemkomplex, som diskussionspromemorian behandlar. Det är emellertid inte bara grundlagberedningen som har att ta ställning till denna delfråga. Sommaren 1969 tillsattes en utredning rörande det statliga budgetsyste-  
met. En av budgetutredningens uppgifter är att i samråd med grundlagberedningen pröva frågan om budgetåret bör läggas om till kalenderår. Skulle det slutligen visa sig att det inte kan betecknas som ett önskemål att budgetåret bringas att sammanfalla med kalenderåret blir hela avvägningssituationen för grundlagberedningen i viss mån annorlunda.

#### 6. *Studier över riksdagsgrupperna och över regeringsbildningen*

I SOU 1970:16 presenteras två studier, som utförts på uppdrag av grundlagberedningen. Den ena bär titeln »Specialisering och samordning inom de politiska partiernas riksdagsgrupper» och har författats av fil. lic. Hans G. Andersson, Stockholm. Syftet med undersökningen har ytterst varit att ge underlag för en bedömning av riksdagens utskottsorganisation ur specialiserings- och samordnings-synpunkt. Den andra studien är utförd av fil. mag. Henrik Hermerén, Lund, och betitlad »Regeringsbildningen i vissa västeuropeiska länder». Undersökningen avser de nordiska länderna (utom Island), Belgien, Nederländerna och Förbundsrepubliken Tyskland. Arbetet har inriktats på att kartlägga de faktiska formerna för samråd och konsultationer och på att klarlägga principerna för valet av regeringsbildare och regeringsbildande parti.

*Bo Broomé*

## Valen till riksdag, landsting och primärkommuner den 20 september 1970

Den som vill använda Michigangruppens klassificering av val i »maintaining elections», »deviating elections» och »realignment elections» ställs inför svårigheten att man ofta inte förrän i efterhand kan avgöra om ett val hör till den ena eller andra kategorin. Kommunalvalen 1966 visade på stora förändringar i partisympartiernas fördelning i jämförelse med de tidigare valen under 1960-talet och man kunde ställa frågan om detta var inledningen till ett nytt skede i svensk politik. Sveret gavs två år senare, då de borgerliga förlorade de vinster som gjorts 1966 och socialdemokraterna för första gången sedan 1940 fick egen majoritet i riksdagen. Valet 1966 kunde nu klassificeras som ett avvikande val, men hade istället ett nytt politiskt läge inträtt med en stabil majoritet för det socialdemokratiska partiet? Hade den förändring av väljarkåren som skett genom den sänkta rösträttsåldern och de övergångar som skett från det borgerliga lägret till socialdemokraterna lett till att valet skulle bli en vattendelare i svensk politik, »a realignment election»?

Om man istället för att se till enskilda partier ser till block och då ställer socialdemokrater och kommunister på ena sidan och högerpartiet, centerpartiet, folkpartiet och — för enkelhetens skull — KDS på den andra sidan förefaller inte 1968 års riksdagsval så exceptionellt som man ibland har velat göra gällande. Blockfördelningen av rösterna under 1960-talet framgår av följande tabell:

	»Borgerliga»	»Socialister»
1960	47,6	52,3
1962	45,7	54,3
1964	47,5	52,5
1966	51,3	48,6
1968	46,9	53,1

Valresultatet 1968 motsvarade således ganska väl utfallen 1960 och 1964, var något sämre för »det socialistiska blocket» än 1962 men utgjorde naturligtvis en mycket stor framgång i jämförelse med 1966; valet förefaller således i mycket ha varit ett normalt val sett i tvåblockstermer om man inte tar hänsyn till valdeltagandet. Gör man det får man en något annorlunda bild som framgår av följande sammanställning där hela valmanskåren fördelats på tre grupper:

	»Icke-röstande»	»Borgerliga»	»Socialister»
1960	14,1	40,9	44,9
1962	19,0	36,9	44,0
1964	16,1	39,9	44,0
1966	17,2	42,5	40,2
1968	10,7	41,9	47,4

Med denna indelning gjorde det borgerliga blocket 1968 ett val som i stort sett var jämförbart med 1966 medan socialdemokrater och kommunister ökade sin andel av väljarkåren mycket kraftigt och — mycket grovt förenklat — kan »det socialistiska blocket» sägas ha tagit hela ökningen i valdeltagandet till sig. Ytterligare en orsak till att valet 1968 var en stor framgång för det socialdemokratiska partiet var naturligtvis att detta parti fick en så stor andel av de röster som avgetts på »det socialistiska blocket» 94,3 % mot 86,7 % 1966.

Länge föreföll det som om den socialdemokratiska majoriteten i riksdagen och inom väljarkåren skulle bli bestående, att man genom 1968 års val hade uppnått ett nytt läge inom svensk politik. De opinionsundersökningar som gjordes tydde på att så var fallet. Sifo:s valbarometer visade ända fram till juni 1970 på att över hälften av väljarna »i dag» ansåg socialdemokraterna vara det bästa partiet, och TV2:s valbarometer hade under våren uppgifter som låg mycket nära femtioprocentstrecket för socialdemokraterna. Samtidigt visade undersökningarna på en fortsatt nedåtgående tendens för moderata samlingspartiet, även om kurvan stabiliserades något under våren och sommaren 1970. Folkpartiets kurva vände uppåt under vårmånaderna 1970 och centerpartiet låg i opinionsundersökningarna konstant över de 16 % man erhållit i valet 1968, men utvecklingen var ojämn och man kunde under våren 1970 iaktta en viss nedgång. Vänsterpartiet kommunisterna hade ända sedan valet 1968 ett gott stycke kvar till de 4 % av de avgivna rösterna som krävs för att passera den nya mandatspärren. På samma låga nivå befann sig också kristen demokratisk samling och framstegspartiet, som under våren planerade att gå fram med egna kandidater i valet.

Allt tydde alltså på att det socialdemokratiska regeringsinnehavet var ganska säkert och att man kunde räkna med en egen majoritet i riksdagen; vänsterpartiet kommunisterna var långt svagare än som krävdes för att passera riksspärren och socialdemokraterna var klart starkare än den samlade borgerliga oppositionen. Oppositionsledaren Gunnar Hedlund hävdade visserligen, att det fanns sextio procenters chans att valet skulle medföra ett regeringskifte, men vad denna sifferuppskattning innebar klargjordes aldrig, och hans uttalande mer eller mindre dementerades av ledaren för det näst största oppositionspartiet.

Valkampanjen kom också att hög gad koncentreras kring centerledaren och hans olika utspel medan däremot regeringsfrågan inte var särskilt framträdande fastän det från socialdemokratiskt håll fanns en uppenbar önskan att föra in den i debatten. Gunnar Hedlunds centrala roll i valrörelsen framgår också av de höga tittarsiffrorna vid hans framträdanden i TV:s partiledarutfrågningar, där han i båda kanalerna »drog en större publik» än någon av de övriga partiledarna.

Den sista opinionsundersökningen före valet, en Siforapport som redovisades i Dagens Nyheter den 18/9, visade på en opinionssvängning och att regeringsfrågan inte var så klar som man förutsatt. Undersökningen hade också karaktären av en ren prognos: Tänker ni rösta och vilket parti tänker ni i så fall rösta på? Resultatet av frågorna blev att ungefär 86 % tänkte rösta och partisympatierna fördelade sig enligt följande:



Moderata samlingspartiet	11,5 %
Centerpartiet	18,9 %
Folkpartiet	17,0 %
Kristen demokratisk samling	2,6 %
Socialdemokraterna	45,5 %
Vänsterpartiet kommunisterna	3,7 %
Kommunistiska förbundet marxist-leninisterna	0,8 %

De tre borgerliga partierna var alltså tillsammans betydligt starkare än socialdemokraterna, och vpk var inte längre så chanslöst till en stor riksdagsrepresentation som man tidigare räknat med. Regeringsfrågan stod därför två dagar före valet helt vidöppen och skulle i stort sett bli avhängig av om vpk kom över fyra procentsspärren. Visserligen hade man redan tidigare kunnat notera en måttlig socialdemokratisk tillbakagång, men att läget var så labilt hade man inte räknat med. Detta läge stod klart vid en tidpunkt då det inte längre gavs möjligheter till nya utspel från någotdera hållet.

De preliminära sammanräkningarna gav inga bestämda besked om mandatfallet på grund av att poströstantalet nära tredubblats i jämförelse med valet 1968, men det stod klart att vpk skulle passera spärren och att socialdemokraterna skulle förbli i regeringsställning fast utan egen riksdagsmajoritet efter årsskiftet.

Den slutliga procentuella fördelningen av de avgivna rösterna framgår av följande sammanställning där också 1968 års valresultat tagits med. I jämförelsesiffrorna för 1968 har rösterna på mittenpartierna och samling 68 fördelats på de olika partierna efter första namnet på den valsedel som avgivits. Rösterna på Bertil Rubin som i detta val kandiderade för mbs har förts till centerpartiet, det parti som han ursprungligen representerade.

	M	C	F	S	VPK	KDS	KFML	Tot.
1968	13,9	16,5	15,0	50,1	3,0	1,5	—	100,0
1970	11,5	19,9	16,2	45,4	4,8	1,8	0,4	100,0
Ändring	-2,4	+3,4	+1,2	-4,7	+1,8	+0,3	+0,4	

Valet blev alltså en tillbakagång för moderata samlingspartiet; högerpartiet fick inte någon gång en så liten andel av de avgivna rösterna. Den tidigare bottennoteringen uppnåddes 1948 och 1950 då man hade 12,3 % av rösterna och den andel man nu fick är endast lite mera än hälften av vad man uppnådde vid rekordvalet på hösten 1958. Förlusten 2,4 % motsvarar ungefär 17 % eller en dryg sjättedel av den röstandel man hade vid föregående val. För centerpartiet innebar valet en ny framgång och ställningen som största oppositionsparti förstärktes ytterligare. Vinsten på 3,4 % motsvarar en ökning av 1968 års väljarunderlag med 20 % eller en femtedel. Folkpartiet gjorde en mindre framryckning men med undantag för de två stora valbakslagen på hösten 1958 och 1968 är detta det sämsta val partiet

gjort under efterkrigstiden och ökningen med 1,2 % innebär att man har ökat det svaga väljarunderlaget från 1968 med mindre än en tiondel.

Den socialdemokratiska tillbakagången innebär att man förlorat ungefär en tiondel av sitt väljarunderlag; väljarandelen 45,5 % är ett i jämförelse med tidigare val mycket svagt resultat. Under efterkrigstiden har man vid riksdagsval endast 1956 nått en lägre siffra och siffran är också högre än vid det rekordsvaga valet 1966. Framgången för vänsterpartiet kommunisterna innebar att man i förhållande till närmast föregående val ökade sitt väljarunderlag med ungefär 60 %, men framgången för partiet innebär inte på lång väg att man lyckats nå upp till de valresultat man hade före bakslaget 1968. För kristen demokratisk samling innebar valet att man nådde samma procentsiffra som 1964, då partiet för första gången gick till val; den gången ställde man dock endast upp i 16 valkretsar medan man nu gick fram i hela landet. Valresultatet är alltså ganska svagt även om det innebär en viss framgång i förhållande till 1968.

Vill man se valet i blocktermer och för samman KFML med socialdemokraterna och vänsterpartiet kommunisterna, vilket möjligen samtliga tre partier reagerar emot, har de borgerliga ökat sin andel med 2,5 % medan »det socialistiska blocket» förlorat samma andel, så att man tillsammans får 50,6 % av de röstande, vilket är mera än 1966 men för övrigt lägre än vid något val under 1960-talet. Ser man till andelen av valmanskåren omfattar de icke-röstande 11,8 %, de borgerliga har 43,5 % medan »det socialistiska blocket» har 44,6 % eller exakt den andel man hade under det tidiga 1960-talet. De borgerliga har däremot ökat sin andel av valmanskåren i förhållande till 1968 men även i förhållande till det ur deras synpunkt goda valet 1966. Avvikelserna är dock små och sett i ett lite längre perspektiv förefaller valet i september 1970 ha varit ett ganska normalt val efter svenska förhållanden medan däremot både kommunalvalet 1966 och riksdagsvalet 1968 varit i viss mån »deviating elections».

Valdeltagandet sjönk något; från 89,3 1968 till 88,2 1970, men även detta är ett valdeltagande som ligger långt över det man tidigare haft och som ganska länge varierat mellan 78 % och 85 %. Denna höjning av valdeltagandet tycks vara genomgående i de nordiska länderna under det sena 1960-talet. Minskningen sedan 1968 är helt genomgående och drabbar alla valkretsar. Minst har sänkningen varit i Västsverige — med undantag för Göteborgs stad — och de tre småländska valkretsarna, medan sänkningen varit störst i de mellansvenska valkretsarna. Överensstämmelsen i den rangordning som kan göras mellan valkretsarna de två åren är ganska god och rangkorrelationen ( $r_{rang}$ ) är så hög som 0,916. De största rangförändringarna sker för Gotlands län som faller från 11:e till 21:a plats medan Älvsborgs läns norra valkrets avancerar från 21:a till 12:e plats. Det kan i sammanhanget anmärkas att Stockholms stads och Göteborgs stads valkretsar, som hörde till dem som tidigt hade en mycket hög mobilisering nu tillsammans med Norrbottens län har det allra lägsta valdeltagandet. Detta storstadsfenomen tycks nu också börja göra sig gällande i Fyrstads-kretsen, som länge låg högst eller näst högst ifråga om valdeltagande tillsammans med Älvsborgs läns södra valkrets men som nu för varje val sjunker något i rangordningen.

Rangkorrelationerna mellan de olika partiernas styrka i de 28 valkretsarna för 1968 och 1970 visar på en hög överensstämmelse som framgår av följande:

Moderata samlingspartiet	0,974
Centerpartiet	0,988
Folkpartiet	0,914
Socialdemokraterna	0,965
Vänsterpartiet kommunisterna	0,986
Kristen demokratisk samling	0,941
»Socialister»	0,987

Dessa höga korrelationskoefficienter tyder på att valvinden har blåst ganska jämnstarkt över hela landet och att partiernas vinster och förluster står i ungefärlig proportion till deras tidigare styrka i de olika valkretsarna. Förändringarna sammanfattas i följande tabell.

Förändringar i partiernas andel av de röstande 1968—1970

	M	C	F	S	VPK	KDS	KFMLÖ	
Stockholms stad	-2,9	+3,5	+1,1	-5,2	+2,5	±0,0	+1,1	-0,1
Stockholms län	-2,5	+4,6	+0,3	-5,0	+1,9	+0,1	+0,7	—
Uppsala län	-1,8	+4,0	-0,5	-4,1	+1,7	+0,1	+0,7	—
Södermanlands län	-0,9	+3,0	-0,4	-3,7	+1,5	+0,3	+0,2	—
Östergötlands län	-2,1	+4,3	+0,1	-4,3	+1,4	+0,2	+0,3	—
Jönköpings län	-4,3	+3,9	+2,1	-4,1	+1,4	+0,8	+0,1	—
Kronobergs län	-3,7	+2,9	+2,3	-3,8	+1,6	+0,7	+0,1	—
Kalmar län	-2,9	+2,9	+1,0	-3,8	+1,4	+1,0	+0,1	+0,1
Gotlands län	-1,9	-0,9	+2,9	-1,8	+1,0	+0,4	+0,3	+0,1
Blekinge län	-6,2	+4,0	+4,2	-4,5	+2,0	+0,2	+0,1	—
Kristianstads län	-3,9	+3,8	+1,5	-3,4	+1,0	+0,1	+0,1	—
Fyrstadskretsen	-3,4	+2,4	+4,7	-5,6	+1,4	+0,1	+0,3	-0,1
Malmöhus län	-2,5	+3,9	+1,5	-3,7	+0,5	+0,2	+0,1	—
Hallands län	-2,3	+3,3	+0,9	-3,3	+1,1	+0,3	+0,2	-0,1
Göteborgs stad	-1,5	+4,7	+1,1	-8,5	+2,9	+0,3	+1,1	—
Göteborgs och								
Bohus län	-2,6	+3,9	+2,5	-6,0	+1,8	+0,2	+0,2	—
Älvsborgs läns norra	-2,1	+4,2	+0,4	-4,5	+1,4	+0,3	+0,1	—
Älvsborgs läns södra	-3,5	+4,1	+1,6	-4,0	+1,1	+0,3	+0,3	—
Skaraborgs län	-3,3	+3,9	+0,7	-3,8	+1,5	+0,7	+0,2	—
Värmlands län	-2,1	+2,8	+1,6	-4,2	+1,5	+0,2	+0,3	—
Örebro län	-0,8	+4,7	+0,5	-7,0	+1,4	+0,7	+0,4	—
Västmanlands län	-1,1	+2,6	+1,1	-5,0	+1,9	+0,1	+0,4	—
Kopparbergs län	-1,0	+2,7	+0,5	-4,5	+1,9	+0,2	+0,2	—
Gävleborgs län	-0,8	+1,1	+1,2	-5,0	+2,6	+0,3	+0,4	—
Västernorrlands län	-1,8	+3,0	+0,9	-4,6	+2,0	+0,1	+0,2	—
Jämtlands län	-2,2	+3,8	+0,5	-4,0	+1,4	+0,2	+0,5	—
Västerbottens län	-1,7	+1,6	+1,5	-3,2	+1,4	+0,5	+0,5	—
Norrbottens län	-1,4	+3,4	+0,3	-6,1	+2,9	+0,3	+0,6	—

Moderata samlingspartiet har fortfarande sina starkaste valkretsar i Älvsborgs läns södra valkrets, Stockholms län och stad och i Fyrstadskretsen, medan man fortfarande är svagast i Gävleborgs län, Västernorrlands län och i Kopparbergs län. De största förlusterna — såväl i förlorad röstandel som i förhållande till tidigare röstandel — gjorde man i Blekinge län och Jönköpings län, dvs. valkretsar där man gjorde ett förhållandevis gott val 1968. Visserligen var förlusterna genomgående men minst förluster gjorde man i de valkretsar där man är svag, t.ex. Södermanland, Örebro län och Gävleborgs län, där förlusterna inskränkte sig till mindre än en procent eller omkring en tiondel av 1968 års väljarunderlag. Ser man till geografiska områden kan man konstatera, att förlusterna var relativt måttliga i Mälaronrådet och i Västsverige och att de var särskilt framträdande i ett område från Kristianstads län till Östergötland. I valkretsarna runt Mälaren inskränkte sig förlusterna till ungefär en åttiondel av det tidigare väljarunderlaget medan man i det sydöstliga området i genomsnitt förlorade en fjärdedel.

Centerpartiet har mycket god överensstämmelse mellan rangordningarna för valkretsarna 1968 och 1970. De starka fästena är fortfarande Gotland, Halland, Kronoberg och Skaraborg och de svaga valkretsarna fortfarande Stockholms stad och län, Fyrstadskretsen och Göteborgs stad. Fortfarande har man en i jämförelse med andra partier stor spridning mellan valkretsarna, även om denna minskade kraftigt i och med årets val. Framgångarna som partiet fick gäller i hela landet med ett undantag. Det är på Gotland där man har minskat sin andel av valmanskåren, men där torde den politiska situationen man tidigare haft under tre val tillbaka med mittensamverkan mellan centerpartiet och folkpartiet spela in. De största vinsterna har man gjort i storstadsvalkretsarna, i Göteborgs stad fördubblade man sin andel av rösterna. Framgångarna visar för övrigt inget samband med tidigare partistyrka utan är ungefär desamma i såväl starka som svaga valkretsar, och ökningen i förhållande till tidigare partistyrka blir därför störst i de valkretsar där man varit svagast. Vissa regionala skillnader kan iakttas, så att den mest utpräglade glesbygden — Värmlands län, Kopparbergs län och hela Norrland — är det område där man haft minst framgångar, man har där ökat sitt väljarunderlag med ungefär en sjundedel i förhållande till partistyrkan 1968.

Folkpartiet visar en splittrad tendens och är det parti, som har sämst överensstämmelse mellan rangordningarna för 1968 och 1970. Bäst står man nu liksom då i Göteborgs stad och län och i Stockholms stad och län och svagast är man fortfarande i Norrbotten, i Västernorrland och i Kalmar län. Det sämsta resultatet visar man i storstadsområdet i mellersta Sverige från Östergötland över Södermanland, Närke, och Västmanland till Uppland. I Uppsala län liksom i Södermanlands län gick man tillbaka i förhållande till 1968 och i övriga valkretsarna inklusive Stockholm var ökningen mycket måttlig, särskilt om man ser den i förhållande till tidigare partistyrka. En stor framgång vann man i Fyrstadskretsen, ett förhållande som dock delvis kan förklaras med att Bertil Rubins väljare 1968 har förts till ett annat parti vid jämförelserna, men även Wahlgrenpressens neutralitet i förhållande till de borgerliga partierna torde ha bidragit. Ett gott val gjorde också folkpartiet i sydöstra Sverige — det område där moderaterna förlorade särskilt mycket — och dessa framgångar var mest markerade i Jönköpings län och i Blekinge län, där man kunde kompensera sig för de extrastora förlusterna 1968.

Socialdemokraterna står fortfarande starkast i Västmanlands län, medan de tidigare näst starkaste valkretsarna, Örebro län och Norrbotten, föll tillbaka något i rangordningen så att de närmast följande valkretsarna nu är Södermanlands län, Västernorrlands län och Gävleborgs län. Svagast är man nu i Göteborgs stad och län och liksom tidigare i Halland och Skaraborg. De förluster socialdemokraterna fick vidkännas var särskilt markerade i Skåne och i västra Sverige. I Norrland, Värmland och Dalarna var däremot förlusterna ganska måttliga och låg både i förlorad väljarandel och i proportion till tidigare väljarandel under riksgenomsnittet som som var en knapp tiondel av den tidigare väljarandelen. I Göteborgs stad har man däremot mist nära en femtedel och stora förluster — mera än en tiondel — gjorde man också i Stockholms stad och län liksom i Örebro län. Allra bäst lyckades man på Gotland. I detta sammanhang kan man också påpeka att det inte förefaller att finnas något samband mellan minskat valdeltagande och minskning i socialdemokraternas väljarandel. Valdeltagandet minskade mest på Gotland där man från socialdemokratiskt håll gjorde det bästa valet i landet. Valdeltagandet sjönk också förhållandevis mycket i Uppsala län och i Södermanlands län, vilka båda var valkretsar där den socialdemokratiska förlusten var ganska liten. Detsamma kan sägas om valkretsar som Blekinge län och Gävleborgs län och de enda valkretsar där en minskning av valdeltagandet med över 1 % sammanfaller med en socialdemokratisk förlust över genomsnittet är Kristianstads län och Göteborgs stad. Å andra sidan kan man peka på att valkretsar där minskningen av valdeltagandet var mycket liten som i Örebro län, Göteborgs och Bohus län och de båda Älvsborgsvalkretsarna också var valkretsar där socialdemokraterna förlorade i särskilt hög grad.

Vänsterpartiet kommunisternas ökning innebar inga nämnvärda förändringar i den ordningföljd som kan göras efter partiets styrka i de 28 valkretsarna. Ökningen var ganska likformig, så att där man tidigare var stark som i Norrbotten, Göteborgs stad, Gävleborgs län, Stockholms stad och Västernorrlands län har man ökat väljarandelen med 2 % eller mera, medan man i de valkretsar där man traditionellt sett varit svag, dvs. framförallt i Skånevalkretsarna, Halland och Skaraborgs län, har man en ökning som ligger under 1,5 %. På Gotland där vänsterpartiet kommunisterna under de senaste valen inte har gått fram med någon kandidatlista, fick man nu 1 % av rösterna och detta liksom den ringa ökningen i en lång rad valkretsar där partiet tidigare varit mycket långt från det röstetal som krävts för riksdagsrepresentation tyder inte på att en taktisk röstning på något annat parti — socialdemokraterna — tidigare skulle ha varit särskilt framträdande. Vpk:s ökning är inte större i dessa valkretsar fastän väljarna nu vet, att deras röster räknas för hela riket och att utjämningsmandaten gör det meningsfullt att rösta också på ett parti som lokalt sett är helt chanslöst att uppnå några mandat.

Kristen demokratisk samling ökade i hela landet med 0,3 % och det är ett resultat som flertalet valkretsar inte avviker särskilt mycket från. Sämst gick det i storstadsområdena och bäst i Smålandsvalkretsarna, Kristianstads län, Skaraborgs län och i Örebro län; i dessa valkretsar ökade KDS:s väljarandel med 0,7 % eller mera.

Det nya partiet, Kommunistiska förbundet marxist-leninisterna, som i hela landet lyckades få 0,4 % av rösterna, har i de olika valkretsarna en andel som vari-

erar mellan 0,1 % och 1,1 % av rösterna. Det senare talet uppnåddes i Stockholms stads och Göteborgs stads valkretsar, det förra i sju valkretsar, samtliga i Götaland. Partiets röststyrka förefaller inte att samvariera med vpk:s i någon högre grad, utan KFML har t.ex. lyckats bra i valkretsar som Uppsala län och Västerbottens län där vpk har en relativt svag ställning. Å andra sidan har KFML lyckats dåligt i valkretsar som Kopparbergs län och Västernorrlands län, där Hermanssons parti har en relativt stark ställning. De lokala partigrupper som uppträdde i valrörelsen hade mycket ringa framgång; borgmästare Hellrots kampanj i Kalmar län gav endast 0,1 % av rösterna i denna valkrets i utbyte och den socialdemokratiska utbrytarfalangen i Varberg fick 0,4 % av rösterna i Hallands län.

Om man räknar med ett »socialistiskt block» bestående av socialdemokraterna, vänsterpartiet kommunisterna och KFML, visar detta »block» en tillbakagång i jämförelse med den röstandel socialdemokraterna och vpk tillsammans fick 1968. De vinster KFML och vpk gjort kan alltså inte kompensera socialdemokraternas förluster. Rangkorrelationen mellan »blockets» röstandel i de olika valkretsarna 1968 och 1970 är mycket hög (0,987) och det är endast Göteborgs stad som visar någon rangskillnad som är värd att nämna; denna valkrets har sjunkit från 14:e till 18:e plats bland de 28 valkretsarna. Räknat som block har de socialistiska partierna förlorat en tjugondedel av sitt väljarunderlag. Mest markerade är förlusterna i Göteborgs stad, i Göteborgs och Bohus län och i Örebro län. I hela det sammanhängande området Skåne, Halland, Jönköpings län och Västergötland är också förlusterna större än riksgenomsnittet. I hela Norrland och i Svealand utom Örebro län visar man däremot mindre förlorad andel av den tidigare valmanskåren än för riket i sin helhet, och särskilt markerat är detta i norrlandslänen och i Stockholms stad. Det bästa valet ur de samlade vänstergruppernas synpunkt gjorde man dock på Gotland, där den sammanlagda förlusten var ungefär 1 % av den tidigare valmanskåren.

Gör man en jämförelse med 1964 som det senaste normala valet och undersöker hur stora förändringar som har skett i andelen av valmanskåren för »det socialistiska blocket» och alltså tar hänsyn till det ökade valdeltagandet finner man som tidigare påpekats, att socialdemokraterna och vänsterpartiet kommunisterna då utgjorde nästan exakt lika stor andel av valmanskåren som de nu tillsammans med KFML utgör, 44,6 %. En viss variation uppträder dock mellan olika delar av landet. I en rad valkretsar i södra och västra Sverige utgör de »socialistiska partierna» en mindre andel av de röstberättigade nu än vad fallet var 1964, och där har man alltså förenklat uttryckt inte kunnat tillgodogöra sig någon del av det ökande valdeltagandet utan istället förlorat röster till det borgerliga blocket. Detta gäller Fyrstadskretsen, Malmöhus län, Göteborgs stad, Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs läns södra valkrets samt Jönköpings län, alltså i stort sett de valkretsar där Carl-Gunnar Janson i sin undersökning beträffande åren 1944—1960 fann att socialdemokrater och kommunister förlorade terräng. Inte i någon valkrets kan det socialistiska blocket sägas ha tagit hela ökningen av valdeltagandet till sig, men man har tagit en relativt stor andel i bl.a. Blekinge, Stockholms stad och Västerbotten.

Poströsternas antal ökade kraftigt i valet 1970 och utgjorde totalt 14,1 % av

de avgivna rösterna, medan de 1968 utgjorde endast 5,9 %. Denna ökning gjorde osäkerheten inför den slutliga sammanräkningen stor, då man inte visste hur post-rösttillskottet skulle fördela sig på de olika partierna, men det visade sig sedan, att fördelningen av poströsterna stod i ungefär samma proportion som tidigare till de i vallokal avgivna rösterna. Moderata samlingspartiet tog alltså ungefär dubbelt så stor andel av poströsterna som av de i vallokal avgivna rösterna, medan andelen av poströsterna för socialdemokraterna liksom tidigare var att den andel man fick av poströsterna motsvarade ungefär tre fjärdedelar av den andel man fick av vallokalsrösterna. Poströsterna utgjorde en fjärdedel av samtliga röster moderata samlingspartiet fick, en tiondel av centerpartiets, socialdemokraternas och vänsterpartiet kommunisternas röster, en sjättedel av de röster som, tillföll KDS och en femtedel av de på folkpartiet avgivna rösterna. Av KFML:s röster utgjorde poströsterna 23 % eller nästan lika stor andel som av moderata samlingspartiets röster, och denna siffra sprang i flera valkretsar upp till mellan en tredjedel och hälften av de röster partiet fick.

Den slutliga sammanräkningen innebar, att moderata samlingspartiet fick 36 valkretsmandat och 5 utjämningsmandat och att samtliga kretsar utom Gotland, Blekinge och Jämtland fick minst en moderat riksdagsman. Centerpartiet fick 67 valkretsmandat och 4 utjämningsmandat, och partiet är liksom socialdemokraterna representerat i samtliga valkretsar. Folkpartiet saknar bland sina 51 för enskilda valkretsar invalda och 7 på utjämningsmandat invalda riksdagsmän representanter för Gotland och Jämtland. Socialdemokraterna fick 149 valkretsmandat och 14 utjämningsmandat. Av vänsterpartiet kommunisternas 17 riksdagsmän sitter 10 på utjämningsmandat medan 7 blev direkt invalda och dessa representerar 11 olika valkretsar. Av de nuvarande 384 riksdagsmännen återvaldes 267, 117 återkommer alltså inte till riksdagen, åtminstone inte under den närmaste treårsperioden. 83 riksdagsmän nyvaldes. Kvinnoinslaget blir mindre (13 %) i den nya enkammarriksdagen än det är i den folkvalda kammaren för närvarande (15 %). De 45 kvinnorna fördelar sig så att 27 (17 % av partiets riksdagsledamöter) representerar socialdemokraterna, 7 (10%) representerar centerpartiet, 4 (7 %) representerar folkpartiet, 4 (10 %) moderata samlingspartiet och 3 (18 %) vänsterpartiet kommunisterna. Om riksdagen genom valet genomgått någon förnyring är omöjligt att avgöra med de uppgifter som nu står till buds.

Landstingsvalets röstfördelning visar inga större avvikelser från den vid riksdagsvalet. Mest markerat ifråga om skillnader är att socialdemokraterna fick en något större andel av rösterna (0,5 %) vid valet av landstingsmän medan vänsterpartiet kommunisterna fick sin andel minskad med ungefär lika mycket; denna röstöverföring från vpk till socialdemokraterna är tydligast i södra Sverige där vänsterpartiet kommunisternas mandatchanser inte är särskilt stora vid landstingsvalen. Beträffande de borgerliga partierna kan man inte finna någon liknande klar tendens utan de små skillnaderna i procentandel mellan riksdags- och landstingsval går i olika riktningar i olika valkretsar.

Mandatfördelningen i landstingen framgår av följande tabell:

	M	C	F	S	VPK	Ö
Stockholms storlandsting	25	18	33	68	5	0
Uppsala län	5	11	7	23	1	0
Södermanlands län	4	12	10	34	0	0
Östergötlands län	10	19	11	45	2	0
Jönköpings län	9	19	12	32	0	0
Kronobergs län	5	13	5	16	0	0
Kalmar län	8	15	6	29	0	0
Blekinge län	3	8	6	19	0	0
Kristianstads län	8	17	9	29	0	0
Malmöhus län	14	22	15	51	0	0
Hallands län	5	18	5	18	0	1
Göteborgs och Bohus län	8	10	19	24	0	0
Älvsborgs län	14	24	16	39	1	0
Skaraborgs län	7	20	11	23	0	0
Värmlands län	5	15	10	38	2	0
Örebro län	5	13	9	32	2	0
Västmanlands län	2	11	10	35	1	0
Kopparbergs län	2	19	9	40	1	0
Gävleborgs län	2	17	6	37	6	0
Västernorrlands län	3	17	6	38	3	1
Jämtlands län	2	9	3	19	0	0
Västerbottens län	4	12	10	26	0	1
Norrbottens län	4	9	4	38	10	0
Hela riket	154	348	232	753	34	3

Av de tre mandat som angetts som »övriga» har det i Halland tillfallit gruppen »Fria Demokraterna», dvs. samma grupp som också ställde upp i riksdagsvalet, medan de övriga två hänför sig till KDS-representanter. Jämförelser mellan mandatutfallet för enskilda landsting vid valet 1966 är ganska orimliga eftersom mandantalet och landstingsvalkretsarnas omfattning har förändrats i ganska stor utsträckning. I den följande tabellen jämförs procenttalet mandat för de två valåren; man bör lägga märke till att basen för beräkningarna inte är exakt densamma. 1966 ingick inte Stockholms stad i någon landstingskommun medan däremot Gotland fortfarande hade landsting. Den procentuella fördelningen blir:

	1966 (N = 1513)	1970 (N = 1524)
Moderata samlingspartiet	15,0	10,1
Centerpartiet	19,0	22,8
Folkpartiet	16,5	15,2
Socialdemokraterna	45,7	49,4
Vänsterpartiet kommunisterna	3,8	2,2
Övriga	0,1	0,2



Moderata samlingspartiet har alltså mist ungefär en tredjedel av sin landstingsrepresentation och även folkpartiet har minskat sin andel av de valda landstingsmännen. Man kan i det sammanhanget observera att dessa partier båda står bättre till genom att Stockholms stad, där de är starka, har fått välja landstingsmän, vilket inte var fallet 1966. Centerpartiet har däremot knappast tjänat något på att Stockholms stad kommit med men däremot förlorat på att det starka fästet Gotland inte längre ingår; trots detta har man ökat sin representation med ungefär 4 %, vilket är en ökning i samma storleksordning som den socialdemokraterna fått. Vänsterpartiet kommunisterna har förlorat bortemot hälften av sin representation fastän man vinner fem mandat genom att Stockholm nu ingår.

Någon ändring i majoritetsförhållandena har inte skett i Jönköpings län, Kronobergs län, Kristianstads län, Hallands län, Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län och Skaraborgs län, som samtliga får borgerlig majoritet i de nyvalda landstingsförsamlingarna liksom fallet är i de 1966 valda församlingarna. Den socialdemokratiska majoriteten kvarstår oförändrad i Södermanlands län, Östergötlands län, Värmlands län, Örebro län, Västmanlands län, Gävleborgs län, Västernorrlands län och Jämtlands län. I två län, Kopparbergs och Norrbottens, hade socialdemokrater och kommunister tillsammans majoritet efter valet 1966, men här får socialdemokraterna i fortsättningen ensam majoritet. Den borgerliga majoriteten i Uppsala län ersätts med en gemensam majoritet för socialdemokrater och vpk:are. Båda Kalmarlandstingen hade tidigare borgerlig majoritet, men i det nyvalda landstinget, som omfattar hela länet, är socialdemokrater och borgerliga jämnstarka, vilket också blir fallet i Malmöhus läns landsting, där tidigare socialdemokraterna dominerat. I Västerbottens län har tidigare de borgerliga dominerat landstinget; nu blir socialdemokrater och borgerliga jämnstarka, och den ende KDS:aren kan utgöra tungan på vågen. Stockholms nybildade storlandsting får borgerlig majoritet, liksom man skulle ha fått med 1966 års röstsiffror.

Antalet landstingsvalkretsar är 158. Socialdemokraterna har fått in landstingsrepresentanter från samtliga. Centerpartiet har fått in representanter från samtliga utom en — den som bildas av Kiruna stad. Folkpartiet har landstingsmän från 136 valkretsar (86 %); de landsting där man i flera valkretsar saknar folkpartirepresentanter är Halland, Västernorrland och Norrbotten. Moderata samlingspartiet kunde välja in representanter i 119 (75 %) av valkretsarna. I Götaland har man landstingsmän från nästan alla valkretsarna, i Svealand från knappt två tredjedelar och i Norrland från hälften av valkretsarna. Sämst lyckades man i Västmanlands län där man endast fick en av de sex valkretsarna representerad. Landstingsmän för vänsterpartiet kommunisterna har valts i 32 (20 %) av valkretsarna. I Götaland är det endast Borås, Norrköping och Linköping som valt in vpk:are i landstinget. I Svealand har vänsterpartiet kommunisterna landstingsmän från tolv valkretsar, bl.a. från fem av de sju i Stockholms stad, medan man i samtliga kretsar i Gävleborgs län och Norrbottens län valt in representanter för vpk.

Genomsnittligt har socialdemokraterna fått ett landstingsmandat på ungefär 2.750 röster. Centerpartiets mandat är röstmässigt »billigast», man har i genomsnitt fått »betala» 2.400 röster, medan folkpartiets mandat »kostat» ca 2.950 röster och moderata samlingspartiets ungefär 3.350 röster. »Mandatpriset» för vänsterpartiet kommunisterna ligger på ungefär 5.900 röster.

Om man — liksom valstatistiken 1966 — också tar hänsyn till de utanför lands-  
tingen stående kommunerna, finner man att 271 eller 15,6 % av de nya landstings-  
och kommunfullmäktigerepresentanterna är kvinnor. Motsvarande tal var 1966  
12,1 %. Samtliga partier, utom vänsterpartiet kommunisterna, har ökat sin kvinno-  
representation något. Mest utpräglat är detta inom centerpartiet där nu 17 % mot  
tidigare 9 % är kvinnor. Socialdemokraterna har till 15 % kvinnorepresentanter,  
folkpartiet till 16 % och moderata samlingspartiet till 15 % medan endast 5 %  
av de representanter i dessa församlingar som valts in på vänsterpartiets kommu-  
nisternas valsedlar är kvinnor.

På grund av kommunsammanläggningarna är kommunfullmäktigevalen 1970  
svåra att jämföra med de tidigare år. Det är endast 317 enheter vars gränser  
inte förändrats. I följande tabell har kommunerna klassificerats efter majoritetsför-  
hållanden, så att de indelats i kommuner med borgerlig majoritet, kommuner med  
socialdemokratisk majoritet, kommuner där socialdemokraterna och vänsterpartiet  
kommunister tillsammans har majoritet, kommuner där KDS kan fälla ut-  
slagsröst mellan ett borgerligt och ett socialistiskt block samt kommuner med andra  
majoritetsförhållanden. I den sistnämnda kategorin ingår kommuner där en opoli-  
tisk grupp har utslagsröster mellan blocken, där blocken är jämnstarka eller där  
andra kombinationer finns. Klassificeringen bygger på uppgifter i dagspressen och  
hänför sig i regel till den slutliga sammanräkningen men i vissa fall har även pre-  
liminära siffror måst accepteras. »Övriga» partier har där så varit möjligt klassifi-  
cerats efter den beskrivning partigrupper med samma namn i resp. kommuner fått  
i 1966 års valstatistik, men uppgifterna är osäkra. I de olika länen får man följande  
majoritetsförhållanden i kommunerna:

	Borgerlig majoritet	S- majoritet	S + Vpk- majoritet	KDS- utslagsr.	Övriga	Totalt
Stockholms län	14	6	7	0	2	29
Uppsala län	6	7	0	1	0	14
Södermanlands län	2	6	2	1	0	11
Östergötlands län	10	7	1	0	1	19
Jönköpings län	16	1	0	2	0	19
Kronobergs län	6	1	1	0	0	8
Kalmar län	7	3	4	2	0	16
Gotlands län	1	0	0	0	0	1
Blekinge län	2	5	2	1	0	10
Kristianstads län	18	7	5	1	2	33
Malmöhus län	21	11	1	0	3	36
Hallands län	18	1	1	0	0	20
Göteborgs och Bohus län	17	4	0	0	0	21
Älvsborgs län	27	6	0	2	1	36
Skaraborgs län	26	1	0	0	1	28
Värmlands län	5	14	4	0	0	23
Örebro län	1	6	3	0	2	12

Västmanlands län	2	9	0	0	0	11
Kopparbergs län	6	6	3	2	2	19
Gävleborgs län	3	7	6	0	1	17
Västernorrlands län	3	11	4	1	0	19
Jämtlands län	6	13	1	2	3	25
Västerbottens län	8	7	1	2	5	23
Norrbottnens län	0	8	6	0	0	14
Hela riket	225	147	52	17	23	464

Flertalet kommuner är alltså borgerligt styrda; man har egen majoritet i 48,5 % av kommunerna vilket kan jämföras med 66,1 % efter 1966 års kommunval. Detta skall dock inte tolkas som en stor tillbakagång för de borgerliga partierna, utan förhållandet är det, att landsbygdskommuner med borgerlig majoritet sammanlagts med varandra eller med en tätort och oavsett majoritetsförhållandena i den nya kommunen har antalet borgerligt styrda kommuner minskat. Ser man endast till färdigbildade kommunblock, vilka nu är 188 till antalet, blir resultatet att 75 har borgerlig majoritet, 95 socialdemokratisk majoritet eller majoritet för socialdemokraterna och vänsterpartiet kommunisterna, medan 18 inte har majoritet för något block. Majoritet för enskilda borgerliga partier är sällsynt. Moderata samlingspartiet har inte egen majoritet i någon kommun, folkpartiet har det på Tjörn, och centerpartiet har egen majoritet i ett femtontal kommuner, framförallt i Malmöhus län, i Halland och i Dalsland. Vänsterpartiet kommunisterna är representerade i ungefär 220 kommuner och Kristen demokratisk samling i ungefär 190 kommuner. En kandidat för KFML fick kommunfullmäktigeplats — i Ströms kommun i Jämtland.

Gör man en jämförelse mellan majoritetsförhållandena 1966 — eller 1968 där man valde kommunfullmäktige detta år — och majoritetsförhållandena efter årets val får man följande tabell. Endast de 317 kommuner som inte genomgått gränsförskjutningar har medtagits.

	B. maj.	S. maj.	1966(68) S. + Vpk maj.	KDS utsl.	Övr.	Totalt
1970						
B. maj.	149	3	0	0	3	155
S. maj.	7	71	20	0	2	100
S. + Vpk maj.	5	2	24	0	4	35
KDS utsl.	5	2	1	2	2	12
Övr.	3	1	1	0	10	15
Totalt	169	79	46	2	21	317

De borgerliga partierna har alltså förlorat sin majoritet i 20 kommuner, men vunnit majoritet i sex andra kommuner. Socialdemokraterna har förlorat majoriteten i åtta kommuner och vunnit den i 29 kommuner, framförallt genom att man nu har mera än hälften av mandaterna i kommuner där man tidigare måst lita till stöd från vänsterpartiet kommunisterna för att nå majoritet. Om man ser majoritetsförhållandena i blocktermer och ställer »socialistisk» majoritet mot alla andra kombinationer får man följande sammanställning:

	»Borgerlig» majoritet	1966(68)	
		»Socialistisk» majoritet	Totalt
1970			
»Borgerlig» majoritet	174	8	182
»Socialistisk» majoritet	18	117	135
Totalt	192	125	317

Den »socialistiska» nettovinsten blir alltså 10 kommuner eller ungefär 3 % av samtliga jämförbara kommuner i förhållande till valet 1966.

*Göran Gustafsson*

## Militärregimen i Peru

### *Inledning*

Peru skulle kunna vara ett av Latinamerikas mest utvecklade länder. Landet är rikt på outnyttjade naturtillgångar och uppvisar inte det för u-länder så karakteristiska monokulturmönstret.<sup>1</sup> Dessutom är endast 2 % av landarealen uppodlad.<sup>2</sup> Ändå uppvisar Peru alla de typiska tecknen på underutveckling. Inkomstfördelningen är sned, befolkningen ökar med 3 % per år, över 50 % av befolkningen är fortfarande sysselsatt inom jordbruket, samtidigt som urbaniseringen ökar och skapar ett snabbt växande slumproletariat. Välståndet är också ojämnt fördelat rent geografiskt. 80 % av industrin är koncentrerad till kustområdet,<sup>3</sup> som endast upptar 7 % av Perus yta, och 40 familjer äger de flesta av de stora sockerplantagerna som finns vid kusten.<sup>4</sup> Inkomsten per capita är där nästan 3 gånger så stor som i övriga områden.<sup>5</sup>

Under 1800-talet dominerades Peru finansiellt och kommersiellt av Storbritan-

<sup>1</sup> Niedergang, M., *Les vingt Amériques Latines*, 1969, s. 104.

<sup>2</sup> *Panorama Económico Latinoamericano (PEL)*, 1969, s. 41.

<sup>3</sup> Marett, Peru, 1968, s. 199.

<sup>4</sup> Niedergang, M., *Les vingt . . .*, s. 104.

<sup>5</sup> Kilty, D., *Planning for development in Peru*, 1968, s. 161.

nien.<sup>6</sup> Under 1900-talet har USA:s inflytande blivit alltmer markant och de amerikanska investeringarna har under åren 1943—1967 ökat från 71 milj. dollar till 605 milj. dollar.<sup>7</sup> 60 % av importen kommer från USA,<sup>8</sup> gruvproduktionen ägs till 85 % av utländska bolag och sammanlagt svarar utländska, främst amerikanska företag för 35—40 % av BNP.<sup>9</sup>

Den industriella utvecklingen har gått snabbt efter andra världskriget och den ekonomiska tillväxttakten har varit hög, men denna tillväxt har främst kommit de stora exportföretagen till godo, inte den peruanska ekonomin som helhet.<sup>10</sup>

*Sociala grupper och institutioner i Peru.* INDIANERNA kan sägas utgöra en särskild samhällsgrupp i Peru, eftersom de lever avgränsade från den övriga befolkningen och utgör en stor procent av denna. De lever till största delen i det inre av landet, där de behandlas som »andra klassens medborgare».<sup>11</sup> Deras levnadsstandard är mycket låg, analfabetismen högre än hos resten av befolkningen, födelsetalet är också högre, och många lever helt utanför penningekonomin. Flera regeringar har försökt lösa indianproblemet genom att integrera indianerna med resten av befolkningen, men fortfarande utgör de en förtryckt grupp i samhället.

ARBETARNA i städerna och på landsbygden är andra missgynnade grupper. Den lätta industrin utvecklas i snabb takt och sysselsätter många arbetare, men samtidigt som industrin expanderar ökar landsbygds- och stadsproletariatet,<sup>12</sup> eftersom industrin främst är av kapitalintensiv modell och därför inte i tillräckligt hög grad skapar arbetstillfällen. Arbetarnas klassmedvetande är outvecklat, och enligt Anibal Quijano Obregón, sociologiprofessor i Lima, beror detta främst på två faktorer: a) den outvecklade fackföreningsrörelsen i Peru och b) den »paternalism» som utmärker relationerna arbetsgivare—arbetare.<sup>13</sup> Fackföreningsrörelsen har sedan 1930-talet dominerats av Apra-partiet och har därför blivit starkt politiskt orienterad,<sup>14</sup> men en stor del av arbetarklassen saknar rösträtt och kan därför inte framföra politiska krav.

MEDELKLASSEN däremot dominerar elektoratet i Peru. Enligt Jose Núñez har medelklassen i Latinamerika varit ur stånd att konsolidera sig och bilda en homogen grupp i samhället och de mer progressiva grupperna inom medelklassen har enbart strävat efter reformer inom den rådande strukturen.<sup>15</sup> Större delen av medelklassen är fortfarande lierad med oligarkin. Denna allmänna karaktäristik förefaller att gälla även i Peru. Obregón framhåller att medelklassen i Peru är splittrad mellan en majoritet som vill bevara status quo och en minoritet som vill

<sup>6</sup> Obregon, Peruvian development and class structure i Petras & Zeitlin, *Politics of conformity in Latinamerica*, 1967, s. 292.

<sup>7</sup> PEL s. 44.

<sup>8</sup> Niedergang, M., *Les vingt . . .*, s. 104.

<sup>9</sup> Lindqvist, S., *Slagskuggan*, 1969, s. 214.

<sup>10</sup> *Ibid.*, s. 181.

<sup>11</sup> Marett, Peru, s. 209 ff.

<sup>12</sup> Petras & Zeitlin, *Reform or revolution*, 1968, s. 300.

<sup>13</sup> *Ibid.*, s. 316.

<sup>14</sup> Kilty, D., *Planning . . .*, s. 83.

<sup>15</sup> Petras & Zeitlin, *Reform . . .*, s. 100.

ha reformer.<sup>16</sup> Medelklassens tillväxt beror bl.a. på den växande byråkratin i Peru, men trots att denna klass växt numerärt är dess möjlighet till social mobilitet begränsad av den moderna oligarkin som förhindrar att medelklassen får en alltför självständig ställning.<sup>17</sup>

OLIGARKIN har fortfarande den största makten i Peru,<sup>18</sup> både inom jordbruket och industrin. Oligarkin äger de stora bomulls- och sockerplantagerna, som nu är organiserade som moderna kapitalistiska företag, men börjar alltmer att också dominera Perus industri och bankvärld. Denna samhällsklass fungerar som en mycket inflytelserik pressure-group som föredrar att indirekt styra landet.

KATOLSKA KYRKAN är en samhällsinstitution som under Perus hela historia haft stor makt och som alltid varit lierad med oligarkin.<sup>19</sup> Kyrkan har varit en bevarare av status quo, men sedan början av 1960-talet tycks en förändring vara märkbar. 1962 krävde kyrkan i ett uttalande en gemensam ansträngning av alla grupper i samhället för att få till stånd en ekonomisk och social utveckling i Peru, och 1969 tillkännagavs att kyrkan lägger skulden för underutvecklingen på den minoritet peruaner, som samarbetar med det »imperialistiska systemet».<sup>20</sup> Fortfarande förefaller det dock vara endast en liten del av prästerna som förespråkar radikala förändringar.

UNIVERSITETEN har under de senaste åren alltmer blivit politiska centra.<sup>21</sup> Studenterna angriper den rådande samhällsstrukturen, kräver grundläggande förändringar och uppträder enligt Daniel Kilty ofta »militant».<sup>22</sup>

MILITÄREN slutligen är här av speciellt intresse och dess position i samhället kommer därför att behandlas mer ingående i ett senare avsnitt.

*Politisk utveckling.* 1821 förklarades Peru självständigt. Under senare delen av 1800-talet etablerade militären den maktposition i samhället, som den fortfarande upprätthåller. Peru fick inte en civil regering förrän 1872. Partisystemet var relativt outvecklat, men den opposition som trots allt fanns mot militären kom från de framväxande partierna och främst då från demokrater och »civilister». I början av 1900-talet styrdes Peru av en allians bestående av oligarkin, militären och kyrkan. Samtidigt växte en medelklass upp i Limaområdet och det var också under denna tid som grunden till Apra-partiet lades.

1924 bildade Victor Haya de la Torre Apra (Alianza Popular Revolucionaria en América). På partiets program som då bl.a.<sup>23</sup>

1. bekämpande av den amerikanska imperialismen
2. åstadkommande av en latinamerikansk enhet
3. nationalisering av jord och industri i Peru

<sup>16</sup> Ibid., s. 308.

<sup>17</sup> Lindqvist, S., Slagskuggan, s. 182.

<sup>18</sup> Marett, Peru, s. 255 ff.

<sup>19</sup> Kilty, Planning . . . , s. 35 f.

<sup>20</sup> Marett, Peru, s. 258.

<sup>21</sup> Kilty, Planning . . . , s. 143.

<sup>22</sup> Ibid., s. 22—27.

<sup>23</sup> Marett, Peru, s. 152.

4. internationalisering av Panamakanalen
5. solidaritet med de förtryckta folken.

Apra var från början ett revolutionärt parti och blev ganska snart ett massparti med bas i fackföreningsrörelsen.<sup>24</sup> 1930 förklarades Apra illegalt och tvingades att gå under jorden, och det var under denna tid som fientligheten mellan Apra och militären grundlades.<sup>25</sup> 1945 hade emellertid partiets program i så hög grad modifierats att Apra åter kunde förklaras legalt. 1948 gjorde Apra ett revolutionsförsök, men målet var inte att förändra den politiska och ekonomiska strukturen utan endast att överta regeringsmakten. 1948—56 styrdes Peru av överste Odría, som etablerade en militärdiktatur och hänsynslöst förföljde aprister.<sup>26</sup> Under denna tid genomfördes vissa moderata reformer; man kan här skönja början till en ny medvetenhet hos militären. I 1962 års presidentval ställde bl.a. Haya de la Torre upp som kandidat, vilket resulterade i att militären intervenserade och under ett års tid upprätthöll makten. Under detta år grundades Perus planeringsinstitut och planer på en jordreform utarbetades. Samma år genomförde Hugo Blanco under mottot »Tierra o Muerte» (jord eller död) en jordreform i Convenciónsdalen.<sup>27</sup> Han lyckades genom att föra en facklig kamp vinna böndernas stöd,<sup>28</sup> men bonde-revolten avbröts då han vid ett intermezzo med polisen sköt ned en polisman och för detta dömdes till 25 års straffarbete för uppvigling.

1963 överlämnade militären makten till Belaunde, som hade ambitiösa reformplaner för Peru.<sup>29</sup> Han avsåg att genomföra vad han kallade en »medelklassrevolution», och reformplanerna innefattade bl.a. genomförandet av en jordreform, förbättringar inom hälso- och sjukvård och en lösning av indianproblemet. Hans program bekämpades emellertid av koalitionen Apra-UNO (Unión nacional Odrista), som dominerade parlamentet. Det är värt att notera att Apra nu alltså samarbetar med den f.d. fienden Odría. Partiets ledare hade fått arbete inom statsapparaten och näringslivet. Apra hade blivit ett samhällsbevarande element i Peru.

Peru har alltid haft svaga parlament och reformarbete misslyckas ofta därför att det styrande skiktet motsätter sig förändringar.<sup>30</sup> Belaundes program motarbetades starkt av oppositionspartierna, och en faktor som ytterligare minskade möjligheten att uppnå det consensus som behövdes, var de gerillaaktioner som inleddes 1965. MIR och ELN inledde då gerillakrig i Convenciónsdalen. MIR är en revolutionär vänsterorganisation som utvecklats ur ett utbrytarparti till Apra, det s.k. Apra Rebelde, och enligt den nationella befrielsearmén ELN:s ledare Hector Béjar var det främst ungdomar ur medelklassen som engagerade sig i dessa gerillaaktioner.<sup>31</sup> Armén ingrep mot gerillan, området napalmbombades och ledarna av-

<sup>24</sup> Kumm, *Gerillans ansikte*, 1969, s. 147.

<sup>25</sup> Kilty, *Planning . . .*, s. 24 f.

<sup>26</sup> Kumm, *Gerillans . . .*, s. 152.

<sup>27</sup> Niedergang, M., *Les vingt . . .*, s. 132.

<sup>28</sup> Kumm, *Gerillans . . .*, s. 106—110.

<sup>29</sup> Kilty, *Planning . . .*, s. 50.

<sup>30</sup> *Ibid.*, s. 117—120.

<sup>31</sup> Kumm, *Gerillans . . .*, s. 136—143.

rättades eller fängslades. Oppositionen kritiserade emellertid regeringen för slapphänthet mot gerillan,<sup>32</sup> och Belaunde förlorade det redan svaga stödet i parlamentet. En annan följd av gerillans aktivitet blev att militärens inflytande ökade, och många peruaner började inse att en militär intervention vara nära förestående. Belaunde lyckades dock sitta kvar vid makten till 1968.

### *Statskuppen*

Den 3 oktober 1968 tog peruanska armén genom en oblodig statskupp över makten från Belaunde, och den 9 oktober ockuperade arméstyrkor raffinaderiet i Talara. Flera förklaringar har givits till militärens beslut att intervensera och jag har här valt ut de tre faktorer som förefaller att ha haft den största betydelsen.

*Konflikten med IPC.* Den utlösande orsaken anses allmänt ha varit Belaundes oförmåga att komma fram till en för Peru gynnsam överenskommelse med IPC, International Petroleum Company, kanadensisk filial till det amerikanska företaget Standard Oil of New Jersey (ESSO). Konflikten mellan IPC och den peruanska regeringen är klassisk och sträcker sig tillbaka till 1920-talet, då företaget började exploatera oljefälten i området La Brea y Parinas.<sup>33</sup> 1921 avgjordes tvisten för första gången genom internationell skiljedom i Paris, men nationalistiska grupper i Peru har aldrig accepterat överenskommelsen.<sup>34</sup> Vänstern i Peru har länge uppfattat en nationalisering av oljan som en »test på den anti-imperialistiska viljan».<sup>35</sup>

IPC betraktar sig som rättmätig ägare till oljefälten, men regeringen har i en informationsbroschyr förklarat att peruanska staten alltid enligt konstitutionen ägt gruvor och andra naturtillgångar.<sup>36</sup>

I augusti 1968 undertecknade Belaunde ett hemligt kontrakt med IPC, den s.k. Talaraakten.<sup>37</sup> Kontraktet var mycket förmånligt för företaget, och när nyheten läckte ut, väckte den genast stort missnöje, även i konservativa kretsar. Regeringen avgick och den nya regering som tillsattes, störtades redan efter 12 timmar av militären. Den nya regeringens första åtgärd blev att upphäva kontraktet.

*Den ekonomiska krisen.* Under Belaundes regeringstid förvärrades den ekonomiska situationen i Peru. Utrikesskulden ökade på grund av budgetunderskottsfinansiering, som finansierades genom utländska lån.<sup>38</sup> Ökade skulder och höjd efterfrågan skapade stark inflation, och 1967 företogs en devalvering med 44 %. I mars

<sup>32</sup> Kilty, *Planning . . .*, s. 120.

<sup>33</sup> Favre, *Réformisme civil et réformisme militaire au Pérou* i *Politique étrangère*, nr 3, 1969, s. 354.

<sup>34</sup> Marett, *Peru*, s. 194.

<sup>35</sup> *Le Monde* 10.9.69.

<sup>36</sup> *Petroleum in Peru*. Informationsbroschyr från General Bureau of Information i Peru, 1968, s. 17.

<sup>37</sup> *La generación terremoto*, *Tricontinental* nov. 1969, s. 30.

<sup>38</sup> Lind, *Några synpunkter på den senaste tidens utveckling i Peru*, *Ekonomisk revy* nr 6, 1969, s. 362.



1968 föreslogs en skattereform, som skulle medföra högre vinstskatter för företagare. Industri- och företagargrupper protesterade så kraftigt, att regeringen fick ge efter för påtryckningarna och uppmjuka det ursprungliga förslaget.<sup>39</sup> Denna undfallenhet förefaller inte ha haft någon avgörande betydelse för militärens beslut att intervensera utan tolkades som ett utslag av den även i övrigt ansvarslösa politik som den civila regeringen förde.

*Presidentvalet.* I december 1968 skulle presidentval hållas, och enligt konstitutionen kan inte en president omväljas direkt efter sin 6-åriga ämbetsperiod.<sup>40</sup> Det förelåg stora utsikter till att Haya de la Torre skulle vinna valet, och eftersom han fortfarande är militärens stora fiende, kan det förestående valet ha varit en bidragande orsak till interventionen.

### *Militären*

En karaktäristik av militären av idag måste ske med hänsyn till dess sociala bakgrund och plats i samhället. Flera olika uttryck har använts för att karaktärisera militären, inte bara i Peru utan i hela Latinamerika. Ord som populism, nasserism, nationalism och »desarollismo» förekommer ofta. Om man vill bedöma vilken relevans sådana etiketter har, måste man först försöka besvara följande frågor: Med vilken samhällsklass identifierar sig militären? Hur ser militärutbildningen ut? Har någon förändring skett inom armén?

*Militärens sociala bakgrund.* Militären rekryterades tidigare från överklassen och var lierad med de privilegierade grupperna i samhället. Under senare år har emellertid en förändring skett beträffande militärens sociala bakgrund. Nu förefaller det som om den militära karriären mist något av sin prestige. I en artikel i tidskriften *Latinamericanist* hävdas att mellan 1955 och 1966 kom 56 % av generalerna i Peru från underklassen.<sup>41</sup> De har till följd av sin sociala bakgrund uteslutits från den sociala eliten och blivit fientligt inställda till överklassen. Samma uppgift bekräftas i andra artiklar men utan att något procenttal anges.<sup>42</sup> Man nämner att militärerna ofta är mestiser och kommer från de lägre samhällsklasserna. De isolerar sig därför alltmer från överklassen och får större förståelse för samhällsproblemen. Mot detta har hävdats, att militären i Latinamerika, alltså inte speciellt Peru, främst rekryteras från medelklassen.<sup>43</sup> Jose Nún hävdar att militära interventioner sker i medelklassens intresse och är kompensation för dess misslyckande att konsolidera sig som en integrerad, homogen grupp.<sup>44</sup> Militären skulle enligt honom ha rollen att skydda medelklassens intressen. Sven Lindqvist

<sup>39</sup> Marett, Peru, s. 194.

<sup>40</sup> Favre, *Réformisme . . .*, s. 353 f.

<sup>41</sup> Campbell, *Whither the Peruvian society*, *Latinamericanist*, 1968, s. 1.

<sup>42</sup> Lindenberg, *Nasserismus in Lateinamerika*, *Vierteljahresberichte*, 1968, s. 300.

<sup>43</sup> Nún, J., *The middle-class military coup in Veliz*, *Politics of conformity in Latin-america*, s. 112.

<sup>44</sup> Marett, Peru, s. 259.

företräder en tredje uppfattning och hävdar, att militären i Peru fortfarande är lierad med oligarkin. Han pekar på det faktum att flera av medlemmarna i Perus regering kommer från det övre samhällsskiktet och har förbindelser med oligarkin och de utländska intressena.<sup>45</sup>

Enligt min mening verkar det som om dessa skilda uppfattningar avser olika grupper inom militären. För tillfället sker en förändring med avseende på militärens rekrytering, och med tiden kan en allt större grupp komma att identifiera sig med de lägre samhällsklasserna. De äldre militärerna, bland dem medlemmar av regeringen, verkar ännu i hög grad representera medelklassen och oligarkin i Peru, och därför behöver ingen av uppfattningarna helt förkastas.

*Utbildning.* Utbildningen har förändrats sedan 1950, då militärhögskolan CAEM (centro de altos estudios militares) grundades.<sup>46</sup> Ekonomiska och sociala frågor ges stort utrymme i utbildningen, och speciellt betonas utvecklingsfrågor. Civila lärare undervisar i geografi, planering, internationella relationer m.m., och t.o.m. socialistiska lärare accepteras. Svängningen i militärens inriktning kom ungefär 1960 och det anses bl.a. att militärens intervention 1968 sedan länge planerats i CAEM.<sup>47</sup> De unga militärerna lär sig där att ta ansvar för samhällsutvecklingen och anser sig vara den grupp i samhället som är bäst rustad att lösa Perus problem.<sup>48</sup> Genom sin verksamhet på landsbygden kommer de också i kontakt med folket och får en större förståelse för dess situation. När bönderna i Convenciónsdalen 1962 invaderade haciendorna för att kräva jord av storgodsägarna, handlade enligt Henri Favre militären återhållsamt,<sup>49</sup> och under gerillastriderna 1965 dröjde det länge innan armén ingrep, trots att militärerna länge tränats i kontrarevolutionär taktik av amerikanska trupper. De rättfärdigade till slut sin intervention genom att göra gällande, att gerillan dirigerades från utlandet och att den utgjorde ett hot mot den nationella suveräniteten.

Det är möjligt att Henri Favre ger en ensidig bild av militären, och vänstergrupper är som tidigare nämnts mycket negativt inställda till den nuvarande regeringen på grund av militärens deltagande i aktionerna mot gerillan 1965. Denna kritik verkar främst vara riktad mot de äldre, mer konservativa militärerna och inte mot dem, som nu studerar vid CAEM. De sistnämnda har ännu inget avgörande inflytande över politiken<sup>50</sup> men kan naturligtvis om några år komma att få det.

*Militärens regeringsprogram.* Militärregeringen förklarade sig vara revolutionär och angav som mål att skapa en förändring av den sociala, ekonomiska och kulturella strukturen i landet.<sup>51</sup> Detta skulle ske genom en effektiv, nationalistisk politik. Befolkningen skulle integreras för ett maximalt utnyttjande av landets resurser,

<sup>45</sup> Lindqvist, S., Slagskuggan, s. 179.

<sup>46</sup> Kilty, D., Planning . . . , s. 47.

<sup>47</sup> Lindenberg, Nasserism . . . , s. 308.

<sup>48</sup> Marett, Peru, s. 187.

<sup>49</sup> Favre, Réformisme, s. 352 f.

<sup>50</sup> Lindqvist, S., Slagskuggan, s. 181.

<sup>51</sup> Petroleum in Peru, s. 59—63.

inkomstfördelningsmönstret skulle förändras och beroendet av utrikeshandeln minskas. Regeringen koordinerade sina planer med det nationella planeringsinstitutets och i de långsiktiga målen ingick bl.a. att

1. skapa ekonomisk tillväxt
2. stärka den inhemska marknaden
3. åstadkomma en bättre geografisk fördelning av befolkningen
4. bygga upp en infrastruktur.

I den mera kortsiktiga planen, som skulle omfatta regeringens handlingsprogram för de närmaste åren, angavs som mål bl.a.:

1. jordreform
2. ökad sysselsättning
3. ökad offentlig sektor
4. ökad export.

Den nya regeringen ställdes omedelbart inför två stora problem. För det första gällde det att lösa den konflikt med USA som väntades efter nationaliseringen av IPC. För det andra stod regeringen inför uppgiften att lösa de inrikespolitiska problemen.

#### *Utrikespolitiken*

*Konflikten med USA.* Regeringen förklarade genast, att ingen kompensation skulle utgå till IPC, eftersom företaget hade en skatteskuld på 690 miljoner dollar att betala till den peruanska staten.<sup>52</sup> Man krävde dessutom att IPC skulle betala tillbaka de 17 miljoner dollar som Belaunde givit företaget för att raffinera och sälja oljan.<sup>53</sup> Nationaliseringen var det första tecknet på regeringens utlovade nationalistiska politik, och reaktioner från amerikanskt håll uteblev inte. Amerikanska regeringen handlade till en början tveksamt, och man började med att kräva en förklaring av Perus regering.<sup>54</sup> Man begärde därefter kompensation för nationaliseringen och hotade med att tillämpa Hickenlooperparagrafen, som innebär att bistånd och lån skall inställas när en regering nationaliserar amerikanska företag. Man hotade dessutom med att skära ned sockerimporten från Peru, vilket skulle ha inneburit ett svårt avbräck i Perus redan hårt frestade ekonomi. USA erkände i alla fall den nya regeringen, och Hickenlooperparagrafen tillämpades aldrig. I praktiken vidtog dock vissa sanktioner. Vapenhandeln suspenderades och den amerikanska regeringen förhindrade att Världsbanken (IBRD), Internationella Valutafonden (IMF) och den Interamerikanska banken (AID) beviljade Peru nya krediter.<sup>55</sup>

<sup>52</sup> Ibid., s. 45.

<sup>53</sup> La generación terremoto, Tricontinental, s. 32.

<sup>54</sup> Favre, Réformisme, s. 357.

<sup>55</sup> Ibid., s. 365.

President Velasco sade inför hotet om sanktioner, att ett tillämpande av Hickenlooperparagrafen kunde betraktas som amerikansk aggression.<sup>56</sup> Expropriationen av IPC har betraktats främst som en test på de peruansk-amerikanska relationerna och som en utmaning mot Nixon.<sup>57</sup> En amerikansk kongressledamot har angående Peru sagt, att händelserna där är kännetecknande för u-länder och därför förståeliga. Han påpekade att Peru och USA länge haft vänskapliga förbindelser men att amerikansk lag måste respekteras. Därför måste kompensation för nationaliseringen utkrävas av den peruanska regeringen.<sup>58</sup>

Spänningen i relationerna med USA gjorde det nödvändigt för regeringen att konsolidera den diplomatiska situationen.<sup>59</sup> Detta tänktes ske på två sätt. Dels skulle förbindelser med öststaterna inledas, dels försökte man vinna stöd för sin politik hos de latinamerikanska regeringarna.

*Ökade förbindelser med öststaterna.* I februari 1969 inleddes förhandlingar med flera öststater. Sovjet beviljade en kredit på 100 miljoner dollar för inköp av tunga industrivaror och med Kina slöts avtal om risinköp. Diplomatiska förbindelser etablerades med flera andra öststater, och handelsavtal har slutits med Ungern, Bulgarien, Rumänien och Polen.

Ekonomiskt sett är förbindelserna med öststaterna inte av någon avgörande betydelse för Peru. Av större betydelse är det däremot att Peru genom denna politik visar sin vilja att föra en oberoende utrikespolitik. Detta får emellertid inte över-skattas, eftersom förbindelserna med öststaterna också kan ses som en logisk följd av en politik som Belaunde inledde 1967,<sup>60</sup> då Peru undertecknade ett kontrakt med kommunistblocket om inköp av konsumtionsvaror. I juni 1968 var dessutom en peruansk delegation i Östeuropa för att förhandla om eventuella möjligheter att utvidga handeln med dessa stater.

*Uteblivet stöd från de latinamerikanska regeringarna.* Det stöd som Peru räknat med från övriga latinamerikanska länder uteblev.<sup>61</sup> Man räknade bl.a. med starkt stöd från Mexico, som var det första landet i Latinamerika som nationaliserade sina oljetillgångar. Mexico uttalade sig emellertid inte alls i konflikten mellan USA och Peru, och övriga latinamerikanska stater intog en reserverad hållning gentemot militärregeringen. 1968 skulle CECLA, en koordineringskommission för Latinamerika, samlas till konferens för att gemensamt utarbeta ett program för de krav som de latinamerikanska regeringarna skulle lägga fram för USA. Brasilien och Colombia föreslog emellertid att konferensen skulle ajourneras, och man antar, att Brasilien fruktade att Peru skulle använda CECLA för att ställa oacceptabla krav och för att störa relationerna mellan de latinamerikanska staterna. Argentina erbjöd sig att medla mellan Peru och USA men förklarade samtidigt att Peru

<sup>56</sup> Lindenberg, *Nasserismus . . .*, s. 297.

<sup>57</sup> Niedergang, M., *Le Monde* 10.9.69.

<sup>58</sup> Meyer, *Current US Peruvian problems* i *The department of state bulletin*, 1969: 1559, s. 406—408.

<sup>59</sup> Favre, *Réformisme . . .*, s. 360 ff.

<sup>60</sup> Marett, *Peru*, s. 270 f.

<sup>61</sup> Favre, *Réformisme . . .*, s. 360 ff.

måste nå fram till en överenskommelse med Standard Oil för att, som man uttryckte det, »inte skrämma de utländska investerare som Latinamerika så väl behöver».

Kuba var det enda land i Latinamerika som med verklig tillfredsställelse hälsade regeringens nationalistiska politik.<sup>92</sup>

### *Inrikespolitiken*

Den utrikespolitiska situationen hade avgörande betydelse också för inrikespolitikens inriktning. Den nationella utvecklingsplanen syftade till en modernisering av Peru inom ramen för ett nationellt kapitalistiskt system. Regeringen stod här inför en valsituation: antingen måste man offra den nationella planen för att tillmötesgå utländska investerare och på så sätt dämpa konflikten med USA eller också kunde man välja att helt satsa på en nationalistisk politik.

Till en början föreföll det som om man valt att satsa på det senare alternativet.<sup>93</sup> Importrestriktioner trädde i kraft, och man stiftade en banklag, som avsåg att reglera det utländska inflytandet i de nationella bankerna. Lagen innebar att maximalt 25 % av kapitalet i bankerna skulle få vara i utländsk ägo. I september aviserade regeringen, att en sovjetisk delegation skulle anlända till Peru för att undersöka möjligheten att igångsätta ett bevattningsprojekt i ökenområdena i norra Peru.

Efter en tid märktes dock en svängning i politiken. Det tycks framförallt vara två faktorer, som hindrade regeringen från att föra den nationalistiska politik, som utlovats i regeringsprogrammet. Det ena hindret var den ekonomiska krisen i landet, det andra var splittringen inom regeringen.

*Ekonomisk kris.* Om man skall kunna realisera den långsiktiga utvecklingsplanen, måste man först lösa den ekonomiska krisen. Belaunde hade ådragit Peru en utrikesskuld på 847 miljoner dollar,<sup>94</sup> och regeringen var tvungen att vända sig till USA och Europa för att försöka få till stånd en förlängning av återbetalningsperioden. Hittills har dock inte försöken krönts med framgång, och en relativ stagnation av ekonomin är därför att vänta.<sup>95</sup> Förmodligen kommer den nationella planen att bli lidande på detta.

*Splittring inom regeringen.* En maktkamp pågick inom militärjuntan. Regeringen uppdelades ganska tidigt i en höger- och en vänsterfraktion,<sup>96</sup> där högergruppen förespråkade en USA-vänlig politik. I december vann denna grupp en första seger genom det avtal, som peruanska staten undertecknade med företaget Southern

<sup>92</sup> La generación terremoto, Tricontinental, s. 33 f.

<sup>93</sup> Petras & Rymensnyder, What is happening in Peru? i Monthly Review, febr. 1970, s. 27.

<sup>94</sup> Le Monde 10.9.69.

<sup>95</sup> Lind, Några synpunkter . . . , s. 362.

<sup>96</sup> Petras & Rymensnyder, What is . . . , s. 27 f.

Peru Copper, dotterbolag till det amerikanska företaget Smelting and Refining Company. Företaget fick genom kontraktet rätt att investera 355 miljoner dollar i kopparsproduktion i Peru.

I övrigt har regeringen förklarat sig positiv till alla investeringar, som sker i överensstämmelse med peruansk lag och peruanska intressen.<sup>67</sup> Man har flera gånger påpekat att fallet IPC är unikt och inte bör rubba förtroendet för Peru som investeringsmarknad. Kontraktet med Southern Peru Copper har tolkats som slutet på regeringens nationalistiska politik, och regeringsmedlemmar har medgivit att avtalet var »ett steg tillbaka med hänsyn till den nationella revolutionens mål».<sup>68</sup>

Regeringens reformvilja har främst kommit till uttryck i den utfärdade jordreformslagen, som skall innebära att storgodsens jord omfördelas samt att ny jord uppodlas. De åtta största sockerplantagerna vid kusten skall först expropieras, och jordbrukskooperativer skall bildas på landsbygden. Latifundierna vid kusten skall högst komma att omfatta 150 ha, medan den maximala jordarealen i det inre av Peru blir 45 ha.<sup>69</sup> Betalning skall utgå som kompensation men får ej överstiga 1 miljon soles per gård. Den kungjorda lagen har tilldragit sig stor uppmärksamhet utomlands, och reformen betraktas allmänt som den mest långtgående sedan Kubas jordreform 1959. En tidning citerar det löfte Velasco gav det peruanska folket den 24 juni, då lagen utfärdades: »Campeño, el patrón no comerá más tu pobreza» (fritt översatt: bonde, din härskare skall inte längre leva på din fattigdom).<sup>70</sup>

Meningen med reformen är emellertid inte bara att minska oligarkins makt utan också att kapital skall överföras till industrin för att på så sätt påskynda landets ekonomiska utveckling. Denna vilja att satsa så hårt på en ekonomisk tillväxt, brukar betraktas som ett tecken på militärens »desarrollismo» (se härom nedan). Ett svårt problem uppstod när de utländska ingenjörer och tekniker som befann sig i Peru lämnade landet i samband med statskuppen.

Militären visar inte bara tecken på nationalism och »desarrollismo». Ett auktoritärt drag är också märkbart. Denna »paternalistiska» hållning har bl.a. tagit sig uttryck i den universitetslag som utfärdades i februari 1969. Lagen avser att eliminera politisk aktivitet vid universiteten och har utsatts för stark kritik av Perus studenter.<sup>71</sup> Artikel 2 i lagen förbjuder politisk aktivitet vid universiteten, och artikel 25 inskränker universitetens autonomi, så att polisen nu har rätt att ingripa på universitetens område.<sup>72</sup> Studentorganisationer och fackföreningar har krävt att lagen upphävs,<sup>73</sup> och i december 1969 inledde studenter vid Limas tekniska högskola en hungerstrejk i protest mot lagen. Senare anslöt sig även andra studenter till strejken.<sup>74</sup> Militärjuntan deklarerade genast sitt avståndstagande från

<sup>67</sup> Petroleum in Peru, s. 55.

<sup>68</sup> Le Monde 10.10.69.

<sup>69</sup> Le Monde 11.9.69.

<sup>70</sup> La Prensa (Arg) 2.9.69.

<sup>71</sup> Campbell, Whither . . ., 15.12.69, s. 2.

<sup>72</sup> Peru-Revolution, Vanguardia Revolucionaria, nr 2, s. 15.

<sup>73</sup> El Comercio 19.12.69.

<sup>74</sup> La Prensa (Peru) 28.12.69.

vad man kallade »den minoritet studenter, som genom extrema aktioner försöker förstöra universiteten».<sup>75</sup>

#### *Reaktioner i Peru på regeringens politik*

Militärens intervention mottogs inte med någon större förvåning från något håll, eftersom militären under senare år alltmer engagerat sig i politisk verksamhet.<sup>76</sup> Kuppen skapade ingen folklig resning, och de enda demonstrationer som förekom genomfördes av Apra-anhängare, som krävde återgång till gamla ordningen.<sup>77</sup> Artikulerad kritik mot regeringens politik har riktats framförallt från tre håll: från vänstergrupper, Apra och oligarkin.

*Vänstergruppernas kritik.* Vanguardia Revolucionaria har förklarat att vänstergrupperna i Peru i allmänhet mottog nyheten om kuppen med stor skepticism.<sup>78</sup> Vanguardia Revolucionaria är ett revolutionärt parti, som bygger på marxism-leninismen, och partiets handlande skall vara en kombination av »revolutionära, anti-imperialistiska aktioner».<sup>79</sup> Man anser att studenterna i Peru måste »sammankoppla sin kamp med de exploaterade klassernas och gå framåt tillsammans mot en socialistisk revolution».

Efter en analys av juntans politik kom man fram till slutsatsen att regeringen för en »lindrigt nationell politik» i avsikt att passivisera folket. Man menar att pressen förstorat det anti-imperialistiska draget i regeringens politik.<sup>80</sup> Den nya banklagen t.ex., som skulle medföra en bättre nationell kontroll av bankkapitalet, har inneburit sämre förhållanden för de bankanställda, och de övriga åtgärder som vidtagits har inte skett i folkets intresse.

Den universitetslag som utfärdats kritiseras också hårt, och Vanguardia menar att avsikten med lagen endast har varit att tämja de progressiva studenterna. Samma kritik riktar även andra vänsterorganisationer mot regeringen.<sup>81</sup> Man pekar också på behandlingen av politiska fångar och på arméns kontrarevolutionära verksamhet under gerillaaktiviteterna 1965.

Beträffande jordreformen anser Vanguardia Revolucionaria, att regeringen med den försöker gynna de medelstora bönderna för att vinna stöd för sin politik. Kritik riktas också mot att bönderna måste betala för jorden, och Vanguardia menar att man till mottot »jorden åt bönderna» måste tillägga »bara om de betalar för den». Militärregeringen »spelar» endast revolutionärer, menar man.

Hector Bejar, tidigare ledare för ELN, har från fängelset förmedlat sin syn på

<sup>75</sup> El Expreso 24.12.69.

<sup>76</sup> Feillac, Problèmes du Pérou i Revue de défense nationale, juli 1969, s. 1178.

<sup>77</sup> Schori, P., Militarism mot imperialism i Peru i Tiden, nr 5, 1969, s. 264.

<sup>78</sup> Peru-Revolution, nr 2, s. 9—14, nr 3, s. 1—9.

<sup>79</sup> Ibid., nr 2, s. 14.

<sup>80</sup> Ibid., nr 2, s. 9.

<sup>81</sup> El Comercio har den 23.12.69 en lång lista på organisationer som protesterat mot lagen. Jag har också fått skriftlig information från flera studentföreningar samt muntlig information från MIR och Vanguardia Revolucionaria.

jordreformen.<sup>82</sup> Han jämför jordreformerna i Peru och på Kuba, och menar, att den första jordreformen på Kuba var lika kapitalistisk som Perus reform. Skillnaden ligger i att den på Kuba genomfördes i en revolutionär atmosfär, där bönderna hade vapnen, medan reformen i Peru realiserades i en borgerlig diktatur där armén förfogar över vapnen. Hugo Blanco, en annan f.d. gerillaledare, anser att juntan för en borgerlig politik, som inte kan kallas nationalistisk men möjligen »desarrollista».<sup>83</sup>

*Apra:s kritik.* Apra har i ett utlåtande<sup>84</sup> karakteriserat militärregeringen som en »castroistisk oligarki» och framhåller att militärkupper och »totalitär demagogi» inte kan lösa Perus problem. Man medger att problemen måste lösas, men detta får inte ske på bekostnad av friheten och »folkets värdighet». Man kallar Apra »folkets parti» och hävdar att Apra alltid kämpat för arbetarnas ekonomiska, politiska och sociala emancipation. Jordreformen kritiserades på en rad punkter. Man anser bl.a. att

1. mer jord måste uppodlas
2. alltför få kooperativer bildas
3. fackföreningarna på sockerplantagerna kommer att försvinna
4. de fattigaste områdena i Peru också måste inbegripas i reformen.

Jordreformen berör i första hand de mest utvecklade områdena.

Kritiken mot jordreformen skulle kunna uppfattas som en kritik mot att reformen inte är tillräckligt »revolutionär». Man måste hålla i minnet att Apra, trots den allt starkare orienteringen åt höger, fortfarande på papperet har ett relativt radikalt program. Partiet är ännu det starkast sammanhållna partiet i Peru.

*Oligarkins kritik.* Oligarkin förefaller inte att ha reagerat så starkt mot regeringens politik som man hade väntat.<sup>85</sup> Meningen med jordreformen var delvis att minska oligarkins makt, men eftersom en stor del av den peruanska oligarkin redan är engagerad i verksamhet utanför jordbrukssektorn, kommer verkningarna av reformen förmodligen inte att bli så stora för denna grupp.

Oligarkins språkrör »La Prensa» har inte heller riktat någon särskilt stark kritik mot jordreformen utan nöjt sig med att diskutera de tekniska problem, som kommer att uppstå. Tidningen ser i stället med desto större misstro på militärens »utmanande» politik gentemot USA och kräver att relationerna Peru—USA regleras så att ett »investeringsvänligt klimat» kan skapas.<sup>86</sup> Oligarkin protesterar mot regeringens försök att föra en oberoende politik genom att vägra att investera kapital i industrin.

<sup>82</sup> Le Monde Diplomatique, April 1970.

<sup>83</sup> Le Monde 29.1.70.

<sup>84</sup> Deklaration av Apra, Boletín de la Internacional socialista en Latinoamérica, nr 11, 1969, s. 250—55.

<sup>85</sup> Niedergang, M., Le Monde 11.9.69.

<sup>86</sup> Favre, Réformisme . . . , s. 367.



Det har varit mycket svårt att hitta något om »folkets» reaktion på regimförändringen. Sven Lindqvist har emellertid i »Slagskuggan» intervjuat några personer, som uppenbarligen representerar den fattiga delen av Perus befolkning. För dessa människor har den peruanska »revolutionen» inte inneburit några förändringar. »Revolutionen? Nej, den har vi inte lagt märke till här», säger en av de intervjuade.<sup>87</sup> Hur pass representativ en sådan inställning är, kan naturligtvis vara svårt att avgöra.

### Några begrepp

De uttryck som använts för att karaktärisera militärens syn på utvecklingsproblemen ligger i betydelse nära varandra, och jag skall därför försöka göra en analys av ordens innebörd.

NASSERISM är ett relativt nytt begrepp som tidigare benämndes »perónism».<sup>88</sup> Två betydelser av ordet kan urskiljas. I den ena, svagare betydelsen avses en militär grupp, vars mål är att skapa oberoende, en nationell identitet och en social utveckling. Denna definition av begreppet nasserism ligger relativt nära begreppet nationalism. I den andra, starkare betydelsen av ordet avses den egyptiska prototypen och man syftar då på likheten mellan Nassers politik i Egypten och Peróns politik i Argentina. Militären skall uppträda som en avantgardeinstitution i samhället och föra en neosocialistisk massmobiliseringspolitik.<sup>89</sup>

Den kritik som riktats mot parallellen med Egypten går bl.a. ut på att avkolonialiseringen kom tidigare i Peru, som dessutom befinner sig på ett mer utvecklat stadium. Militären i Peru utgör inte heller något avantgarde och för ingen massmobiliseringspolitik.<sup>90</sup> Marett påpekar att även om militärens sociala ansvar ökat, så kan ännu bara en socialreformistisk tendens skönjas. Visserligen skiljer sig den nuvarande regeringen från tidigare regeringar, men dess utvecklingspolitik kan ändå knappast kallas nasseristisk.<sup>91</sup>

POPULISM är ett annat ofta återkommande uttryck, som i betydelse ligger nära ordet nasserism. Mariátequi, grundaren av Perus första socialistiska parti, kallades populist på grund av sitt engagemang i indianproblemet, och militärregeringen använder gärna uttrycket för att karaktärisera sitt sociala reformprogram.<sup>92</sup> Det bör dock påpekas att regeringen inte på något sätt försöker föra en socialistisk politik.

Populismen uppstod ur de nationella rörelser som bildades under andra världskriget.<sup>93</sup> Populister anser att det i samhället inte finns några motsättningar, och om det trots allt finns sådana är de icke-antagonistiska.<sup>94</sup> Samhället ses som ett

<sup>87</sup> Lindqvist, S., *Slagskuggan*, s. 233.

<sup>88</sup> Nún, *The middle-class . . .*, s. 113—118.

<sup>89</sup> Lindenberg, *Nasserismus . . .*, s. 310.

<sup>90</sup> *Ibid.*, s. 310 ff.

<sup>91</sup> Marett, *Peru*, s. 260.

<sup>92</sup> *Le Monde* 11.9.69.

<sup>93</sup> Veliz, *Centralism och nationalism i Latinamerika*, 1968, s. 12.

<sup>94</sup> Worsley, *The third World 1964, 1967*.

naturligt »gemeinschaft», oftast av agrar typ. Kooperativer favoriseras, och eftersom samhället uppfattas som en organism, behövs endast ett parti som uttrycker hela folkets intressen.

Med juntans populistiska politik avses försöken att genom skapandet av kooperativer och genomförandet av en jordreform förbättra böndernas ekonomiska och sociala situation. Några försök att mobilisera folket verkar emellertid inte företas, utan jordreformen skall genomföras uppifrån och ned.<sup>95</sup> Politisk aktivitet ses som ett hot mot regeringen, och denna paternalistiska inställning kommer till uttryck t.ex. i den nya universitetslagen. Velasco sade i ett tal på ettårsdagen av statskuppen, att regeringen »nu är fast besluten att gå ut till folket på gatan för att genomföra den nationella revolutionen».<sup>96</sup> Detta uttalande bör förmodligen tolkas med viss försiktighet. Sven Lindqvist talar i »Slagskuggan» om Velascos rädsla för massan,<sup>97</sup> och ännu ett halvår efter detta tal, visar regeringen ingen vilja att låta denna »massa» ta del i de politiska besluten.

»DESAROLLISMO» innebär i korthet, att den moderna tekniken och den industriella revolutionen automatiskt löser alla problem i samhället.<sup>98</sup> Denna syn står i motsättning till den populistiska, som utgår ifrån föreställningen att de spänningar och det missnöje som finns i samhället skall lösas genom att befolkningen integreras och mobiliseras. Jordreformer ses då som en väg att åstadkomma detta. För »desarollistas» däremot kan en jordreform möjligtvis tjäna som ett medel att få till stånd nödvändiga investeringar i industrin. Jordreformen som sådan är således av underordnad betydelse. Man fäster stor vikt vid att utländskt kapital måste införas, och de utländska investeringarna får därför inte skrämmas iväg genom nationalistiska manifestationer.

Denna beskrivning förefaller att stämma relativt väl in på den dominerande gruppen inom regeringen, och den peruanska jordreformen har också uppfattats just som ett medel att överföra kapital till industrin för att på så sätt påskynda den ekonomiska utvecklingen i landet. Regeringens positiva inställning till utländska investeringar passar också in i bilden, liksom motviljan mot politisk aktivitet från folkets sida.

NATIONALISM är ett samlingsuttryck för militärens politik och kan innefatta de övriga uttrycken. Nationalismen i Latinamerika har utvecklats genom medvetenheten om det ökade kulturella och ekonomiska beroende, som uppfattas som ett hot mot kontinenten. Enligt Claudio Veliz är nationalismen i Latinamerika »ett återvändande till en typ av politiskt beteende som är fast rotat i en centralistisk tradition».<sup>99</sup> Genom en nationalistisk politik skall problemen i samhället kunna bemästras.

Den grupp, som främst företräder denna strömning är militären, som intervenerar i krissituationer för att försvara vad den kallar nationella intressen.<sup>100</sup> Jose Nún

<sup>95</sup> Petras & Rymensnyder, *What is happening . . .*, s. 16.

<sup>96</sup> *Marcha* 10.10.69.

<sup>97</sup> Lindqvist, S., *Slagskuggan*, s. 179.

<sup>98</sup> Chevalier, *Décolonisation et réforme agraire en Amérique Latine* okt. 1969 i *Revue de défense nationale*, s. 980.

<sup>99</sup> Veliz, *Centralism och nationalism . . .*, s. 15—18.

<sup>100</sup> Marett, *Peru*, s. 259.

hävdar att nationella program syftar till reformer inom den rådande strukturen, ej till grundläggande förändringar.<sup>101</sup> Nationaliseringen av IPC får ses som det starkaste uttrycket för regeringens nationalistiska politik, men denna åtgärd har också av kritiker betraktats främst som ett medel att vinna folkets stöd.<sup>102</sup> Man måste också komma ihåg att den nationalistiska linjen i peruansk politik inte är något nytt, utan att den nuvarande regeringen bara realiserar den politik som tidigare regeringar misslyckats med.<sup>103</sup>

Uppsala i maj 1970  
Anna-Karin Sjödin

### Västafrika — militären och oppositionen<sup>1</sup>

Begrepp som enpartisystem, massparti, »folkets makt» m. fl. dominerade diskussionen och tidningsrubrikerna under de fem-sex första åren efter självständigheten. Forskarna satte Westminstermodellen i relation till enpartisystemet och debatterade graden av »demokrati» i det nya systemet.

Enstaka »misslyckanden» som militärkuppen i Togo 1961 kunde inte rubba tron på masspartiernas möjligheter för utvecklingen i de västafrikanska länderna — ja, Afrika överhuvudtaget. Men när Nkrumah under sin resa till Kina 1966 störtades av militären började vissa forskare och politiker i Europa och USA att tänka om. Några av dem hade redan tidigare — på grund av sin goda insyn i resp. länders politik — börjat misstänka att partierna och ledarna inte lyckats legitimera sina regimer. Oppositionen som skulle fungera inom partiet hade strypts, men inte tillräckligt, och de regionala skillnaderna förstärktes ju längre från huvudstaden områdena var belägna. En grupp som dittills negligerats var militären. Den saknade direkt betydelse för förhållandet till de andra länderna, bl. a. beroende på numerären, och den ansågs som makthavarnas andra polisstyrka. Plötsligt visade den sig vara en maktfaktor med intressen motsatta den styrande elitens. Var detta ett tecken på att »nationalistledarna» och deras »masspartier» hade misslyckats eller att partierna inte var de masspartier, som den enade fronten vid självständigheten visade. Statsvetaren Aristide Zolberg<sup>2</sup> har efter flera undersökningar visat att masspartierna endast enade befolkningen i frågan om »självständighet». Eftersom militären hade konkreta maktmedel — vapen — till sitt förfogande kom den också att bli den grupp som skulle fatta avgörandet. Efter kuppen i Togo då president

<sup>101</sup> Nún, *The middle-class . . .*, s. 100 ff.

<sup>102</sup> Petras & Rymensnyder, *What is . . .*, s. 16.

<sup>103</sup> Lindqvist, *Slagskuggan*, s. 180.

<sup>1</sup> Denna översikt, liksom alla andra, lider av bristen att endast vissa »punktproblem» kan belysas. Författaren har ansett militärens roll som ett av de viktigaste i dagens Västafrika och tyngdpunkten kommer därför att ligga på problemet »militären och oppositionen». Nigeria—Biafrakonflikten har inte berörts eftersom den får anses tillräckligt belyst i massmedia.

<sup>2</sup> A. Zolberg. *Creating political order*, Chicago 1966.

Olympio mördades följde så militära maktövertaganden i bl. a. Dahomey t.ex. 1963 samt Övre Volta och Ghana 1966.

I några fall t.ex. Dahomey och Ghana har man överlåtit till civila regeringar och parlament att sköta förvaltningen — dock under »militärt överinseende». I Dahomey fann sig emellertid militären snart föranlåten att »återställa lag och ordning» — de civila administratörerna »överträdde sina befogenheter». Detta skedde 1969 då överstelöjtnant Kouandaté tog över efter president Zinsou. I Ghana har militären t.o.m. utlyst nyval och genomförde dessa i september 1969. I Övre Volta har emellertid inte militären ansett det tillrådigt att överföra makten till de »civila» utan istället utökade censuren och förbudet för politiska partiers verksamhet.

I takt med de militära maktövertagandena har det inträtt en stark åsiktspolarisering. Västafrika har upplevt en studentprotestvåg som liknar Europas, Asiens och Latinamerikas. Samtidigt har också arbetarna bl.a. i Senegal och Elfenbenskusten begärt att få del av den standardökning som hittills mest tillfallit den politiska eliten och entreprenörgrupperna. Arbetslösheten har lett till att de s.k. utländska arbetarna från »fattigare» länder som t.ex. Övre Volta har tvingats återvända till respektive hemländer. I Ghana, där regeringen har lagstiftat i frågan, har detta orsakat våldsamma oroligheter.

Samtidigt med polariseringen och de allt mer auktoritära tendenserna har president Tubman gjort ett märkligt utspel i Liberia. Han begär att de oppositionella grupperna skall forma en slagkraftig opposition och konkurrera med The True Whig Party om makten. Man måste emellertid fråga sig hur man skall kunna forma en opposition, när all kritik hittills varit hänvisad till »undergroundaktivitet» eller fått skötas från utlandet.

Sådan är alltså den västafrikanska situationen tio år efter frigörelsen.

### *Ghana*

Efter tre års militärt styre beslöt det sittande revolutionsrådet att ordna val i september 1969. Partier fick återigen börja framträda och vid valen presenterades två olika program. Dr Busias Framstegsparti och Nationella liberala alliansen uppvisade inga större ideologiska skillnader. Däremot var partierna starkt bundna till etniska grupper i landet. Framstegspartiet riktade sig till de Akanspråkiga medan liberalerna hade sitt kraftigaste stöd bland Ewefolket. Tendenserna till etniska grupperingar hade motarbetats i den tidiga frihetsrörelsen och av Nkrumah, men nu hade man alltså fått en uppdelning efter dessa linjer.

Valet ledde till en stor majoritet för Framstegspartiet och placerade oppositionen i ett totalt underläge. På grund av den Liberala alliansens koncentration till Ewefolket kan man mycket väl tänka sig ett samarbete med stamfränderna i Togo och därmed en utomparlamentarisk opposition. En annan grupp som kan tänkas ingå i en sådan opposition är CPP — Convention People's Party — Nkrumahs gamla parti, som inte fick ställa upp i valen och som tidigare helt förbjöds.

Den fråga, som man måste ställa efter detta val, är inte bara hur Busias parti skall klara den civila oppositionen, utan är mer om militären är beredd att låta de civila framträda i full frihet. Vissa tecken tyder på att så inte är fallet. Bland

annat har militären fortfarande hand om högsta polischefsposten. Den nuvarande premiärministern hade under en lång period varit militärens man och det måste vara svårt för honom att komma ifrån det inflytande som dessa utövat. Den »militära miljön» i länderna runtomkring liksom Nkrumahs agerande från Guinea påverkar också utvecklingen.

### *Dahomey*

I Dahomey, som bytt president vart och vartannat år sedan självständigheten, återfanns Hubert Maga — landets förste president — som förste man i en presidenttrojka tio år efter självständighetsdagen. Cirkeln hade slutits och tre av de gamla presidenterna, Apithy, Ahomadegebe och Maga bildade i maj 1970 en kollektiv statsledning — under militärens överinseende. Orsaken till denna kompromiss är det ogiltigförklarade presidentvalet 3—31 mars 1970. Sedan militären tagit makten från president Zinsou i december 1969 beslöt man utfärda nyval. De fyra kandidaterna — Apithy, Ahomadegebe, Maga och Zinsou — hade stöd i olika delar av landet. Redan efter halva valtiden konstaterades ett utbrett valfusk med koncentration till de norra delarna. Här hade en av kandidaterna erhållit samtliga röster och valdeltagandet översteg genomsnittet med ca 30 %. Militären avlyste valen och Zinsou gick i landsflykt medan de tre övriga gemensamt skulle stå för presidentskapet — två år vardera.

### *Senegal, Guinea och Mali*

Såväl Senegal som Guinea har kvar sina ledare — Senghor och Touré — sedan självständigheten medan däremot Modibo Keita störtades genom en militärkupp i november 1968. I samtliga tre länder har det under senare år växt fram en stark kritik. Den s.k. högeroppositionen består framförallt av köpmanna- och entreprenörgrupper. I Guinea och Mali med starka franska sympatier. I Senegal, som har en lång politisk tradition och där klasstrukturen är mer differentierad, anser de inhemska köpmännen och företagarna, att Senghor är alltför franskvänlig och därmed befäster den franska hegemonien inom handeln. Vänsteroppositionen kommer främst från de intellektuella, studenterna och i viss mån arbetarna. I Senegal, som utsattes för svåra oroligheter i maj 1968, planerade även den s.k. nationella borgerskapet och vissa militära grupper att delta i upproret, men då studenterna utnyttjade det s.k. »lumpproletariatet» (arbetslösa f.d. bönder som kommit till staden) fann dessa grupper för gott att dra sig ur.

I Guinea har de socialistiska slagorden ökat i takt med en allt kraftigare högervändning av politiken. De Gaulles agerande i folkomröstningen 1958 ledde till att amerikanerna så småningom fick ett allt starkare inflytande i Guinea. I dag har flera stora multinationella företag med amerikansk majoritet koncession på bauxitfyndigheterna i Guinea. Även Sverige är genom Lamco invecklat i järnmalmsspektering i södra Guinea. Kan man då vänta sig en statskupp i något av de tre länderna? I Mali ledde militärkuppen 1968 inte till någon reell förändring — endast en ny elit tog makten. En ny statskupp skulle med stor sannolikhet bara skjuta

över makten till ytterligare en annan elit. Hur är då situationen i Guinea: De ekonomiska problemen kommer säkerligen att klaras med hjälp av royalties från utländska bolag och därmed utgör det statsfinansiella läget inte något direkt underlag för en kupp. Återstår då att den underjordiska oppositionen skulle kunna mobilisera bönderna till en resning, vilket måste anses som närmast omöjligt.

Som tidigare påpekats är Senegals politiska struktur betydligt mer differentierad, jordbruket mer inriktat på exportodling, industriarbetarklassen betydligt större och urbaniseringen längre framskriden. Det finns alltså flera grupper som är potentiella »kuppmakare». Vad som saknas är emellertid en ordentlig organisation samt maktmedel, t.ex. i form av vapen.

#### *Avslutning*

Under senare år har det mer och mer talats om Afrikas »latinamerikanisering» och länder som bl.a. Senegal och Ghana utgör goda exempel på denna utveckling. I och med jordbrukets mindre lönsamhet och oförmåga att försörja den växande befolkningen får vi ett stadsproletariat. Urbaniseringen och misären i storstäderna ökar eftersom industrialiseringen endast går sakta framåt. Byråkratin stärker sin ställning liksom övriga eliter. Inom den närmaste tioårsperioden kan vi tänka oss en liknande utveckling i länder som Guinea och Elfenbenskusten såvida inte utvecklingsplanerna omsätts i ett kraftfullt politiskt handlande och mobilisering av bondeklassen.

Lund i november 1970

*Lars Zanderin*

## LITTERATURGRANSKNINGAR

TERRY CARLBOM: *Högskolelokaliseringen i Sverige 1950—1965. En studie i politiskt inflytande*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala. 51. Sthlm 1970.

Terry Carlboms avhandling *Högskolelokaliseringen i Sverige 1950—1965* bär under rubriken *En studie i politiskt inflytande*. Författaren har velat skildra några fall av utlokaliseringen av högre undervisningsinstitutioner i Sverige: hur gick det till när Umeå universitet växte fram under femtiotalet och universitetsfilialerna under sextiotalet? Denna skildring säger sig författaren till en början vilja ge en rent beskrivande prägel. Av bokens 270 sidor ägnas de första 170 åt denna historiskt-deskriptiva uppgift. Därefter övergår författaren till bokens andra del, som utgör det centrala avsnittet. Den uppgift han här förelagt sig är, säger han, »utvärderingen av kommunernas inflytande över» högskolelokaliseringsprocessen. Hur skall man förklara att vissa kommuner lyckades hävda sig bättre än andra i den hårda konkurrensen om de nya högskolorna? I avslutningskapitlet tar författaren upp det grundläggande analytiska begreppet inflytande till principiell granskning. Därmed, förklarar han, »får också framställningens underrubrik sin motivering».

Det är utan tvekan bokens andra, kortare, systematiska avsnitt som tilldrar sig det största intresset. Här har författaren med uppsättning av ett flertal modeller sökt lämna sitt bidrag till ett av den internationella statskunskapens mest diskuterade och svårlösta problem: mätning av makt och inflytande. Som fakultetsopponent koncentrerade jag helt min opposition till detta avsnitt, under det att andreopponenten granskade det första avsnittet. Jag vill emellertid understryka att granskningen av det första avsnittet inte är oviktig, låt vara att detta avsnitt inte har samma teoretiska intresse som det följande. Metodiskt är det första avsnittet grundläggande för den systematiska analysen i andra avsnittet. Det senare förutsätter ju att de historiskt-deskriptiva metoder författaren använt för sin datainsamling är pålitliga. Andreopponenten kunde visa att detta tyvärr inte alltid är fallet. Författaren har inte tillräckligt beaktat de speciella problem man möter, när man med intervjumetodens hjälp skall rekonstruera ett historiskt händelseförlopp: motsägande källor redovisas ej i flera fall, kontroller mot annat material företas ej där detta varit möjligt, selektion av data har ägt rum till förmån för vissa, icke öppet redovisade hypoteser.

Inledningsvis en allmän reflexion om avhandlingens disposition. Jag ifrågasätter

uppdelningen i ett deskriptivt och ett systematiskt avsnitt. Nu tvingas författaren i flera fall till upprepningar; nu blir det oundvikligen så att det första avsnittet blir lite torrt, lite tråkigt — man bläddrar snabbt fram till det andra avsnittet, där de intressanta analyserna utlovas. Men det är inte i första hand stilistiska och kompositionstekniska skäl som enligt min mening talar för en integration av deskription och systematik. Som boken nu är skriven har författaren gjort det särskilt svårt för sig att låta sina modeller komma till empirisk användning. Detta är min huvudinvändning mot Carlboms bok. Framställningen skulle ha vunnit i spänst och klarhet om författaren redan på första sidan i sin undersökning presenterat sin modell — hellre endast en än flera stycken — och därefter konsekvent avhandlingen igenom tolkat sina data i modellens analytiska språk.

Författaren antyder själv detta problem (s. 18): den deskriptiva framställningen sägs vara »en syntes, byggd på tillgängliga data och formad med tanke på den systematiska och komparativa analys som följer i framställningens andra del». M.a.o.: nu kommer modellen att *implicit* styra även framställningen i första avsnittet.

Författaren skildrar korrekt idéomvandlingen av lokaliseringpolitiken i Sverige under efterkrigstiden — från fyrtiotalets allmänna motstånd mot storstädernas tillväxt och krav på utspridning av industrier och arbetstillfällen till sextiotalets moderna socialdemokratiska planeringsideologi med LO-ekonomernas Samordnad näringspolitik som programskrift. Enligt den modernare synen skall statsmakterna tvärtom uppmuntra och påskynda de expansiva tendenserna och satsa på ett mindre antal livskraftiga tätorter, som kan tillgodose de stegrade kraven på bättre samhällsservice.

Hur skall man föra in denna idéomvandling i en analys av kommunernas inflytande över högskolelokaliseringen? Författaren talar om att han begränsat sig till »urvalet av kommuner som uppenbarligen synt intressanta för U-63» och om att vissa kommuner »fördes upp till kandidatnivå». Genomgående argumenterar aktörerna för sina hemortskommuner i termer av *resurser*: man framställer sig som en sådan livskraftig tätort, som enligt den nya ideologin skall gynnas. Av landets hundratals kommuner kunde vid denna tid 90 eller 95 procent omedelbart utslutas, som ej kunde godkännas enligt den nya lokaliseringsfilosofin. Under fyrtiotalet med dess decentraliseringsideologi skulle det första, strategiska urvalet av kandidater ha blivit betydligt större. Det skulle inte ha varit oväntat om man i den tidens kamp mot storstäderna velat gynna små kulturresevat som Strängnäs och Vadstena. I dag uppfattas sådana förslag som helt orealistiska.

Ett första svar på frågan om kommunernas inflytande över högskolelokaliseringen är sålunda att endast ett mycket begränsat antal kommuner kunde komma i fråga på grund av idéutvecklingen i samhället eller — med den terminologi jag fortsättningsvis kommer att använda — på grund av det rådande *värdesystemet*.

Carlbom har inte alls uppmärksammat detta i sin analys, ehuru han på så att säga en lägre ambitionsnivå talar om lokaliseringpolitikens omvandling. Här är hans modell (s. 185) extremt atomistisk: han intresserar sig blott för egenskaper hos den enskilda kommunen, inte hos det omgivande samhället. Detta ter sig märkligt även av den anledningen att han ägnar Easton stor uppmärksamhet. I Eastons tankar om systemets omgivning och värdeallokering hade författaren



kunnat finna utgångspunkter för att studera värdesystemets inflytande över högskolelokaliseringen.

Hela detta problem hänger samman med författarens ansats på inflytande-problematiken. I slutkapitlet (s. 263 not 1) nämner författaren en diger samlingsvolym, som innehåller de väsentliga uppsatserna om makt och inflytande. En uppsats markerar han särskilt, Bachrachs & Baratz' ofta återgivna tankar om *nondecision-making*. Dessa författare har i denna uppsats och en föregående energiskt understrukt behovet av att uppmärksamma hur värdesystemets utformning avgör maktfördelningen i samhället. De förhärskande normerna i samhället anger de yttre ramar, inom vilka den politiska konkurrensen sker. Det är först i andra hand man skall studera aktörernas yttre beteende såsom påtryckningar på statsmakterna. I första hand skall man studera de rambildande normerna i samhället.

Trots att författaren sålunda ställer ut värdesystemmodeller till beskådande, avstår han från att använda dem — utan motivering. Detta är en smula egendomligt, som han upprepade gånger talar om den egna, snävare ansatsens otillräcklighet: varken den yttre kontaktaktiviteten (s. 211), individuella insatser (s. 216), mottagarnas beredvillighet (s. 218 not), rådgivare som Organisationssverige (s. 222), pressen (s. 224) eller kommunal aktivitet över huvud taget (s. 228) uppfångar inflytandemönstret.

Varför ägnar sig författaren åt modellbyggande? Han gör det, förklarar han (s. 184), därför att det möjliggör en komparativ framställning. Detta är naturligtvis det rätta svaret — det kan stå som en förklaring till mycket av allt modellbyggande. Från denna synpunkt är det förvånande att komparationen inte görs mera koncis, om man alls kan tala om en komparativ analys. Jag efterlyser en tolkning av kandidaternas (Linköpings, Karlstads etc.) möjligheter i modellens termer (materiella, icke-materiella och politiska resurser) på ett samlat ställe i boken. Den som väntar på den utlovade komparationen läser med viss undran följande ord (s. 208): »En mera utförlig jämförelse mellan städerna på grundval av den sammantagna materiella resursnivån är därför inte möjlig och *vore för övrigt inte heller alldeles relevant*.» (Min kurs.) Men det måste väl vara relevant, eftersom det angivits som huvudmotivering för modellbyggandet.

Komponenterna i Carlboms modell, hans huvudmodell så att säga, är följande: *materiella resurser* såsom skatteuttagningsförmåga, investeringskapacitet, kommunikationsmöjligheter med ortens omland, *icke-materiella resurser* som kvalitén på ledningsfunktioner, intern organisation och *politiska resurser* som främst avser den skicklighet med vilken man utnyttjar materiella och icke-materiella resurser.

Sedan modellen presenterats följer ett avsnitt om huruvida kommunerna hade högskolekommittéer samt ett avsnitt om kontaktaktiviteten och en sammanfattning. Avsnittet är alltså inte disponerat efter modellens komponenter. Detta är heller inte nödvändigt, förklarade Carlbom under disputationen. Invändningen medges, även om jag tycker att en sådan disposition skulle ge ökad klarhet och överblick. Emellertid utlovar författaren faktiskt en disposition i sina analytiska komponenter samt enligt en informationsmodell, som han samtidigt arbetar med: »Den följande genomgången följer denna mall samt den uppdelning som gjorts av intressegruppers resurser i materiella, icke-materiella och politiska resurser» (s.

192). Den disposition han valt räknar med en viktig skillnad mellan högskolekommittéer och kontaktaktivitet — båda dessa företeelser inräknas i författarens definition under icke-materiella resurser. I praktiken visar det sig alltså nödvändigt att göra andra distinktioner än dem som gjorts i modellen, t.o.m. distinktioner inom en av komponenterna i modellen.

Genom en typ av aktivitet kan kommunerna öva inflytande, nämligen genom egenaktivitet. Detta innebär närmast ett sätt att på lång sikt öka sina grundläggande resurser (bygga studentbostäder etc.). Det är typiskt att detta viktiga begrepp inte finns med eller har någon motsvarighet i modellens termer.

Man kan sammanfatta de svårigheter det medför att följa författaren på denna punkt genom att säga att hans modell inte i någon högre grad eller med tillräcklig konsekvens kommit till empirisk användning.

Sakläget kan i korta drag tecknas på följande sätt (Carlbom godtog under disputationen denna sammanfattning). Kommunerna måste ha vissa grundläggande resurser som för upp dem till kandidatnivå. Därefter urskiljer man kommunernas påtryckningar, vilka inte visar sig ha någon större betydelse. För det tredje urskiljer man kommunernas egenaktivitet, dvs. strävan att förbättra sina grundläggande resurser.

Mot bakgrund av vad som tidigare framhållits om författarens huvudmodell frågar man sig, om man skulle kunna tänka sig någon annan modell, som varit mera adekvat för högskolelokaliseringen. Tankarna går naturligt till Nils Elvanders modell i hans undersökning om intresseorganisationerna i dagens Sverige. Elvanders distinktion mellan basinflytande och rörligt inflytande synes mig svara tämligen väl mot den skillnad jag här talat om mellan grundläggande resurser och påtryckningar. Tankarna går naturligt till Elvanders bok även av det skälet att denna flera gånger åberopas av författaren. På s. 192 talar han t.o.m. om att Elvanders bok skall utgöra ett »jämförelseobjekt» med hans egen. Emellertid företas aldrig någon jämförelse mellan Elvanders modell och Carlboms egen. I avhandlingen nämns inte ens de komponenter, av vilka Elvander byggt upp sin modell. Ännu mindre företas någon prövning av Elvanders modell. Ännu en gång ser vi här en modellutställning, inte en integration modell—empiri.

Elvanders modell synes mig sålunda mera adekvat för författarens material än författarens egen. I figur 1 har jag sökt förena Elvanders termer med mina tidigare tankar om värdesystemets betydelse för högskolelokaliseringen. Det nationella politiska systemet med dess styrelse omger det kommunala systemet med dess styrelse. Det kommunala systemets viktigaste analytiska egenskaper, från vår synpunkt, är basinflytande (B) och rörligt inflytande (R). Pilen från den nationella systemet till basinflytandet symboliserar samhällets värdeallokering, den avgörande komponenten i inflytandefördelningen mellan de konkurrerande kommunerna. Pilen från den kommunala styrelsen till basinflytandet symboliserar egenaktiviteten, den enda form av aktivitet som enligt Carlbom hade någon betydelse för lokaliseringen. Tolkat i denna modell kan man säga att det viktigaste som skett inom lokaliseringpolitiken på utbildningsområdet i Sverige 1950—1965 är att vi framför allt genom en ny värdeallokering i samhället fått en grundläggande omfördelning av kommunernas basinflytande till förmån för ett litet antal expansiva centralorter.

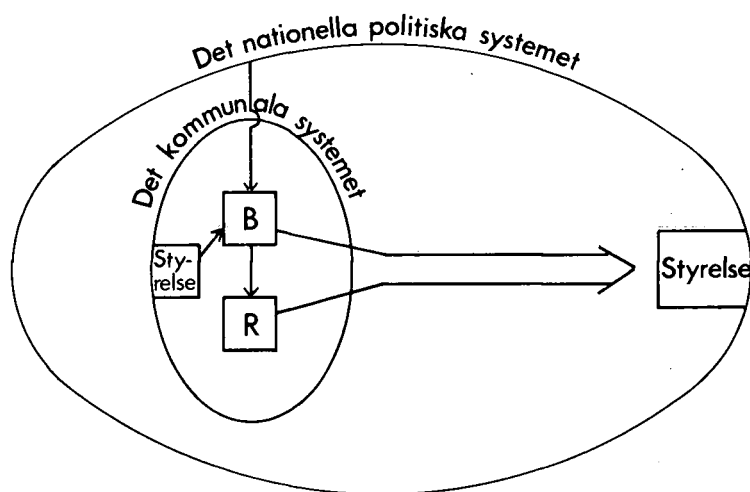


Fig. 1.

Författaren anser sig inte kunna fånga upp inflytandemönstret genom sin intressegruppsansats. Han lämnar den därför för att »föra analysen vidare» genom en argumentanalys.

Denna övergång synes omotiverad. En argumentanalys kan aldrig föra en inflytandeanalys vidare. En argumentanalys kan förklara det politiska beteendet hos en aktör: han driver sin linje på grund av vissa argument — ideologiska, taktiska, gruppcentrerade. Men en argumentanalys kan aldrig upplysa om hur det kom sig att ett en viss aktör vann mera gehör för sina synpunkter än en annan.

Argumentanalyskapitlet är skrivet på följande sätt. I det första avsnittet presenterar författaren ett analyschema. Nästa avsnitt på ungefär två sidor heter »Den geografiska faktorn» och handlar om att den nya lokaliseringpolitiken naturligtvis inte gav några entydiga direktiv om till vilken av de tänkbara centralorterna filialerna skulle lokaliseras. Det tredje avsnittet handlar om de partipolitiska meningsskiljaktigheterna. Det anmärkningsvärda med detta kapitel är att författaren inte företagit, eller åtminstone inte presenterat, någon argumentgenomgång. Kapitlet består blott av ett analyschema med några reflexioner och är så gott som helt och hållet oempiriskt. Mot inget kapitel i avhandlingen är jag så kritisk som detta. Detta är inte en argumentanalys utan ett icke tillämpat argumentschema.

Det oempiriska greppet har lett till en hel del brister i framställningen enligt vad jag kunnat finna vid min genomgång av riksdagsmaterialet, som är omfattande (debatten i andra kammaren räcker över nästan 100 sidor).

De borgerliga partiernas oro för att kvalitén på undervisningen vid filialerna skulle sjunka har i hög grad nedtonats av författaren. Det finns, skriver han efter några bearbetningar, ofta »skolideologiska» argument i frågor av detta slag, när de borgerliga söker värna om utbildningskvalitén gentemot mera »rekryteringsdemokratiska» argument. Det är ingen tvekan om att detta var fallet även i filialfrågan. Högerpartiets oro återges något så när korrekt (s. 165 f.). Men folk-

partiet framställs på dessa sidor mindre skolideologiskt än högerpartiet, vilket är fel. Även från detta parti väcktes avslagsmotioner, vilket ej framgår i avhandlingen. Allvarligast är emellertid den felaktiga presentationen av centerpartiet. »I partimotionen rådde inte heller några principiella problem med utbyggnaden» (s. 166). I centerpartiets partimotion heter det: »Det synes sannolikt att vissa nackdelar föreligger med denna form av universitetsutbildning enligt det nu framlagda förslaget. Sålunda kan man inte bortse från de menliga verkningar som den försvårade kontakten med forskningen kan medföra . . . När vi ansluter oss till departementschefens förslag finner vi det dock angeläget betona nödvändigheten av att kvaliteten på undervisningen vid filialerna hålles hög. Filialerna måste ges sådana resurser, att de studerande som söker sig dit får lika god undervisning som de studerande vid moderuniversiteten får. Som ett led i strävandena att hålla denna höga kvalitet bör man, enligt vår mening, vid filialerna så långt det går skapa möjligheter till studier för högre betyg än två betyg.» Man talar vidare om en snabbare utbyggnad av Umeå universitet och ett sjätte universitet och om behovet av bibliotek »av hög klass och i anslutning därtill läsesalar. Denna fråga beröres emellertid inte i propositionen. Med hänsyn till den utomordentliga vikt som den måste tillmätas är det nödvändigt att den blir föremål för skyndsamma överväganden.» (Mot. I: 781, s. 3 f.) Förvisso innehåller dessa satser »principiella problem med utbyggnaden».

Att centerpartiets skolideologiska engagemang tvärt emot vad författaren gör gällande var så starkt att man t.o.m. ifrågasatte sin käpphäst om decentralisering väckte förvåning. En socialdemokratisk riksdagsman yttrade: »Det ter sig för mig något överraskande att även utskottets centerpartister har slutit upp kring denna reservation. Vi har ju vant oss vid att de för decentraliseringens talan . . . Man vill alltså ha det sjätte universitetet framför universitetsfilialen i Falun eller var den nu kan komma att förläggas . . . Jag skall inte spekulera över vilken orsaken kan vara till att man här slagit in på en centralistisk linje, medan man i övrigt så gärna talar om decentralisering.» (AK: 39, s. 177.)

Ett ännu större fel begår författaren beträffande den skolideologiskt konsekventa grupp av borgerliga politiker, som motsatte sig tanken på filialer. Deras argument analyseras knappast alls. Författaren skriver felaktigt (s. 167): »I kamrarna accepterades själva filialsystemet utan votering.» Den ideologiskt konsekventa gruppen begärde votering, i andra kammaren blev det t.o.m. rösträkning (FK: 39, s. 98; AK: 40, s. 94 f.).

Författarens utgångspunkt för diskussionen om partierna och filialfrågan är en definition av »politisering» som föreslagits av Björn Molin. För att en fråga skall anses politiserad skall den ha förts ut som stridsfråga i valmanskåren. Men filialfrågan väcktes efter valet 1964 och beslöts hösten 1965. Den kunde alltså inte politiseras enligt författarens egen definition. Hela den något pretentiösa diskussionen om »politisering» är sålunda överflödigt. Saken är helt enkelt den att filialfrågan inte blev politiserad, eftersom den med författarens definition inte kunde bli politiserad.

Det finns sålunda enligt min uppfattning ganska vägande invändningar mot författarens oempiriska argumentanalys. Hela kapitlet präglas av en viss osäkerhet om huruvida partierna var överens eller inte. Det talas ibland om »djupgående

värderingsmotsättningar» och »utomordentligt starka spänningar» (s. 247 och 245), ibland — och det är huvudlinjen — om samförstånd: »Mellan partierna utvecklades således en tyst överenskommelse att lösa frågan ovanför partigränserna» (s. 249). En mera inträngande analys av det sätt på vilket argumenten faktiskt fördes fram i riksdagen borde ha skingrat dessa oklarheter och uteslutit sakfelen.

Av högre kvalitet är riksdagsanalysen i följande kapitel. Under sextioalet har utvecklats en analysmetod — särskilt inom amerikansk statskunskap — för studier av röstningsbeteende i parlamenten, som man kallar roll-call analysis. Två huvudfrågor urskiljs i denna forskningsriktning. Dels kan man undersöka graden av sammanhållning inom i förväg angivna grupper, t.ex. inom de politiska partierna. Dels kan man se vilka ledamöter som tenderar att rösta tillsammans; man får på detta sätt empiriskt givna grupper. Utöver triviala resultat om att medlemmar av samma parti röstar på samma sätt framträder enligt den senare frågeställningen även helt andra typer av koalitioner över partigränserna, t.ex. den frireligiösa gruppen, nykterhetsgruppen, regionala grupperingar. Voteringssiffrorna, som utgör materialet för dessa undersökningar, finns i allmänhet bevarade sedan lång tid (i Sverige sedan 1925, från 1935 i form av voteringsplåtar från den elektriska omröstningsapparaten). Man får visserligen inte fram motsättningar som ej drivits så långt att de leder till olika röstningsbeteende (genom kompromisser, tvång eller att votering ej förekom i frågan). Ändå kan man säga att voteringssiffrorna utgör ett utomordentligt material för studium av systemets centrum med hjälp av modern kvantitativ teknik.

Även för denna metod, liksom för Carlboms intressegruppsanalys, är David Truman en förgrundsgestalt (*The Congressional Party*, 1959). Det främsta arbetet i denna genre i Sverige är Nils Stjernquists och Bo Bjurulfs uppsats i *Statsvetenskaplig tidskrift* härom året, som Carlbom ägnar flera sidor i sitt riksdagskapitel.

Efter den ganska ingående presentationen av Stjernquists och Bjurulfs uppsats förefaller författarens egen analys mager; han stannar inför en enda votering. Frågan är om han inte kunnat ta upp några flera: det ägde rum flera omröstningar kring U 63. En alldeles onödigt avgränsning återfinns s. 257 not 9: »I det följande behandlas av principiella och praktiska skäl endast omröstningen i andra kammaren.» Det är oklart vilka skäl författaren syftar på.

Den votering författaren studerat i andra kammaren är omröstningen om vart man skulle lokalisera Lundafilialen. Socialdemokraterna stödde i övervägande grad propositionens förslag om Växjö, de borgerliga splittrades ungefär fifty-fifty mellan Växjö och Jönköping. Författarens analys av detta resultat är intressant och jag återkommer till den. Här vill jag bara nämna att om man studerar voteringen även i första kammaren finner man ett annat mönster: även högerpartiet och folkpartiet stödde i övervägande utsträckning propositionens förslag om Växjö (19—4, respektive 14—8).

I min granskning avsatte jag ganska lång tid åt att ingående analysera voteringskoalitionerna kring Lundafilialen; jag sökte stratifiera grupperna med avseende på en stor uppsättning variabler. Men jag har på denna punkt inte kunnat falsifiera författarens slutsatser. Regionala grupperingar, som i detta fall är av särskilt intresse, framträder t.ex. ej — det enda säkra regionala mönstret är att varje

aktuell orsårrepresentant höll på sin hemkommun, eller som Blenda Ljungberg träffande anmärkte i andra kammaren: riksdagsdebatten var »ett stort landsomfattande bygdekalas i umgäncesformen huggsexa».

Jag instämmer alltså med författarens slutsatser: socialdemokraternas grundläggande partiloyalitet gör att de stöder propositionen, medan de borgerliga politikerna inte hade något eget gemensamt alternativ. Denna förklaring ligger naturligtvis mycket nära till hands, men författaren knyter några intelligenta reflexioner till sin iakttagelse som gör att den blir långt ifrån trivial. Han skriver att man kanske kan tala om ett mönster för hur opolitiserade frågor avgörs. Det blir inget fritt val för socialdemokraterna: de stöder propositionen. »Samtidigt blir 'icke-politiseringsen' den slutliga garantin för att propositionen skall gå igenom: i hägnet av denna splittras oppositionen . . . Den hypotesen skulle t.o.m. kunna formuleras att i icke-partipolitiserade frågor blir röstövertikten för ett regeringsförslag i regel större än i rent partipolitiska frågor» (s. 259). Denna hypotes är värd att pröva genom ett studium av den socialdemokratiska regeringens taktik med hjälp av long-trend analys av voteringsresultaten.

Den första fråga man ställer om avhandlingens sista kapitel är dess placering. Först på de sista sidorna tas inflytandebegreppet upp till diskussion. Hade det inte varit naturligt att inleda med denna diskussion? Carlbom ville göra gällande att detta kapitel var ett slags slutsatser av hans undersökning, och därmed var dess placering motiverad. Jag tycker inte att det är fel att avsluta en undersökning på det sätt Carlbom angivit. Tvärtom tycker jag det är föredömligt att i ett avslutningskapitel själv explicit markera sitt eget bidrag till den pågående teoribildningen. Emellertid har inte avslutningskapitlet främst karaktären av empiriska slutsatser. Större delen av kapitlet innehåller en rad stipulativa definitioner, kriterier som författaren i förväg anger för en god definition av begreppet inflytande. Dessa stipulationer kunde lika gärna eller, skulle man vilja säga, med fördel ha kunnat göras i ett inledande kapitel.

Slutsatserna presenteras först på kapitlets två sista sidor. Men det är slutsatser av största intresse. Carlbom vill modifiera Trumans intressegruppsansats med tanke på antecipationsmekanismen. En aktör kan utöva inflytande utan att utöva påtryckning tack vare att mottagaren anteciperar hans önskemål. Trumans modell måste »avsevärt modifieras med hänsyn till antecipationsfaktorn. I U 63-fallet var det tydligt att statsmakterna varken konsulterade eller än mindre förhandlade med kommunerna i lokaliseringsfrågorna. Men beslutet gick ändå i den av kommunerna önskade riktningen» (s. 269).

Författaren har emellertid inte dragit konsekvenserna av denna iakttagelse. Han skriver nämligen tidigare i samma kapitel att ett av de kriterier som inflytandedefinitionen skall uppfylla är att man kan påvisa en *aktivitet* (s. 265). Men i U 63-frågan kunde ju kommunerna utöva inflytande utan att utöva någon aktivitet.

Därmed återvänder jag till utgångspunkten för min granskning. Avhandlingen slutar med en viss oklarhet om de båda ansatserna på inflytandeproblematiken: värdesystemanalys (med antecipation) contra studium av aktivitet, påtryckning. Man skulle gärna ha sett en mera energisk prövning av argumenten för och emot dessa båda alternativa ansatser, vilka i dag står mot varandra i den internationella statskunskapen.

Det fanns en tid då många med Harold Lasswell förklarade att studium av makt och inflytande var *det* centrala statsvetenskapliga forskningsobjektet, man talade i singularis. De kritiska synpunkter jag framfört på Carlboms avhandling bör balanseras av ämnets mycket centrala roll i den statsvetenskapliga teoribildningen. Dessutom bör man understryka ytterligare en, för författaren positiv synpunkt. Nästan alla som sökt följa Lasswells forskningsprogram har misslyckats med sina mätningar och det råder f.n. en sorts resignation rörande inflytandeproblematiken. Man börjar mera intressera sig för andra egenskåper hos det politiska systemet än inflytandefördelningen. I detta läge är det mycket glädjande att möta ytterligare ett försök rörande denna politiska kärnfråga. Det säger sig självt att forskningsresultat på detta område — och Carlbom har utan tvekan uppnått sådana — måste tillmätas större vikt än inom många andra statsvetenskapliga grenar.

*Leif Lewin*

*Journalistkåren i Sverige.* En undersökning utförd vid Journalisthögskolan i Stockholm, Gebers/Almqvist & Wiksell, Stockholm 1970.

För den stora allmänheten torde utövarna av journalistyrket i vårt land framstå som den okända yrkesgruppen. Några få av dem har med en speciell lyskraft lösgjort sig ur den grå massan. Vår kännedom i stort om rollinnehavarna inom »den tredje statsmakten» har emellertid hittills varit fragmentarisk.

Denna brist har nu delvis reparerats genom en undersökning, som utförts av 26 avgående elever vid Journalisthögskolan i Stockholm under ledning av rektor Lars Furhoff och fil. kand. Lennart Nilsson. Undersökningen, som presenteras i en pocketbok, *Journalistkåren i Sverige*, har utförts i form av dels en representativ intervjuundersökning, dels intensivundersökningar på olika massmediaföretag, bl.a. TT, DN och ett antal landsortstidningar. Intervjufrågorna har berört bl.a. journalisternas persondata, yrkeskarriär, anställnings- och arbetsförhållanden samt fackliga och politiska engagemang och politiska sympatier.

Materialet är både rikhaltigt och intressant. Ur den synnerligen detaljerade statistiska redovisningen skall här endast refereras några data, som måhända har speciellt statsvetenskapligt intresse. Journalistkårens politiska sammansättning stämmer någorlunda väl överens med dagspressens politiska struktur, dvs. journalisterna är folkpartister i större utsträckning än valmanskåren. Emellertid finns tendenser, som tyder på en förändring härvidlag: de nyrekryterade är i något större omfattning socialdemokrater än kåren som helhet. Ser man till relationen mellan journalisternas politiska uppfattning och den politiska tendensen hos tidningarna, där de är anställda, skiljer sig de socialdemokratiska tidningarna markant från de övriga. Mer än två tredjedelar av journalisterna på dessa tidningar röstar på det »egna» partiet. Folkpartisympatisörerna inom fp-pressen utgör endast drygt en tredjedel, och fp-tidningarnas redaktioner är i mycket hög grad politiskt differentierade. Speciellt intressanta är förhållandena på t.ex. Dagens Nyheter, där den socialistiska gruppen är dubbelt så stor som den borgerliga.

Journalisternas politiska engagemang är inte speciellt intensivt; endast en fjärdedel är medlemmar av någon politisk organisation. Mer än en femtedel av lokalredaktörerna har kommunala förtroendeuppdrag jämfört med sju procent av kåren i genomsnitt. Denna kategori har det intensivaste engagemanget; därefter kommer redaktionscheferna och chefredaktörerna. Den sistnämnda gruppen är den mest fackligt aktiva.

*Kai Kronvall*

FREDRIK STERZEL: *Riksdagens kontrollmakt*. Institutet för rättsvetenskaplig forskning, 51. Norstedts 1969. 260 s.

Enligt det dualistiska statskicket som 1809 års regeringsform avsåg att bygga upp skulle, som det heter i konstitutionsutskottets memorial av den 2 juni 1809, statsmakterna inriktas »till inbördes bevakning» och »till inbördes återhåll». Statskicket förutsätter, kan man säga, att regeringens verksamhet kontrolleras av riksdagen och att riksdagen för detta ändamål har särskilda organ till sitt förfogande. Till dessa organ hör konstitutionsutskottet, riksdagens ombudsmän och riksdagens revisorer, vidare opinionsnämnden och riksätten.<sup>1</sup> Kontrollen skulle gå ut på att tillse att den första statsmakten inte överskridit gränslinjen mellan regeringens och riksdagens kompetensområden. Men in i bilden kom redan från början ett annat moment: skyddet för den enskilde individen, för medborgaren gentemot administrationen. Detta var markant särskilt i fråga om de organ som kontrollerade domstolsväsendet.

Ritningarna kom mycket snart att störas av en faktor, som först med 1968/69 års partiella grundlagsreform blev direkt nämnd i grundlag, nämligen partiväsendet. Riksdagen kom inte att stå mot regeringen som ett enhetligt block. Inom riksdagen fanns såväl meningsmotståndare som meningsanhängare till regeringen. Det ligger i sakens natur, att motståndarna sökte utnyttja kontrollinstitutet för att komma regeringen till livs och att anhängarna försökte se till att institutet inte utnyttjades. Parlamentarismens införande medförde i detta hänseende inget nytt principiellt sett.

Denna politisering eller riktigare uttryckt partipolitisering av kontrollorganen började tidigt. Oppositionen sökte under Carl-Johanstiden under stor uppmärksamhet och publicitet utnyttja statsrevisorerna och konstitutionsutskottet som murbräckor för att attackera regeringen. Partiella framgångar nåddes. Men resultatet var ringa i jämförelse med vad som kunde vinnas genom riksdagens direkta beslutsfunktioner, den lagstiftande, den beskattande och den statsreglerande. De hade en helt annan genomslagskraft. Kontrollorganen var otjänliga som attackinstrument, när utnyttjarna saknade majoritet i riksdagen, och de var onödiga, när majoritet förelåg. De utdömdes som rostiga muskedunder. Endast en orkeslös opposition talade sig varm för dem. Vad oppositionen behövde var framför allt insyn och information för att kunna kritisera regeringen. Insyn och information

<sup>1</sup> Därtill kom ursprungligen de år 1949 avskaffade tryckfrihetskommittéerna.



vann man vida bättre genom propositioner, motioner, interpellationer och frågor och genom debatten i kamrarna, genom ledamotskap i de statliga utredningarna osv. Det är väsentligen på dessa vägar oppositionen och givetvis samtliga i riksdagen representerade partier utövar en kontrollerande funktion i samhället.

Politiseringen kom emellertid redan från början inte att avse JO-ämbetet. Dess förste innehavare lade, trots vissa förväntningar i annan riktning, medvetet upp riktlinjerna så att JO blev ett administrativt kontrollorgan. Förloppet har skildrats senast av Erik Fahlbeck i hans biografi över L. A. Mannerheim. Den uteblivna politiseringen av JO-ämbetet medverkade till att detta inte på allvar ifrågasattes från någondera hållet. Det låg då nära till hands att söka avpolitisera även statsrevisionen och konstitutionsutskottet; övriga kontrollinstrument kom mycket snart att tillhöra området för regeringsformens avsmnade eller i varje fall dess sovande paragrafer. Vad statsrevisionen beträffar gick proceduren relativt smärtfritt. Svårare blev det med dechargeinstitutet. Reuterskiöld och andra med honom sökte lägga om institutet till att avse en kontroll av administrativ praxis. Partiella framgångar vanns men de var på intet sätt avgörande.

Forskningen har sedan länge varit i hög grad intresserad av tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna om riksdagens kontrollmakt. Här kan hänvisas till monumentala skildringar i 1930-talets riksdagsverk och uppföljningar i 1966 års riksdagsverk. Sedan ombudsmannainstitutionen blivit en exportvara, har bidrag till denna del lämnats även av utländska forskare. Man kan då fråga, finns det behov av ytterligare en framställning av ämnet? Svaret är uppenbart jakande. Förslag från författningsutredningen, från grundlagberedningen och från annat håll har lett till väsentliga ändringar under senare delen av 1960-talet. Få personer kan vara mera ägnade för uppgiften än Fredrik Sterzel på en gång professor i offentlig rätt och konstitutionsutskottets sekreterare sedan år 1965.

Sterzel inleder med en diskussion om vad som rimligen och lämpligen bör räknas till riksdagens kontrollmakt (jfr ovan) och avslutar med att efterlysa en mera samlad analys av denna. Han avgränsar sitt ämne till konstitutionsutskottets granskning, misstroendeförklaringsinstitutet, riksdagens revisorer och riksdagens ombudsmän. Härom är i och för sig intet att säga.

Enligt det förslag till ny regeringsform, som författningsutredningen framlade år 1963, skulle konstitutionsutskottets granskning inte avse ansvars utkrävande utan i allt väsentligt administrativ praxis och gå ut på en systematisk genomgång av handläggningen av olika kategorier regeringsärenden. Utskottet beslöt att fråga och med 1967 försöksvis följa den av författningsutredningen angivna modellen.<sup>2</sup> För den administrativa granskningen skulle redogöras årligen i ett samlat betänkande. Yrkanden enligt de gamla formerna skulle redovisas separat. Några sådana yrkanden framfördes emellertid inte. När regeringen sedan år 1968 framlade proposition med förslag till nytt valsystem, övergång till enkammersystem och parlamentarismens inskrivande i författningen genom bl.a. införande av institutet misstroendeförklaring ansåg konstitutionsutskottet tiden vara inne att även lägga om dechargeförfarandet. På utskottets initiativ beslöts att den av författningsutredningen före-

<sup>2</sup> Det kan förmodas att erfarenheterna av spektaklet kring Wennerström-affären i 1964 års dechargeförfarande underlättade beslutet.

slagna modellen i allt väsentligt skulle inskrivas i regeringsformen. Från och med 1971 finns således det gamla institutet anmälan enligt RF § 107 inte längre.

Av betydande intresse är vad förf. har att anföra i fråga om omlägningens betydelse. Han konkluderar först att omlagningen »otvivelaktigt ökat det sakliga utbytet av granskningen högst väsentligt». Vad framtidsutsikterna beträffar menar han emellertid till stor försiktighet vid bedömningen. Han ställer frågan om det verkligen finns ett behov av en särskild granskning av regeringens verksamhet vid sidan av den kontroll som eljest utövas vid riksdagen. Han besvarar frågan jakande. Det behövs, menar han, en rättskontroll av regeringen som högsta förvaltningsmyndighet; detta kontrollbehov tillgodoses inte på något annat sätt. Det är naturligt att det då även tillses »att riksdagens egna konstitutionella intressen inte träds för nära genom regeringens handlande». Åt en sådan rättskontroll och en sådan bevakning bör utskottet ägna sig. Granskning i övrigt bör ske endast på direkt begäran av en ledamot eller något annat utskott. En rättskontroll är möjlig att genomföra, om den »i första hand riktas mot ärendenas formella sidor och mot handläggningsfrågor. Materiella frågor bör tas upp endast om ett både klart och väsentligt fel uppmärksammas eller om regeringen finnes ha handlat i strid mot något riksdagens beslut eller önskemål». Sterzel ställer upp dechargebetänkandena från 1967—69 som föredömliga för det angivna syftet.

Åtskilliga av de av förf. anförda synpunkterna har presenterats tidigare i den långa debatten om dechargeinstitutets utformning. Man kan emellertid fråga om det efter några års analys av regeringsfrågornas handläggning och med förutsatt samförstånd mellan konstitutionsutskott och kanslihus kan finnas material nog för en fortsatt granskning av den omfattning som här avses. Man kan vidare med förf. fråga, om inte rättskontrollen i en sådan situation lämpligen kunde överlåtas till riksdagens ombudsmän. Och man kan framför allt fråga, om det över huvud är möjligt att avpolitisera en granskning som förrättas av ett så utpräglat politiskt organ som ett riksdagsutskott. En fingervisning finner vi måhända i 1970 års dechargememorial, i vilket det omtalas, att utskottet bl.a. granskat handläggningen av statens förvärv av aktier i AB Kabi och Apoteksvarucentralen Vitrum Apotekare AB samt Uddcomb Sweden AB. Utskottet kommenterade »att riksdagens behandling av dessa ärenden blivit mera formell än reell till följd av regeringens föregående åtgärder och» fann »detta anmärkningsvärt». Häremot reserverade sig samtliga socialdemokratiska ledamöter under uttalande att kommentaren inte borde ha tagits med. Stiger temperaturen i det politiska klimatet, är det uppenbar risk att konstitutionsutskottets granskningsarbete inte kan stå opåverkat. Skulle en ny »vanstyrededebatt» marknadsföras, torde en politisering inte kunna undvikas.

En parlamentarisk regering avgår numera i regel på grund av att ett val gått regeringen emot. Tänkbart är också att den spricker inifrån, vilket kan vara fallet med en koalitionsregering, eller att dess parlamentariska underlag sviktar, något som kan inträffa för en minoritetsregering. I dessa fall torde det ofta vara en sakfråga som aktualiserar det hela. När författningsutredningen föreslog införandet av institutet misstroendeförklaring, var avsikten främst att grundlagsfästa parlamentarismen, att i regeringsformen inskriva det negativa parlamentariska ansvaret. Efter en misstroendeförklaring av riksdagen är vederbörande statsråd skyldigt att avgå, om ej nyval utlyses inom viss tid. Stadgandet om misstroendeför-

klaring fick, framhöll utredningen, »främst karaktären av en yttersta garanti för parlamentarismen». Sterzel delar denna bedömning. »Det förefaller», skriver han, »vara ett rimligt antagande, att betydelsen kommer att ligga mera på det principiella än på det praktiska planet». Efter att ha berört situationer, där yrkande om misstroendeförklaring kan tänkas förekomma, påpekar han, att det är möjligt »att det nya institutet inte får större betydelse än de gamla ansvarighetsreglerna. Man kan», fortsätter han, »sedan praktisk erfarenhet vunnits, komma fram till att detta inte är ett särskilt tjänligt vapen i den politiska striden, ehuru det utformats efter moderna principer och verkar i enklare former än det gamla dechargeinstitutet.» Ett yrkande om misstroendeförklaring torde, menar han, dock alltid förorsaka en verklig politisk debatt.

Statsrevisionen har såsom framgått av vad redan sagts inte ifrågasatts eller kritiserats på samma sätt som dechargeförfarandet. Författningsutredningen framhöll det angelägna i att revisorerna bedrev sin verksamhet så, att de fungerade som ett betydelsefullt aktivt organ för riksdagens kontrollmakt. Revisorerna kunde härigenom tjäna ej blott som ett värdefullt komplement till den statliga revisionsverksamheten. Genom deras arbete kunde riksdagen även få direkt och viktig information om förhållandena inom statsförvaltningen. Sterzel hävdar (s. 165) att revisorerna alltjämt är »ett aktivt och värdefullt instrument för riksdagens kontrollmakt». Problem av skilda slag har emellertid anmält sig. Förf. tecknar bakgrunden härtill, statsförvaltningens expansion, den statliga revisionens och rationaliseringsverksamhetens utbyggnad och höstsessionernas införande, vilket gjorde revisorsuppdraget till en bisyssla. Vissa ändringar i statsrevisionens sammansättning och arbetsformer har successivt skett, de senaste år 1967, då bl.a. beslut fattades om mandattidens förlängning, om den gamla årsberättelsens upphörande, vilket innebär att varje ärende expedieras för sig, och om införande av en årlig verksamhetsberättelse med en redogörelse för arbetet och de upplysningar i övrigt som revisorerna finner motiverade. Betydligt radikalare ändringar har emellertid ifrågasatts. Det har föreslagits att revisorerna skulle omvandlas till ett riksdagsutskott, och den tanken har framkastats att statsrevisionen skulle slås samman med riksrevisionsverket och bilda ett riksdagens verk. Det synes anmälaren — särskilt efter den nu beslutade omläggningen av riksdagens utskottsorganisation — värt att pröva om inte den »reviderande» funktionen kunde övertagas av riksdagsutskotten. Därigenom skulle varje utskott, som har att bereda anslagsfrågor, erhålla inte bara möjlighet utan även skyldighet att för sin del följa upp effekten av de anslag som beviljas och därigenom få värdefull information för kommande års anslagsberedning. I själva verket skulle man därmed återvända till den bedömning som skedde vid antagandet av 1810 års riksdagsordning. Under riksdagsår skulle statsutskottet svara för den reviderande verksamheten. Statsrevisorerna skulle fungera endast mellan riksdagarna och deras existens motiverades av att riksdag normalt skulle hållas blott vart femte år.

Även JO-institutionen reformerades år 1967. Antalet ombudsmän är numera tre, titeln för samtliga är justitieombudsman, och de fastställer gemensamt riktlinjerna för fördelningen av arbetsuppgifterna. Framhållas må att år 1968 inrättades en riksdagens JO-delegation, bestående av tre ledamöter från konstitutionsutskottet och tre ledamöter från första lagutskottet med uppgift att samråda med

ombudsmännen, om någon av dem så önskar. Samråd har bl.a. ägt rum beträffande arbetsfördelningen. Sedan 1969 svarar en ombudsman för domstolsväsendet och försvaret och två för civilförvaltningen.

JO-institutionen är så allmänt känd och uppskattad att man skulle kunna utgå från att den på det hela taget funnit sin form. Förf. är dock långt ifrån säker härpå och vad han i detta sammanhang har att anföra förtjänar all uppmärksamhet. En omständighet av betydelse är det ständigt växande antalet klagomål. Även om småsaker kan lämnas utan sakprövning, är det för allmänhetens förtroende för institutionen inte lämpligt att så sker i någon större utsträckning. En annan viktig omständighet är den reformering av ämbetsansvaret som förbereds. Redan ämbetsansvarskommitténs principbetänkande (SOU 1969: 20) aktualiserar som förf. visar väsentliga ändringar för JO-institutionens del. Förf. slutar (s. 243) med att framhålla »att det inte är osannolikt att institutionen inom en snar framtid kan ha omgestaltats mera genomgripande till arbetsätt än riksdagen förutsatt».<sup>3</sup>

Ämnet är innehållsrikare än vad man kunde förmoda men boken ger vad man kunde vänta av förf.: en välskriven, relativt sett lättillgänglig framställning, korrekt och väl dokumenterad. Mycket skulle kunna vara att tillfoga men det skulle ha brutit den av förf. valda strama ramen för boken.<sup>4</sup>

*Nils Stjernquist*

FOLKE VERNERSSON: *Diskussionen om landstingens faktiska kompetens. En innehållsanalytisk studie av tre huvudmannaskapsfrågor*. Riksbankens jubileumsfond. Kommunal forskningsgruppen. Avhandlingsserien: 17. Stencil. Lund 1970.

Med den rubricerade avhandlingen disputerade fil. lic. Folke Vernersson — enligt den nya ordningen — våren 1970.

Avhandlingen rymmer två avdelningar: en historisk och en argumentationsanalytisk. I focus står hela tiden frågan om landstingets administrativa verksamhet och dennas finansiering.

Det historiska avsnittet har fått en i huvudsak kronologisk uppläggning med 1862 (landstingets inrättande) och 1910 (rösträttens demokratisering, landstingsverksamhetens begynnande expansion) som gränsår. Förf. utgår i allt väsentligt

<sup>3</sup> Nämnas må att kort före publiceringen av den här anmälda boken utkom Bertil Wennergrens utmärkta skrift »JO — riksdagens ombudsmän».

<sup>4</sup> För utformningen och utvecklingen av kontrollorganen torde personliga insatser ej sällan ha spelat en avgörande roll. Väl känt är, såsom Erik Fahlbeck senast skildrat, att L. A. Mannerheims uppläggning av riktlinjerna för JO:s arbete blev avgörande för JO-institutionen. Fredrik Sterzels egna insatser i samband med »avvecklingen» av dechargeförfarandet fr.o.m. 1967 bör inte förglömmas. Och den som en gång skall skildra dechargeinstitutets utveckling efter första världskrigets slut kan inte komma förbi den insats som Sterzels företrädare, Sune Holm, gjorde under en nära 40-årig tjänstgöring i utskottet. »Hans statsrättsliga kunnighet var», som Herlitz framhållit (Tidsbilder, s. 252), »en stor tillgång för utskottet».

från tidigare forskning, i tillämpliga delar särskilt Göran B. Nilssons. Framställningen skall ge en bakgrund till de särstudier som senare görs. Den syns på det hela taget väl balanserad. Beklagas kan möjligen att perioden efter 1910 inte fått en mera sammanhängande beskrivning. De frågor som studeras i avh:s huvuddel hade då mera kunnat placeras in i sitt historiska sammanhang.

I avh:s huvuddel analyseras tre frågor som direkt eller indirekt berört landstinget som administratör och/eller finansierare: 1918 års fattigvårdslag, 1922 års förslag till lag om allmänna vägar på landet, 1963 års huvudmannaskapsreform för mentalsjukvården.

För analysen av argumentationen utnyttjar förf. en modifierad form av den metod som R. Levine ursprungligen utvecklade i *The Arms Debate* (1963)<sup>1</sup>. Med Levine urskiljer förf. i en argumentation tre element: värde(ring), analys och rekommendation. Med värderingar/värden förstås »de definitionsmässigt avgränsade klasser av preferenser, som man önskar uppnå med uppgiftsfördelningen», med analyser dels beskrivningar av aktuella förhållanden, dels utsagor om konsekvenser (prognosats)er samt med rekommendationer förslag till handlingar. Rekommendationerna får bilda underlag för konstituerandet av åsiktsgrupper. De i den offentliga beslutsprocessen agerande fördelas på åsiktsgrupper allteftersom de önskar att stat, landsting eller primärkommun skall få ökat eller minskat administrativt och ekonomiskt ansvar. Sammanlagt urskiljs nio åsiktsgrupper: tre i fattigvårdsfrågan, fyra i vägfrågan, två i mentalsjukvårdsfrågan. I några fall har uppdelning i undergrupper skett.

Värdena har fördelats på tre huvudkategorier: effektivitetsvärden, kostnadsfördelningsvärden och medborgarinflytandevärden, de båda förstnämnda uppdelade i servicevärden och kostnadsvärden respektive finansieringsvärden och betalningsvärden. Medborgarinflytandevärdena innefattar närdemokrativärden och självstyrelsevärden. Beteckningarna talar för sig själva. Med finansieringsvärden förstås dock preferenser angående kostnadsfördelningen mellan territoriella enheter, med betalningsvärden angående kostnadsfördelningen mellan personer eller samhällsgrupper.

Analys-elementen har inte blivit föremål för någon särskild systematisering.

Utrustad med detta analyschema har sedan förf. penetrerat den offentliga beslutsprocessen: utredningar, remissvar, propositioner, utskottsutlåtanden och riksdagsdebatter. Syftet med undersökningen har varit:

- att identifiera förekommande gruppers värderelateringar;
- att bestämma de aktuella åsiktsgruppernas värdeprioriteringar;
- att studera om vissa värden konsekvent valts framför andra;
- att generera vissa hypoteser för uppgiftsfördelningen i stort.

Med sin undersökning anser sig förf. bl.a. ha visat:

- att värderelateringar gjordes vid 37 tillfällen av 45 möjliga samt att kostnads- och finansieringsvärden beaktades av samtliga åsiktsgrupper;

<sup>1</sup> Jfr. S.-O. Lindeberg, *Nödhyll och samhällsneutralitet* (1968), s. 280 ff, S. Oredsson, *Järnvägarna och det allmänna* (1969), s. 212 ff., O. Ruin, *Mellan samlingsregering och tvåpartisystem* (1968), s. 22 f.

att sju av nio åsiktsgrupper prioriterade servicevärdet, lika många finansieringsvärdet; ingen prioriterade medborgarinflytandevärdena.

att de segrande åsiktsgrupperna inte visade någon konsekvens i värdeprioriteringen

att de fyra åsiktsgrupperna som rekommenderade centralisering till stat eller landsting alla prioriterade finansieringsvärdet.

Mot författarens metod, dess tillämpning och därmed avh:s resultat kan bl.a. följande invändas:

*Argumentanalysen.* I likhet med Levine är förf. närmast programmatiskt ointresserad av subjekten bakom argumenten, aktörerna. Det är deras argument som skall studeras. Denna utgångspunkt bör vara naturlig vid t.ex. en logistisk argumentanalys, knappast vid en statsvetenskaplig. Rimligen påverkas en aktörs argument både till innehåll och form av vederbörandes politiska status, av om han är i regeringsställning eller i opposition t.ex. Studerar man som här en hel beslutsprocess återkommer dessutom ibland samma person i skilda roller. Det är inte oväsentligt att notera att det t.ex. bakom remissutlåtanden från länsstyrelsen resp. landstinget i Västmanland och riksdagsutlåtanden i praktiken står samma person. Särskilt fatalt blir detta förbiseende av aktörsrollen, när förekomsten av ett argument i skilda faser av beslutsprocessen läggs till grund för värdeprioritering.

*Värdebegreppet.* Förf. delar värdebegrepp med bl.a. Levine. Värden motsvarar närmast nationalekonomins »utilities». Fråga är om detta värdebegrepp på ett meningsfullt sätt utan vidare kan appliceras på politiska förhållanden. Föreligger inte en fundamental skillnad mellan värde såsom moralisk norm (»värdering») och värde i betydelsen något eftersträvansvärt?

Det är möjligt att denna invändning i praktiken inte väger så tungt i ett sammanhang där för- och nackdelar av förvaltningens decentralisering diskuteras. Men också värden av den typ författaren arbetar med är av olika karaktär, befinner sig på skilda nivåer i en värdehierarki. Servicevärden, kostnadsfördelningsvärden och medborgarinflytandevärden har en karaktär av basvärden, kostnadsvärden har främst en instrumentell karaktär<sup>2</sup> och knyts i argumenteringen sekundärt till basvärdena. Eller som det helt riktigt kan heta hos förf.: »Satisfieringen av finansieringsvärdet ansågs nämligen vara en nödvändig förutsättning för satisfieringen av servicevärdet» (s. 84). Uppfyllesen av ett kostnadsvärde kan aldrig i sig vara yttersta målet. Det är därför mindre meningsfullt att studera hur ofta kostnadsvärden relateras i analyserna eller i vad mån de kan bli föremål för prioritering. Basvärden bör jämföras med basvärden, instrumentella värden med instrumentella.

*Värderelateringarna.* Värderelatering står för förhållandet värde/analys. Relationen värde/rekommendation har förf. ej studerat.

Förf. har valt frågor för undersökning allteftersom de är ekonomiskt och administrativt betydelsefulla, påverkar stora grupper servicesituation och blivit föremål för en omfattande diskussion (s. 49). Väljer man frågor för att de t.ex. är ekonomiskt betydelsefulla, så är det inte sensationellt om man sedan finner att kostnads-

<sup>2</sup> Jfr L. Lundquist: Decentralisering som medel för det politiska systemet. StvT 1969: 4, särsk. s. 344 f.

värdet »relateras» i argumentationen. Annars hade ju frågan varit fel vald. Med den princip för frågeval förf. angivit framstår värderelateringarna blott som en sorts validitetstest.

*Värdeprioriteringarna.* Prioriteringarna har enligt förf. skett på följande grunder: »Högst på skalan har de värden placerats, som ansetts viktigast av resp. åsiktsgrupper, lägst de värden som inte alls beaktades och i mitten alla övriga värden. — — — Prioriteringarna har bedömts utifrån »tonen», »intensiteten», »engagemanget» etc. i uttalanden. Yttranden av typen »det är utan tvivel lämpligast» har sålunda ansetts indikera en högre rangordning än »det är kanske lämpligast att. . .» (s. 53).

I annat sammanhang anges att »inga andra prioriteringskriterier, än de som återfinnes i det explicit anförda skall användas» (s. 52).

I avh. redovisas inte uttryckligen vad som från fall till fall föranlett prioritering. De fylliga referaten av diskussionerna ger dock läsaren viss ledning. I flera fall väcks därtill hans förundran över förf:s slutsatser. Referaten och förf:s kommentar indikerar klar prioritering, men i praktiken utförs ingen sådan. Ett exempel. Om åsiktsgrupp M1, som ville decentralisera mentalsjukvården till landstingen, heter det: »Kontexten ovan ger sålunda belägg för att servicevärdet *prioriterades* (kurs. rec.) samt ger dessutom stöd för påståendet att anhängare av åsiktsgruppen *vägledades* (kurs. rec.) av det andra basvärdet—kostnadsvärdet—i effektivitetsvärdeskategorin» (s. 151). Men i sitt huvudschema jämför förf. sedan värdena! Uppenbarligen använder förf. begreppet prioritera i skilda betydelser. I metodredovisningen och i referaten ungefär i betydelsen »ge företräde», »rangordna» men när slutsatserna väl skall dras i den icke relativiserande betydelsen »fästa stor vikt vid» e.dyl. Betydelseglidningen påverkar naturligtvis i hög grad slutresultatet. Den förklarar också varför förf. i huvudschemat i ett par fall lyckats »prioritera» samtliga förekommande värden!

Redovisningen ovan är av utrymmesskäl fragmentarisk. Framhållas bör att i avhandlingen tre viktiga förvaltningspolitiska frågor verkligen fått en saklig och ingående beskrivning. Att disciplinen politisk argumentationsanalys inte heller i denna avhandling nått sin fulländning är förf. ursäktat. Misslyckandet härvidlag tillhör i vissa avseenden de förtjänstfulla.

Jan Ringdahl

### Gennmäle till Bo Westerhult

Bo Westerhults recension av min avhandling, »Sverige och EEC» i Statsvetenskaplig tidskrift 1970: 3 ger mig anledning till en del kommentarer.

1. Westerhult framhöll i sin egenskap av fakultetsopponent vid disputationen, att det fanns en viss risk för att han och jag vid diskussion av mina metodiska grepp skulle komma att tala förbi varandra. Jag delar hans uppfattning: som statsvetare står vi — utan att för den skull vara vid vardera ändpolen på en skala — rätt långt ifrån varandra. I sin opposition framhöll Westerhult, att jag enligt hans åsikt

visade tecken på eklekticism, och han återkommer ett par gånger i recensionen till detta. Jag finner denna kritik en smula bisarr i så måtto som att man ju måste fråga sig hur statskunskapen som vetenskap överhuvudtaget skall kunna utvecklas om man inte söker efter måttet av sin förmåga ackumulera element från nya metodologiska grepp. Snarare än som kritik betraktar jag alltså Westerhults synpunkter på min eklekticism som beröm och anser mig vara i gott sällskap.

2. Westerhult inleder sin detaljkritik med att diskutera mitt grundläggande postulat om förhållandet mellan argument och motivationer. Westerhults poäng är här dels att postulatet är ytterst tvivelaktigt, dels att jag inte själv tror på det. Det är uppenbart att postulatet enligt konventionell visdom kan te sig en smula djärvt, men varför måste man hela tiden utgå ifrån motsatt postulat? I själva verket anser jag det inte orimligt att anta, att det finns god anledning för politiker att i det långa loppet se till att deras privata och publika tankevärldar hålls ihop (jfr f. statsministern Tage Erlanders intressanta resonemang i TV-serien »Makten och ärligheten», del II). Och f.ö., vem kan efter någon tid säga vad som är »verkliga» och »publika» motivationer?

Låt oss nu emellertid se vad jag säger om detta: »Ett postulat för denna analys är att konvergensen mellan de verbaliserade de verkliga motivationerna ökar med debattens omfång och längd. Med andra ord ju längre en debatt pågår och ju intensivare den är desto sannolikare är att de deltagande alltmer fullständigar bilden av sina motivationer.» Tvärtemot vad Westerhult påstår står det ju uttryckligen i min text att postulatet gäller för *denna* analys; även om jag således i och för sig lutar åt den uppfattningen att postulatet har en vidare giltighet har jag inte, och kan självfallet inte, med utgångspunkt från denna enda analys uttalat mig om dess allmänna giltighet, jag kan inte komma med anspråk på att ha löst alla metodproblem och »reducerat statskunskapen till innanläsning». Jag har ägnat EEC-debatten en del studium och på grundval av dessa studier postulerat att det i denna debatt föreligger ett betydande mått av konvergens mellan verbaliserade och verkliga motivationer.

Westerhult har också läst den senare delen av citatet slarvigt. Där står intet om någon hundraprocentig konvergens mellan dessa bägge typer av motivationer; jag säger att de ökar med debattens omfång och längd. Följaktligen faller denna Westerhults anmärkning att jag själv visar att jag inte tror på postulatet, genom att i ett flertal sammanhang själv framhållit att taktiska och andra motiv spelat in. Det har jag ju just gjort eftersom konvergensen inte är total. På samma sätt är det med postulatets formulering i den engelska sammanfattningen där Westerhult utesluter den centrala sentensen »to begin with the convergence between those two types of motivations must increase as the debate goes on».

3. En av Westerhults centrala poänger är att jag skulle vackla mellan vad han kallar individual- eller socialpsykologisk infallsvinkel och en filosofisk-logisk. Jag måste tillstå att hans resonemang på denna punkt ter sig en smula dunkelt. När han söker illustrera vad han anser vara tvehågsenhet från min sida har han igen läst innantill på sitt eget sätt. Han citerar ett uttalande av mig på s. 19 i min bok: »avsikten i föreliggande studie är inte främst att analysera aktörernas 'belief system' och dettas inverkan på marknadsfrågan. Snarare är avsikten att dela upp argumentationen i två sinsemellan åtskilda grupper». Westerhult kommenterar detta



# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

NY FÖLJD

UTGIVEN AV

**FAHLBECKSKA STIFTELSEN**

*SJUTTIOTREDJE ÅRGÅNGEN*

*(NY FÖLJD. ÅRG. 52)*

1970



STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

REDAKTION  
FAHLBECKSKA STIFTELSENS KOLLEGIUM

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE  
TORBJÖRN VALLINDER

## INNEHÅLL

### UPPSATSER

BERGQUIST, MATS, Sverige och Nationernas Förbund .....	130
GERMINO, DANTE, Hegel's Theory of the State: Humanist or Totalitarian? ..	293
HELENIUS, RALF, Partiideologins kvalitet .....	35
HESSLER, CARL ARVID, Georg Andréén .....	195
LAGERROTH, FREDRIK, En- eller tvåkammerssystem? .....	101
MÅNSSON, LENNART, Rikspolitiska och lokalpolitiska attityder .....	1
ÅKERMAN, JOHAN, Indiens problem .....	210

### ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

BECKMAN, BJÖRN, Politisk översikt, Japan .....	177
BERGQUIST, MATS, Valet i Storbritannien 1970: de konservativas återkomst .	252
BLOCK, ESKIL, Framtidsforskning — vad är det? .....	52
BROOMÉ, BO, Aktuella grundlagsfrågor .....	327
EK, ANDERS, Lokalkommunal information. Några delresultat från en intervju-undersökning i Lund 1970 .....	227
FURHOFF, LARS, Att mäta objektivitet .....	153
GUSTAFSSON, GÖRAN, Valen till riksdag, landsting och primärkommuner den 20 september 1970 .....	337
HAELLQUIST, KARL REINHOLD, Nordiskt Asieninstitut .....	317
HECKSCHER, GUNNAR, Politiska opinionsundersökningar i Indien .....	225
I.P.S.A.-kongressen .....	83
NILSSON, LARS-G., 1969 års stortingsval i Norge .....	232
PEDERSEN, OLE KARUP, International politik — socialvetenskaplig disciplin inden for politologien .....	314
PETERSSON, HANS F., Studier i internationella relationer .....	68
PÅLSSON, INGER, Studier i internationella relationer .....	64
SJÖDIN, ANNA-KARIN, Militärregimen i Peru .....	350
STJERNQUIST, NILS, Lag och ordning .....	322
STRAND, SVEN-ERIK, Val i Västtyskland 1969—1970 .....	240
VALLINDER, TORBJÖRN, Allmänhetens pressombudsman — PO .....	71
WALLENSTEEN, PETER, ELVANDER, NILS, WAHLBÄCK, KRISTER, Statskunskap — internationell politik .....	164
WESTERSTÅHL, JÖRGEN, Replik till Furhoff .....	162
ZANDERIN, LARS, Västafrika — militären och oppositionen .....	365
Statskunskapen vid de svenska universiteterna år 1969 .....	74
Statsvetenskaplig tidskrifts redaktion .....	51

LITTERATURGRANSKNINGAR

ANDERSON, IVAR, Från det nära förflutna. Anm. av <i>Jan Ringdahl</i> . . . . .	188
ANDERSON, STANLEY, V. The Nordic Council. A Study of Scandinavian Regionalism. Anm. av <i>Nils Andrén</i> . . . . .	264
BERGQUIST, MATS, Sverige och EEC. En statsvetenskaplig studie av fyra åsiktsriktningars syn på svensk marknadspolitik 1961—1962. Anm. av <i>Bo Westerhult</i> . . . . .	269
— Genmäle till Bo Westerhult . . . . .	385
BUSCH, ECKART, Das Amt des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages, Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland. Anm. av <i>Georg Hahn</i> . . . . .	187
CARLBOM, TERRY, Högskolelokaliseringen i Sverige 1950—1969. Anm. av <i>Leif Lewin</i> . . . . .	368
HÖJER, TORVALD, Svenska Dagbladet och det andra världskriget. September 1939—maj 1945. Anm. av <i>Jan Ringdahl</i> . . . . .	188
Journalistkåren i Sverige. En undersökning utförd vid Journalisthögskolan i Stockholm. Anm. av <i>Kai Kronvall</i> . . . . .	377
LEYS, COLIN (red.), Politics and Change in Developing Countries. Anm. av <i>Göran Hydén</i> . . . . .	281
LINDQVIST, SVEN, Slagskuggan. Latinamerika inför 70-talet. Anm. av <i>Joseph B. Board, Jr.</i> . . . . .	185
MOLIN, BJÖRN, MÅNSSON, LENNART, STRÖMBERG, LARS, Offentlig förvaltning. Stats- och kommunalförvaltningens struktur och funktioner. Anm. av <i>Staffan Rylander</i> . . . . .	85
MOLIN, BJÖRN — SJÖBLOM, GUNNAR, Replikväxling . . . . .	90
RHENMAN, ERIC, Företaget och dess omvärld. Organisationsteori för långtidsplanering. Anm. av <i>Staffan Rylander</i> . . . . .	286
SCARROW, HOWARD A., Comparative Political Analysis. An Introduction. Anm. av <i>Lennart Lundquist</i> . . . . .	191
STERZEL, FREDRIK, Riksdagens kontrollmakt. Anm. av <i>Nils Stjernquist</i> . . . . .	378
VERNERSSON, FOLKE, Diskussionen om landstingens faktiska kompetens. Anm. av <i>Jan Ringdahl</i> . . . . .	382
WYLLER, THOMAS CHR., Landsförbund og Lønnskamp. Anm. av <i>Finn Bergstrand</i> . . . . .	288

på följande sätt: »Detta måste otvivelaktigt tolkas som ett förkastande av syftet att göra motivationsanalys och ett accepterande av syftet att studera argumentationsmönster. På följande sida anger han emellertid en rakt motsatt deklaration: 'Analysen avser sålunda att ge en bild av relationen mellan belief system och handlingslinje.' (s. 20). Det är inte tillfredsställande att författaren inte klart kan ange sitt syfte.» Jag riposterar: det är inte tillfredsställande att Westerhult inte läser innan till. Ty också här har han extrapolerat ur min text på ett sätt som jag inte avsett. Vad står det i min text? Jo, det står att jag är inte ute efter att analysera aktörernas »belief system» som sådant och hur det påverkar marknadsfrågan. Det skulle ju förutsätta en oändligt mera komplicerad och omfattande analys att studera hela »belief system» hos de aktörer jag har att göra med. I det andra citatet, som Westerhult läser som innebärande någon motsättning till det första förklaras just närmare vad som skall undersökas, nämligen belief system sådant det manifesterar sig i *dena* fråga och handlingslinjerna. Och detta är vad jag sedan gör i avhandlingen. Ordet relation betyder i detta sammanhang förhållandet dvs. de element som finns mellan »belief system» och handlingslinje.

Westerhult anser att ett resonemang jag för om hur en skola eller åsiktsriktning uppstår skulle representera något slags tredje infallsvinkel i det att skolorna behandlas inte som analytiska typer utan också som aktörer. Det är riktigt att så är fallet men jag kan inte inse att detta skulle kunna motivera Westerhults slutsatser i detta avsnitt av recensionen.

4. En del kritik riktar Westerhult mot notapparaten, och jag skall kortfattat bemöta den här. Jar har satt ut partibeteckning för riksdagsmännen i de fall då jag bedömt det som möjligt att en läsare kunnat förväxla personerna eller eljest haft svårt att identifiera dem; det är kanske inte alltid så lätt att hålla isär herr Gustafson (i Göteborg) och herr Gustafsson (i Stockholm) eller herr Bengtsson (i Jönköping) och herr Bengtsson (i Varberg) — därav partibeteckningarna genomgående. I övrigt har jag avsett att identifiera mera okända ledamöter i början; i den mån jag inte genomfört detta beklagar jag det.

Westerhult har vidare upptäckt felaktiga källhänvisningar. I den mån sådana direkta felaktigheter förekommer, beklagar jag också detta livligt, men som Westerhult anmärker slår det i somliga fall när det förekommer fel på någon eller några sidor. Detta är emellertid helt *avsiktligt* såtillvida som jag velat att ev. läsare enligt min mening i många fall bort ta del av hela resonemanget också. Det är sålunda inte något slarv från min sida.

5. Utan att egentligen kunna komma med något som i sak skulle kullkasta min skolindelning är Westerhult ändock missnöjd med den, eftersom jag använt två olika, i och för sig klart redovisade kriterier, för indelningen. Det är helt enkelt så att konfrontationen mellan metod och material gav vid handen att denna indelning var naturlig. Westerhults påstående att mina nonaccessions- och antiaccessionskolor skulle stämma överens i alla punkter är lite märkligt och skulle alltså har lett till den egenartade konsekvensen att kommunistisk och socialdemokratisk argumentering redovisats som en skola; jag tycker inte att man behöver någon större känsla för nyanser för att kunna se den skillnaden! I vad avser Inga Thorssons placering är den helt enkelt mycket förklarlig i det att hon, trots att hon vid ett tillfälle av skäl som vi här inte skall gå in på, sade sig acceptera associering

likafullt i alla avseenden hade motivationer identiska med nonaccessionsskolans. Westerhult är inte heller nöjd med att jag redovisat att fraktioner ibland uppträtt inom skolorna. Men detta är ju helt naturligt, eftersom det är omöjligt att laborera med ett sådant antal skolor så att dessa blir absolut homogena. Kriteriet för att en fraktion skall anses föreligga är helt enkelt att någon eller några — en mindre grupp — uttalat något avvikande meningar i något avseende utan att för den skull komma till några slutsatser beträffande handlingslinjer. Att en person stundtals redovisas som tillhörande en fraktion och på ett annat sätt som tillhörande huvudströmningen är knappast märkvärdigt (jfr Levine s. 45). Det omvända förhållandet att en skola endast beläggs med ett eller två citat utan att detta anses som fraktion förklaras självfallet av att framför allt nonaccessions- men även antiaccessions-skolan hade relativt få företrädare.

Westerhult diskuterar litet skolornas förhållande till mina förhoppningar om att analys-schemat skall kunna ha en vidare generell användning och säger, att eftersom skolorna är systematiserade ad hoc kan ju generalitetsgraden endast vara låg. Men jag har aldrig avsett att skolorna skulle vara identiska i andra sammanhang; det generella skulle ligga i att använda dinstinktionen dispositionellt—instrumentellt, skolorna — mutatis mutandis — och sakindelningen för ett slags tredelad analys. Det viktiga är ju att skolbegreppet i utrikespolitiska frågor är intressantare än partibegreppet.

6. Jag inleder mitt metodkapitel med ett avsnitt om min syn på den politiska processen. Den handlar om makt och består av ett visst antal element, av vilka jag i detta sammanhang skall studera två. Jag kan inte anse detta vara annat än en rimlig utgångspunkt för analysen att redogöra för detta. Att jag sedan säger mig skola behandla motivationerna och handlingslinjerna som en enhet beror på att medan handlingslinjerna — i motsats till t.ex. Levines debatt — är enkla är motivationerna komplexa. Jag bedömde det sålunda som rimligt — och jag tror att varje forskare som skulle närma sig detta problem på en *konkret* problemnivå kunde hamna i samma situation — att angripa problemet motivation—handlingslinje med ett litet finare register, nämligen den operationella formeln med dess indelning i ett dispositionellt och ett instrumentellt element. Som Westerhult korrekt antar innebar detta, att handlingslinjerna icke skiljts från det instrumentella elementet, vilket skulle varit svårt. I själva verket är detta tämligen okomplicerat och enligt min mening ägnat att belysa sambandet mellan motivationer och handlingslinjer.

Westerhult har helt rätt i att gränsdragningen mellan de dispositionella och de instrumentella elementen är svår. Men enligt min uppfattning belyser dock min vertikala skiktning — som förvisso i enstaka fall kan innebära, att vad som kan synas vara instrumentella element återfinnes i den dispositionella delen och vice versa — flödet mellan motivationer och handlingslinjer bättre än vad som blivit fallet med en horisontell klyvning av det slag som jag tror Westerhult är ute efter.

7. Jag har sagt ifrån att avhandlingen inte är komparativ i någon direkt mening. Detta utesluter rimligen inte att jämförelser görs, men utan tonvikt på komparativa aspekter.

8. Hypoteserna har tillkommit för att ytterligare belysa och söka förklara sambandet mellan motivationer och handlingslinjer. I hypotesernas första led identi-

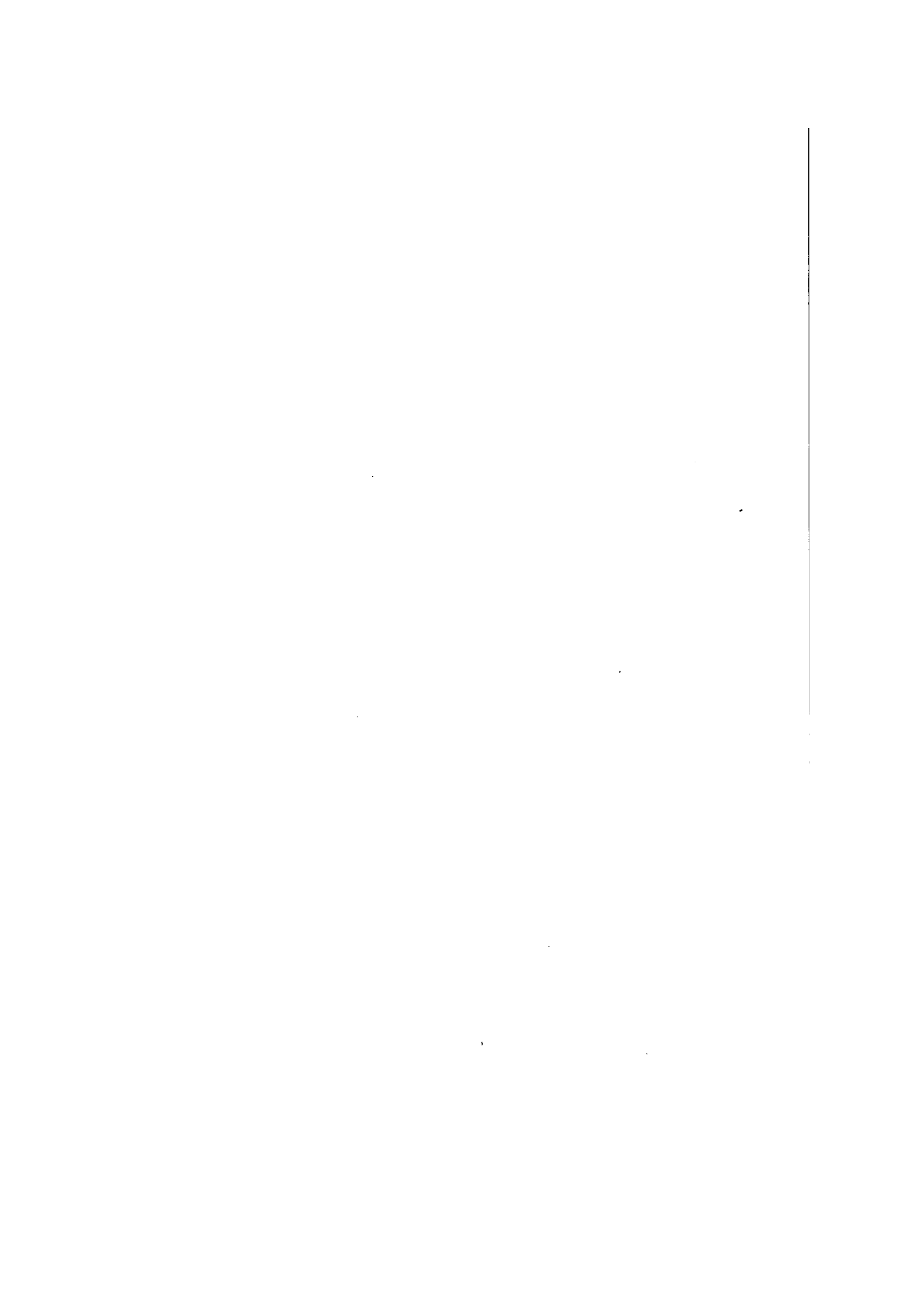
fieras faktorer i anknytning till den operationella formelns dispositionella element som kan göra skolorna benägna att välja en viss handlingslinje, inte en specifik handlingslinje utan mera »riktningen i vilken valet av handlingslinje slutligen sker». Hypoteserna utgör en separat metodik som för att ytterligare belysa frågan läggs s.a.s. ovanpå materialet. De avser inte att verifiera eller falsifiera någonting, vilket jag säger ifrån explicit, medan Westerhult talar om att falsifiera och verifiera. Jag har sålunda ingenstans påstått någonting annat än att hypoteserna är till för att ytterligare belysa sambandet mellan den operationella formelns bägge element, vilket de enligt min mening gör; Westerhults litet snåriga resonemang på denna punkt komplicerar onödigt en i själva verket tämligen enkel metodik.

Hypotesernas utformning — som delvis utgår från Guetzkow — skall endast i ett fall beröras. Den första hypotesen har enligt Westerhult för det första sammanställt disparata faktorer, vilket dock varken Guetzkow eller jag tycker; för det andra påstår Westerhult, att det är mindre troligt att olika skolor kan ha olika verklighetsuppfattning, ett påstående som jag inte kan dela; för det tredje säger han att EEC inte kan ses som en enhet, vilket självklart är fallet i relation till Norden — något annat vore orimligt att påstå — och för det fjärde säger Westerhult att hypotesen (a) kan falsifieras genom en hänvisning till Finland och Island. Jag hoppas verkligen att Westerhult inte bestrider att man i vårt land torde se Norden som helhet — trots Finland och Island — som en mera näraliggande enhet än Europa; det är ju f.ö. fråga om mera än språk som förenar.

9. Det resonemang som Westerhult vidare för om metodiken i allmänhet innehåller en del ting som jag inte riktigt förstår, men som i vart fall visar att han inte riktigt förstått en del viktiga poänger. Westerhult lämnar en redogörelse för anti-accessionsskolans — kommunisternas — »belief system», och säger att det är ju förvånande att kommunisterna använde sig av suveränitetsfrågan som argument mot EEC, då ju enligt deras uppfattning arbetarna inte hade något att säga till om i Sverige heller. Men detta är ju en fråga om relativitet: jag analyserar »belief system» sådant det tar sig ut i denna fråga och eftersom det antogs att det relativt sett skulle bli sämre i EEC var det ju helt naturligt att utnyttja suveränitetsaspekten. (Hermansson sade sålunda i remissdebatten 28.10.1970 att han föredrog Strängs felaktiga politik före en ännu mera felaktig politik som tvingas på oss av de stora västeuropeiska trusternas organ i Bryssel.)

10. Westerhults kritik mot min metodiska uppläggnings grundar sig i flertalet avseenden på missuppfattningar och extrapoleringar beroende på vår olika metodinriktning. Jag är medveten om att jag kanske i en del hänseenden tillgripit grepp som egentligen tarvat en längre förklaring från min sida; ibland har mitt uttrycksätt kanske varit något elliptiskt. — Låt mig slutligen, för att undvika intrycket att Westerhults recension av mig skulle ses som något negativt, säga att jag egentligen är tacksam för att få tillfälle att i skrift mera diskutera vissa metodologiska aspekter. Under en disputation är detta ju av kända skäl rätt svårt.

*Mats Bergquist*









### **Till redaktionen insända skrifter**

- Allard, Sven, Stalin och Hitler. Norstedts.
- Amalrik, Andrej, Ofrivillig resa till Sibirien. Bonniers.
- Andersen, Kristen, Skadeforvoldelse og erstatning. Tanum forlag.
- Andersen, Vald., Den jyske hedekolonisation. Universitetsforlaget i Aarhus.
- Aulén, Gustaf, Dag Hammarskjölds vitbok. Bonniers.
- Borgenhammar, Edgar (red.), Att planera en stad. Bonniers.
- Brown, R. G. S., The Administrative Process in Britain. Methuen.
- Bruzelius, Anders och Lidin, Karl-Olof, Rättskunskap. Gleerups.
- Chorafas, Dimitris N., Framgång med datorer. Bonniers.
- Granfelt, Helge, Alliances and Ententes as Political Weapons. Gleerups.
- Hicks, John, Den ekonomiska historiens teori. Aldus.
- Håkanson, Björn, Författarmakt. Bonniers.
- Ivarsson, Magnus, Logistik. Aldus.
- Khakee, Abdul och Peterson, Martin, Att studera ett u-land. Studentlitteratur.
- Lindbeck, Assar, Den nya vänsterns politiska ekonomi. Aldus.
- Lindqvist, Sven, Självklara saker. Aldus.
- Marklund, Sixten, Vår nya skola. Bonniers.
- Matsson, Tomas, Juridik. Wahlström & Widstrand.
- Murray, Carl A., Budgetteknik. Norstedts.
- Nilsson, Macke, Striden om Vindelälven. Bonniers.
- Olivecrona, Gustaf, De nya miljonärerna. Wahlström & Widstrand.
- Speer, Albert, Memoarer. Bonniers.
- Wennäs, Olof, Ohlin, Folkpartiet och socialliberalismen. Gleerups.
- Wirmark, David, Sparande för utveckling. Sparfrämjandets förlag.
- Wärenstam, Eric, Fascismen och nazismen i Sverige 1920—1940. Almqvist & Wiksell.

Berlingska Boktryckeriet, Lund 1971