

# STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

## INNEHÅLL

---

### UPPSATSER

*Evert Vedung*, Innehållslig och funktionell idéanalys

*Lena Runström*, Kommunalbesvärsinstitutets praktiska användning

---

### ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Open record laws in Scandinavia. Av *Stanley V. Anderson*

1974 års RF och RO. Av *Claes Eklundh*

"Folkets egenkærlighed min styrke." Av *Ingemar Glans*

---

### LITTERATURGRANSKNINGAR

*W. M. Carlgren*. Svensk utrikespolitik 1939–1945. Anm. av *Åke Thulstrup*

*Gunnar E. Jervas*, Internationella konfliktförlopp. Anm. av *Håkan Wiberg*

*Nordal Åkerman*, On the Doctrine of Limited War. Anm. av *Bengt Abrahamsson*.

Replikskifte Åkerman–Abrahamsson

---

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Torbjörn Vallinder, Lund

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

Biträdande redaktionssekreterare  
Lennart Lundquist, Lund

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna  
Pär-Erik Back, Umeå Leif Lewin, Uppsala Lennart Månsson, Göteborg  
Gunnar Wallin, Stockholm

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 1974 är 54,10 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte 17,65 inkl. moms.

Universitetsstuderande erhåller abonnemang tillnedsatt pris efter hänvändelse till vederbörande lärare

Expeditionens och redaktionens adress: Fack, 220 05 Lund 5, tel. (046) 12 41 00 ankn. 616

Eftertryck av tidskriftens artiklar och övriga innehåll utan angivande av källan förbjudes  
Lund i januari 1974

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

---

## INNEHÅLL

### UPPSATSER

<i>Evert Vedung</i> , Innehållslig och funktionell idéanalys .....	1
<i>Lena Runström</i> , Kommunalbesvärsinstitutets praktiska användning .....	21

### ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Open record laws in Scandinavia. Av <i>Stanley V. Anderson</i> .....	37
1974 års RF och RO. Av <i>Claes Eklundh</i> .....	42
"Folkets egenkärighet min styrke." Av <i>Ingemar Glans</i> .....	50

### LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>W. M. Carlgren</i> , Svensk utrikespolitik 1939–1945. Anm. av Åke Thulstrup ..	56
<i>Gunnar E. Jervas</i> , Internationella konfliktförlopp. Anm. av Håkan Wiberg ...	58
<i>Nordal Åkerman</i> , On the Doctrine of Limited War. Anm. av Bengt Abrahamsson. Replikskifte Åkerman–Abrahamsson .....	59

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

NY FÖLJD

UTGIVEN AV

**FAHLBECKSKA STIFTELSEN**

*SJUTTIOSJÄTTE ÅRGÅNGEN*

*(NY FÖLJD. ÅRG. 55)*

1973

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

REDAKTION  
FAHLBECKSKA STIFTELSENS KOLLEGIUM

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE  
TORBJÖRN VALLINDER

Sydsvenska Dagbladet AB, Malmö 1974

## INNEHÅLL

### UPPSATSER

<i>Bjurulf, Bo</i> , A Simulation Analysis of Selected Voting Procedures .....	1
<i>Board, Joseph B.</i> , Swedish impressions of America: The perils of engagement	164
<i>Hermerén, Göran</i> , Kvantitativ objektivitetsmätning .....	151
<i>Hessler, Carl Arvid</i> , Vilhelm Mobergs svenska historia .....	62
<i>Lane, Jan-Erik</i> , Två slag av medel-mål-kontexter: Om medelmål-terminologins användning hos Weber, Parsons och Simon .....	97
<i>Lewin, Leif</i> , Politisk aggregatanalys .....	172
<i>Modeen, Tore</i> , Den internationella garantien för Ålands nationalitetsskydd och Sverige .....	89
<i>Petersson, Olof</i> , Röstning i ett kårval .....	229
<i>Söderfeldt, Björn</i> , Om verklighet och värde .....	255

### ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

<i>Aage, Hans</i> , Politisk holdningspåverkan i den kinesiske folkerepublik og sosiologisk teori .....	185
<i>Beckmån, Björn</i> , De japanska valen .....	124
—, Valen i Frankrike, mars 1973 .....	198
<i>Bergquist, Mats</i> , Det amerikanska presidentvalet: jordskred för Nixon ....	113
<i>Bryder, Tom</i> , Professor Lewin och ideologierna .....	274
<i>Helander, Viotto &amp; Ståhlberg, Kristér</i> , Några kritiska synpunkter på den svenska kommunforskningsgruppens demokratimodell .....	66
<i>Hjern, Benny</i> , Vad optimerar byråchefen? .....	180
<i>Karlbom, Rolf</i> , Adelsmän och akademiker som statsråd .....	69
<i>Lewin, Leif</i> , Replik till Bryder och Söderfeldt .....	281
<i>Westerståhl, Jörgen</i> , Replik till Helander — Ståhlberg .....	127

### LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Anckar, Dag</i> , Partipinioner och utrikespolitik. Anm. av Jan Wibble och Claes Wiklund .....	129
Genmäle av Dag Anckar .....	299
Slutreplik av Jan Wibble och Claes Wiklund .....	303
<i>Bergström, Lars</i> , Objektivitet. Anm. av Håkan Wiberg .....	71

<i>Beyme, Klaus v., Interessengruppen in der Demokratie.</i> Anm. av Henning Bregnsbo .....	83
<i>Bregnsbo, Henning, Kampen om skolelovene af 1958.</i> Anm. av Knud Larsen	202
<i>Brändström, Dan, Nomineringsförfarande vid riksdagsval.</i> Anm. av Harry Forsell .....	135
<i>Fjaestad, Björn &amp; Nowak, Kjell, Massmedia och företagen.</i> Anm. av Karl Erik Rosengren .....	203
<i>Gustafsson, Gunnel, Strukturomvandling och politisk socialisation.</i> Anm. av Ingemar Lindblad .....	138
Genmäle av Gunnel Gustafsson .....	141
Slutreplik av Ingemar Lindblad .....	144
<i>Hellevik, Ottar, Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap.</i> Anm. av Bo Bjurulf .....	145
<i>Hermerén, Göran, Värdering och objektivitet.</i> Anm. av Håkan Wiberg ....	71
<i>Holmström, Barry, Koreakriget i svensk debatt.</i> Anm. av Sverker Gustavsson	285
<i>Hydén, Göran, Socialism och samhällsutveckling i Tanzania.</i> Anm. av Jan Andréasson .....	297
<i>Larsson, Tage, Väckelsen och Sundsvallsstrejken 1879.</i> Anm. av Bo Andersson	146
<i>Lewin, Leif &amp; Jansson, Bo &amp; Sörbom, Dag, The Swedish Electorate 1887—1968.</i> Anm. av Carl-Erik Quensel .....	73
<i>Naucke, Wolfgang, über die juristische Relevanz der Sozialwissenschaften.</i> Anm. av Per Olof Bolding .....	204
<i>Tarschys, Daniel, Beyond the State.</i> Anm. av Jens A. Christophersen .....	206
<i>Wootton, Graham, Interest-Groups.</i> Anm. av Henning Bregnsbo .....	83

#### LITTERATURNOTISER

<i>Bryder, Tom, Gammal bok blir som ny</i> .....	149
—, <i>Nytt forum för statskunskap</i> .....	223
<i>Jönsson, Christer, Sovjetstatistik</i> .....	149
<i>Lidén, Anders, Internationella studier</i> .....	222
<i>Vallinder, Torbjörn, För Sverige — i världen</i> .....	305
—, <i>Sveriges utveckling i internationellt perspektiv</i> .....	223
—, <i>Utredningsproblem, olika slag</i> .....	305
—, <i>Vad gör samhällsvetenskaperna?</i> .....	150
<i>Zetterholm, Staffan, Öststatsforskning</i> .....	222
<i>ECPR-nytt</i> .....	226
<i>Konflikter och massmedia</i> .....	307
<i>Mediaforskning</i> .....	307
<i>Statsvetenskapliga stencilserier</i> .....	306
<i>Vetenskapliga kongresser</i> .....	150

# Innehållslig och funktionell idéanalys

AV EVERT VEDUNG

Statskunskapens ämnesområde omfattar sedan gammalt både den faktiska politiken och människornas uppfattningar om den faktiska politiken. Till den förra räknas bland annat sådana fenomen som politiska institutioner, strukturer, processer, händelser och beteenden. Människornas uppfattningar om dessa företeelser brukar beskrivas med ord som politiska åsikter, ideologier, doktriner, program eller opinioner. Rättsregler, politiska moralregler och liknande normsystem liksom statsvetenskapens egna begrepp, modeller och teorier måste i detta sammanhang självfallet inrymmas under allmänna rubriken "föreställningar om den faktiska politiken".

## 1. Den politiska idéanalysens objekt

Uppfattningar om den faktiska politiken innehåller således enskilda begrepp av typen "regering" och "politiskt system", kognitiva övertygelser om vad som är verkligt, möjligt eller nödvändigt samt emotiva övertygelser om vad som är önskvärt, förbjudet eller befallt. Det hittills sagda kompliceras emellertid av att fenomen på idéplanet inte nödvändigtvis behöver direkt referera till den faktiska politiken. Såväl begrepp som övertygelser kan hänföra sig till andra idéer. På denna punkt i resonemanget är det nödvändigt att göra en åtskillnad mellan sådana föreställningar som är politiska till sin karaktär och sådana som bedöms vara vetenskapliga. I ordinära politiska texter förekommer ju att debattörer redovisar ej blott sina föreställningar om den faktiska politikens gestaltning utan även sina uppfattningar om meningsmotståndarnas syn på samma faktiska politik. I vissa sammanhang torde det dessutom ej vara ovanligt att de senare — i syfte att gå i polemik — bildar sig en uppfattning om hur de förra ser på deras eget synsätt. I det sista fallet rör det sig om fyra olika nivåer: en för

den faktiska politiken — objektnivån — och tre före för föreställningar om den faktiska politiken — objektspråks-, metaspråks- och metametaprasnivån. Ovanför den senare kan man i det politiska språket tänka sig hur många ytterligare nivåer som helst.

Som sammanfattande benämning på alla dessa uppfattningar kan lämpligen uttrycket "politiska idéer" användas. Det är tillräckligt vidsträckt för att i motsats till exempelvis uttrycket "politiska ideologier" täcka alla slags politiska idéer på alla tänkbara språknivåer från enskilda begrepp till elaborerade resonemang, från emotivt laddade utsagor till kognitiva iakttagelser, från enkla beskrivningar av omedelbart iakttagbara fenomen till generella teorier om statens väsen och historiens gång. Med "politiska idéer" menas i detta sammanhang ej blott begrepp eller mer eller mindre sammanhängande system av övertygelser, som är explicit uttryckta av den person som omfattar dem; det kan även röra sig om implicita förutsättningar, som kan arbetas fram ur individens verbaliserade övertygelser.

Det allra enklaste vore nu att låta "politisk idéanalys" beteckna det vetenskapliga studiet av "politiska idéer". Men detta skulle i alltför hög grad strida mot gängse språkbruk. Där skiljer man mellan sådana politiska idéer som dragits fram i ljuset genom intervjuer eller som kunnat utläsas ur den offentliga statistiken å ena sidan och sådana som kan destilleras ur bevarade skriftliga dokument å den andra. Jag skall följa denna konvention och som "politisk idéanalys" beteckna dels sådana undersökningar av "politiska idéer", som bygger på bevarade skriftliga källor, dels sådan vetenskaplig verksamhet som syftar till att frambringa dylika undersökningar.

Något mer svår bemästrat blir läget om man lämnar de politiska och går över till de veten-

skapliga föreställningarna om den faktiska politiken. Även dessa kan självfallet föreligga på en mängd olika språknivåer. Att låta uttrycket "politiska idéanalys" omfatta alla dessa är emellertid icke befogat i vare sig sakligt eller språkligt avseende. Vissa avgränsningar synes vara påkallade. När en forskare ställer upp ideal för hur det vetenskapliga utforskandet av den faktiska politiken bör gå till i teoretiskt, metodiskt eller tekniskt avseende bör varken hans verksamhet eller resultatet av densamma betecknas som "politisk idéanalys". Ej heller är det rimligt att inträngandet i den faktiska politiken i det primära syftet att förbättra teoribildningen därom klassificeras som "politisk idéanalys". Mellan dessa båda ytterligheter faller studier av vetenskapliga föreställningar på olika nivåer som jag vill beteckna som idéanalytiska. För att skilja dem från undersökningar av politiska ideologier eller politiska debatter kan man måhända beteckna dem som teoristudier, men eftersom metodologin i båda fallen är densamma förefaller det praktiskt att inordna dem under den gemensamma rubriken "politisk idéanalys". Det bör också särskilt understrykas att någon skarp gräns mellan idéanalys och utforskande av den faktiska politiken icke är möjlig att dra. Även om den faktiska politiken primärt icke ingår i den politiska idéanalysens objekt måste den beaktas i den mån den i något avseende har relevans för kunskapen om de politiska idéerna och teorierna. Detta inträffar som vi skall se i en rad olika situationer bland annat vid prövningen av verklighetsutsagors hållbarhet.

## 2. Problemställningar

Den statsvetare som under någon tid befattat sig med politisk idéanalys slås av hur obetydlig litteraturen om dess speciella metodologiska problem i det stora hela är. I de alltmer omfattande och inträngande framställningarna av statskunskapens teorier och metoder diskuteras idéanalysens problemläge praktiskt taget aldrig.<sup>1</sup> Detta kontrasterar synnerligen skarpt mot den allt mäktigare och snabbare framvällande floden av litteratur om metodologiska landvinningar med omedelbar relevans för den del av vårt ämne som direkt sysslar med den faktiska politiken. Förklaringen till detta torde bland annat stå att finna i det förhållandet att idéanalysens ena huvudgren, den politiska filosofin, råkat i vanrykte och av åtskilliga förvisats till en plats utanför den politiska veten-

skapens landamären. Hur som helst måste man för att få uppslag till en idéanalytisk metodologi blicka ut över ämnesgränsen till filosofin, psykologin, sociologin och historien samt till de juridiska och teologiska disciplinerna. I detta avseende är den politiska idéanalysen starkt betjänt av ett tvärvetenskapligt synsätt. Men det finns också tecken som tyder på att det även inom ämnet håller på att växa fram ett större intresse för idéanalytiska metaproblem.<sup>2</sup>

I ett kapitel om teori och metod i mitt arbete Unionsdebatten 1905 framhöll jag, att studiet av politiska idéer kan bedrivas på två i grunden helt olika sätt. Man kan undersöka idéer därför att man är intresserad av det innehåll de förmedlar. De behandlas då antingen som teser kring vilka en diskussion kretsar eller som skäl för eller mot dessa teser. Inom ramen för detta förhållningssätt kan man naturligtvis nöja sig med att tolka och precisera teserna och argumenten så att det blir möjligt att beskriva och systematisera dem. Men man kan också gå vidare till en prövning av argumentens giltighet. De kan då kritiseras för att vara oklara, logiskt inkonsistenta, irrelevanta som skäl för eller mot den tes som står under debatt eller för att innehålla obelagda, illa underbyggda eller rentav felaktiga påståenden om verkligheten.

Det är emellertid också fullt legitimt att förskjuta intresset från spörsmålet om idéernas innehåll och giltighet till frågan om deras uppkomst, upphov eller ursprung, deras spridning samt deras verkningar. Man undersöker då exempelvis deras genetiska ursprung hos andra tänkare, hur de hänger samman med den sociala strukturen i det samhälle vari de uppstår eller hur de förhåller sig till personligheten hos de människor som omfattar dem. Den förra formen kan benämnas *innehållslig* idéanalys. För den senare saknas det fortfarande en riktigt adekvat beteckning. Av skäl som nedan skall redovisas väljer jag för denna variant — i brist på bättre — uttrycket *funktionsell* idéanalys.<sup>3</sup>

Nu är emellertid, som fakultetsopponenten Leif Lewin så riktigt påpekat i sin uppslagsrika granskning av min avhandling, denna distinktion icke utarbetad på något mer energiskt sätt i undersökningen. Begreppens innebörd bör således ytterligare kunna preciseras och en del gränsdragningsproblem diskuteras.<sup>4</sup> En diskussion om önskvärdheten och möjligheten av att slå en brygga mellan de båda an-

greppssätten bör kunna kasta ljus över intressanta problem, som statskunskapen idag brottas med.<sup>5</sup> Eftersom det saknas — även internationellt — en allmänt vedertagen terminologi för att beteckna de metodiska angreppssätt som den politiske idéanalytikern begagnar sig av, kan det vara lämpligt att ge några synpunkter på den vokabulär som för närvarande håller på att växa fram.<sup>6</sup>

Syftet med föreliggande uppsats är att ge några synpunkter på ovanstående tre problemställningar.

### 3. Innehållslig idéanalys

Ett utmärkande drag för den *innehållsliga* varianten av politisk idéanalys är att den behandlar sitt objekt antingen som teser kring vilka en diskussion kretsar eller som tänkbara direkta eller indirekta argument för och emot dessa teser. Den arbetar utifrån premissen att språkets huvuduppgift bör vara att förmedla kunskap mellan människor. Den bortser därvid icke från det faktum att språket också har till uppgift att uttrycka känslor, påverka andra människors attityder eller elda till handling men anser att sådana inslag absolut inte hör hemma i en allvarligt menad diskussion. Den debatt som studeras ses följaktligen som ett ordnat samtal mellan människor i syfte att öka eller bättre ordna deras vetande; debatten förutsätts vara ett systematiskt försök att reda ut ett mer eller mindre svårtillgängligt ämne.

Deltagarna i det ordnade samtalet antas omfatta -normen att man bör hålla sig till den sakfråga som diskuteras även om detta skadar deras egna intressen. De förutsätts också acceptera att man inte bör använda så mångtydiga och vaga ord att det föreligger risk för missförstånd från åhörarnas sida; att referaten av motståndarnas teser och argument bör vara neutrala i förhållande till andra ståndpunkter, enkannerligen då den egna; att man i sina referat av motståndaren icke utelämnar en del saker och framhäver andra på ett sätt som gör att utomstående får en skev eller en direkt felaktig bild av motståndarens framställning; att man icke bör dra ut implikationer av vad motståndaren faktiskt har uttalat utan att tala om att denne sannolikt skulle protestera eller utan att ange på vilka grunder man tillskriver honom åsikter som han själv säger att han inte omfattar; att man bör sträva efter att bilda sig en sann uppfattning om verkligheten; samt att man icke bör utnyttja sammanhanget

på ett tendentiöst sätt t.ex. genom bruk av skällsord och andra enklare verbala reaktioner eller genom användning av musik, servering av mat och dryck eller genom hot om våld.<sup>7</sup>

En innehållsligt inriktad idéanalys kan också beskrivas som ett försök från den statsvetenskaplige idéanalytikerns sida att inleda ett allvarligt menat samtal med vissa debattörer om det varom deras diskussionsinlägg handlar. Idéanalytikern träder själv in i meningsutbytet som en i princip jämbördig debattdeltagare och förväntas därför till punkt och pricka iaktta de spelregler, som gäller för ett ordnat utbyte av åsikter människor emellan. Om han väljer att studera äldre tiders politiska filosofer förutsätts han behandla dem som om de vore samtida tänkare, värda att lyssna till. Innehållet i deras förkunnelse betraktas som seriösa inlägg i ett ordnat samtal om en problematik som fortfarande är giltig.<sup>8</sup> Karl Poppers kritik av Platon, Hegel och Marx är ett välkänt exempel på ett sådant strikt innehållsligt tillvägagångssätt vid studiet av äldre politisk filosofi.<sup>9</sup>

Inom ramen för en innehållslig infallsvinkel blir det mot denna bakgrund klart, att idéer kan bearbetas med en rad olika metoder. Med nödvändighet måste *semantiska* tekniker tillgripas. I detta avseende skiljer sig kanhända min uppfattning från det synsätt, som utvecklas i det yppersta svenska bidraget till diskussionen om den politiska idéanalysens principiella problem sedan Tingstens och Heckschers inlägg i slutet av 30- och början av 40-talet: Leif Lewins i föl publicerade uppsats "Om studiet av de politiska ideologiernas innehåll och funktion". Lewin urskiljer där nämligen inte någon speciell semantisk metod. Överhuvudtaget diskuterar han knappast de semantiska problemen.<sup>10</sup> Enligt min mening måste det första steget i en innehållslig idéanalys innebära en undersökning av argumentationens struktur. Man måste utröna vad som är teser och vad som är argument för och mot dessa teser. Eftersom det politiska språket generellt sett utgör ett oerhört vagt och mångtydigt instrument måste teserna och argumenten tolkas och preciseras. I Empirisk semantik har Arne Næss utvecklat en tolknings- och preciseringslära, som kan tjäna som ledstjärna för denna verksamhet. Næss' huvudbegrepp är "tolkning", "rimlig tolkning" och "precisering". Hans begreppsbyggnad utgår således

— på mycket goda grunder — ifrån föreställningen, att det icke är möjligt att nå fram till en enda korrekt tolkning av det material, som den politiske idéanalytikern har att ta ställning till.<sup>11</sup> Nästa steg i den semantiska analysen är att mer eller mindre systematiskt ordna debatten i argument för och mot respektive tes. Inom gruppen av pro- respektive contraargument måste skälen behandlas i någon sorts turordning, vilket förutsätter att de arrangeras enligt någon ordnande princip.<sup>12</sup>

Det är emellertid ej blott när en forskare skall beskriva vissa debattörers språkligt utformade föreställningar som tolknings- och preciseringsproblemen kommer in i bilden. De aktualiseras på alla tänkbara språknivåer. När forskaren skall göra den begreppsapparat han själv använder sig av så klar, precis och nyanterad som undersökningens syfte kräver, tvingas han arbeta med semantiska problem. Detta gäller oavsett om begreppsramen skall användas för att undersöka den faktiska politiken eller föreställningar om den faktiska politiken. Det gäller även för den som i likhet med författaren till föreliggande uppsats söker utforma begreppsliga redskap för att bli i stånd att beskriva och dissekera forskarnas analyspråk. Samma problematik möter också på en mycket lägre språknivå när man ställer sig uppgiften att pröva om de tolkningar, som aktörerna själva gjort av andra aktörers ståndpunkter och argument eller av författningar, avtal och dylikt, är rimliga eller om de är tendentiöst förvridna. Semantisk analys är således inte enbart förbehållen dem, som ägnar sig åt s.k. debatt- eller teoristudier. I allt seriöst forskningsarbete ingår moment av semantisk idéanalys.

Det empiriskt-semantiska stadiet i den speciella form av innehållslig idéanalys som inriktas på politiska debatter kan trots allt vid en första anblick förefalla ganska problemfritt. Det meningsutbyte man bestämt sig för att studera finns ju där och det enda forskaren behöver göra är att så noggrant som möjligt återge vad deltagarna faktiskt har yttrat. Detta är emellertid en fundamental missuppfattning, som jag tror att varje forskare med praktisk erfarenhet av dylika debattstudier bestämt måste ta avstånd ifrån. Ofta står forskaren inför svåra tolkningsproblem. Alltid ställs han inför uppgiften att sammanfoga spridda och relativt osammanhängande uttalanden till en helhet. I många fall har aktörerna icke den

överblick som behövs för att se i hur stor utsträckning deras argumentering stämmer överens med eller strider mot andras. Forskaren får helt enkelt konstruera en debatt, där aktörerna själva kanske blott på ett mycket vagt sätt är medvetna om att de diskuterar ett problem som många andra också haft synpunkter på. För att lösa denna uppgift krävs en begreppsapparat med vars hjälp man spårar upp intressanta teser och argument samt ordnar dem i grupper. Det är naivt att tro att detta teoretiska sökschema kan hittas fixt och färdigt i materialet; det måste uttänkas och utformas av den som gör beskrivningen. Att man skulle kunna bedriva innehållslig analys av en politisk debatt fullständigt utan egna teoretiska föreställningar och ordnande begrepp är en helt orimlig ståndpunkt.<sup>13</sup>

Sedan det empiriskt-semantiska uppröjningsarbetet blivit utfört efter vissa teoretiska principer, kan den innehållsliga idéanalysen föras vidare med hjälp av den filosofiska semantikens arsenal av metoder. Nu gäller det att redovisa de tolkningar, preciseringar och karakteriseringar av teserna och argumenten, som kan få betydelse för den fortsatta granskningen. Ibland är det nödvändigt att dela in argumentationen med avseende på teoretisk mening i ateoretiska och teoretiska satser. De senare kan i sin tur spaltas upp i analytiska och syntetiska. Ibland är det värdefullt att klassificera utsagor efter semantisk funktion, vilket innebär att de sorteras upp i informativa, preskriptiva, expressiva, performativa och interrogativa satser. Dessa olika bearbetningar på den filosofiskt semantiska nivån görs för att man skall bli i stånd att avgöra enligt vilka regler satsernas giltighet skall kunna prövas.<sup>14</sup>

När arbetet med tolkning, precisering, strukturering och beskrivning av materialet är avslutat, kan det semantiska stadiet i den innehållsliga idéanalysen sägas vara passerat. Man skulle nog kunna leta fram exempel på undersökningar som avslutats efter detta moment, men som regel går man vidare till en egentlig prövning av argumentationens bärkraft. En komponent i denna prövning utgörs av *logisk* analys, varvid satsernas logiska uppbyggnad och deras logiska förhållande till varandra står i centrum för intresset. Man söker avgöra hur väl en aktörs argumentering, inklusive de implikationer som kan härledas ur den, svarar mot kravet på logisk konsistens. Man söker

påvisa konträra eller kontradiktoriska motsägelser, inkonsekvenser i fråga om värderingen av olika förhållanden eller rekommendationers eventuella oförenlighet med varandra. Under den logiska metoden kan också prövning av argumentens relevans för den uppställda tesen föras. Ett relevant argument skall styrka tesens riktighet eller önskvärdhet och det gäller att avgöra, om de skäl som förs fram överhuvudtaget talar för eller mot den aktuella spetsformuleringen.<sup>15</sup>

Därefter kan man gå över till ett tredje led i den innehållsliga analysen, *hållbarhetsprövningen*. Då söker man avgöra om de påståenden om verkligheten, som teoretiska satser uttrycker, är sanna eller falska eller sannolikt sanna eller falska på grundval av vissa uppställda verifikations- eller falsifikationskriterier. Hållbarhetsprövningen gäller s.k. syntetiska satser och innebär, att man antingen konstaterar att dessa satser är faktiskt sanna eller falska eller att det är mer eller mindre sannolikt att de är sanna eller falska. I klarhetens intresse bör tilläggas att en sats enligt min mening är sann om och endast om den säger att vissa sakförhållanden föreligger och det dessutom är så att dessa sakförhållanden faktiskt föreligger.<sup>16</sup> På denna punkt måste sålunda den politiska idéanalysen på ett mycket handfast sätt ta hänsyn till den faktiska politiken. Den övergår till vad man något oegentligt brukar kalla "empirisk forskning".

Att påvisa verklighetsomdömens sanningsvärde erbjuder inga oöverstigliga hinder så länge det handlar om förhållandevis konkreta och specificerade beskrivningar. Påståendet om att Karl Staaff enligt andra kammarens protokoll av den 6 februari 1914 gjorde ett inlägg i försvarsfrågan kan lätt falsifieras genom att protokollen från detta datum gås igenom. Men deskriptiva politiska texter vimlar ju också av mer innehållsrika och därmed mer svårprövbara satser. Det rör sig ofta om långtgående generaliseringar från enklare verklighetspåståenden samt förklaringar på skilda abstraktionsnivåer av enklare verklighetsiakttagelser.<sup>17</sup> Här ställs forskaren inför en rad metodologiska och praktiska svårigheter. För att en empirisk prövning skall kunna utföras måste satser och begrepp operationaliseras, varvid naturligtvis svårösta validitetsproblem kan uppstå. Även om dessa hinder på ett någorlunda tillfredsställande sätt undanröjs, återstår

många gånger ett mycket omfattande arbete med insamling och bearbetning av material för att man skall kunna avge några relativt säkra svar.

I många fall inträffar det att en föreställning, som i princip är av den karaktären att den kan utsättas för hållbarhetsanalys, inte kan formuleras i några direkt prövbara satser. Det gäller uttalanden om hur det i det förgångna skulle ha gått, om den och den förutsättningen hade varit för handen. "Om västmakterna inte hade fallit till föga för Hitlertyskland i München 1938, så skulle andra världskriget ha kunnat undvikas" är ett exempel på en sådan sats, som man väl kan föra en del resonemang om men som man inte kan pröva i egentlig mening.<sup>18</sup> Andra uttalanden vars hållbarhet heller icke direkt kan prövas är förutsägelser om hur det kommer att gå i framtiden. Där kan man välja strategin att undersöka om de premisser varpå prognoserna bygger överensstämmer med tillgängliga fakta och på så sätt indirekt kontrollera prognosernas hållbarhet.<sup>19</sup>

Lyckligtvis är det inte alltid lika problematiskt att framföra hållbarhetskritik. Man kan många gånger komma relativt långt genom att påvisa att debattörer framfört ogrundade eller ofullständigt eller otillräckligt grundade påståenden om verkligheten. Man behöver alltså inte gå så långt som till att fullständigt verifiera eller falsifiera påståenden om verkligheten utan det räcker med att dra dem i tvivelsmål.<sup>20</sup>

Eftersom människors föreställningar om politiken till stor del består av antaganden om verklighetens faktiska beskaffenhet måste kontrollen av kognitiva övertygelsers hållbarhet ges en framträdande plats i den innehållsliga idéanalysen. Till en viss del består emellertid folks politiska uppfattningar också av övertygelser, som på ett eller annat sätt utgör svar på frågan vad som konstituerar en god och rättträdig styrelse. Hållbarheten hos sådana värdeutsagor kan inte avgöras på samma sätt som hållbarheten hos de kognitiva övertygelserna. Detta tvingar idéanalytikern att aktualisera ett av den moderna vetenskapens mest omdiskuterade problem: hur man med vetenskapliga metoder skall avgöra frågan om *värderingars giltighet*. Detta spørsmål, som kan sägas vara det fjärde metodiska momentet i en innehållslig analys av politiska idéer, har under senare år fångat ej minst de svenska statsvetarnas

intresse. De har emellertid fått motta kritik för bland annat sammanblandning av olika meta-etiska teorier genom oklar användning av en sådan nyckelterm som "värderelativism".<sup>21</sup>

I denna redogörelse för det innehållsliga tillvägagångssättet torde det därför vara på sin plats att göra en förnyad genomgång av de krav som måste ställas på en argumentering i värdefrågor, vilken ger sig ut för att vara vetenskapligt bindande. Spörsmålet om värderingars inverkan på forskarens val av problem, begrepp, material, metoder o.s.v. skall inte tas upp i detta sammanhang, ej heller frågan vilka intressen vetenskapliga resultat kan tjäna eller vilka andra funktioner de kan fylla. Det är problemet om värderingars giltighet, icke problemet om deras ursprung eller konsekvenser som här skall dryftas.<sup>22</sup> Med "värderingar" menas i detta sammanhang tankeinnehållet i dels satsar av typen "detta är gott", "detta är vackert", "detta är rätt", "detta är plikt", dels böra-satser.<sup>23</sup>

Innan man ger sig in i en diskussion av olika värde teorier är det klagörande att skilja mellan värdeontologiska teorier och värdesatsteorier. Med ett ontologiskt påstående avses ett uttalande om vilka objekt, egenskaper och relationer som finns respektive inte finns. De värdeontologiska teorierna innehåller utsagor om huruvida det i verkligheten faktiskt existerar värdeegenskaper eller ej. Värdesatsteorier är däremot teorier om hur värdesatser skall tolkas och preciseras så att man tydligare än i de ursprungliga formuleringarna kan se vilken sorts tankeinnehåll det egentligen rör sig om.<sup>24</sup>

Den klassiska värdeobjektivismen kan i ljuset av denna begreppsutredning tolkas som en kombination av en objektivistisk värdesatsteori och en positiv värdeontologisk teori<sup>25</sup>. Gemensamt för gruppen av objektivistiska värdesatsteorier är att värdesatser av typen "det demokratiska statsskicket är gott" tolkas som påstående om verkligheten samt att det utpekade föremålet — i detta fall "det demokratiska statsskicket" — anses vara utrustat med en särskild objektiv egenskap, nämligen "godhet". Eftersom det rör sig om påstående kan de prövas mot verkligheten och i princip vara antingen sanna eller falska.<sup>26</sup> Den positiva objektivistiska värdeontologin säger att alla värdesatser är påstående av ovan angivet slag om objektiva egenskaper samt att det dessutom finns eller i varje fall i princip kan finnas objekt, som vid sidan av alla empiriskt konsta-

terbara naturliga egenskaper också har en uppsättning värdeegenskaper, vilka kan uppfattas antingen genom erfarenheten eller genom ett slags omedelbar upplevelse eller intuition.<sup>27</sup>

Men värdeobjektivismen i denna klassiska mening har utsatts för stark kritik och måste i huvudsak betraktas som övergiven.<sup>28</sup> Den har undanträngts av två andra grupper av teorier som brukar kallas värderelativistiska (värde-subjektivistiska) och värdenihilistiska (emotiva, non-kognitivistiska) teorier. Den vanliga meta-etiska värderelativismen har en subjektivistisk värdesatsteori, vilket innebär att satsar av typen "det demokratiska statsskicket är gott" skall tolkas som om de innehölle påståendet, att den som uttalar satsen erfar en viss känsla eller intar en viss attityd gentemot det objekt han talar om. De skall ej tolkas som uttalanden om objektet, i detta fall det demokratiska statsskicket, utan om subjektet eller den talande personen. Härav kommer benämningen "subjektivistisk" värdesatsteori.<sup>29</sup> Den meta-etiska värderelativismen innebär vidare en negativ värdeontologi. Den förnekar således uttryckligen, att det skulle finnas objekt i världen, som vid sidan av alla empiriskt konstaterbara naturliga egenskaper också skulle vara utrustade med en uppsättning värdeegenskaper, som människan skulle kunna nå kunskap om genom sinnena eller omedelbart genom intuitionen.

Detta sista kännetecken har värderelativismen gemensamt med den tredje klassiska värde teorin, värdenihilismen.<sup>30</sup> Men i motsats till värderelativismen har värdenihilismen en icke-kognitiv värdesatsteori, vilket innebär att värdesatser icke anses uttrycka några påståenden alls om verkligheten, inte ens om den talande personen. Värdesatser uppfattas som alltigenom ateoretiska, varför kriterier på sanning eller falskhet överhuvudtaget icke äger sin tillämpning på dem. Värdesatser uttrycker direkt och omedelbart en känsla en befallning, ett råd eller rekommendation. De skall inte tolkas som om de beskrev att den talande personen erfar en känsla, utfärdar en befallning, ger ett råd eller framkastar en rekommendation. Värdesatser fyller expressiva eller preskriptiva funktioner men inte informativa.<sup>31</sup>

Om värdenihilismens fördelar framför värderelativismen har det förts en omfattande filosofisk diskussion. Enligt min uppfattning finns det mycket som talar för att den värdenihilistiska tolkningen är den överlägsna.<sup>32</sup>

Vad innebär då den värdenihilistiska ståndpunkten för den innehållsliga analysen av värderingar? Om värdesatser icke uttrycker några påståenden överhuvudtaget utan enbart emotioner, befallningar eller råd så kan det ju inte vara någon särskilt meningsfull vetenskaplig uppgift att uttala värdesatser. Denna slutsats måste dock kvalificeras i ett par mycket väsentliga avseenden. Man måste skilja mellan att göra påståenden om värderingar och uttala sig i värdefrågor. Ingenting hindrar att vetenskapen uttalar påståenden om värderingar eftersom sådana satser ju i princip låter sig verifieras eller falsifieras. Man kan konstatera vilka värderingar som faktiskt förekommer i ett visst sammanhang vid en viss given tidpunkt. Man kan försöka avgöra vilken betydelse människorna lägger in i dem. Man kan undersöka varför en viss person eller grupp av personer omfattar en viss värdering, vilka funktioner fasthållandet av en viss värdering fyller för personligheten eller för det politiska systemet eller vilka kausala konsekvenser ett sådant fasthållande får. Det sagda gäller alla sorters värderingar oavsett exempelvis abstraktionsnivå och plats i en mål-medelkedja.<sup>33</sup>

Men även i värderingsfrågor kan man, det måste starkt understrykas, uttala sig med anspråk på vetenskaplighet. Äldre värdenihilisters slogan att vetenskaplig moralfilosofi blott får vara en lära om moral och icke i moral måste resolut överges i denna tillspetsade form.<sup>34</sup> Här måste emellertid ännu en viktig distinktion införas, den mellan värderingar som mål i sig och värderingar som medel att uppnå ett mål.<sup>35</sup> Om målet är givet gäller inga principiella inskränkningar i vetenskapens möjlighet att yttra sig om giltigheten hos medlen att uppnå det postulerade målet. Man kan göra semantiska undersökningar av de satser vari medlen uttryckts och föreslå tolkningar och preciseringar av dem. Man kan undersöka deras logiska konsistens inbördes och i förhållande till målet. Man kan uttröna hur pass effektiva de är genom att med gängse empiriska metoder pröva om de är nödvändiga eller tillräckliga betingelser för att målet skall uppnås eller hur stor sannolikheten är att de skall leda till målet. På detta sätt kan man i princip vederlägga eller bestyrka medelvärderingarnas giltighet. Det är detta förfaringssätt som tillämpas inom den s.k. normativa politiska teorin.<sup>36</sup>

Annorlunda förhåller det sig med frågan om hur målvärderingarnas giltighet skall vinna ve-

tenskaplig status. Inte så att vetenskapen skulle vara helt inkompetent att handskas med dem. Den kan uttala sig om deras semantiska klarhet och deras logiska konsistens. Till vetenskapens legitima uppgifter hör också att ta reda på om målvärderingarna överhuvudtaget kan förverkligas och i så fall hur stor sannolikheten för deras realiserande är. Men vetenskapen kan icke uttala sig om de yttersta värderingarnas riktighet eller giltighet med samma principiella säkerhet, som när det gäller påståenden om verkligheten, eftersom ting i verkligheten icke har några värdeegenskaper och man följaktligen icke på logisk väg kan härleda några yttersta värderingar ur påståenden om verklighetens objektiva faktiska beskaffenhet. I denna mening är det omöjligt att avgöra yttersta värderingars giltighet med vetenskapliga metoder. Vetenskapen kan icke i absoluta termer bevisa vilket högsta mål som är bäst. Här finns ett område där vetenskapen måste erkänna sin begränsning. Det är detta som Arnold Brecht avser när han talar om en "painful area of scientific impotence".<sup>37</sup>

Den nu gjorda exposén över olika värdeteorier har utförts i den filosofiska meta-etikens egen terminologi. Det finns emellertid en icke obehaglig ansats till statsvetenskaplig nomenklatur på detta område. Eftersom den uppvisar en slående terminologisk likhet men begreppslig olikhet med det etablerade meta-etiska språkbruket, bär den nog en del av skulden för den begreppsförvirring som uppstått på detta område. I sitt stora arbete om grundvalarna för den moderna politiska teorin utvecklar Arnold Brecht en åskådning, som han kallar "scientific value relativism" och som ibland en smula ofullständigt brukar förkortas till "value relativism" eller "värderelativism". En del statsvetare har kanske trott att den vetenskapliga värderelativismen utan vidare kan likställas med den meta-etiska värderelativismen. Så är emellertid icke alls fallet. Grundvalen för den vetenskapliga värderelativismen är att det är absolut omöjligt att på vetenskaplig väg fastställa någon positiv eller negativ värdeontologi. Läran handlar om vad vetenskapen konstruktivt kan uträtta beträffande värdefrågor, sedan denna tes accepterats. Eftersom den vetenskapliga värderelativismen ingalunda påstår att det icke finns ting i verkligheten med objektiva värdeegenskaper utan nöjer sig med det betydligt mer modesta konstaterandet att existensen

av objektiva värdeegenskaper ej kan vetenskapligt bevisas, innebär den i detta avseende inget otvetydigt förkastande av den klassiska meta-etiska värdeobjektivismen, vilket ju en anslutning till den meta-etiska värderrelativismen automatiskt innebär. Den mest betydelsefulla praktiska konsekvensen av läran blir emellertid, att man i vetenskapliga arbeten ej uppträder med anspråk på att ha åstadkommit någon vetenskapligt giltig positiv värdeontologi.

I sina praktiska konsekvenser kommer sålunda den vetenskapliga värderrelativismen ganska nära den meta-etiska värdenihilismens och värderrelativismens mer principiella förnekande av den positiva värdeontologin.<sup>38</sup> Värdesatsteorin tycks spela en underordnad roll i Brechts framställning och något direkt explicit ståndpunktstagande från hans sida tycks inte kunna uppletas. Att han inte skiljer mellan icke-kognitiva och subjektivistiska värdesatsteorier synes emellertid uppenbart. I allt väsentligt bygger han ju också sin framställning på skrifter av Max Weber, vilken som bekant formulerade sin ståndpunkt långt innan de non-kognitivistiska värdesatsteorierna fick någon större spridning. Snarast tycks han väl luta mot en subjektivistisk tolkning. Detta har emellertid mindre betydelse för honom eftersom det centrala i hans fall är att påvisa det orimliga i att vetenskapligt bevisa att det finns objektiva värden. Det som några statsvetare kallat "vetenskaplig värderrelativism" och som ibland förkortats till "värderrelativism" och det som vissa genomgående rätt och slätt kallat "värderrelativism" syftar således åtminstone i en del fall alldeles uppenbart inte på en kombination av en värderrelativistisk värdesatsteori och en negativ värdeontologi. Det rör sig sålunda icke alls om den meta-etiska värderrelativismen utan handlar endast om — eller snarare borde handla om ifall statsvetarna rätt fattat Brecht — ett förnekande av det vetenskapligt möjliga i att ställa upp en positiv eller negativ värdeontologi.<sup>39</sup>

Min anslutning i denna uppsats till den meta-etiska värdenihilismen innebär därför inte något avståndstagande från den weber-brechtska vetenskapliga värderrelativismen. Värdenihilismen skall i stället ses som en komplettering av denna lärobyggnad med en uttalat negativ värdeontologi och en uttalat icke-kognitiv värdesatsteori.

I den ovan omnämnda, principiellt hållna uppsatsen "Om studiet av de politiska ideolo-

giernas innehåll och funktion" söker Leif Lewin precisera sin egen värdeteoretiska uppfattning, vilken han genomgående betecknar som just "värderrelativism". Det utmärkande för denna "värderrelativism" sägs vara att man aldrig genom vetenskaplig prövning kan visa att det är "värderingselementet" som är bristfälligt. "Värderingar" kan, tycks Lewin mena, enligt denna värdelära varken verifieras eller falsifieras.<sup>40</sup>

Om Lewin med "värderingar" och "värderingselement" avser tankeinnehållet i satser av typen "detta är gott" eller "detta bör göras" — vilket torde vara rimligt ehuru det ingalunda är uttryckligen påpekat —, så skall ju sådana satser enligt den klassiska meta-etiska värderrelativismen tolkas som påståenden om den som uttalar dem. De kan därmed i princip verifieras eller falsifieras. Lewin tycks därför, som Jan Erik Lane påpekat i sin granskning av de värdeteoretiska resonemangen i ett annat av Lewins arbeten, göra sig skyldig till en elementär förväxling av de relativistiska och non-kognitivistiska värdesatsteorierna.<sup>41</sup>

Men Lewins ståndpunkt kan också, vilket Lane icke beaktat, bedömas i ljuset av den mer specifikt statsvetenskapliga diskussionen om värderingar. "Värderrelativismen" skulle då kunna tänkas stå för "den vetenskapliga värderrelativismen", ehuru det senare uttrycket aldrig förekommer i uppsatsen.<sup>42</sup> Påståendet att "värderingselementet" enligt "värderrelativismen" icke kan vetenskapligt verifieras eller falsifieras skulle då kunna tolkas som ett onyanserat sätt att formulera den vetenskapliga värderrelativismens tes, att man med vetenskapliga metoder icke kan i absoluta termer bevisa giltigheten hos högsta eller yttersta värderingar. Om Lewins ståndpunkt ges denna "välvilliga" men ingalunda orimliga tolkning, blir hans resonemang i varje fall fritt från elementära sammanblandningar. Men inte ens som återgivning av den vetenskapliga värderrelativismen kan Lewins framställning betecknas som alltigenom klargörande. Under det att Brecht i sin bok om och om igen betonar, att vetenskapen kan ge mycket väsentliga bidrag till en rationell diskussion av värderingar, utsluter åtskilliga av Lewins formuleringar ingalunda tolkningen att "värderingselementet" i en ideologi knappast är tillgängligt för vetenskaplig analys överhuvudtaget.<sup>43</sup> Brecht poängterar också synnerligen kraftigt, att medelvärderingar kan verifieras och falsifieras både i

logisk och empirisk mening, under det att Lewin inte är helt klargörande i detta avseende. I början av artikeln talar han visserligen om "yttersta värden" och "de yttersta värdefrågorna",<sup>44</sup> men mot slutet resonerar han generellt om alla "värderingselement" och hävdar att de inte kan verifieras eller falsifieras.<sup>45</sup>

Om Lewin hyllar den meta-etiska värderelativismen motsäger han sig själv och om han ansluter sig till den vetenskapliga värderelativismen uttrycker han sig icke tillräcklig nyanterat. Detta är huvudinnehållet i min kritik av Lewins värdeeteorietiska uppfattning.

#### 4. Funktionell idéanalys

När man bedriver innehållslig idéanalys står således de politiska idéernas innehåll och intellektuella giltighet i centrum för intresset. Vid funktionell idéanalys övergår man däremot till ett helt annat vetenskapligt företag. Denna typ av analys reser en rad frågor, som inte är logiskt förbundna med frågan om idéernas innehåll och giltighet. Som själva uttrycket ger vid handen riktas nu uppmärksamheten på idéernas funktioner i ett större psykologiskt, sociologiskt eller idéhistoriskt sammanhang. Men funktionell idéanalys innefattar även studiet av kausala samband, statistiska samband och ännu svagare icke-logiska samband mellan politiska idéer och den omgivning som frambringar eller mottager dem. Vid funktionell idéanalys söker man fastställa vilka grupper som omfattar idéerna och hur pass stora dessa grupper är, var idéernas ursprung står att finna, hur deras uppkomst och framväxt skall förklaras, hur de återverkar på omvärlden. Det bör särskilt framhållas att den funktionella analysen omfattar ej blott omgivningens påverkan på idéer, vilket kunskapssociologin och den historiska materialismen tenderat att totalisera. Den rymmer också det motsatta, i samhällsvetenskapen mindre uppmärksammade perspektivet: idéers påverkan på omgivningen. Funktionell idéanalys kan definieras som ett systematiskt studium av politiska idéers ursprung, spridning och konsekvenser.

Politisk idéanalys uppfattad som ett funktionellt företag reser en rad intressanta problem. Ett har att göra med frågan vilka de idéer är som skall relateras till omgivningen. I föreliggande fall kan detta helt enkelt lösas så att det måste röra sig om "politiska idéer": det blir den enskilde forskarens sak att från

fall till fall göra en mer preciserad avgränsning.<sup>46</sup>

Något större uppmärksamhet bör ägnas frågan vad de politiska idéerna skall relateras till. Det gäller med andra ord att avgöra vilken innebörd sådana uttryck som "omgivning", "existential basis of thought" eller "Seinsverbundenheit des Wissens" har haft och bör ha. Även här har oerhört många olika svar givits. Ett bland idéhistoriskt inriktade statsvetare vanligt förekommande grepp är att förbinda de studerade idéerna med andra idéer. Man bedriver då genetisk idéanalys antingen på det sättet att man placerar in idéerna i deras större idétradition eller undersöker hur de rönt påverkan från andra idéer. En annan vanlig infallsvinkel är den sociologiska, som innebär att man söker fastställa samband mellan idéer och samhällstyp eller enskilda sociala fenomen såsom klass, yrke, generation, kön etc. En tredje går ut på att finna psykologiska samband mellan personlighetstyp och idéer. De hittills nämnda existentiella determinanterna torde vara de vanligaste i modern statsvetenskap, men det går självfallet också att tänka sig andra. När Kjellén skrev Staten som livsform, upptogs han av geografiska faktorer inflytande på staternas utveckling och människornas föreställningsvärld. Montesquieus klimatlära är ett exempel på en teori om samband mellan klimat och tänkande. Nazisterna i Tyskland fäste i sina rasläror stort avseende vid s.k. materialistiska samband mellan tänkande och biologisk struktur. Vissa politiska filosofer har studerat teknologiska samband mellan idéer och utveckling på arbetsredskapens och teknikens område.<sup>47</sup>

Det tredje problemet är måhända det mest centrala och samtidigt det som förefaller svårast att bemästra. Den funktionella idéanalysen söker ju tillskriva en viss grupp eller klass eller vad det nu kan vara en bestämd konstellation av idéer i den meningen, att idéerna i fråga "tillhör" gruppen eller är "speciellt karakteristiska för" gruppen. Exakt vilken typ av samband är det då som råder mellan idéstrukturen och gruppen? Denna fråga, vilken brukar rubriceras som "the problem of imputation", har även den besvarats på en mångfald olika sätt. I ett känt kapitel om kunskapssociologi i sin bok Social Theory and Social Structure har Robert Merton lagat en förteckning över de termer, som brukar användas för att ange skilda karaktärsdrag hos sambanden. Till den

kategori av ord, som använts för att uttrycka kausala eller statistiska samband för Merton "determination, cause, correspondence, necessary condition... , functional interdependence and interaction". Till kategorin symboliska, organiska eller meningsfulla samband hänför han sådana uttryck som "consistency, harmony, coherence, unity, congruence, compatibility... Strukturzusammenhang, structural identities, inner connection, stylistic analogies, logico-meaningful integration [and] identity of meaning". Slutligen arbetar han med en tredje kategori för termer, som är så mångtydiga att de icke kan hänföras till de andra två: "correspondence, reflection, bound up with, in close connection with, etc."<sup>48</sup> Listan är som synes ganska omfattande, men den ger en god bild av den brist på precision, systematik och allmänt omfattad terminologi som än i denna dag utmärker detta forskningsområde. Utrymmet tillåter ingen mer ingående diskussion av de teorier om samband som lagts fram av olika politiska filosofer och vetenskapsmän. En sak skall emellertid framhållas. Om den funktionella idéanalysen någonsin skall komma längre än till strödda impressionistiska iakttagelser, måste dessa teorier systematiskt kartläggas, preciseras, modifieras, operationaliseras och utsättas för empirisk prövning.<sup>49</sup>

##### 5. En metametaspråklig distinktion

Detta avsnitt om innebörden av begreppen innehållslig och funktionell idéanalys skall avslutas med utredningar av ett par gränsdragningsproblem. Först skall den begreppsliga distinktionen sättas i samband med det inledningsvis antydda resonemanget om olika nivåer i språket. Termen "objektspråk" kan då användas för att beteckna de utsagor som aktörerna i den studerade debatten gör, "metaspråk" de uttryck vari idéanalytikern söker fånga aktörernas uttalanden och "metametaspråk" de termer, begrepp och satser som används för att tala om forskarnas metaspråk. I ljuset av denna begreppsutredning står det klart, att begreppsparet innehållsligt-funktionellt ligger på metametaspråkets nivå. Distinktionen avser att underlätta beskrivning och analys av det språk som statsvetaren, idéhistorikern eller kunskapssociologen använder när han utför sina studier. Den får inte blandas ihop med en fråga på den lägsta språknivån: spörsmålet om karaktären av de idéer, som utgör materialet för olika sorters idéanalytiska

studier. Man kan självfallet göra olika teorier om samband mellan idéer och skilda element i deras omgivning till föremål för innehållslig idéanalys, fastän teorierna i fråga kanhända uttalar sig om kausala eller statistiska samband mellan idéer och omgivning. Men då är det idéerna om samband som primärt utgör objektspråk och föremål för studien och så länge inte dessa idéer om samband i sin tur relateras till sin omgivning är undersökningen innehållslig.

Ett exempel får illustrera tankegången. En granskning av exempelvis nazistiska teoribyggares uppfattningar om samband mellan judisk rastillhörighet och tänkesätt blir naturligtvis icke funktionell blott på grund av att materialet råkar handla om samband mellan intellektuella föreställningar och omgivning, i detta fall s.k. materialistiska samband. Funktionell blir den först om studiens författare börjar intressera sig för hur denna nazistiska teori om samband i sin tur förhåller sig till sin omgivning. Därvid kan analysen utgå från såväl nazisternas eventuella egna tankar i ämnet som från hypoteser vilka forskaren själv formulerar. Den nazistiska raslärans relationer till omvärlden kan i sin tur tas som utgångspunkt för en rent innehållslig studie, vilken i sin tur kan övergå till att bli funktionell, om teorierna om raslärans relationer till omvärlden också relateras till sin omgivning. Så kan man fortsätta i princip hur länge som helst.

Med ovanstående resonemang vill jag understryka det faktum att innehållslig och funktionell idéanalys är distinktioner på metametaspråkets nivå, skapade i syfte att tillhandahålla ett språk varmed statsvetarnas olika sätt att analysera idéer kan klassificeras och diskuteras. Begreppen har i princip icke det ringaste med objektspråkets egenskaper att skaffa.<sup>50</sup>

##### 6. Genetisk idéanalys — en variant av den funktionella

Det andra gränsdragningsproblem som här skall tas upp till behandling gäller frågan vart den s.k. genetiska idéanalysen skall hänföras. I Unionsdebatten 1905 är den, liksom den psykologiska och den sociologiska inordnad under den funktionella. I sin recension av mitt arbete tycks Lewin vilja ifrågasätta det rimliga i detta: han tycks föredra att föra den under rubriken innehållslig idéanalys.<sup>51</sup> I den senare utgivna uppsatsen "Om studiet av de politiska ideologiernas innehåll och funktion" utförs tankegången från recensionen ännu klarare.

Lewin framhåller där att "mycket av intresset för de politiska ideologierna har varit idéhistoriskt, dvs. man har sökt visa hur de ideologiska begreppen kan ha fått ett nytt innehåll och hur de politiska trossystemen ändrat innebörd under årens lopp. Forskaren vill informera en senare generation om denna idéutveckling och i kritisk anda klargöra hur en tanketradition eller samhällsuppfattning förändrats." Detta "klarläggande av tanketraditionen" innebär enligt Lewin en tillämpning av "den genetiska metoden" vilket ses som en linje i forskningen om "ideologiernas innehåll".<sup>52</sup>

Av såväl allmänna formuleringar som exempel framgår att Lewin i uttrycket "den genetiska metoden" av allt att döma lägger in en uppgift av semantisk karaktär. Att påvisa begrepps innehåll och trossystems innebörd vid olika tidpunkter, d.v.s. att klargöra *hur* en tanketradition förändrats utan att gå in på frågan *varför* den förvandlats, är ju enligt gängse filosofisk terminologi en "semantisk" verksamhet. Forskaren undersöker då blott förhållandet mellan termer och begrepp eller satser och deras innehåll. Lewin har naturligtvis rätt i att detta är ett innehållsligt företag. Men att dessutom beteckna det som "genetiskt" är språklig missvisande. Termen "genetisk" associerar ju i första hand till "genes" eller "ursprung" och formuleringen "den genetiska metoden" leder tanken i riktning mot en verksamhet, som syftar till att fastställa en företeelses ursprung, upphov eller uppkomst. Den bör icke utan särskilda kvalifikationer brukas för att beteckna en aktivitet, som inskränker sig till att utreda förhållandet mellan termer och deras tankeinnehåll, även om denna är "historisk" i den enkla meningen att eventuella betydelseförskjutningar följs under en längre tidsperiod. Att använda "idéhistoria" är också en smula missvisande eftersom ju denna term brukar beteckna relativisering av idéer i något avseende, t.ex. i förhållande till "den historiska situationen" eller "samhällsstrukturen". Tilläggas bör i detta sammanhang att man vid tolkningen av en text självfallet måste beakta textens omgivning. Kontexten kan ju ge värdefulla uppslag till hypoteser om hur texten skall tolkas. Detta hänsynstagande till omgivningen innebär dock inte — om nu någon skulle vilja påstå detta — att tolkningsrelationen skulle vara "genetisk", "historisk" eller "empirisk" och att den semantiska analysen därför borde klassificeras som funktionell. Tolkningsrelationen avser förhållan-

det mellan satser och deras tankeinnehåll och denna relation är "filosofisk", inte "historisk". Att den historiska omgivningen bör beaktas som ett hjälpmedel för tolkningen förändrar inte detta faktum.

Jag vidhåller således, att den analytiska skiljelinjen mellan det innehållsliga och det funktionella förhållningssättet måste dras på ett sådant sätt, att den "genetiska" infallsvinkeln inte faller in under den innehållsliga. Att precisera innebörden av begreppet "genetisk idéanalys" är emellertid ganska svårt och tarvar under alla omständigheter en relativt utförlig behandling.<sup>53</sup>

Att "genetisk idéanalys" måste skiljas från "semantisk idéanalys" är således fullt klart men det är också viktigt att skilja den från en jämförande analys av idéer. Redan en vanlig enkel klassificering av politiska idéer innebär, att man ställer idéstrukturer bredvid varandra och jämför dem med avseende på logisk uppbyggnad och semantiskt innehåll för att finna likheter och olikheter. Jämförelsen kan helt bortse från tidsdimensionen och begränsa sig till idéer som framförts vid samma tidpunkt. Men den kan också beakta tidsaspekten i den mycket okvalificerade bemärkelsen att idéer som uttalats vid helt olika tidpunkter jämförs med varandra, t.ex. Platons övertygelser med Hegels och Marx'. Om idéerna tänkes ingå i en allvarligt menad diskussion och jämförelsen vara ett led i deras gruppering i teser och argument rör det sig självfallet om det semantiska stadiet i en innehållslig idéanalys, oavsett om idéerna är helt samtida eller om de uttalats med seklers mellanrum. Även när man ställer två idéstrukturer mot varandra i syfte att avgöra om den ena tillhör samma idétradition som den andra utför man en jämförelse på den semantiska och logiska nivån, varför både verksamheten och resultatet måste betecknas som innehållslig idéanalys.

Till funktionell analys av genetisk typ övergår man först om jämförelsen avser att skapa underlag för påståenden, hypoteser och teorier om att den ena uppsättningen idéer rönt påverkan av den andra. Detta förutsätter att den semantiska analysen är avklarad men innebär att man går ett steg utöver den. Man intresserar sig nu för icke-logiska samband mellan idéer, t.ex. av kausal, funktionell — i funktionalismens mening — statistisk eller av ännu svagare typ. Tillvägagångssättet vid en sådan idéhistorisk påverksanalys skall här något när-

mare beskrivas. Det första steget består i att man undersöker om de aktuella texterna uppfyller vad Gunnar Heckscher en gång kallat inre kriterier på påverkan. Man försöker till att börja med finna överensstämmelser i fråga om terminologi och formuleringar. Någon gång kanske texter överensstämmer med varandra ord för ord. Man kan då omöjligen tänka sig att den ena skriften skulle ha tillkommit utan att dess författare haft den andra som förlaga eller att båda textförfattarna anlitat en gemensam förlaga. Men ordlikheter kan förekomma i mer uttunnad form. Samma händelseförlopp eller problematik kan kläs i språkliga dräkter, som blott delvis liknar varandra. Givetvis kan man genom påvisande av verbala likheter inte bevisa påverkan. Samma ord och uttryck kan ju faktiskt falla två författare in när de skall beskriva samma händelseförlopp eller analysera samma problematik. Men ju mer komplicerade sammanhang det är fråga om och ju större överensstämmelse som kan påvisas i ordvalet desto starkare blir indicierna för påverkan. I ytterlighetsfallet kommer man så till den otvivelaktiga avskriften.

Det kan emellertid föreligga skäl att misstänka påverkan även om verbala likheter inte föreligger. Det kan röra sig om ett gemensamt urval av stoff. Verkligheten är så oerhört komplicerad att i varje fall mer påtagliga överensstämmelser i fråga om urval av händelser, problemställningar och problemlösningar är tillräckliga för att man skall börja misstänka ett genetiskt samband. Ett tredje tillvägagångssätt för att via inre kriterier fastställa påverkan är att påvisa fel i den text man undersöker som inte kan förklaras på annat sätt än att författaren haft en viss given annan text som förlaga. Förlagan kan innehålla en otydlig syftning, som avskrivaren missuppfattat på ett karakteristiskt sätt. Avskrivaren kan också ha gjort ett lättförklarligt men för innehållet i avskriften ödesdigert hopp i texten i sin förlaga.<sup>54</sup>

I många fall kan man komma ett gott stycke på väg mot ett konklusivt bevis för påverkan genom att tillämpa dessa inre kriterier. För att kunna formulera ännu säkrare omdömen om påverkan fordras dock att undersökningsobjekten uppfyller även yttre kriterier på påverkan. Man måste kunna göra sannolikt eller leda i bevis att den person vars idéer står i centrum för undersökningen verkligen kommit i kontakt med den andre på något sätt, hört honom

hålla föredrag, samtalat med honom, läst hans skrifter.<sup>55</sup>

Det är detta utforskande av olika sorters icke-logiska samband mellan politiska idéer och andra idéer, som jag önskar beteckna som "genetisk idéanalys".

### **7. Ideologikritik och psykoanalys: den apelska kunskapsmodellen**

Bland statsvetenskapens företrädare torde den uppfattningen vara gängse, att både innehållslig och funktionell idéanalys är vetenskapligt legitima företag under förutsättning att man inser att de ställer och besvarar olika frågor och att en innehållslig frågeställning inte kan besvaras med en funktionell analys. Helt oomstridd är emellertid denna uppfattning icke. Det kanske mest intressanta alternativa synsätt, som för närvarande spelar någon roll i debatten, torde i varje fall enligt en möjlig läsart innefattas i vad den göteborgske vetenskapsteoretikern Gerard Radnitzky kallat den apelska kunskapsmodellen. Benämningen hänsyftar på den västtyske filosofen Karl-Otto Apel, som i ett par uppsatser kortfattat uttryckt några av modellens grundidéer.<sup>56</sup> I sin uppmärksammade studie *Contemporary Schools of Metascience* har Radnitzky systematiserat de apelska tankegångarna. I denna form har modellen övertagits av uppsalasociologen Björn Eriksson i hans undersökning *Om den sociologiska analysen av kunskap*. Den följande diskussionen kommer i huvudsak att bygga på Radnitzkys och Erikssons framställningar.

I sin exposé över den apelska kunskapsmodellen utgår Radnitzky ifrån att samhällsvetenskaperna kan ses som samtal mellan parter, där alla genom samtalet kan nå ej blott ökad självinsikt utan även frigörelse från handlingsförlamande krafter. Den psykoanalytiska behandlingssituationen används som idealtyp för denna sorts vetenskap och parallellt dras på ett för en viss typ av kontinental filosofi mycket karakteristiskt sätt mellan psykoanalys och ideologikritik. Eftersom det under senare år från framför allt s.k. frankfurtmarxistiskt håll talats och skrivits en del om just parallellerna mellan ideologikritik och psykoanalys och eftersom olika marxistiska riktningar idag tycks vinna mer och mer insteg i forskarsamhället, skall denna tankegång här tas upp till granskning.

Modellen är uppbyggd som en dialog mellan analytiker och analysand. I samtalets första

fas tänkes båda tala samma språk, nämligen det ordinära vardagsspråket. Analysanden har ett problem som han delger analytikern på ett språk, vilket denne omedelbart förstår. Situationen kan betecknas som genomskinlig eller transparent.

Plötsligt bryts den direkta förståelsen mellan de båda samtalsparterna. Man går in i fas nummer två. Detta inträffar när patienten yttrar något uppenbart orimligt. Analytikern blir nu icke längre i första hand intresserad av vad patienten faktiskt säger utan snarare varför han säger så underliga ting. Patientens ut-sagor uppfattas ej längre som något innehållsligt som skall tas på allvar och bemötas med så rationella skäl som möjligt. De betraktas i stället som verbalt beteende, som symptom på något. Uppgiften blir att lista ut vad detta möjligen kan vara. Att analytikern går över till att söka förklaringar till varför analysanden gör så egendomliga uttalanden innebär en omvälvning i det tidigare samtalet. Nu ses patienten ej längre som en jämbördig deltagare i en dialog utan som ett "fall", vilket måste ges en naturalistisk förklaring.

I detta steg är det analytikern som agerar, under det att patienten är passiv. Analytikern försöker förklara sin patients beteende i termer av den psykoanalytiska teorin. Därmed tillförs analytikern ökade resurser i form av ett språk, utrustat med specialbegrepp avsedda att täcka alla i situationen förekommande förhållanden.

"Men man bör observera att det inte rör sig om ett rent naturvetenskapligt tillvägagångssätt. Analysandens meningsfulla språk reduceras icke som i den radikala behaviorismen till en samling läten. Apél och Radnitzky betecknar denna fas som "kvasinaturalistisk" för att poängtera, att samtalsparterna fortfarande har ett gemensamt, begripligt språk.

I denna "kvasinaturalistiska" fas får samtalet under inga omständigheter avbrytas. Eftersom målet är bland annat ökad självförståelse för analysanden, måste analytikern försöka nå en samtalsform, där han och patienten ånyo kan mötas på lika villkor. Därmed är vi över i det tredje ledet i modellen.

I detta steg arbetar analytikern ej längre med ett teoretiskt psykoanalytiskt problem utan med ett konkret historiskt fall: hur har patienten blivit den han är. I det första steget berättade patienten sitt livs historia för analytikern. Analytikern formulerar nu om denna

historia och författar en ny biografi åt analysanden. Den skrivs utifrån hypoteser om analysanden baserade på den allmänna psykoanalytiska teorin samt de persondata som presenterats i steg ett. Denna nya levnadsbeskrivning skall kunna göra analysanden medveten om de element, som är problematiska för honom.

I det fjärde steget återupptas samtalet från steg ett men nu fört med ett utvidgat gemensamt språk. Nu har analysanden fått ökad insikt om sig själv, han förstår sig själv bättre i steg fyra än i steg ett. Men inte nog härmed. Enligt Radnitzky och efter honom Björn Eriksson innebär det fjärde steget även en ökad frigörelse från krafter, som analysanden tidigare inte kunnat kämpa emot, därför att han inte kände till deras existens. "Den springande punkten här", skriver Björn Eriksson i en nyckelpassage, "är den tanke som säger att dessa förhållanden slutar att verka *kausalt* då de kommit till analysandens kännedom. I steg 1 påverkas analysanden av en rad dolda orsaker som han är okunnig om och inte kan formulera i det språk han använder. Genom steg två och tre tillhandahålles ett sådant språk av analytikern och genom steg fyra blir analysanden själv i stånd att formulera sig i dessa termer. I och med detta kan tidigare omedvetna förhållanden inte längre kausalt driva analysanden i vissa, för honom oacceptabla riktningar. Analysanden har därigenom frigjort sig från krafter som tidigare fick honom att bete sig på ett sätt, som han själv inte avsåg eller förstod."<sup>57</sup>

Den tankebyggnad som Radnitzky och Björn Eriksson kallar den apelska kunskapsmodellen inleds således med en "förstående" fas och kombinerar sedan "förstående" och "förklarande" skeden på ett sådant sätt att det praktiska slutresultatet för patientens del blir ökad "förståelse" av sin egen livssituation och därmed också "frigörelse". Häri ligger en iakttagelse av mycket väsentlig betydelse för frågeställningen om en eventuell broslagning mellan ett innehållsligt och ett funktionellt förhållningssätt. Dess innebörd är, uttryckt i denna uppsats' terminologi, att den innehållsliga aspekten i viss utsträckning är principiellt överordnad den funktionella. Härmed menas att den idé, ideologi eller teori på objektspråkets nivå, som skall utsättas för bearbetning från funktionell utgångspunkt, med nödvändighet måste genomgå tolkning, precisering, struktu-

tering och beskrivning. Den måste med andra ord för ett ögonblick tas på allvar och passera det semantiska stadiet i en innehållslig idéanalys. Översatt till variablspråk innebär detta att innehållet i den beroende variabeln måste sakligt fastställas, innan de oberoende, förklarande variablerna på ett meningsfullt sätt kan komma in i bilden. En funktionell idéanalys förutsätter således ett visst mått av innehållslig idéanalys. Från den konventionella vetenskaps-synens utgångspunkt möter det inga svårigheter att acceptera denna tankegång.<sup>58</sup>

Men även de egentliga försöken från forskarens sida att fastställa samband av icke-semantisk, icke-logisk och icke-hållbarhetsnatur mellan idén och dess omgivning d.v.s. bedriva funktionell idéanalys måste utgå från ett innehållsligt eller "förstående" betraktelsesätt. Detta låter paradoxalt, men paradoxen upplöses, om man låter tanken utgå från den i denna framställning ofta använda distinktionen mellan språknivåer. Tesen innebär då att forskaren för sitt eget metaspråk, d.v.s. för sina begrepp, sina hypoteser och sina teorier om samband måste kräva ett minimum av oberoende av omgivningen. Även om forskaren intresserar sig för sambanden mellan objektspråkets idéer och deras ursprung och konsekvenser måste han således kräva att hans egna beskrivningar av dessa samband tas på allvar och behandlas på ett innehållsligt sätt. Giltigheten av hans egna forskningsresultat kan inte avgöras enbart genom att man hänvisar till deras ursprung i forskarens eller samhällets värderingar eller deras återverkningar på samhällsutvecklingen. Detta är måhända, som nedan skall visas, en alltför "konventionell" tolkning av den apelska kunskapsmodellen, men uppfattningen ligger i varje fall helt i linje med mitt eget synsätt.

I övrigt innehåller den apelska kunskapsmodellen en del oklarheter som inbjuder till invändningar. Det är till att börja med inte helt klart vad som menas med termerna "förståelse" och "Verstehen". Enligt en från språklig synpunkt fullt rimlig tolkning skulle en "förstående" analys kunna innebära, att forskaren alltid på något sätt "visar förståelse för", d.v.s. låter sig känslomässigt engageras *för*, de idéer som studeras. Av Björn Erikssons framställning kan emellertid tydligt utläsas, att detta icke alls behöver vara fallet. Enligt en annan, mot bakgrund av den "förstående" filosofins tradition, inte helt orimlig tolkning förutsätter

en "förstående" analys någon form av emotionell eller intuitiv inlevelse i de idéer, som studien avser att kasta ljus över. På kontinenten talas i detta sammanhang ofta om "Einfühlung", i den anglosaxiska världen om "empathy". En Verstehenanalys i denna bemärkelse kan tänkas gå så till, att forskaren intuitivt söker tränga in i sitt objekt så långt han någonsin förmår. Han söker "känna sig in i" föremålet för sin studie till dess att det i idealfallet sker en "Verschmelzung" mellan hans egen "Horizont" och föremålets.<sup>59</sup> Ett "förstående" angreppssätt implicerar enligt denna tolkning en analysmetod, som icke klart förmår skilja mellan forskaren och hans objekt. Den samhällsvetare som arbetar på detta intuitionistiska sätt kan knappast uppfylla det vetenskapliga minimikravet att producera intersubjektivt överförbar kunskap, eftersom den kunskap som uppnås svårligen låter sig beläggas, ja, kanske inte ens är möjlig att formulera med hjälp av språket.<sup>60</sup> Om denna ingalunda helt orimliga tolkning av begreppet "Verstehen" för Björn Eriksson inget uttryckligt resonemang. En sådan intuitionistisk tolkning av hans framställning skulle emellertid strida mot hela hans uppläggning i övrigt, varför den måste avfärdas som orimlig. Jag antar därför, att hans begrepp "förstående" och "förklarande" analys avser bestämda intellektuella inställningar till samhällsvetenskapens objekt och att de betyder ungefär samma sak som innehållslig och funktionell.

I den apelska kunskapsmodellen talas det på ett ganska lösligt sätt om "dialektisk förmedling" mellan "kommunikativt förstående" och "kvasinaturalistiskt förklarande" faser i samtalet. Slutprodukten blir en sort dialektisk syntes på den "förstående" nivån. Vad detta skall betyda framgår verkligen inte klart av sammanhanget. Innebörden kan vara den att den sociala, psykologiska eller idéhistoriska omgivningen måste beaktas för att man skall kunna åstadkomma någorlunda rimliga tolkningar av en text. Mot detta finns ingenting att invända. Men att modellens företrädare uttryckligen använder psykoanalysen som idealtyp och att de drar paralleller mellan ideologikritik, kunskaps-sociologi och psykoanalys skulle kunna tyda på att de omhuldar en mer avancerad föreställning: tanken på vad man i den anglosaxiska världen kallar "debunking" och i det tyskspråkiga Europa "Entlarvung". I stället för att argumentera emot andras uppfattningar på

semantiska, logiska och hållbarhetsgrunder, menar de måhända att man kan avfärda andras resonemang genom att hänvisa till deras sociala, psykologiska eller genetiska ursprung. Den innehållsliga frågan om kunskapens giltighet skulle kunna avgöras genom en funktionell analys av dess uppkomst eller ursprung. Denna form av relativism kan för att undvika sammanblandning med meta-etisk värderelativism och vetenskaplig värderelativism benämnas för den *kunskapsrelativistiska* tesen. Anhängarna av den apelska kunskapsmodellen skulle alltså omfatta den kunskapsrelativistiska tesen och därmed göra sig skyldiga till vad man inom filosofin kallar "the genetic fallacy". Det kan emellertid inte helt uteslutas, att man ansluter sig till den etablerade uppfattningen i detta stycke, även om det då är svårt att se vari poängen med det dialektiska tillvägagångssättet skulle ligga. Under alla omständigheter löser den apelska kunskapsmodellen inga problem på denna punkt utan skapar snarast nya.

När försvararna av den apelska kunskapsmodellen slutligen framhåller att ökad "förståelse" skall leda till ökad "frigörelse" tar de ställning till ett problem, som tidigare utförligt behandlats i denna framställning. Problemet gäller om vetenskapen kan ge upphov till ett socialt eller politiskt handlande, vilket leder till "frigörelse". Även denna fråga om vetenskap—handlande inbjuder till flera tolkningsförsök. Om talet om "frigörelse" skall tolkas så, att man i vetenskapens namn i någon absolut mening skulle kunna bevisa, att frigörelse bör vara det högsta målet för mänsklighetens gemensamma ansträngningar, så kan jag icke ansluta mig. Denna tolkning förefaller emellertid ganska osannolik. Däremot tycks vissa formuleringar i särskilt Björn Erikssons framställning kunna tolkas så, att vetenskapen som sådan automatiskt skulle kunna skapa frigörelse.<sup>61</sup> Om Eriksson skall tas på orden blir resultatet ganska diskutabelt. Må vara att patienten genom samtalet blir medveten om orsakssamband, som han tidigare inte kände till. Vetenskapen kan enligt min mening bidra till att blottlägga de orsaker, som i olika situationer inverkar på individen och på så sätt kasta ljus över vilka handlingsmöjligheter, som står honom till buds. Men detta kan ju inte utan vidare sägas innebära, att han blir frigjord från de krafter som kausalt driver honom. Härför fordras att patienten använder sin nyss förvär-

vade kunskap till att handla så att kausalsambanden upphör att verka. Även härvidlag kan vetenskapen skänka viktig vägledning. Den kan ge skäl för att individen bör handla så att orsakssambanden upphävs och han kan bli fri. Denna fullt legitima vetenskapliga verksamhet äger dock sin alldeles avgjorda begränsning. Man kan inte med anspråk på vetenskaplighet slutgiltigt leda i bevis att frigörelse bör vara människans yttersta mål i livet. Handlingar som syftar till frigörelse kan inte grundas på alltigenom vetenskapliga skäl.

Den apelska kunskapsmodellen är, tolkad på detta sätt ett försök att överbrygga skillnaden mellan vetenskap och politik genom att förvetenskapliga politiken. Den har sin udd riktad mot vad som särskilt i tysk debatt brukar kallas decisionistiskt tänkande, d.v.s. åskådningar som hävdar, att man inte kan styra enbart på vetenskapliga grunder utan att det dessutom krävs värderingar som i princip ej låter sig fullständigt härledas ur vetenskapliga överväganden.<sup>62</sup> Min kritik har gått ut på att visa, att decisionismen icke kan undvikas. Man kan inte på logiskt sunda grunder företa en resa från en "förståelse" eller en "förklarande" samhällsanalys över till politiskt eller socialt handlande, värderingar, rekommendationer och plikter utan premisser, vilka i sin tur måste innehålla värderingar, rekommendationer och plikter. Det är omöjligt att på logisk väg härleda ett "böra" ur ett "vara".

Nu kan det ju hända, att den apelska kunskapsmodellen inte alls skall tolkas på det anti-decisionistiska sätt som här nyss skett. Måhända är det djupare "förståelse" och inte "frigörelse" som är det högsta målet. Kanhända är "frigörelse" något som endast i gynn-samma fall kan tänkas inträffa som följd av djupare förståelse av de orsaker som betingar handlandet. För denna mera urvattnade och mindre kontroversiella tolkning talar vissa uttalanden av Apel själv, av Habermas, av Radnitzky och även Björn Eriksson.<sup>63</sup> I denna utformning skulle modellen naturligtvis kunna överföras till den politiska idéanalysens område. Med all reservation för det vanskliga i att göra analogier skulle man kunna säga, att idéanalysen på det kollektiva planet är vad psykoanalysen representerar för den enskilde.<sup>64</sup> Målet för psykoanalysen är att undanröja neuroser och andra själsliga obehag genom att dra fram deras omedvetna orsaker i medvetandets ljus. När patienten kommit till klarhet

över varför han tidigare kände sådan ångest, sådan fångenskap och sådan oförmåga att urskilja alternativa möjligheter att leva sitt liv har han getts förutsättningar att handla så att han kan lindra sina plågor. På motsvarande sätt kan man möjligen tänka sig, att det fungerar på den kollektiva nivån. En "socioanalys" — för att använda den pregnanta term som Sverker Gustavsson introducerat i ett försök att tolka Jürgen Habermas' forskningspolitiska tänkande<sup>65</sup> — beflitar sig ej blott om att, överfört till min terminologi, innehållsligt beskriva och på semantiska, logiska och empiriska grunder kritisera idéer. Därjämte ställer den sig uppgiften att funktionellt pröva vad som orsakat dessa idéers uppkomst och vilka funktioner de fyller i samhället. Därmed bidrar "socioanalysen" till att öka människornas medvetenhet om sitt oberoende av omständigheterna. Detta innebär emellertid inte, vilket är en grundläggande reservation, att människorna också kommer att ändra åsikt och ännu mindre att de kommer att företa sig något konkret som följd av denna åsiktsändring. Detta är blott en förhoppning som forskaren kan hysa och argumentera för med så vägande skäl som möjligt.

Slutsatsen av allt detta skulle vara, att den apelska kunskapsmodellen kan överföras till den politiska idéanalysen endast under förutsättning att den uttryckligen erkänner att frågan om kunskapens giltighet kan avgöras med metoder som är logiskt oberoende av den teknik som kommer till användning när man fastställer kunskapens ursprung och följder, att termerna "förstående" och "förklarande" preciseras i icke-intuitionistisk riktning samt att det klart sägs ifrån, att "frigörelse" icke är något som automatiskt inträffar som följd av en vetenskaplig analys. Men då blir modellen — genom parallellen mellan psykoanalys och ideologikritik — icke stort mer än en spännande metafor för att uttrycka förhållanden som fullt ut låter sig förenas med gängse vetenskapsteoretiska grundantaganden.

#### 8. Några terminologiska påpekanden

Sedan innebörden av begreppen 'innehållslig' och 'funktionell idéanalys' preciserats och det intrikata problemet om en broslagning dem emellan diskuterats, är det dags att komma över till frågan om idéanalysens terminologi. Eftersom det varken i svensk eller internationell statskunskap finns någon allmänt vedertagen

nomenklatur på detta område, dristade jag mig i avhandlingen till att lancera några nya termer. Av dessa tycks uttrycket "innehållslig idéanalys" ha vunnit ett visst fotfäste inom ämnet. Sammanställningen "relationell idéanalys" har däremot haft svårare att vinna gehör; många tycks i stället föredra beteckningen "funktionell idéanalys".<sup>66</sup> För det senare uttrycket talar ej blott dess relativa spridning utan även att det åtminstone delvis ger alldeles rimliga associationer till vad det är fråga om. Mot talar i främsta rummet uttryckets notoriska mångtydighet och vaghet. "Funktionell idéanalys" innebär självfallet att man söker utröna huruvida en viss idéstruktur fyller någon funktion som jämvikts- eller stabiliseringsfaktor i ett större psykologiskt, socialt eller annat sammanhang t.ex. för samhället såsom helhet. Den innebär också, att man söker fastställa funktionella samband i betydelsen samvariation mellan idéer och omgivning. För dessa båda fall är uttrycket ganska träffande. Men idéanalys som icke är innehållslig innebär också ett sökande efter samband som är starkare än de nyss nämnda, d.v.s. kausala samband, och samband av icke-logisk natur som är svagare än de nyss nämnda. För dessa båda typer av samband är termen "funktionell" inte riktigt lyckad. Detta talar för att göra som jag gjorde i Unionsdebatten: använda ett annat ord som överordnad term och låta uttrycken kausal och funktionell idéanalys beteckna något underordnat.<sup>67</sup>

För termen "relationell" talar å andra sidan att den för tanken till sådana i vetenskaplig och teknisk prosa fast etablerade svenska ord som "relationer" och "relatera" och vid relationell idéanalys relaterar man idéer till deras omgivning, undersöker man deras relationer till omgivningen. För det andra kommer även i engelskspråkig litteratur termer som "related to", "relationship" och "relations" mycket ofta till användning, när man skall beskriva vad exempelvis kunskapssociologin sysslar med. Så kontrasterar Werner Stark 'the content of thought' mot "its relationship to the wider setting within which it has been conceived".<sup>68</sup> Och Merton understryker att kunskapssociologin "is primarily concerned with the relations between knowledge and other existential factors".<sup>69</sup> För det tredje har även termen "relationell" i dess anglosaxiska språkdräkt "relational" vunnit ett visst burskap i den vetenskapliga litteraturen, även om det långt ifrån

rör sig om något allmänt vedertaget språkbruk. I *Ideologie und Utopie* gör Mannheim en distinktion som blivit mycket omdiskuterad och som i den engelska versionen av hans verk betecknas av begreppsparet "relativism-relationism". Kunskapssociologins tillvägagångssätt betecknas av Mannheim som "relational" och härmed tycks han, om man bortser från vissa kunskapsteoretiska konsekvenser,<sup>70</sup> i princip mena ungefär detsamma som jag avser med "relationell".<sup>71</sup> "Relationell" åsyftar för det fjärde samband i största allmänhet och inte som "funktionell" i första hand enbart en relativt begränsad grupp av samband. Men detta breda användningsområde innebär samtidigt en avgörande nackdel. Att sätta en idéstruktur i relation till sin omgivning behöver inte alltid innebära att man ägnar sig åt det jag önskar lägga in i "relationell idéanalys"; att sätta verklighetsomdömen i relation till verkligheten i syfte att fastställa deras sanningsvärde är ju t.ex. en mycket viktig uppgift för den innehållsliga analysen. Vidare talar man inom filosofin om logiska relationer mellan sats, men att undersöka sådana samband är ju även det en innehållslig uppgift. Termen "relationell" tycks således ha ett alltför vidsträckt tillämpningsområde och termen "funktionell" ett alltför snävt. Eftersom den senare ändå har blivit vanligare har jag i detta sammanhang om än med viss tvekan föredragit den.

Men det är ej blott för att beteckna underavdelningarna innehållslig och funktionell idéanalys, som det saknas ett fast etablerat språkbruk inom svensk statskunskap. Märkligt nog har det heller inte funnits någon lämplig sammanfattande benämning på hela det forskningsområde varom det här är fråga. Den traditionella termen "politisk idéhistoria" är klart olämplig som övergripande beteckning för innehållsligt och funktionellt av den anledningen, att den ger bestämda associationer till historisering av idéer, d.v.s. till en bedömning av idéer utifrån deras historiska omgivning. Innehållslig idéanalys förutsätter ju att idéer uppfattas som storheter värda att tas på allvar för sitt eget innehålls skull, oberoende av deras ursprung i eller påverkan på den historiska miljö som omger dem. "Idéhistoria" i strikt mening betecknar icke ett sådant programmatiskt ahistorisk tillvägagångssätt. Termen leder tanken till något som starkt påminner om funktionell idéanalys, ja rentav en alldeles speciell

form av sådan idéanalys, nämligen en som går ut på att finna särpräglade men icke generella och oföränderliga samband mellan idéer och omgivning. Att tala om "idéhistoriker" var måhända rimligt så länge en äldre, historiskt orienterad skola dominerade den statsvetenskapliga idéanalysen, men blir missvisande när man åsyftar företrädarna för den nyare, innehållsligt och systematiskt inriktade utforskningen av vetenskapliga teorier, politiska ideologier och politiska debatter.

Det av Herbert Tingsten myntade uttrycket "idékritik" är för begränsat i ett annat avseende; det betecknar huvudsakligen vad jag lägger in i ordet "innehållslig idéanalys".<sup>72</sup> "Idékritik" och liknande uttryck vari ordet "kritik" ingår — exempelvis "ideologikritik" — förmedlar dessutom intrycket att en analys värd namnet med nödvändighet måste vara "kritisk", vilket ju inte alls behöver vara fallet. Det går nämligen an att studera idéer innehållsligt i det begränsade syftet att beskriva och strukturera dem utan att på minsta sätt vara "kritisk" mot den studerade åskådningen i vare sig positiv eller negativ mening. Att beteckna en vetenskaplig funktionell studie av idéer som "kritisk" förefaller också missvisande.

Uttryck vari ordet "ideologi" ingår, t.ex. det av Lewin använda "politiska ideologianalys" eller "ideologikritik", lider av den begränsningen, att objektet för analysen eller kritiken måste vara "ideologier". Men enligt min uppfattning bör även vanliga debattinlägg och vetenskapliga teorier och begreppsapparater ingå i idéanalysens föremål. Samma teknik kommer till användning oavsett om man studerar en ideologi, några debattinlägg eller en vetenskaplig generell teori. Termen "ideologikritik" är dessutom i hög grad förknippad med olika marxistiska ideologiläror. När vissa marxister bedriver "ideologikritik" påvisar man att det borgerliga medvetandet är falskt, men att det fyller funktionen att rättfärdiga och bevara den bestående kapitalistiska produktions- och samhällsordningen; den egna lärobyggnaden antas däremot vara vetenskaplig och undandragen alla misstankar om ideologi.<sup>73</sup>

Slutligen återstår det att ta ställning till sociologernas term "kunskapssociologi" och filosofernas "argumentationsanalys". Den förra är absolut olämplig av det alldeles uppenbara skälet att den åsyftar ungefär funktionell idé-

analys eller kanske snarast enbart sociologisk idéanalys. Innehållslig idéanalys faller automatiskt utanför liksom sådana funktionella ansatser som den genetiska och den psykologiska för att inte tala om de andra, för statskunskapens vidkommande mindre väsentliga. Dessutom är kunskapsmomentet i kunskapssociologin oftast mer vidsträckt definierat, eftersom det omfattar ej blott politiska idéer utan även sociala och ekonomiska föreställningar, konst, musik, ja, allt tänkande och alla kulturyttringar överhuvudtaget. Ordet "argumentationsanalys" betyder å sin sida, såvitt jag kan se, i princip detsamma som innehållslig idéanalys, eftersom det senare begreppet är helt modellerat efter det förra. Även denna term är således otjänlig som övergripande beteckning på ett ämnesområde, som innefattar både en innehållslig och en funktionell infallsvinkel på sitt material.

Efter dessa överväganden stannade jag i Unionsdebatten till sist för beteckningen "politisk idéanalys". Den är tillräckligt vid för att täcka alla tänkbara varianter av idéanalyser, såväl den innehållsliga och den funktionella<sup>74</sup> som den äldre historiska och den nyare systematiska. Den täcker också både debattanalyser, ideologianalyser och analyser av vetenskapliga teorier och begrepp.

#### Fotnoter:

- <sup>1</sup> Bland undantagen kan nämnas Björn Söderfeldts Statsvetenskapliga metoder (Söderfeldt 1972) och J. Westerståhl, Att studera politik. En introduktion (Westerståhl 1970). Se även A. Næss, Democracy, Ideology and Objectivity. Studies in the Semantics and Cognitive Analysis of Ideological Controversy, s. 1 ff. (Næss 1956).
- <sup>2</sup> Se s. 33 n. 2 i Unionsdebatten 1905. En jämförelse mellan argumenteringen i Sverige och Norge (Vedung 1971). Sedan dess har i svensk debatt idéanalytiska metaproblem behandlats av bl. a. L. Lewin i "Om studiet av de politiska ideologiernas innehåll och funktion", StvT 1972: 4, s. 437 ff. (Lewin 1972 b) och i Statskunskapen, ideologierna och den politiska verkligheten (Lewin 1972 c). Uppmärksammas bör också debatten om politisk teori på den nordiska statsvetarkonferensen i Göteborg 1971, StvT 1972: 1, s. 92 ff., en uppsats av Robert Heeger i StvT 1972: 3, s. 307 ff. med titeln "Vad är en ideologi?" (Heeger 1972), en publicerad uppsats av Daniel Tarschys med titeln, Vad är politisk idéanalys? (Statsvetenskapliga institutionen, Stockholm, Tarschys 1973) samt naturligtvis avsnittet om idéanalys i Söderfeldt 1972.

- <sup>3</sup> Ang. skälen för och mot olika termer bl. a. det av mig lanserade uttrycket "relationell idéanalys", se nedan.
- <sup>4</sup> L. Lewin, "Recension av Evert Vedung: Unionsdebatten 1905, En jämförelse mellan argumenteringen i Sverige och Norge", StvT 1972: 2, s. 285 f., 296 f. (Lewin 1972 a).
- <sup>5</sup> Lewin 1972 a, s. 285, 293.
- <sup>6</sup> Denna synpunkt betonas i Tarschys 1973, s. 2 och 7.
- <sup>7</sup> Detta ansluter i sina huvuddrag till den översikt över normer för saklighet i en allvarligt menad diskussion som Arne Næss utarbetat i Empirisk semantik, s. 101 ff. (Næss 1966).
- <sup>8</sup> Detta påpekande återfinns i exempelvis den föreläsning, som Klaus von Beyme höll när han tillträdde professuren i statskunskap i Tübingen. Det som här kallas innehållslig idéanalys motsvaras närmast av von Beymes "Ansatz der politischen Philosophie", som dock enligt min mening är alltför starkt knuten till värdeobjektivismen av Leo Strauss' och Eric Voegelins typ. Se Politische Ideengeschichte. Probleme eines interdisziplinären Forschungsbereiches, s. 13 ff. (von Beyme 1969).
- <sup>9</sup> K. Popper, The Open Society and Its Enemies, 5:e rev. uppl., I-II (Popper 1966).
- <sup>10</sup> Lewin 1972 b, s. 456 ff. Jfr dock nedan s. 00.
- <sup>11</sup> Næss 1966, s. 13 ff. För en kortfattad översikt över teorier för bokstavstolkning, intentions-tolkning och rimlig tolkning se J. Evers, Argumentationsanalys för jurister, s. 43 ff. (Evers 1970).
- <sup>12</sup> För en allmän översikt över den empiriska semantikens arbetsmetoder hänvisas till Næss 1966 samt till Per Ericsons avsnitt om argumentationsanalys i Ericson, P.-Hof, H.-Jeffner, A., Filosofi för gymnasiet, s. 49 ff. (Ericson m. fl. 1970). Jfr även R. Ekman, Filosofins grunder, s. 39 ff. och 61 ff. (Ekman 1973).
- <sup>13</sup> Jfr Vedung 1971, s. 43 f. och Næss 1956, s. 7 f.
- <sup>14</sup> Se Ericson m. fl. 1970, s. 51 ff. och Ekman 1973, s. 48 ff. Jfr även A. Jeffner, "Några problem vid livs-skådningsanalys", Svensk teologisk kvartals-tidskrift, 46, 1970, s. 50.
- <sup>15</sup> Næss 1966, s. 90 f. och Evers 1970, s. 65 ff.
- <sup>16</sup> Jag ansluter mig således till den relativt allmänt omfattade korrespondensteorin, inte till koherensteorin, den pragmatiska teorin eller någon annan sanningsteori. Se A. R. White, Truth (White 1970). Definitionen på sanning är hämtad från Lars Bergström, Objektivitet. En undersökning av innebörden, möjligheten och önskvärdheten av objektivitet i samhällsvetenskapen, s. 92 (Bergström 1972).
- <sup>17</sup> För en översikt se E. Meehan, Contemporary Political Thought. A Critical Study, s. 8 ff. (Meehan 1967).
- <sup>18</sup> Se Westerståhl 1970, s. 46 f.
- <sup>19</sup> Jfr Tarschys 1973, s. 15. Tarschys framför bland annat också värdefulla synpunkter på frågan när hållbarhetsprövning lämpligen bör tillgripas, s. 12ff.
- <sup>20</sup> För några instruktiva praktiska exempel på olika sorters hållbarhetskritik, se B. Holmström, Koreakriget i svensk debatt, s. 41 ff., 53 ff. och 81 ff.
- <sup>21</sup> J.-E. Lane, "Leif Lewin, statskunskapen och demokratin", StvT 1972: 3, s. 329 ff. (Lane 1972).
- <sup>22</sup> G. Hermerén, Värdering och objektivitet, s. 11 f., 183 (Hermerén 1972).

- <sup>23</sup> Den psykologiska process, den händelse eller det själsläge, som ligger bakom uttalandet av dessa satser innefattas således inte i begreppet 'värdering'. Se Hermerén 1972, s. 14 och Lane 1972, s. 330.
- <sup>24</sup> M. Moritz, Inledning i värdeteori, s. 8 f. (Moritz 1968). Jfr Hermerén 1972, s. 184 f.
- <sup>25</sup> Egentligen kan värdeobjektivismen tolkas som en rad olika värdesatsteorier, värdeontologiska teorier och kombinationer av båda. Se Moritz 1968, s. 9 och 92 f.
- <sup>26</sup> Moritz 1968, s. 11. Jfr Vedung 1971, s. 49.
- <sup>27</sup> Moritz 1968, s. 17, 40.
- <sup>28</sup> För en god sammanfattning av kritiska synpunkter se Moritz 1968, s. 18 ff., 32 ff. och s. 37 ff.
- <sup>29</sup> Om subjektet respektive attityden bestäms på olika sätt erhålles en stor mängd olika värderelativistiska värdesatsteorier. Se Moritz 1968, s. 45 ff.
- <sup>30</sup> Se klagörande figur i Moritz 1968, s. 93 eller i Lane 1972, s. 329. Jfr även Moritz 1968, s. 44, 86 f., 92 ff.
- <sup>31</sup> Moritz 1968, s. 79 f., 87, 90. Se även I. Hedenius, Om rätt och moral, s. 16 ff. (Hedenius 1963). Ingen värdenihilistisk värdesatsteori förnekar självfallet att satser sådana som "detta är rätt" i princip är formulerade på samma sätt som satser som uttrycker påståenden. Vad som förnekas är att denna formella likhet också skulle innebära att värdesatserna skulle uttrycka teoretiska påståenden. Se Hedenius 1963, s. 23.
- <sup>32</sup> Se Hedenius 1963, s. 22 ff. Jfr Moritz 1968, s. 51 ff., 82 ff.
- <sup>33</sup> A. Brecht, Political Theory: The Foundations of Twentieth-Century Political Thought, s. 121 f. (Brecht 1959). Jfr Hedenius 1963, s. 17, 21, 32 f.
- <sup>34</sup> I detta avseende tycks min ståndpunkt avvika från t. ex. Westerståhls, vilken är en smula överdrivet schematisk på denna punkt, s. 9.
- <sup>35</sup> Jfr Brecht 1959, s. 121 f.; Hermerén 1972, s. 13.
- <sup>36</sup> Brecht 1959, s. 121 f.
- <sup>37</sup> Brecht 1959, s. 131. Se även s. 121 ff., 207 ff., 261 ff. och 417 ff. Jfr I. Hedenius, Liv och nytta, s. 97 ff. (Hedenius 1961).
- <sup>38</sup> Jfr Brecht 1959, s. 125, 131, 256 f., 262 ff., 284 ff., 300 n. 7.
- <sup>39</sup> Se t. ex. Vedung 1971, s. 42 och 435 f. Medgivas bör att tolkningen av Brecht i Vedung 1971 icke är alldeles otvetydig.
- <sup>40</sup> Lewin 1972 b, s. 467 f.
- <sup>41</sup> Lane 1972, s. 330. Samma kritik skulle också kunna riktas mot Westerståhl 1970, vari det framhålls att "värderelativism" betecknar en lära som anser att värdeomdömen varken är sanna eller falska, s. 9 och 45. Samma oklarhet återkommer också i Söderfeldt 1972, s. 14, där "värderelativismen" sägs betyda att satser som uttrycker värderingar inte kan prövas med avseende på sitt sanningsinnehåll.
- <sup>42</sup> Som skäl för denna tolkning kan anföras bland annat, att Lewin på ett ställe talar om Brechts "digra uttolkning av värderelativismen (min kurs.)", s. 455 f. I Lewin 1972 c används explicit uttrycket "den vetenskapliga värderelativismen", s. 12.
- <sup>43</sup> Lewin 1972 b, s. 464 ("ideologins värderings-element omges . . ."), s. 467 f. ("det utmärkande för . . ."). Överhuvudtaget se s. 456 ff.
- <sup>44</sup> Lewin 1972 b, s. 440.
- <sup>45</sup> Lewin 1972 b, s. 467 f.
- <sup>46</sup> För en översikt över hur detta problem behandlats inom kunskapssociologin, se R. Merton, Social Theory and Social Structure, s. 515, 521 ff. (Merton 1968) och B. Eriksson, Om den sociologiska analysen av kunskap. Några steg i riktning mot ett kunskapssociologiskt paradigm (Eriksson 1972). Jfr ovan s. 00 ff.
- <sup>47</sup> För en omfattande översikt över olika "extrinsic approaches" se W. Stark, The Sociology of Knowledge. An Essay in the Deeper Understanding of the History of Ideas, s. 215 ff. (Stark 1958). Se även Frank E. Hartung, "Problems of the Sociology of Knowledge", Philosophy of Science, 19, 1952, s. 18 (Hartung 1952).
- <sup>48</sup> Merton 1968, s. 515.
- <sup>49</sup> För några uppslag i denna riktning se Stark 1958, s. 246 ff., A. Child, "The Problem of Imputation in the Sociology of Knowledge", Ethics, 51, 1940-41, s. 200 ff.; Dens., "The Problem of Imputation Resolved", Ethics, 54, 1943-44, s. 96 ff.; Heeger 1972, s. 310 ff.
- <sup>50</sup> Tyvärr har jag i Unionsdebatten 1905 icke helt konsekvent använt sådana termer som "innehållslig" och "funktionell" för att beteckna forskarens infallsvinklar på idéer. Uttrycken har även brukats på en lägre språknivå, på metaspråknivån, som instrument för att analysera aktörernas objektspråk. Här och var i undersökningen sägs det följaktligen att den och den aktören gjort innehållsliga eller funktionella bedömningar av situationen. Även om jag inte talat om "idéanalys" i dessa fall kan det självfallet vara vilseledande att göra bruk av samma ord på olika språkliga nivåer. Min onödiga och föga klarhetsskapande användning av termen "innehållslig" på två språknivåer och Lewins lätt förstäligen förbiseende av detta förklarar enligt min mening hans i sak helt felaktiga utläggning på sidan 296 f., att jag skulle ha blandat ihop de metametaspråkliga uttrycken innehållslig och relationell idéanalys (Lewin-1972 a).
- <sup>51</sup> Lewin 1972 a, s. 286. Jfr s. 297.
- <sup>52</sup> Lewin 1972 b, s. 460 f. Se även s. 466. Även i Söderfeldt 1972 förs genetisk idéanalys — ett klagörande av om debattörerna ingår i "en eller annan idéhistorisk tradition" — in under innehållslig idéanalys, s. 117. Jfr också Eriksson 1972, s. 71.
- <sup>53</sup> Jfr Vedung 1971, s. 55 f.
- <sup>54</sup> För metoder att fastställa beroende se R. Torstendahl, Historia som vetenskap, s. 98 ff. (Torstendahl 1966).
- <sup>55</sup> Om inre och yttre kriterier för påverkan, se G. Heckscher, "Politisk idéhistoria", StvT 1937, s. 433.
- <sup>56</sup> K.-O. Apel, "Die Entfaltung der 'sprachanalytischen Philosophie' und das Problem der 'Geisteswissenschaften'", Philosophisches Jahrbuch 72, 1964-65, s. 257 ff., 287 ff. På engelska föreligger uppsatsen under titeln Analytic Philosophy of Language and the Geisteswissenschaften, Foundations of Language, Supplementary Series, vol. 4 och sidhänvisningarna blir här s. 22 ff. och 55 ff. Se även "Communication and the Foundations of the Humanities", Acta Sociologica 1972: 1, s. 24 ff.

- <sup>57</sup> G. Radnitzky, *Contemporary Schools of Metascience. II. Continental Schools of Metascience*, s. 41 ff. (Radnitzky 1970); Eriksson 1972, s. 61 ff. (cit. s. 69).
- <sup>58</sup> Detta understryks också t. ex. i Næss 1956, s. 2 ff. och 10 f.
- <sup>59</sup> Så framställs Verstehehenmetoden av en modern auktoritet på området, Hans-Georg Gadamer, i *Wahrheit und Methode*, s. 289 f., 356 f. och 375 (Gadamer 1960).
- <sup>60</sup> Jfr Apel 1967, s. 22, 39, 42–44; Apel 1971, s. 18 ff.
- <sup>61</sup> Eriksson 1972, s. 60 (se cit. ovan). Jfr Radnitzky 1970, s. 49 f. Radnitzky är dock oklar. se t. ex. s. 42 och 52.
- <sup>62</sup> För ett resonemang kring begreppet decisionism se S. Gustavsson, *Debatten om forskningen och samhället. En studie i några teoretiska inlägg under 1900-talet*, s. 52 (Gustavsson 1971).
- <sup>63</sup> Apel 1967, s. 26, 57; Apel 1972, s. 24, 26; Radnitzky 1970, s. 42 och 52; Eriksson 1972, s. 36. För Habermas se Gustavsson 1971, s. 304.
- <sup>64</sup> Det följande ansluter nära till Sverker Gustavssons explikation i Gustavsson 1971, s. 304 och i "Skälen för forskningens frihet", *Tiden* 1972: 6, s. 350 ff. (Gustavsson 1972). Jfr också Lewin 1972 c, s. 14; Apel 1971, s. 26; Radnitzky 1970, s. 50 samt L. Rudebeck, "Debatten om forskningen och samhället", *Tiden* 1971:9, s. 558 ff.
- <sup>65</sup> Gustavsson 1971, s. 304.
- <sup>66</sup> Se t. ex. Lewin 1972 a, s. 285; Lewin 1972 b, s. 437 ff. och Söderfeldt 1972, s. 115, 117 f.
- <sup>67</sup> Mångtydigheten hos termerna "function" och "functional" har dokumenterats av Ernest Nagel i *The Structure of Science. Problems in the Logic of Scientific Explanation*, s. 522 f. Den betonas också i Meehan 1967, s. 112 f. och L. Lewin, *Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori*, s. 23 f.
- <sup>68</sup> Stark 1958, s. 213.
- <sup>69</sup> Merton 1968, s. 510. Se även Kurt H. Wolff, "The Sociology of Knowledge: Emphasis on An Empirical Attitude", *Philosophy of Science*, 10, 1943, s. 107; L. Coser, "Sociology of Knowledge", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 8, s. 428. För en översikt se Eriksson 1972, s. 38 ff.
- <sup>70</sup> Jfr ovan om "genetic fallacy"!
- <sup>71</sup> Mannheim 1968, s. 253. Jfr även E. Laszlo, *Individualism, Collectivism and Political Power. A Relational Analysis of Ideological Conflict*, s. 4 ff. och s. 17 (min kurs.).
- <sup>72</sup> Se H. Tingsten, "De politiska ideologierna i vetenskaplig debatt", *Idékritik*, s. 9 ff. (Tingsten 1941); Dens., *De konservativa idéerna*, s. 5 ff. (Tingsten 1939).
- <sup>73</sup> Se t. ex. E. Lemberg, *Ideologie und Gesellschaft. Eine Theorie der ideologischen Systeme, ihrer Struktur und Funktion*, s. 31 ff. (Lemberg 1971).
- <sup>74</sup> Av en författare har termen "idéanalytisk" använts i den snävare bemärkelsen innehållslig idéanalys. Se Björklund 1970, s. 17 ff.

# Kommunalbesvärsinstitutets praktiska användning

AV LENA RUNSTRÖM

Våren 1971 framlade jag inom kommunalforskningsgruppens ram en licentiatavhandling rörande kommunalbesvärsinstitutets praktiska användning. Avsikten med denna uppsats är att för en något större publik presentera en sammanfattning av de resultat jag erhållit vid undersökningen av kommunalbesvär.

## I. Undersökningens syfte, material Och metod

Avhandlingens syfte var att ge en bild av hur kommunalbesvärsinstitutet faktiskt används av kommunmedlemmarna. Jag studerade därför alla kommunalbesvär som förekommit på en viss nivå under en bestämd tidsperiod för att se vad som föranlett besvären, inom vilka av kommunens verksamhetsområden de var vanligast, vilken utgång besvären fick, i vad mån de fullföljdes etc. I denna kartläggning av kommunalbesvären sökte jag också efter skillnader i besvärsförekomst mellan olika kommuntyper för att se om det fanns gemensamma drag i besvärsinstitutets användning inom t ex stora och medelstora städer, som ej kunde återfinnas i små glesbygdskommuner.

Jag gjorde också ett försök att uppskatta effekten av kommunalbesvären som styrmetod, dvs vilken effekt utgången i kommunala besvärs mål kunde tänkas ha på kommunernas framtida beslutsfattande. För detta ändamål valde jag att mera speciellt undersöka besvär över beslut om kommunala industrisubventioner.

Det material, som legat till grund för undersökningen, kan indelas i tre grupper.

1. Kommunalbesvär behandlade vid länsstyrelse under år 1967.

Materialet har insamlats med hjälp av tvåbetygstuderande i statskunskap från samtliga universitet. Studenterna har gått igenom varje länsstyrelses diarium över kommunalbesvär för år 1967 och registrerat varje ärende på ett exemplar

av ett för ändamålet utarbetat formulär. Kyrkoärenden har dock ej medtagits i undersökningen. Detta material omfattar 757 ärenden.

2. Kommunalbesvär upptagna i regeringsrättens årsbok 1948–1967.

I regeringsrättens årsbok har jag för varje enskilt år gått igenom referatavdelningen samt för år 1948–67 notisavdelningen för inrikesdepartementet och för år 1967 även notisavdelningen för kommunikationsdepartementet, eftersom kommunalbesvärsärenden i början av detta år överfördes dit. Som kriterium på att ett ärende är ett kommunalbesvärs mål har regeringsrättens hänvisning till kommunallagen § 76 använts. Materialet omfattar 1 778 ärenden. Ärendena har registrerats på formulär av samma slag, som använts vid insamlingen av data från länsstyrelserna.

3. Ärenden rörande kommunala industrisubventioner ur grupperna 1 och 2. Intervjufrågor till kommunala förtroendemän.

Anledningen till att jag valt just denna ärendekategori för att söka bedöma effekten av regeringsrättens beslut när det gäller kommunens framtida agerande är att man kan spåra en konflikt mellan statens och den enskilda kommunens målsättning i lokaliseringsärenden. Denna skulle kunna medföra att kommunen blev mindre benägen att rätta sig efter regeringsrättens utslag än normalt borde vara fallet.

I syfte att bedöma kommunernas attityd till kommunalbesvär i dessa frågor deltog jag dessutom i en intervjuundersökning över kommunalforskningsgruppens A-urval (sammanlagt 36 kommuner) med fyra frågor till ledande förtroendemän och en fråga till kommunens ledande tjänsteman.

Materialet under punkterna 1 och 2 har bearbetats med hjälp av hålkortssorterare.

Följande variabler har använts:

1–10 Variabler avsedda att identifiera ären-

den: ärendenummer, årtal för regeringsrättens årsbok, län, kommun.

11–27 Variabler angivande kommunegenskaper: administrativ kommuntyp, storlek, tätortsgrad, näringskaraktär, befolkningsutveckling, skattekraft, politisk majoritet, berörd av kommunindelingsändringar 1965 eller 1967.

28–43 Variabler angivande egenskaper hos besvärssärendet: ärendetyp, kommunalt organ som fattat beslutet, anförd besvärgrund, personliga eller principiella besvär, indelning i sak-kategori, verkställighetsförbud, utgång i länsstyrelse, fullföljd till regeringsrätten, besvärssubjekt vid fullföljd, utgång i regeringsrätten, använd besvärgrund vid bifall till besvaren.

När det gäller regeringsrättsmaterialet har någon kommunidentifikation ej kodats, beroende på svårigheten att bedöma om en kommun är oförändrad över tiden. Kommunegenskaper har i regeringsrättsmaterialet endast kodats för ärenden från åren 1960–67, utöver administrativ kommuntyp och storlek. Värdena på övriga kommunvariabler hänför sig också till 1960-talet. Denna senare del av regeringsrättsmaterialet är ungefärligen lika stor som länsstyrelsematerialet (807 ärenden mot 757) vilket underlättar en jämförelse. Materialet under punkt 3 har behandlats manuellt för att möjliggöra en mera detaljerad analys.

## II. Kartläggning av kommunalbesvaren

År 1967 behandlades alltså 757 kommunalbesvär vid våra länsstyrelser. Av dessa fullföljdes 185 eller 24,4% till regeringsrätten. I regeringsrättens årsbok redovisas ett stigande antal kommunalbesvär per år ju senare del av undersökningsperioden man koncentrerar sig på. Om man indelar undersökningsperioden i 5-årsperioder får man följande medeltal behandlade ärenden per år för varje 5-årsperiod:

1948–52 i medeltal	73,4	ärenden per år		
1953–57	81,0	„	„	„
1958–62	92,2	„	„	„
1963–67	109,0	„	„	„

Denna stigande trend behöver dock ej betyda, att allt fler kommunalbesvär förs vidare till regeringsrätten för varje år. En annan anledning kan vara att regeringsrätten under undersökningsperioden utökat sin arbetskapacitet och hunnit med allt fler ärenden under ett år. Av landets totalt

900 kommuner berördes 1967 363 stycken av kommunalbesvär.

När det gäller kommunalbesvärens geografiska fördelning på länen visar det sig, att flest kommunalbesvär (>50) 1967 hade behandlats vid länsstyrelserna i Västerbottens, Norrbottens och Västernorrlands län. Dessa tre län återfinns också bland de sex län med flest antal besvär (> 100) i regeringsrätten under perioden 1948–67. Eftersom kommunalbesvär initieras av enskilda kommunmedlemmar, är det naturligt att anta, att kommunalbesvär anföras i större utsträckning i län med större folkmängd. Ett stort antal kommuner i länet bör också öka antalet besvär, eftersom mängden av fattade slut bör öka med antalet kommuner. Antalet kommunalbesvär bör alltså sättas i relation till dessa båda uppgifter. De tre angivna norrlandslänen ligger när det gäller folkmängden i närheten av medianvärdet för samtliga län och när det gäller antalet kommuner per län ligger de alla tre under medianvärdet. Tar man hänsyn till relationen antal kommunalbesvär – folkmängd, så kommer Gotlands län närmast efter de tre norrlandslänen i länsstyrelsematerialet. Det tycks alltså som om kommunalbesvär vore vanligare i glesbygdslän än i mera tätbefolkade län. Det återstår att se om detta är något, som kan hänföras till speciella kommunegenskaper eller vissa typer av ärenden.

### A. Kommunalbesvärens uppdelning efter olika ärendeegenskaper

#### Ärendets art

Av länsstyrelsematerialets 757 ärenden är 706 besvär anförda vid länsstyrelsen 1967; 22 ärenden är remissutlåtanden från länsstyrelsen till regeringsrätten i ärende från tidigare år än 1967; 21 ärenden är regeringsrättens utslag i ärende från tidigare år än 1967; 1 ärende avser ansökan om återställande av försutten tid och 7 ärenden ansökan av annat slag. För de sistnämnda 8 ärendena saknas ofta uppgifter på olika punkter t ex uppgift om anförd besvärgrund.

Av regeringsrättsmaterialets 1 778 ärenden är 1 755 besvärsskrivelser, 18 är ansökningar om verkställighetsförbud i tidigare anhängiggjort besvärssärende, 2 är ansökningar om resning, 2 ansökningar om återställande av försutten tid och ett ärende avser annat slag av ansökan. Fullständiga uppgifter saknas ofta för de ärenden, som ej är besvärsskrivelser.

Tabell 1. Procentandel besvär över olika kommunala organs beslut från skilda administrativa kommuntyper

Kommuntyp	Beslut av Fullmäktige		Beslut av Kommunens styr.		Beslut av Fakult.nämnd		Beslut av Obl. nämnd	
	LST	RR	LST	RR	LST	RR	LST	RR
	1967	1960/67	1967	1960/67	1967	1960/67	1967	1960/67
Landskommun	68,9	63,2	58,8	50,4	16,7	7,7	48,4	44,4
Köping	10,6	6,5	5,9	5,8	6,0	4,6	5,8	5,6
Stad	18,8	26,5	33,3	39,5	26,2	21,5	34,9	27,8
Storstad	1,7	2,5	2,0	3,4	51,2	66,2	7,0	22,2
Annant typ	—	1,3	—	0,8	—	—	3,5	—
Summa	100,0	100,0	100,0	99,9	100,1	100,0	100,0	100,0

Kommunalt organ, som fattat det överklagade beslutet

Vid fördelning av besvärerna på organ som fattat de överklagade besluten har en indelning i fyra grupper gjorts: beslut av fullmäktige, beslut av kommunens styrelse, beslut av fakultativ nämnd och beslut av obligatorisk nämnd. Till denna indelning kommer sedan en restgrupp: beslut av annat organ. Ett exempel på sådant annat organ är jordägande sockenmän.

Fullmäktigebesluten dominerar i såväl länsstyrelse- som regeringsrättsmaterialen. Övervikten är störst i det senare materialet där 78,3 % av ärendena gällde fullmäktigebeslut mot 57,0 % i länsstyrelsematerialet. Denna dominans av fullmäktigebeslut i regeringsrättsmaterialet kvarstår även om man begränsar undersökningen till att gälla enbart åren 1960–67. Besvär över beslut av kommunens styrelse har i båda materialen lika stor andel som fakultativa och obligatoriska nämnders beslut sammantagna.

En något mera nyanserad bild av besvärens fördelning på olika beslutande organ får man om man ser efter från vilken administrativ kommuntyp de olika slagen av besvär kommer.

Om man jämför tabell 7 med det totala antalet besvär fördelade på administrativ kommuntyp finner man, att det från landskommunerna kommer en större andel besvär över fullmäktigebeslut än som motsvarar landskommunernas andel av hela materialet. Ser man på storstäderna (Stockholm, Göteborg, Malmö) får man en motsatt bild. De har ca 7 % av totala antalet besvär men 51,2 (LST) respektive 66,2 (RR) procent av besvärerna över fakultativa nämnders beslut.

I storstäderna finns naturligtvis ett större antal fakultativa nämnder än i landskommunerna, en

del av de beslut som i landskommunen fattas av fullmäktige fattas dessutom av fakultativ nämnd i storstäderna.

Storstädernas andel av besvär över fakultativa nämnders beslut förefaller dock anmärkningsvärt stor om man jämför den med övriga städers andel som är 26,2 % (LST) respektive 21,5 % (RR).

#### Besvärgrund

Kommunallagen säger i § 76, att kommunalbesvär endast kan grundas på vissa i paragrafen uppräknade typer av fel hos det överklagade beslutet. Det ankommer emellertid inte på den klagande att anföra tillämplig besvärgrund utan endast att anföra faktiska omständigheter, som kan av besvärmyndigheten härföras till någon av de i lagen angivna besvärgrunderna.

När jag i mitt material kodat av klaganden anförd besvärgrund, så mäter jag därför inte alltid till vilken besvärgrund de påstådda felaktigheterna kan hänföras utan ofta istället klagandens kunskap om kommunalbesvärsgelerna.

I 40,4 (LST) respektive 31,4 (RR) procent av ärendena har ingen besvärgrund anförts. I dessa fall känner klaganden i allmänhet inte till kommunallagens bestämmelser och besvärerna föranleds ofta av att klaganden finner beslutet olämpligt eller oskäligt utan att detta därför strider mot kommunallagen.

De vanligaste återopade individuella besvärgrunderna är "överskrider deras befogenhet som fattat beslutet" och "icke tillkommit i laga ordning", vardera 10–15 % av ärendena.

Ett riktigare mått på vilka felaktigheter, som ligger till grund för ett hävande av kommunala beslut, får man vid genomgång av vilka besvärsgrunder som faktiskt använts av besvärmyndigheterna när besvär bifallits.

Tabell 2. Bifallna kommunalbesvär fördelade på använd besvärgrund.  
Absoluta tal och procentandel

Använd besvärgrund	Bifallna besvär behandlade i LST 1967		Bifallna besvär behandlade i RR 1948–67	
	Abs. tal	%	Abs. tal	%
Beslutet har icke tillkommit i laga ordning	34	35,4	65	19,2
Beslutet står i strid med allmän lag eller författning	8	8,3	27	8,0
Beslutet överskrider deras befogenhet, som fattat det	47	49,0	208	61,4
Beslutet kränker klagandens enskilda rätt	—	—	17	5,0
Beslutet vilar på orättvis grund	3	3,1	15	4,4
Flera besvärgrunder	2	2,1	3	0,9
Annan formulering	2	2,1	4	1,2
Summa	96	100,0	339	100,1

Som bifallna besvär räknas dels besvär, som bifallits i länsstyrelse fränsett de, där regeringsrätten ändrat länsstyrelsens utslag och fastställt det kommunala beslutet; dels de ärenden där regeringsrätten med ändring av länsstyrelsens utslag upphävt det kommunala beslutet.

Som framgår av tabell 2 dominerar nu helt de två besvärgrunderna "icke tillkommit i laga ordning" och "överskrider deras befogenhet, som fattat beslutet". Tillsammans används dessa i båda materialen i mer än 80 % av ärendena.

Regeringsrättsmaterialet har dock en större andel besvär bifallna på grund av befogenhetsöverskridande och en mindre andel besvär bifallna på grund av att de icke tillkommit i laga ordning än som gäller för länsstyrelsematerialet. Detta kan tyda på att de senare i större utsträckning bifalls redan i länsstyrelse och stannar där.

Besvär anförda av personliga skäl eller på principiella grunder

När man talar om kommunalbesvärerna som ett medborgerligt kontrollmedel över de kommunala organen, tänker man i allmänhet på de fall, där klaganden agerar i samtliga kommunmedlemmars intresse, medan man mera sällan räknar med de fall då besvärerna föranleds av att klaganden som enskild person drabbas av just det överklagade beslutet.

Det är naturligt nog svårt att i varje enskilt fall avgöra av vilka orsaker klaganden anför besvär, men det finns en grupp besvär där det av handlingarna klart framgår, att klaganden är person-

ligt berörd av beslutet. Några exempel på detta är följande fall: klaganden besvärar sig över att han ej fått en tjänst som han sökt, att hans anbud ej antagits av kommunen trots att det varit lägst eller över att han ej tilldelats bostad av bostadsförmedlingen i kommunen. Vid kodningen har alla sådana ärenden förts till en grupp. En andra grupp utgör de ärenden där klaganden tillhör en kategori kommunmedlemmar, som mer än andra drabbas av beslutets konsekvenser. Ett exempel på detta kan vara då en fastighetsägare eller en fastighetsägarförening anför besvär över en ny renhållningstaxa för kommunen. En tredje grupp utgörs av alla andra ärenden.

Man kan säga att både grupp 1 och grupp 2 redovisar besvär, där klaganden är direkt berörd av beslutet som enskild person. Sammantagna utgör dessa grupper 45,2 % av länsstyrelsematerialet och 35,8 % av regeringsrättsmaterialet. Man bör dessutom komma ihåg, att som kodningen är utförd utgör detta en nedre gräns för andelen besvär, där överklagandet skett av personliga skäl. Det är sannolikt att en del av de övriga besvärerna, som jag har valt att kalla besvär, anförda på principiella grunder, också i verkligheten anförts av personliga skäl. Något som talar för detta är att av stadsplaneärenden är 73 % i länsstyrelsematerialet och 90 % i regeringsrättsmaterialet kodade som principiella besvär. Anledningen till detta är sannolikt att den personliga aspekten ej kunnat läsas ut av handlingarna. Ett ärendeområde, där man kan vänta sig en nästan total dominans av besvär anförda av personliga skäl är ärenden, som rör tjänsteställningar och personalpolitik. I länsstyrelsema-

Tabell 3. Kommunalbesvärens fördelning på olika sakområden  
Absoluta tal och procentandel

Sakområden	Antal besvär i LST 1967		Antal besvär i RR 1948-67	
	Abs. tal	%	Abs. tal	%
1. Kommunal organisation	60	7,9	221	12,4
2. Tjänsteställningsärenden pensionsfrågor och personalpolitik	85	11,2	255	14,3
3. Kommunala avgifter, taxor och stadgar	42	5,5	147	8,3
4. Skolfrågor	69	9,1	52	2,9
5. Hälso- och sociala frågor	35	4,6	77	4,3
6. Sysselsättnings- och lokaliseringsfrågor, näringspolitiska frågor	82	10,8	171	9,6
7. Mark-, plan- och fastighetsärenden, bostadsfrågor	185	24,4	434	24,4
8. Anslag till föreningar	22	2,9	122	6,9
9. Fritid och turism	27	3,6	52	2,9
10. Övrigt	150	19,8	247	13,9
Summa	757	99,8	1.778	99,9

terialeet är andelen personliga besvär inom detta område 63,5 % och i regeringsrättsmaterialet 80,0 %. Mycket talar alltså för att majoriteten av kommunalbesvär anförs av personer som direkt drabbas av det överklagade beslutet, och som i ett annat fall icke skulle ha överklagat beslutet.

#### Sakområden

Tabell 3 visar fördelningen på sakområden efter den indelning som skett vid kodning av materialet. Kategorin övrigt är som framgår av tabellen en av de större grupperna. Detta är tyvärr ofrånkomligt eftersom materialet är så heterogent i detta avseende. Förutom alla udda slag av ärenden, har till gruppen övrigt förts bland annat diverse anbud, anslag till vatten- och avlopp-

sverk och till elektricitetsverk, anslag till jubileeer och annan representation. I de fall grupper av ärenden förts till kategorin övrigt, har jag sökt undvika att detta kommit att avse ärenden, som är tveksamma i kompetenshänseende.

#### Utgång i länsstyrelsen

Tabell 4 redovisar ärendenas fördelning på olika utslag i länsstyrelsen.

För 7 ärenden i länsstyrelsematerialet och 18 ärenden i regeringsrättsmaterialet saknas uppgift.

I dryg 30 procent av alla ärenden i länsstyrelsematerialet har länsstyrelsen ej tagit upp besvären till saklig prövning.

Tabell 4. Kommunalbesvärens fördelning på olika typer av länsstyrelseutslag  
Absoluta tal och procentandel

Länsstyrelsens utslag	Antal besvär i LST 1967		Antal besvär i RR 1948-67	
	Abs. tal	%	Abs. tal	%
Besvären avvisas, ärendet tas ej upp till saklig prövning	230	30,7	176	10,0
Besvären lämnas utan bifall eller utan avseende	421	56,1	1.318	74,9
Besvären bifalles, det överklagade beslutet upphävs	78	10,4	236	13,4
Verkställighetsförbud meddelas	—	—	4	0,2
Annat utslag, utslag ännu ej fällt	21	2,8	26	1,5
Summa	750	100,0	1.760	100,0

Tabell 5. Kommunalbesvärens fördelning på olika typer av regeringsrättsutslag  
Absoluta tal och procentandel

Regeringsrättens utslag	Antal besvär i LST 1967		Antal besvär i RR 1948-67	
	Abs. tal	%	Abs. tal	%
Utslag förelåg ej vid undersökningstillfället	40	21,6	—	—
Besvären återkallade	8	4,3	—	—
Besvären tas ej upp till saklig prövning	3	1,6	11	0,6
RR vidtar ej ändring i LST:s utslag	111	60,0	1.481	83,3
RR undanröjer LST:s utslag och återförvisar ärendet	—	—	17	1,0
RR undanröjer LST:s utslag och upphäver kommunens beslut	18	9,7	155	8,7
RR undanröjer LST:s utslag och fastställer kommunens beslut	—	—	54	3,0
RR meddelar verkställighetsförbud	—	—	7	0,4
Annat utslag	5	2,7	53	3,0
Summa	185	99,9	1.778	100,0

I knappt en fjärdedel av dessa fall beror detta på att det kommunala organet har upphävt det överklagade beslutet och/eller fattat ett nytt beslut, som har vunnit laga kraft. Länsstyrelsen konstaterar då detta faktum i sitt utslag och lämnar ärendet "utan vidare åtgärd". Dessa ärenden är intressanta såtillvida, att de innebär att klaganden vunnit sitt syfte, beslutets upphävande, utan att han fått länsstyrelsens bifall till besvaren. Denna utgång kan alltså räknas som ett bifall. I det totala länsstyrelsematerialet förekommer den i 7,5 % av alla ärenden.

Bifall till besvaren i länsstyrelsen förekommer i 10,4 % av ärendena i länsstyrelsematerialet och i 13,4 % av ärendena i regeringsrättsmaterialet. När det gäller de sistnämnda ärendena är det i allmänhet kommunen, som fört ärendet vidare till regeringsrätten.

Som exempel på ett utslag, som kodats som "annat utslag" kan nämnas att länsstyrelsen förklarat det kommunala beslutet vara "icke bindande för klaganden".

#### Fullföljd

I länsstyrelsematerialet har 24,4 % av besvaren förts vidare till regeringsrätten. För regeringsrättsmaterialet gäller detta naturligtvis alla ärenden.

Besvärssubjekt är i länsstyrelsematerialet klaganden i 93,5 % av ärendena och kommunen i 6,5 %. I regeringsrättsmaterialet är klaganden besvärssubjekt i 86,3 % av ärendena, annan enskild kommunmedlem i 4,1 och kommunen i 9,3 % av

fallen. Dessutom förekommer annat besvärssubjekt i 6 ärenden.

Tabell 5 visar regeringsrättens utslag i dit fullföljda besvärssärenden. I länsstyrelsematerialet förelåg ännu ej utslag i drygt 20 % av fallen. Det är framförallt denna omständighet, som medför att andelen besvär, där regeringsrätten ej vidtagit ändring i länsstyrelsens utslag, är lägre i länsstyrelsematerialet än i regeringsrättsmaterialet.

I de fall regeringsrätten ändrat länsstyrelsens utslag, har det i samtliga av länsstyrelsematerialets ärenden inneburit ett upphävande av det kommunala beslutet. Även i regeringsrättsmaterialet är denna utgång betydligt vanligare än den, som innebär att regeringsrätten fastställer ett kommunalt beslut, som länsstyrelsen upphävt.

Exempel på utslag som kodats som "annat utslag" är avslag på ansökan om verkställighetsförbud eller återställande av försutten tid.

Av stort intresse är naturligtvis inom vilka sakområden besvaren i största utsträckning bifalles. Detta illustreras av tabell 6.

#### B. Kommunalbesvärens fördelning på på kommuner indelade efter olika kommunegenskaper

De kommunegenskaper som jag framförallt har undersökt är storlek, tätortsgrad, näringskaraktär, befolkningsutveckling och skattekraft. När kommunalbesvaren har fördelats på olika grupper av kommuner med skilda kommunegenskaper har jag vid avläsning av resultaten hela tiden

Tabell 6. Bifallna kommunalbesvär fördelade på sakområden  
Absoluta tal och procentandel

Sakområden	Besvär behandlade i LST 1967				Besvär behandlade i RR 1948-67			
	Besvär bifallna i LST		Besvär bifallna i RR		Besvär bifallna i LST		Besvär bifallna i RR	
	Abs. tal	%	Abs. tal	%	Abs. tal	%	Abs. tal	%
1. Kommunal organisation	14	17,9	2	11,1	44	23,9	18	11,6
2. Tjänsteställningsärenden, pensionsfrågor och personalpolitik	4	5,1	1	5,6	25	13,6	10	6,5
3. Kommunala avgifter, taxor och stadgar	2	2,6	1	5,6	9	4,9	17	11,0
4. Skolfrågor	8	10,3	—	—	4	2,2	6	3,9
5. Hälso- och sociala frågor	2	2,6	1	5,6	5	2,7	4	2,6
6. Sysselsättnings- och lokaliseringsfrågor, näringspolitiska frågor	18	23,1	6	33,3	29	15,8	42	27,1
7. Mark- plan och fastighetsärenden, bostadsfrågor	10	12,8	3	16,7	26	14,1	18	11,6
8. Anslag till föreningar	7	9,0	—	—	20	10,9	17	11,0
9. Fritid och turism	3	3,8	2	11,1	5	2,7	12	7,7
10. Övrigt	10	12,8	2	11,1	17	9,2	11	7,1
Summa	78	100,0	18	100,1	184	100,0	155	100,1

Den största andelen bifallna besvär finns, som framgår av tabellen, inom sakområdet: sysselsättnings- och lokaliseringsfrågor och näringspolitiska frågor. Dess andel är särskilt markant, när det gäller de besvär, som bifallits först i regeringsrätten. Detta tyder på att regeringsrätten har en mindre liberal inställning än länsstyrelserna till kommunernas handlande inom lokaliserings- och näringspolitiken.

måst jämföra med hur stor andel av landets kommuner och hur stor andel av hela folkmängden, som funnits inom varje undersökt grupp. De skillnader i besvärsfrekvens som tabellerna visar ha då i allmänhet kunnat förklaras utifrån dessa faktorer. I materialet som helhet har jag alltså inte funnit några belägg för att en viss kommuntyp skulle medföra högre frekvens av kommunalbesvär än andra. Det är däremot möjligt att vissa former av kommunalbesvär är vanligare i ett visst slags kommuner. Undersökningen kan endast ge svar på denna fråga när det gäller besvär över beslut om kommunala industrisubventioner.

### III. Besvär över beslut om kommunala industrisubventioner.

#### En case-study av styrning

##### Varför kommunala industrisubventioner?

Följande kapitel utgör ett försök att bedöma kommunalbesvärerna som en statlig styrmetod gentemot kommunerna. Begreppet styrning används då i enlighet med den definition som finns i Molin - Månsson - Strömberg: Offentlig förvaltning, dvs styrning är ett överförande av poli-

tiska mål i detta fall från staten till kommunerna. Instrumentet för styrningen är dels den utformning som kommunallagens § 3 givits när det gäller kommunernas generella kompetens, dels den tolkning regeringsrätten givit denna paragraf i de kommunala besvärsmålen. Den politiska målsättningen bakom reglerna för den kommunala kompetensen och dess tolkning kan antas vara av sammansatt natur och skifta mellan olika typer av ärenden. Den bör innehålla både en önskan om att stärka den kommunala självstyrelsen genom att lämna kommunerna frihet att själva ta ansvar för utvecklingen inom den egna kommunen och en strävan att hindra kommunerna från att vidta åtgärder, som ej är förenliga med andra kommuners eller hela samhällets bästa. Dessutom ligger däri ett krav på att kommunerna fattar sina beslut i de av staten beslutade formerna och inom de av staten givna ramarna. Olika sidor av statens politiska målsättning kommer att dominera i skilda typer av kommunalbesvär. Det är därför en omöjlig uppgift att försöka mäta styrmetodens effektivitet över hela fältet av kommunalbesvär. Det finns områden där det är rimligt att antaga att styrningen via

kommunalbesvär har en höggradig effektivitet eftersom kommunerna ej har någon anledning att söka motsätta sig den. Ett sådant område utgör t ex klagomål över formella fel i förfarandet. Det kan knappast ligga i någon kommuns intresse att undvika att fatta beslut i en korrekt form, eftersom detta ju ej berör innehållet i de kommunala besluten. När man vill mäta effektiviteten av kommunalbesvären som styrmetod, bör man i stället koncentrera sig på ett område, där man kan urskilja en statlig målsättning och där man kan misstänka att kommunerna ej alltid är villiga att rätta sig efter regeringsrättens beslut eftersom de ej delar denna målsättning. Det enligt min uppfattning lämpligaste området för en analys av detta slag är besvär över beslut om kommunala industrisubventioner.

Det finns flera anledningar till valet av just dessa ärenden:

För det första är det inom detta ärendeområde, som bifall till besvär förekommer i störst utsträckning. Ett rimligt antal bifall till besvären är den första förutsättningen för att man skall kunna mäta styrningen, eftersom det är regeringsrättens motiveringar till bifall av besvären, som skall ge en uppfattning, om vilken målsättning staten har på området. Det är också genom bifall till besvär, som styrningen utövas. Om det inte förekommer något fall, där besvären godkännes av besvärmyndigheten inom ett speciellt ärendeområde, så kan man ej tala om styrning via kommunalbesvär av detta område.

För det andra utgör beslut om kommunala industrisubventioner ärenden, som ligger på gränsen för den kommunala kompetensen. Det är inte så att kommunalt stöd till enskilda företag inom kommunen alltid innefattar ett olagligt beslut, som skulle upphävt vid en eventuell prövning av besvärmyndighet. Under sådana omständigheter skulle ju alla kommunalbesvär inom detta ärendeområde ha bifallits och endast icke överklagade beslut ha vunnit laga kraft. 1946 års kommunallagskommitté – anser i sitt betänkande I att stöd till enskilt företag skulle kunna vara en kommunens angelägenhet under speciella omständigheter, nämligen om ett nedläggande av driften med åtföljande arbetslöshet inom kommunen hotar. Kommittén påpekar samtidigt att en sådan kommunal åtgärd även måste bedömas ur allmänna synpunkter på näringslivets lokalisering.<sup>1</sup>

För det tredje har det inom just lokaliseringpolitiken förts diskussioner om målsättningarna för statens och kommunernas verksamhet. Be-

träffande kommunala subventioner till enskilda företag yttrar sig kommittén för näringslivets lokalisering på följande sätt:

”Kommittén har kommit till den bestämda uppfattningen, att kommunalt ekonomiskt stöd i syfte att påverka enskilda företags lokalisering och utveckling icke bör ifrågakomma. Kommunernas lokaliseringsträvanden bör istället helt inriktas på att genom en förutseende planering och olika åtgärder för förbättring av servicemöjligheterna skapa gynnsamma betingelser för näringslivet. Ekonomiskt stöd till företag i lokaliseringpolitiskt syfte bör endast lämnas av staten enligt av regering och riksdag fastställda grunder”.<sup>2</sup>

Detta yttrande kan sägas stå för den statliga målsättningen inom lokaliseringpolitiken.

#### *Hur mäter man styrmetodens effektivitet?*

För att kunna ge även en grov uppskattning av kommunalbesvarens användbarhet för statlig styrning måste jag ha mått på följande variabler:

1. Förekomsten av beslut om kommunala industrisubventioner
2. Förekomsten av besvär över beslut om kommunala industrisubventioner
3. Utgången av besvärärendena
4. Rättspraxis inverkan på kommunernas framtida beslutsfattande
5. Möjliga sanktioner för att framtvunga ett iakttagande av de gränser, som regeringsrättens rättspraxis drar upp för kommunernas handlande

Variablerna behandlas i det följande i här angiven ordning.

#### *Förekomsten av beslut om kommunala industrisubventioner*

En första förutsättning för analysen är ett mått på förekomsten av beslut inom ärendeområdet. Ett exakt mått är omöjligt att få men en ungefärlig uppfattning om hur vanliga dessa beslut är, bör räcka för denna undersökningens syfte.

Det har tidigare gjorts två undersökningar rörande omfattningen av de kommunala industrisubventionerna båda under 1960-talet. Den tidigare av dessa utfördes 1963 av civilekonom Åke Dahllöf för Sveriges Industriförbunds räkning, den senare har utförts 1967–68 av civilekonom Ingemar Eliasson vid Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm.

Industriförbundets undersökning finns refererad i Aktiv lokaliseringpolitik.<sup>3</sup>

1) SOU 1947:53, s 79 f.

2) SOU 1963:58, s 397

3) SOU 1963:58, s 275 ff.

Den avser ekonomiskt stöd till företag med minst 10 anställda under perioden 1958-62. Landets samtliga kommuner (1963 I 006 st) har tillställts ett frågeformulär där de bland annat tillfrågats, om de under undersökningsperioden genom löfte om ekonomiskt stöd sökt stimulera företag att etablera sig inom kommunen eller lämnat stöd till redan existerande företag inom kommunen. 927 kommuner har besvarat enkäten. Begreppet stöd till företag har avsett lån, borgen eller flyttningsbidrag samt låga priser och hyror på av kommunen ägda industribyggnader och industrimark. Med låga priser har avsetts priser som inneburit att kommunen medvetet avstått från att ta ut fullt marknadspris. Enligt denna undersökning hade 271 eller 29 % av de i undersökningen ingående kommunerna under tidsperioden lämnat stöd åt nyetablerade företag. Antalet företag som fått kommunalt stöd vid nyetablering var 496, vilket utgör ungefär 45 % av alla under perioden nyetablerade företag. Bland stödkommunerna var borgen vanligast i landskommuner och köpingar medan förmånliga villkor vid marköverlåtelse var vanligast i städerna.

Utgångspunkten för Ingemar Eliassons undersökning är ett antagande, att de statliga åtgärderna inom lokaliseringpolitiken skulle medföra en minskning av de kommunala industrisubventionerna.

Eliassons undersökning bygger på ett frågeformulär, som tillställts 125 slumpvis utvalda kommuner fördelade på fyra grupper efter geografisk belägenhet och expansionsgrad. Två av grupperna avser kommuner belägna inom det norra stödområdet för statligt lokaliseringstöd. En av dessa grupper gäller kommuner med en befolkningstillväxt mellan 1950-60 högre än riksgenomsnittet, den andra gäller kommuner med en lägre befolkningstillväxt än riksgenomsnittet eller med minskande befolkning. Samma gruppindelning gäller för undersökningskommunerna belägna utom stödområdet. Frågeformuläret har besvarats av kommunens ledande politiker och ledande tjänsteman, där sådan funnits. Svar har inkommit från 101 av de tillfrågade 125 kommunerna.

Undersökningsperioden är 1964-1966. I det avsnitt, som gäller direkta stödåtgärder till företag innehåller frågeformuläret frågor om stöd till företag, som etablerats före den 1/1 1964, till företag som etablerats under undersökningsperioden och om löften vid förhandlingskontakt, som ej lett till etablering inom kommunen. Bland stöd-

formerna finns lån, borgen, flyttningsbidrag, låga markpriser och låga hyror på kommunägda byggnader. Med "låga" menas i denna undersökning att kommunen medvetet avstått från att ta ut sin självkostnad. Undersökningen gäller stöd till företag med minst 5 anställda.<sup>4</sup>

Eliasson finner att 79 procent av samtliga kommuner i undersökningen beviljat företag stöd i form av borgen, lån och "låga" priser och hyror på mark och byggnader under den aktuella tidsperioden. För ej expanderande kommuner belägna inom stödområdet gäller detta samtliga kommuner. De vanligaste stödformerna har varit borgen och försäljning eller uthyrning av mark till priser som legat under kommunens självkostnad.

Eftersom min undersökning av kommunalbesvären avser år 1967, har jag också försökt bedöma hur vanliga beslut om kommunala industrisubventioner varit detta år. Jag har därför deltagit i en intervjuundersökning inom kommunalforskningsgruppen i slutet av år 1968 med en fråga ställd till kommunens ledande tjänsteman rörande förekomsten av beslut om stöd till enskilda företag. Frågeformuläret upptar olika former av stöd till näringslivet från anslag, lån eller borgen till inköp av mark eller utrustning i syfte att sälja eller hyra ut den till enskilda företag. Gemensamt för de beslut, som frågeformuläret omfattar är att liknande beslut någon gång upphävts av regeringsrätten såsom liggande utanför kommunernas kompetens.

Frågan gäller antal fattade beslut av skilda slag under åren 1967 och 1968.

I kommunalvalet ingick 36 kommuner fördelade på 6 celler med olika storlek och tätortsgrad. Intervjusvaren visade att det i urvalets kommuner fattats 36 beslut av detta slag år 1967 och 38 beslut år 1968. Besluten fördelade sig tämligen jämnt över urvalets samtliga celler.

Om man sammanfattar resultatet av de olika försöken att mäta förekomsten av beslut om kommunala industrisubventioner skulle man kunna dra följande slutsatser.

Beslut av detta slag är relativt vanliga och tenderar att bli allt vanligare.

Vanligast förekommande är sådana beslut inom icke-expanderande, mindre kommuner belägna i Norrland.

Ett exakt mått på antalet beslut per år är det däremot omöjligt att ge.

4) Eliasson: Kommunernas stöd till företag 1964-66, s 23.

Man skulle kunna göra följande uppskattning. Enligt Industriförbundets undersökning nyetablerades 496 företag med kommunalt stöd under femårsperioden 1958–62. Detta gällde företag med minst 10 anställda. Andelen nyetableringar med 5–9 anställda har av Eliasson beräknats till 60 % av samtliga nyetableringar.<sup>5</sup> Under den tidigare undersökningsperioden skulle då ca 250 nyetableringar per år ha skett med kommunalt stöd.

Det kan vara rimligt att anta att stödet till redan existerande företag är av ungefär samma omfattning även om andelen kommuner, som lämnat sådant stöd, är något mindre än andelen kommuner, som stött nyetableringar. En kommun som aktivt stöder nya företag kan ej ha någon anledning att vägra redan existerande företag sitt stöd vid ekonomiska svårigheter.

Antalet beslut vid 60-talets början skulle då kunna uppskattas till ca 500 per år. Eftersom besluten blivit vanligare under 60-talet skulle denna siffra kunna gälla som minimum för år 1967.

#### *Förekomsten av besvär över beslut om kommunala industrisubventioner*

Ur det totala materialet har jag sorterat fram alla besvär, som rör kommunala industrisubventioner. Jag har därvid använt mig av en ganska vid definition på begreppet industrisubvention. Jag har således tagit med anslag, lån, borgen eller annat stöd till affärsverksamhet även i de fall verksamheten ej bedrivits av en enskild företagare utan av en ekonomisk förening, förutsatt att verksamheten varit av det slag att den bedrivits i konkurrens med enskilda företagare eller speciellt gynnat enskilda företagare. Understöd till allmännyttiga bostadsföretag eller till trafiklinjer av betydelse för kommunen är dock ej medtagna, eftersom sådana beslut enligt lag och rättspraxis ligger inom den kommunala kompetensen. Besvär över bildandet av och/eller anslag till kommunala industri- och hantverksstiftelser har också räknats till besvär över beslut om kommunala industrisubventioner. Lagligheten av ett sådant beslut är nämligen ofta beroende av beslutets karaktär eller stiftelseordningens utseende. När det gäller försäljning eller uthyrning av mark eller byggnader till industriföretag har de besvär tagits med, där klaganden påstått att beslutet inneburit en subvention till företaget.

Vid denna genomgång har jag funnit 49 ärenden i länsstyrelsematerialet och 102 ärenden i regeringsrättsmaterialet som rör kommunala industrisubventioner.

#### *Kommunegenskaper gällande besvär över industrisubventioner*

Man kan anta att besvär över kommunala beslut om industrisubventioner bör vara vanligast inom samma kommuntyp, som gäller för beslut i sådana ärenden.

En undersökning av vilka kommunegenskaper som är typiska för de kommuner från vilka kommunalbesvär gällande industrisubventioner anförts ger för *länsstyrelsematerialet* följande resultat.

Nästan 80 % av dessa besvär kommer från landskommuner, drygt 14 % från köpingar och litet mer än 6 % från städer. Om man jämför denna fördelning med den som råder i hela materialet, finner man att städerna har en väsentligt mindre andel av detta slags besvär medan köpingar och landskommuner har en större andel. Resultatet av en fördelning av besvär över industrisubventioner på kommuner efter storlek och tätortsgrad visar en koncentration av dessa besvär till små och mellanstora kommuner, som icke har ren tätortskaraktär. Jämför man denna fördelning med fördelningen av det totala antalet besvär i länsstyrelsematerialet finner man att det främst är de icke alltför små kommunerna som har en större andel besvär över industrisubventioner.

När det gäller fördelningen på kommuner efter näringskaraktär kommer drygt 75 % av besvären över industrisubventioner från kommuner med differentierad näringskaraktär, dvs mellan 10 och 50 % av de förvärvsarbetande sysselsatta inom jord- och skogsbruk och mer än 20 % av de förvärvsarbetande sysselsatta inom vardera industri- och servicenäringsarna. Återstående 25 % kommer till lika delar från övervägande jordbrukskommuner respektive mera renodlade industri- och serviceorter. Detta innebär vid en jämförelse med fördelningen av hela antalet besvär att en väsentligt mindre andel av besvären över industrisubventioner kommer från de renodlade industri och/eller servicekommunerna än vad som gäller för totalmaterialet. Kommuner med annan näringskaraktär har i motsvarande grad större andel av dessa besvär.

Besvär över kommunala industrisubventioner kommer till 95,9 % ifrån kommuner med skattekraft under medelskattekraften och till 77,6 % ifrån kommuner med tillbakagående befolkningsutveckling. I båda dessa avseenden gäller

5) Eliasson: Kommunernas stöd till företag 1964–66, s 27

Tabell 7. Besvärens fördelning på olika former av industrisubventioner  
Absoluta tal och procentandel

	LST 1967		RR 1948-67	
	Abs. tal	%	Abs. tal	%
1. Direkt anslag till eller aktieteckning i enskilt företag	8	16,3	18	17,7
2. Borgen eller lån till i kommunen redan etablerat företag	25	51,0	21	20,6
3. Borgen eller lån eller annat stöd till företag för nyetablering i kommunen	3	6,1	12	11,8
4. Bildande av, anslag eller lån till industri- och hantverksstiftelse	5	10,2	15	14,7
5. Försäljning eller uthyrning av mark eller byggnader till "lågt" pris. Byggnade av fabrikslokaler för uthyrning.	8	16,3	36	35,3
Summa	49	99,9	102	100,1

det att totalmaterialet visar en betydligt lägre andel besvär från kommuner av denna typ.

Sammanfattningsvis kan man om förekomsten av besvär över industrisubventioner i olika kommuntyper säga, att de förefaller vara vanligast i mindre landskommuner med vikande befolkningsutveckling och låg skattekraft. Detta stämmer väl överens med Eliassons resultat att det framförallt är ej expanderande kommuner inom det norra stödområdet, som är benägna att ge kommunalt industristöd. Sannolikt har också besvär över denna typ av beslut blivit mindre beroende av den enskilde kommunmedlemmens verksamhet och initiativ under senare år än som tidigare varit fallet, eftersom Skattebetalarnas förening tagit till sin uppgift att bevaka och å sina medlemmars vägnar överklaga sådana kommunala beslut. Detta bör leda till att besvärsfrekvensen alltmer följer beslutsfrekvensen.

Länsstyrelsematerialet utgör endast ett stickprov gällande år 1967, men om man studerar

regeringsrättsmaterialet ur samma synvinkel kan man se att det finns samma skillnader mellan andelen av dessa speciella besvär och andelen av samtliga undersökta besvär i båda materialen. Detta tyder på att tendensen skulle vara densamma även vid en mera omfattande undersökning på länsstyrelsenivå. Länsstyrelsematerialet uppvisar dock genomgående större procentuella förändringar i fördelningen än regeringsrättsmaterialet.

*Besvärens fördelning på olika former av industrisubventioner och olika slags mottagare av stödet*

I länsstyrelsematerialet dominerar besvär över beslut om lån eller borgen till i kommunen redan etablerat företag.

I regeringsrättsmaterialet utgörs däremot den största kategorin av besvär över "låga" priser på försäljning eller uthyrning av mark eller byggnader. En tänkbar förklaring till denna skillnad är,

Tabell 8. Besvär över beslut om kommunala industrisubventioner fördelade på olika typer av länsstyrelseutslag  
Absoluta tal och procentandel

	LST 1967		RR 1948-67	
	Abs. tal	%	Abs. tal	%
Besvären återkallas av klaganden	14	28,6	1	1,0
Besvären tas ej upp till saklig prövning	3	6,1	3	2,9
Besvären lämnas utan bifall eller utan avseende	15	30,6	64	62,8
Besvären bifalles, det överklagade beslutet upphävs	17	34,7	28	27,5
Verkställighetsförbud meddelas	—	—	1	1,0
Annat utslag, utslag ännu ej fällt. Uppgift saknas	—	—	5	4,9
Summa	49	100,0	102	100,1

Tabell 9. Länsstyrelsens utslag i besvär över kommunala industrisubventioner fördelade på olika former av subventioner  
Absoluta tal och procenttal

Form för kommunalt stöd till företag	LST:s utslag i besvär behandlade i länsstyrelse 1967								LST:s utslag i besvär behandlade i regeringsrätten 1948-67							
	Avslag		Bifall		Annat utslag		Summa		Avslag		Bifall		Annat utslag		Summa	
	Abs. tal	%	Abs. tal	%	Abs. tal	%	Abs. tal	%	Abs. tal	%	Abs. tal	%	Abs. tal	%	Abs. tal	%
Direkt anslag till eller aktie-teckning i enskilt företag	5	62,5	1	12,5	2	25,0	8	100,0	12	66,7	4	22,2	2	11,1	18	100,0
Borgen eller lån till i kommunen redan etablerat företag	6	24,0	10	40,0	9	36,0	25	100,0	12	57,1	9	42,9	-	-	21	100,0
Borgen eller lån eller annat stöd till företag för nyetablering i kommunen	-	-	2	66,7	1	33,3	3	100,0	7	58,3	4	33,3	1	8,3	12	99,9
Bildande av, anslag eller lån till industri- och hantverksstiftelse	2	40,0	1	20,0	2	40,0	5	100,0	11	73,3	1	6,7	3	20,0	15	100,0
Försäljning eller uthyrning av mark eller byggnader till "lågt" pris. Byggande av fabrikslokaler för uthyrning	2	25,0	3	37,5	3	37,5	8	100,0	22	61,1	10	27,8	4	11,1	36	100,0
<b>Summa</b>	<b>15</b>		<b>17</b>		<b>17</b>		<b>49</b>		<b>64</b>		<b>28</b>		<b>10</b>		<b>102</b>	

att besvär över borgen eller lån ej går vidare till regeringsrätten i lika stor utsträckning beroende på att länsstyrelsen upphäver sådana beslut oftare än beslut, som innehåller mera tveksamma bedömningar av priser. Analysen av utgången av besvärsärenden kommer i så fall att ge svar på denna fråga.

En genomgång av besvärens fördelning på olika typer av företag, som mottagare av det kommunala stödet visar att mellan 75 och 80 procent av ärendena gäller stöd till enskilda industriföretag. Ungefär 12 procent avser stöd till industri- och hantverksstiftelse och övriga fall avser stöd till ekonomiska föreningar och andra typer av företag. De ekonomiska föreningarna bedriver sådan verksamhet som andelstvärtier, mejerier och liknande. Stödet till dessa har i allmänhet ej sysselsättningspolitisk karaktär. Ett exempel på annan typ av företag är staten i fångvårdsstyrelsens skepnad. Angivna procentsiffror gäller såväl länsstyrelse- som regeringsrättsmaterialet.

#### *Utgången av besvärsärenden gällande kommunala industrisubventioner*

##### *Utgång i länsstyrelsen*

Av tabell 8 framgår att klaganden när det gäller länsstyrelsematerialet återkallar besvären i nästan 30 procent av ärendena. Detta återkallande är för 9 besvärsärenden orsakat av att det kommunala organet upphävt sitt överklagade beslut och/eller fattat nytt lagkraftvunnet beslut i ärendet. Om dessa ärenden läggs samman med de bifallna-besvären finner man att klaganden alltså vunnit-sitt-syfte med-besvären i mer än 50 procent av alla fall av klagomål över industrisubventioner.

I regeringsrättsmaterialet dominerar avslag på besvären i länsstyrelsen. Detta hänger samman med att det är vanligare att klaganden går vidare till regeringsrätten vid ett avslag på besvären, än att kommunen för ett bifallet besvär vidare.

Av stort intresse är naturligtvis fördelningen av avslag och bifall på olika subventionsformer. Finns det någon form för industriellt understöd, som aldrig godkänns av besvärsmyndigheterna eller finns det någon form för understöd som alltid anses tillåten? Denna fråga blir av större intresse vid behandlingen av regeringsrättens utslag, men är inte ointressant då det gäller utgången i länsstyrelsen, eftersom de flesta besvärsärenden dock stannar i denna instans.

Av tabell nr 9 framgår att borgen eller lån till i kommunen existerande företag är den vanligaste subventionsformen i länsstyrelsematerialet. Bi-

fall till besvären är i dessa ärenden vanligare än avslag. Annat utslag betyder dessutom i 7 av de 9 ärenden, som avser denna subventionsform, att kommunen vid besvärens prövning redan upphävt sitt beslut. Tar man så med i beräkningen även stöd till nyetablering i form av borgen eller lån, finner man, att länsstyrelsen intar en mera negativ attityd till denna subventionsform än till andra former utan att därför genomgående anse att åtgärden är otillåten. Även i regeringsrättsmaterialet har borgens- och låneärendena en större andel av de på länsstyrelsenivå bifallna besvären än andra subventionsformer. Att avslag på länsstyrelsenivån dominerar i regeringsrättsmaterialet hänger samman med att fullföljd är vanligare vid avslag än vid bifall i länsstyrelsen.

##### *Utgång i regeringsrätten*

Av länsstyrelsematerialets 49 ärenden överklagades 16 till regeringsrätten. Regeringsrättens utslag medförde i drygt en tredjedel av ärendena ett bifall till besvären med undanröjande av länsstyrelsens beslut. Detta gäller båda materialen. Samstämmigheten mellan länsstyrelserna och regeringsrätten är alltså väsentligt mindre i ärenden, som gäller kommunala industrisubventioner än i materialet som helhet (jfr tabell 5 ovan). Regeringsrätten intar här en mera negativ attityd än länsstyrelserna.

Tabell nr 10 visar regeringsrättens utslag fördelade på olika former av industrisubventioner.

Av tabellen framgår att bifall till besvären är vanligare än avslag inom alla subventionsformer. Det finns alltså icke någon form för kommunalt företagsstöd, som regeringsrätten anser direkt ligga inom den kommunala kompetensen. Regeringsrätten har dock inom alla subventionsformer någon gång avslagit besvären och godkänt kommunens beslut. I det enda ärende av detta slag, som gällde stöd för nyetablering i kommunen hade dock klaganden ej hävdat att beslutet var olagligt utan att ett av honom framställt alternativt förslag borde diskuterats av fullmäktige. Regeringsrätten prövade då ej lagligheten av beslutet som sådant. I de flesta fall motiverades avslag på besvären med sysselsättningseffekten av beslutet.

En genomgång av regeringsrättens motiveringar visar att regeringsrätten i enstaka fall godtar subvention med sysselsättningspolitisk motivering, att detta dock ej gäller stöd till nyetablering och att bildande av industri- och hantverks-

Tabell 10. Regeringsrättens utslag i besvär över kommunala industrisubventioner fördelade på olika former av subventioner  
Absoluta tal och procent

Form för kommunalt stöd till företag	RR:s utslag i besvär behandlade i länsstyrelse 1967							RR:s utslag i besvär behandlade i regeringsrätten 1948-67								
	Avslag		Bifall		Annat utslag		Summa	Avslag		Bifall		Annat utslag		Summa		
	Abs. tal	%	Abs. tal	%	Abs. tal	%		Abs. tal	%	Abs. tal	%	Abs. tal	%			
Direkt anslag till eller aktie-teckning i enskilt företag	2	33,3	3	50,0	1	16,7	6	100,0	7	38,9	10	55,6	1	5,6	18	100,1
Borgen eller lån till i kommunen redan etablerat företag	1	20,0	1	20,0	3	60,0	5	100,0	6	28,6	13	61,9	2	9,5	21	100,0
Borgen eller lån eller annat stöd till företag för nyetablering i kommunen	—	—	—	—	—	—	—	—	1	8,3	9	75,0	2	16,7	12	100,0
Bildande av, anslag eller lån till industri- och hantverksstiftelse	1	50,0	1	50,0	—	—	2	100,0	5	33,3	8	53,3	2	13,3	15	99,9
Försäljning eller uthyrning av mark eller byggnader till "lågt" pris. Byggande av fabrikslokaler för uthyrning	—	—	2	66,7	1	33,3	3	100,0	12	33,3	20	55,6	4	11,1	36	100,0
<b>Summa</b>	<b>4</b>		<b>7</b>		<b>5</b>		<b>16</b>		<b>31</b>		<b>60</b>		<b>11</b>		<b>102</b>	

Tabell 11. Medeltal % intervju personer per kommun, som har en *riktig* uppfattning om regeringsrättens praxis

Tätortsgrad	Storlek		
	I < 8.000 inv.	II 8–30.000 inv.	III > 30.000 inv.
A > 90 %	25,5	51,4	63,9
B 30–90 %	25,0	44,4	
C < 30 %	34,7		

stiftelse kan godkännas om beslutet ej är förknippat med stöd till enskilt företag.

#### *Rättspraxis inverkan på kommunernas framtida beslutsfattande*

En förutsättning för att regeringsrättens beslut i besvärärenden skall kunna påverka kommunernas framtida beslut är att de kommunala förtroendemännen känner till rättspraxis. Först om man kan påvisa en sådan kunskap hos kommunen blir dess beslut i ett senare ärende av samma slag av intresse. I materialet finns 7 kommuner som återkommer med tre eller flera ärenden gällande industrisubventioner. För fem av dessa gäller att besvärerna i något ärende lämnats utan bifall medan besluten i övrigt upphävts. För två av kommunerna har samtliga besvär medfört beslutets upphävande. Det finns också exempel på att en kommun, som fått ett beslut om en subvention upphävt, kan återkomma med samma beslut i en annan form för att till sist finna en form som godkänns av regeringsrätten.<sup>6</sup> Den omständigheten att regeringsrätten i ett fall upphäver kommunens beslut förefaller ej betyda att kommunen inte i ett annat ärende fattar ett likartat beslut.

Genomgången av återkommande besvärärenden från samma kommuner kan naturligtvis inte ge annat än exempel på hur några kommuner ställer sig till regeringsrättens avgöranden. I syfte att undersöka om det finns skillnader mellan olika typer av kommuner, när det gäller kunskap om och attityder till kommunalbesvär över beslut om industrisubventioner, har jag deltagit i Kommunalforskningsgruppens budgetundersökning med några frågor ställda till ledande förtroendemän i Kommunalforskningsgruppens A-urval, som består av 36 kommuner fördelade på 6 celler med varierande storlek och tätortsgrad. Frågorna, som har nrs 50–53 i undersökningen, ställdes till ledamöter av arbetsutskott eller budgetberedning. Antalet intervju personer växlar mellan 1 och 4 per kommun beroende på hur många partier som varit representerade i utskottet eller beredningen.

*Fråga 50* gällde hur de intervjuade bedömde sysselsättningsläget i kommunen.

*Fråga 51* avsåg att mäta om kommunalmännen vanligen har uppmärksamheten inriktad på frågan om gränserna för kommunens kompetens och om de diskuterar en eventuell risk för överklaganden i tveksamma fall.

*Fråga 52* var ett försök att direkt mäta kommunalmännens faktiska kunskap om regeringsrättens tolkning av begreppet "vårda sina angelägenheter". Kommunalmännen fick ta ställning till ett konstruerat besvärärende. Exemplet var sådant att regeringsrätten utan tvekan skulle ha upphävt beslutet, om det kommit under dess prövning.

*Fråga 53* ville mäta de kommunala förtroendemännens inställning till regeringsrättens begränsning av den kommunala kompetensen på detta speciella område.

Svaren på fråga 53 bör jämföras med svaren på fråga 52, eftersom en felaktig uppfattning om gränsdragningen naturligtvis påverkar inställningen.

Resultatet av intervju svaren på fråga 50 visar ej någon klar tendens över storlek- och tätortsgrad. Anmärkningsvärt är att cell III A dvs kommuner med mer än 90 % tätortsgrad och mer än 30 000 invånare har den största andelen kommuner, som uppger sig ha problem med sysselsättningen.

Resultatet av intervju svaren på fråga 51 visar ej heller några skillnader mellan kommunerna följande storlek eller tätortsgrad. Diskussioner om den kommunala kompetensen hade förekommit i ca hälften av de undersökta kommunerna. Ungefär hälften av alla angivna exempel på diskuterade ärenden rörde företagsstöd i någon form.

Resultatet av fråga 52 redovisas i tabell 11.

Av tabellen framgår att en felaktig uppfattning av regeringsrättens tolkning av den kommunala

<sup>6</sup> Se RÅ 1962 not I 225, 1963 not I 103 och 1965 not I 70.

Tabell 12. Procentandel intervjupersoner *per cell*, som anser att regeringsrättens praxis lämnar kommunerna för stort, lagom eller för litet utrymme att bedriva aktiv lokaliseringspolitik

Tätortsgrad	Storlek		
	I < 8.000 inv.	II 8–30.000 inv.	III > 30.000 inv.
A > 90 %	FS 11,1	FS –	FS –
	L 66,7	L 76,9	L 50,0
	FL 22,2	FL 23,1	FL 50,0
B 30–90%	FS –	FS –	
	L 21,1	L 42,1	
	FL 78,9	FL 57,9	
C < 30 %	FS –		
	L 5,6		
	FL 94,4		

FS = för stort L = lagom FL = för litet

kompetensen är vanligare i de mindre kommunerna än i de större. Någon klar tendens över tätortsgrad finns det emellertid inte.

Vid bedömning av svaren på fråga 53 har en omräkning skett med hänsyn till svaren på fråga 52. Om intervjupersonen uppgivit att han anser att regeringsrätten ger kommunerna lagom utrymme för aktiv lokaliseringspolitik samtidigt som han besvarat fråga 52 felaktigt, har hans uppfattning kodats som "för litet utrymme". En kombination av felaktigt svar på fråga 52 och omdömet "för stort utrymme" har kodats som om intervjupersonen ansett att regeringsrätten ger kommunerna lagom utrymme att bedriva aktiv lokaliseringspolitik.

Av tabell 12 framgår att det finns mer uttalade önskemål om ökat utrymme för kommunal lokaliseringspolitik i de mindre glesbygdskommunerna.

#### Verkställighetsförbud

Kommunala beslut kan generellt sett verkställas utan hinder av att besvär anförts över beslutet. Det förekommer också att då regeringsrätten upphäver ett beslut om industrisubvention, är detta redan verkställt. Det saknas då medel för att framtvinga en återgång av verkställigheten. Lagen ger emellertid besvärmyndigheterna möjlighet att, då besvär anförts, meddela interimistiskt verkställighetsförbud. Hur vanligt är då detta när det gäller besvär över beslut om kommunala industrisubventioner? Varken länsstyrelserna eller regeringsrätten tar eget initiativ till verkställighetsförbud. I länsstyrelsematerialet förekommer ansökan om verkställighetsförbud i fyra ärenden, varav ansökan bifölls i tre. I regeringsrättsmaterialet förekommer ansökan om verkställighetsförbud i sju ärenden, varav ansökan

bifölls i tre fall. I ett av de fall där regeringsrätten avslag ansökan om verkställighetsförbud upphävdes sedermera det kommunala beslutet.

Både ansökningar om verkställighetsförbud och bifall till dessa är dock vanligare när det gäller besvär över beslut om industrisubventioner än på andra ärendesområden.

#### Sammanfattande bedömning av kommunalbesvärerna som styrmetod

Undersökningen av beslut om kommunala industrisubventioner ger vid handen, att sådana beslut fattas av kommunerna i ökande utsträckning och att det uppskattningsvis fattas minst 500 per år. Antalet besvär över beslut av detta slag som år 1967 behandlades i länsstyrelse var 49. Sannolikt överklagas alltså mindre än 10 % av besluten. Såväl beslut som besvär förekommer i störst utsträckning i mindre kommuner av glesbygds-karaktär, med låg skattekraft och negativ befolkningsutveckling. Mindre kommuner av glesbygds-karaktär har också visat sig i större utsträckning önska ökat utrymme inom kommunalagens ram för kommunala industrisubventioner. Trots att regeringsrätten i mer än hälften av alla prövade fall bifaller besvärerna, kan man anta att kommuner med sysselsättningsproblem också i framtiden kommer att fatta beslut om kommunala industrisubventioner. Den möjlighet besvärmyndigheterna har att säkerställa ett godtagande av regeringsrättens utslag i besvärärenden genom att utfärda interimistiskt verkställighetsförbud, utnyttjas i mindre än 5 % av ärendena rörande industrisubventioner.

Slutomdömet om kommunalbesvärernas effektivitet som styrmetod måste alltså bli, att de icke har någon önskad effekt i de fall, då kommunerna har en stark motivation att undvika styrningen.

# Översikter och meddelanden

## **Open record laws in Scandinavia: Recent legislation in Denmark and Norway**

In regulating secrecy in government, Sweden has a unique system which dates back to 1766. The public has a constitutionally guaranteed right of access to government papers.<sup>1</sup> Denial of access can be justified only by reference to the omnibus law which enumerates exceptions, based upon criteria provided in the constitution.<sup>2</sup>

The procedure for exercise of this right is extremely simple: the claimant merely demands the paper or file from the civil servant who has it. At his peril, the civil servant must decide whether a document is public, or whether the paper (or part of it) is secret. He must then make available what is not secret. When an official refuses delivery, the claimant may appeal to a superior authority.

Except for those "the secrecy of which is of particular importance to the security of the realm," documents are not classified beforehand. In other cases, an agency may place a notation of secrecy on the document; such a notation is not binding, but serves merely as a cautionary warning to the custodial official. Any official who actually has the papers must decide individual requests for them on the basis of governing laws and regulations.

Finland has a modification of the Swedish system in which openness is assumed, although not constitutionally enshrined. Denial of access can be justified by reference to scattered laws and regulations which provide for secrecy, as authorized by statute in 1951. The general presumption of accessibility yields to specific and general derogations. Consequently, the publicity principle is not much used.

Denmark and Norway have recently adopted tentative measures inspired by the Swedish system.

In 1951, the Government of Norway established a Royal Commission "to investigate the question of more adequate procedures for public administration," under the chairmanship of Supreme Court Justice Terje Wold. When the Wold Commission

reported in 1958,<sup>3</sup> it made three major recommendations. One of these was for the institution of a Parliamentary Ombudsman; resulting legislation emerged in 1962. Another was for the adoption of an Administrative Procedure Act; such a law was approved in Parliament (the Storting) in 1967.<sup>4</sup> The third recommendation urged the introduction of the principle of openness in administration; a law on this topic was enacted in 1970.<sup>5</sup> The Wold Commission Report was unanimous except for the recommendation on publicity of official documents, which was approved by a margin of ten to three.

In 1964, the opposition parties made the question of publicity in administration one of the issues on which it attacked the Labor Government, looking ahead to the 1965 elections. Agrarian party leader Per Borten chided the Government for slowness in implementing the Wold Committee recommendation. The Government responded by referring the matter to another commission—called the Publicity Committee—for further study. This time, there were only three members, all jurists, one of whom, Audvar Os, had served as Secretary to the Wold Commission. The Chairman was Supreme Court Justice Reidar Skau.

The non-socialist parties won a majority in Parliament in the 1965 elections, and Mr. Borten became Prime Minister. This put the shoe of caution on the other foot. The Publicity Committee made its report in April, 1967—three years to the day from its appointment — and recommended unanimously against the introduction of a general principle of publicity.<sup>6</sup> At the same time, it offered a draft law on the subject. This draft provided the basis for a proposed statute introduced in Parliament by the Borten Government in June, 1969.<sup>7</sup>

Thus, one finds the anomalous situation that a favorable recommendation by the Wold Commission was not introduced into Parliament until it had been followed by a negative recommendation from the Publicity Committee. In debate on the proposal,

one Member of Parliament, Tor Oftedal, bemoaned the decline of satirical literature in Norway which might have teased the "twelve-year treadmill" to which the Wold Commission recommendation had been submitted.

Now it was Labor's turn to stress speed, by proposing that a time limitation be imposed upon the Government in bringing the proposed law into force so that it would have to be implemented by July 1, 1971.<sup>8</sup> In the end, the amendment was rejected, and the Law on Publicity in Administration was adopted on June 16, 1970, without a time limitation for implementation (although the Government had promised that it would try to meet the deadline). The King and Prime Minister signed the law on June 19, 1970.

Under Prime Minister Trygve Bratteli, the Labor Party formed a new Government on March 16, 1971, thereby gaining the prerogative of setting the effective date of the Law. By Royal Resolution of June 11, 1971, the Law came into force on July 1, 1971. Even before inauguration of the new system, a considerable literature had emerged.<sup>9</sup>

The doubts which contributed to delay in adoption also had an impact on the content of the Law on Publicity in Administration. The main critics were bureaucrats. In the Wold Commission, the dissenters felt that the reform was not really needed and that it might impair administrative efficiency. The Publicity Committee added its conviction that there was "a latent danger of misuse by the press" in letting newsworthiness override concern for those involved in a given case. Reflecting these concerns, the draft statute prepared by the Publicity Committee was very cautious, as indicated below. This draft provided the basis for the proposal which was introduced into Parliament.

Parliament removed or narrowed some of the limitations on access. The Publicity Committee draft had included a requirement that the applicant be a Norwegian citizen and that he show a legitimate interest in the case. The bill as introduced eliminated the requirement of citizenship, but retained the demand for legitimacy. This was deleted in Parliament. Nonetheless, the Justice Department argues that documents can be denied to the mentally ill, inebriates, small children, rowdies and slanderers.

Compared to the Swedish system, the most radical deviation in the Norwegian Law on Publicity in Administration is the requirement (Sec. 2, para. 2) that the applicant identify the particular case or cases whose documents he wishes to examine. Moreover, the draft statute prepared by the Publicity Committee and the bill as introduced would have

excepted "journals, registers and other similar catalogues" from publicity. Parliament deleted this exception upon recommendation of its Judiciary Committee, which offered the following explanation:<sup>10</sup>

As journals are so to speak the key to the administration's archives and to the cases which continuously come in or go out, they will be the essential tool for those who wish to locate cases with which the administration is working. In principle, it seems hardly satisfactory to introduce the principle of publicity without at the same time giving those who have rights under it reasonable possibilities for being able to use the right . . .

While establishing journals, etc., as public documents,<sup>11</sup> the Judiciary Committee notes that the new Law does not create a duty to maintain such registers, although it would violate the spirit of the Law to neglect to keep them simply because they are public. The Department of Justice repeats this admonition in its explanatory booklet, and adds the opinion that it would satisfy the administration's duty to assist the applicant in identifying the cases he wishes to examine if he were allowed to see the pertinent journal.<sup>12</sup>

In addition to the requirement of identification, the Law on Publicity in Administration contains the following restrictive features:

1) Sec. 4, para. 1, and Sec. 6, para. 2, permit administrative agencies to refuse access to documents if they would give a damaging and "obviously misleading picture of the case;"

2) Sec. 8 provides that the convenience of the bureaucracy takes precedence over the time and manner of delivery of a document to which the applicant has access;

3) Sec. 13 establishes that the Law shall have prospective application;

4) Sec. 11, para. 2, permits the Government—as in Sweden—to replace the presumption of openness with a presumption of secrecy in certain areas of administration; and,

5) Sec. 4, para. 2, provides the Government with a general escape clause.

Even with these limiting clauses, the Norwegian Law on Publicity in Administration provides at least some basis upon which competing claims for secrecy and access to public documents can be articulated.

After twenty-five years of fitful inquiry, the Danes adopted a Law on Publicity in Administration in 1970. During this quarter century of intermittent investigation, the question of public access to government files divided two Commissions and became a minor issue in the 1968 elections to Parliament (the Folketing). The upshot was a very weak law

already scheduled for revision during the 1974–75 Session of Parliament.

In its 1950 Report, the Commission on Public Administration split eight to seven on the need for introduction of the publicity principle,<sup>13</sup> although all were agreed that a prerequisite for its introduction would be a "thorough consideration by a broadly composed commission." In the absence of such a study, the Constitutional Revision Commission was silent on the subject, and no provision for public access was included in the Constitution which came into force on June 5, 1953.

In 1956, the Ministry of State (i.e., the Prime Minister's Office) established a Commission "with the task of considering and presenting a report on the question of whether and in the affirmative case to what extent and in what manner publicity can be carried out in state and local administration . . ."<sup>14</sup> The Publicity Commission reported early in 1963.<sup>15</sup> This time, a majority of eleven out of twenty members—including the Social Democratic representatives and the nominees of the Ministries of State, Justice, Finance and Interior—recommended against the introduction of the publicity principle on the ground that:

there is not sufficient societal need for the accomplishment of such a radical reform, and the disadvantages which would follow and the difficulties connected with actual implementation of the arrangement are greater than the advantages which it might contain.

A minority of eight—including the two professors, a representative of the bar association, the journalists, and the delegates from the Conservative and Radical Liberal parties—argued that the "reasons for introduction of a general publicity system are so decisive that the . . . countervailing considerations must yield." A ninth minority member—from the Liberal Party—agreed that publicity should be instituted, but only after one had the benefit of experience from opening files to parties in administrative cases.

The Publicity Commission Report contained a draft law on Publicity in Administration. The draft included a Chapter on access to documents by parties to administrative cases, which served as the basis for adoption of a law on that subject.<sup>16</sup> It had been urged by the opposition parties in debate in Parliament that the experience of party access should lead to renewed consideration of a general publicity principle. The Social Democratic Government was hesitant, but did accept the opposition's suggestion that the Law on Party Access be amended to require that it be taken up for reconsideration during the year 1969–70.

The opposition parties did not wait until 1969, but introduced a joint proposal for a Law on Publicity

in Administration at the 1967 Session of Parliament. While the measure died in committee, the Radical Liberals, Liberals and Conservatives together won a substantial majority of seats in Parliament in the January, 1968, elections, and formed a Coalition Government under Prime Minister Hilmar Baunsgaard.

The Social Democrats had not so much opposed the substance of the 1967 three-party proposal as its timing; they urged waiting until 1969, as previously established in the Law on Party Access. By the time the new Government offered a bill on public access to documents, in 1969,<sup>17</sup> the temporal objection was no longer valid. Indeed, the Social Democratic spokesman objected to the Restriction in the proposed law (Sec. 1, para. 2) that the applicant be required to identify the particular case whose documents he wishes to examine.

Unanimity was secured by retaining the restrictive feature just mentioned and by adding a requirement (Sec. 13, para. 5) that the Law on Publicity in Administration come up for reconsideration during the 1974–75 parliamentary year.<sup>18</sup> On this basis, the Law was adopted on June 4, 1970 and signed by the King on June 10, 1970. By its own terms (Sec. 13, para. 1), the Law came into force on January 1, 1971.<sup>19</sup>

As in Norway, then, the applicant in Denmark must identify the case in order to see the documents. In Norway, however, the applicant may use various indexes in order to locate the case or cases which interest him. Sec. 3 (2) of the Danish Law limits the use of "journals, registers and other catalogues" to "those . . . concerning the documents of the case in question" (emphasis added). Only after he has identified the case may the applicant examine the pertinent index to see precisely which documents are available.<sup>20</sup>

In Norway, an industrious applicant has at least a fighting chance. In Denmark, the public right of access is illusory. It will often depend upon previous publicization by a party to a case. Where both agency and client are predisposed to secrecy, there is no provision in the Law for discovery. The new law provides an opportunity for scrutiny of documents in notorious cases, but provides no opportunity for uncovering potentially notorious cases.

Other restrictive features of the Danish Law on Publicity in Administration are as follows:

- 1) Sec. 2, para. 2 (4), permits secrecy on the vague basis that it is "required by the special character of the circumstances;"
- 2) Sec. 2, para. 4, allows the Government—as in Sweden and Norway—to substitute a presumption

of secrecy for the presumption of openness in certain areas of administration;

3) Sec. 8, para. 2, gives priority to the convenience of the bureaucracy in determining the time and manner of delivery of documents to which the applicant has access.<sup>21</sup>

No attempt is made here to appraise the implementation of the new Danish and Norwegian laws. It seems doubtful to this writer that the extremely restrictive Danish approach—composed, as one Member of Parliament put it, of equal parts of fear and courage<sup>22</sup>—will provide much experience on the workings of the publicity principle.<sup>23</sup>

To be effective, access laws must be unambiguous, they must be inculcated, and the government employee should have no doubt about the sincerity of his superiors in their insistence that the law be carried out. Successful implementation of these criteria will be manifested by the extent to which the right of access is used.

Perhaps an underlying reason why the Danish and Norwegian laws, in varying degrees, have failed to establish these conditions of effectiveness is a lack of conviction that such laws are really necessary. This lack of enthusiasm, in turn, stems in part from an underlying confusion as to the function of open record laws.<sup>24</sup>

Under the general rubric of supervision of administration, open record laws serve two main purposes: (1) permitting and encouraging public participation in policy-formation at a time when crucial decisions are still being made; and, (2) assisting in the maintenance of administrative due process. To take the latter first, there are more obvious and direct instruments of protecting individual rights before administrative agencies: e.g., notice, hearing, confrontation, right to counsel, requirement that reasons be given for decision, right of appeal. In a particular case, open records may add an opportunity for the party to see what has happened to others in similar situations. Even this advantage is more directly and effectively served by requiring agencies to publish the rules which are their basis of decision.

The impact of access laws on due process, then, is less at the level of adjudication of particular cases than as a general prophylactic against abuse. Allowing anyone to turn up the carpet may prevent dirt from being swept under it in the first place. A government employee may be more inclined to afford due process even to unpopular or impotent individuals. In the other direction, openness may discourage sweetheart decisions by agencies vis-à-vis preferred clientele.

The more important and direct purpose of freedom

of information laws is to foster democratic and egalitarian principles by permitting and encouraging the public-at-large to participate in the formulation and implementation of policy.

A limitation of access laws is that they are intrinsically passive: they permit people to find out what is going on, but do not foist information. In Sweden, the process of *remiss* ("circulation") requires that proposals for legislation be submitted to other pertinent government agencies before such proposals are finally considered by the Cabinet. This circulation, in turn, triggers the application of the Swedish open records law (if it has not already come into play in some other way). *Remiss* adds an active element to the passive publicity principle.

Generally speaking, John Doe will not avail himself of his right to inspect government records. The average citizen will not assume the initial burden of moving forward. Instead, the burden is carried—if at all—by organized groups and by the communications media. Probing by lobbies is no assurance of public participation; indeed, the opposite is often the case: exclusive special interest participation is precisely what open records laws are meant to preclude. These laws make everyone an "insider;" they make everyone an ombudsman. On the other hand, new consumer-oriented lobby groups are themselves dedicated to futherling the "public interest," and are generally willing to share and even to publicize the information which they may acquire about governmental activities.

The main beneficiary of open record laws is the press. These laws encourage feisty reporters to demand information as a right, and thus they need not compromise their independence by trading off a soft pedal for the maintenance of a future source. If open record laws are to assist investigative reporting, they must work promptly and conveniently. A reporter who does not get the file he wants when he wants it will return to his other avenues of access rather than to ask his publisher to commence a costly and long-drawn-out lawsuit which will not be timely even if it succeeds. Access delayed is access denied. Half-hearted laws are no laws.

Compared to the publicity principle, the institution of ombudsman serves the same democratic, egalitarian and processual purposes, but in reverse order of importance. From a primary concern in ensuring justice in individual administrative cases, the ombudsman fosters equality of treatment and sometimes stimulates debate on public policy, usually on procedural rather than substantive questions.

This difference of priorities makes the ombudsman office one for the correction of marginal defects in

a basically sound administrative system. The publicity system, on the other hand, goes to the very heart of the principle of self-government. Together, openness and ombudsman are spyglass and microscope of that vigilance which is ever the price of liberty.

Stanley V. Anderson

### Footnotes

- <sup>1</sup> Freedom of the Press Act, Ch. 2, Art. 1 (1), [hereinafter cited as Swed. T.F.].
- <sup>2</sup> Swed. T.F., Ch. 2, Art. 1 (2). The exceptions are specified in the Law on Curtailment of the Right to Demand Official Documents (1937). This law is commonly designated the Secrecy Law (*Sekretesslagen*).
- <sup>3</sup> Nor. Dep't of Justice, Innstilling fra Komiteen til å Utrede spørsmålet om Mer Betyggende Former for den Offentlige Forvaltning (1958) [hereinafter referred to as the *Wold Commission Report*].
- <sup>4</sup> See Farmer, "The Norwegian Administration Acts of 1967 and 1969," 39 *Nordisk Tidsskrift for International Ret* 93 (1969).
- <sup>5</sup> Law on Publicity in Administration (June 19, 1970).
- <sup>6</sup> Nor. Dep't Justice, Innstilling om Offentlighetsprinsippet i Forvaltningen (1967) [hereinafter referred to as *Publicity Committee Report*].
- <sup>7</sup> Nor. Dep't of Justice, Om Lov Om Offentlighet i Forvaltningen (ot. prp. nr. 70, 1968-69). Parliament did not act on the proposal during the short time remaining in the session. It was incorporated by reference and reintroduced with minor amendments in October, 1969, as Ot. prp. nr. 13 (1969-70).
- <sup>8</sup> The amendment was advanced in the Committee on Judiciary; see Innstilling fra Justiskomiteen om Lov om Offentlighet i Forvaltningen (Innst. O. XIV., 1969-70) [hereinafter cited as *Judiciary Committee Report*].
- <sup>9</sup> Bruland, "Offentlighetsprinsippet i Forvaltningen," in A. Frihagen & A. Bruland, *Forvaltningsloven og Kommunal Saksbehandling* 139 (1971); Frihagen, "Offentlighetsloven," 5 *Jussens Venner* 265 (1970), and *Offentlighetsloven med Kommentarer* (1970); Os, "Offentlighet i Forvaltningen," (pts. 1-2), 9 *Lov og Rett* 224, 491 (1970); Skåre, "Offentlighet, Diskresjonsrett og Taushetsplikt," 51 *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 117 (1970); and, a booklet prepared by the Norwegian Department of Justice and distributed by the Information Section of the Department of Wages and Prices, *Offentlighetsloven: En Kort Orientering* (1971) [hereinafter cited as *Justice Department Orientation Booklet*].
- <sup>10</sup> *Judiciary Committee Report*, *supra* note 8, at 11.
- <sup>11</sup> This is established by inference from deletion. If these indexes had not first been expressly excepted and the exception deleted, they would probably not qualify as "a public document in a particular case" under Sec. 2, para. 2 of the Law Using its authority under Sec. 11, the Government has excepted from publicity journals involving family relationships, foreign affairs and national security.
- <sup>12</sup> *Justice Department Orientation Booklet*, *supra* note 9, at 10-11.
- <sup>13</sup> Forvaltningskommissionen af 1946. Betænkning (Seventh Report of the Administration Commission of 1946) 28 (1950). No Administrative Procedure Act has been enacted in Denmark, although there have been sporadic reforms based upon recommendations from a number of commissions. The 1953 Constitution mandated a statute of Parliament for the establishment of an ombudsman office; see the Law on the Parliamentary Ombudsman (June 11, 1954). Professor Stephan Hurwitz was appointed Ombudsman in 1955.
- <sup>14</sup> Statsministeriets Skrivelse (February 25, 1956). Composed of twenty members, the Commission included judges, professors, lawyers, journalists, civil servants and elected officials of whom four were representatives of political parties in Parliament.
- <sup>15</sup> Betænkning om Offentlighed i Forvaltningen (1963) [hereinafter referred to as *Report on Publicity in Administration*]. (The Report was actually completed in December, 1962.)
- <sup>16</sup> The Law on Party Access in Administration (May 13, 1964), since superseded prospectively by Ch. 2 of the Law on Publicity in Administration (June 10, 1970).
- <sup>17</sup> Forslag til Lov om Offentlighed i Forvaltningen, prepared in 1968 and given its first reading in Parliament on October 22, 1969.
- <sup>18</sup> See Betænkning over Forslag til Lov om Offentlighed i Forvaltningen (May 21, 1970).
- <sup>19</sup> The pre-existing literature in Denmark is not as extensive as that in Norway; see *supra* note 9. But it is authoritative. Two pieces have been written by the official in the Ministry of Justice (and Lecturer in Administrative Law at the University of Copenhagen) primarily responsible for researching and revising the draft publicity law. See N. Eilschou Holm, "Offentlighed i Forvaltningen," *Ugeskrift for Retsvæsen* 139 (1970) and *Offentlighedsloven* (1971). The latter is an annotation of the Law, and also contains Justitsministeriets Vejledning om Lov om Offentlighed i Forvaltningen (November 10, 1970) [hereinafter cited as *Justice Ministry Orientation Brochure*].
- <sup>20</sup> According to the *Justice Ministry Orientation Brochure*, *supra* note 19, at 173: "Sec. 13 . . . [I]t is demanded of him who wishes access to documents that he have knowledge of the case's existence before the request to the authority concerned."
- <sup>21</sup> Note that the Danish provision refers to the impact of the request on the particular case, while the corresponding provision in the Norwegian Law (Sec. 8) refers to the possible deleterious impact of the request on the general conduct of the agency's business. Eilshou Holm, *Offentlighedsloven*, *supra* note 19, at 118, opines that the latter would also suffice for postponement of delivery of documents in Denmark.
- <sup>22</sup> Kjær Rasmussen in debate on first reading of the proposal for the Law on Publicity in Administration; see Folketingets Forhandlinger 618 (October 22, 1969). See also Frøbert, "Reinforcing Civil Rights," *Danish Journal* 24, 27 (No. 71, 1971): "Danish press organizations would have liked a

- publicity principle of the same extent as the Swedish, but it was not possible to create a parliamentary basis for this.”
- <sup>23</sup> Audvar Os characterizes the first half-year of experience in Denmark as follows: “the pressure on administration has not approached being as great as anticipated . . . ;” see Os, “Offentlighetsloven: Noen Hovedpunkter” (The Publicity Law: Some Main Points), 10 *Lov og Rett* 193, 209 (1971).
- <sup>24</sup> For discussion of this point (and others) see the definitive article by Professor Nils Herlitz, “Förvaltningens Offentlighet i Nordisk Lagstiftning,” 84 *Tidsskrift for Rettsvitenskap* (1971), pp. 257-313, esp. pp. 275-81.

### 1974 års RF och RO

Den nya RF och den nya RO, som nu har slutligen antagits av riksdagen och som kommer att börja tillämpas den 1 januari 1975, är resultatet av ett nära tjugoårigt utredningsarbete. Detta avslutades med grundlagberedningens (GLB) i mars 1972 framlagda slutbetänkande ”Ny regeringsform. Ny riksdagsordning” (SOU 1972:15). Beredningens förslag till RF (FRF) och RO (FRO) har utförligt redovisats i denna tidskrift av huvudsekreteraren Erik Holmberg (1972 s 189-208). Här skall bara erinras om några huvuddrag i förslagen.

FRF byggde på folksuveränitetens och parlamentarisismens principer. Förslaget fastslog riksdagens ställning som folkets främsta företrädare och säkerställde på olika sätt riksdagens dominerande ställning i statslivet. Bl a skulle beskattnings- och lagstiftningsmakten samt makten över statens utgifter i princip ligga hos riksdagen ensam. Den styrande makten skulle utövas av regeringen, vilken liksom hittills skulle fungera som ett kollektiv. Regeringens beroende av riksdagen markerades dels genom utformningen av reglerna om regeringsbildningen, dels genom bestämmelserna om misstroendeförklaring.

1968-1969 års partiella grundlagsreform hade arbetats in i förslaget. Riksdagen skulle bestå av en kammare med 349 ledamöter, i sin helhet väljas genom direkta val vid ett enda tillfälle samtidigt med valen till de kommunala församlingarna samt ha treåriga mandatperioder. En viktig nyhet vad gällde riksdagen var att riksdagsvalen skulle slå igenom omedelbart. Valen skulle enligt FRO liksom hittills äga rum i september. Den nyvalda riksdagen skulle därefter enligt huvudregeln samlas på tolfte dagen efter valdagen. Riksdagens arbetsår skulle avslutas i maj. I FRF fanns intagna flera bestämmelser till skydd för medborgerliga fri- och rättigheter. I viss utsträckning bereddades fri- och rättigheterna ett absolut grundlagsskydd. Vad gällde opinionsfriheten i dess olika former, den personliga friheten samt skyddet för den enskildes personliga integritet

tilläts emellertid inskränkningar genom vanliga lagbeslut av riksdagen. GLB:s förslag hade i två hänseenden karaktär av öppen kompromiss, nämligen i fråga om statschefens ställning (den s k Torekov-kompromissen) och i fråga om regleringen av de medborgerliga fri- och rättigheterna.

GLB:s förslag blev föremål för en omfattande remissbehandling. Endast ett fåtal instanser diskuterade emellertid de grundläggande principerna bakom förslaget och frågan om dettas ändamålsenlighet i stort. Remisskritiken tog i stället huvudsakligen formen av detaljpåpekanden i skilda hänseenden. Bland de instanser som avgav helhetsomdömen om förslaget gick meningarna vitt i sär. Hovrätten över Skåne och Blekinge samt kammarrätten i Göteborg underströk båda behovet av en total författningsreform samt uttalade att GLB:s förslag måste anses vara väl ägnat att läggas till grund för en sådan. En motsatt ståndpunkt intogs främst av regeringsrättens ledamöter och av Svea hovrätt. Enligt dessa instanser bar förslaget tydliga spår av att ha tillkommit i hast. Motiven sades vara knapphändiga och i många fall föga upplysande. Förslaget kritiserades vidare för att endast i ringa mån anknyta till den konstitutionella traditionen i Sverige eller tillgodogöra sig andra staters erfarenheter.

Bland de särskilda frågor som tilldrog sig uppmärksamhet under remissbehandlingen märktes främst statschefens ställning, regleringen av de medborgerliga fri- och rättigheterna samt grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen. I fråga om statschefens ställning gick kritiken i allmänhet ut på att statschefen i alltför hög grad hade skilts från riksstyrelsen och att hans ställning som symbol för riket till följd därav skulle allvarligt försvagas. De synpunkter som framfördes i fråga om de medborgerliga fri- och rättigheterna gick i skilda riktningar. Vissa instanser efterlyste grundlagsregler också om de sociala rättigheterna. Andra instanser menade att det föreslagna skyddet för de politiska fri- och rättigheterna var otillräckligt och pekade bl a på de internationella konventionerna på området. Såvitt angick den kommunala självstyrelsen gick kritiken, vilken huvudsakligen kom från kommunalt håll, ut på att kommunerna hade fått en alltför undanskymd plats i förslaget.

Under hösten 1972 inleddes i justitiedepartementet arbetet på en proposition med förslag till ny RF och ny RO. Parallellt med propositionsarbetet förekom överläggningar mellan ledarna för de fyra stora riksdagspartierna. Dessa överläggningar ledde till samlande lösningar i vissa frågor som tidigare hade varit kontroversiella, bl a frågan om statschefens straffrättsliga immunitet och frågan om skattefullmakter. Å andra sidan visade det sig under partiledaröverläggningarna att den

i GLB träffade kompromissen om regleringen av de medborgerliga fri- och rättigheterna inte höll.

Regeringens förslag till ny RF och ny RO (prop 1973:90) anslöt sig nära till GLB:s motsvarande förslag. Beredningens förslag till ny RF hade visserligen underkastats en delvis ganska genomgripande teknisk överarbetning. De sakliga ändringarna var emellertid få. Av kanske störst intresse var att propositionens förslag till RF i motsats till GLB:s innehöll ett särskilt kapitel om de grundläggande fri- och rättigheterna och att i detta hade tagits in ett antal bestämmelser av målsättningskaraktär som saknade motsvarighet i GLB:s förslag.

Under riksdagsbehandlingen av propositionen kom intresset att koncentrera sig kring frågan om regleringen av de medborgerliga fri- och rättigheterna. Samtliga oppositionspartier ansåg att propositionens förslag innebar ett alltför svagt skydd för dessa. Centerpartiet och folkpartiet enades om ett gemensamt förslag medan moderata samlingspartiet och vänsterpartiet kommunisterna gick fram med egna lösningar. Inom KU utarbetades därefter en kompromiss som gick ut på att frågan skulle hänskjutas till en ny utredning. Tills vidare beslutades en provisorisk reglering, som i några hänseenden avvek från propositionens förslag. I övrigt gjordes mycket få ändringar i propositionsförslaget under riksdagsbehandlingen (KU 1973:26). Förutom frågan om de medborgerliga fri- och rättigheterna överlämnades emellertid också frågorna om personval, om valkretsindelningen, om kommunal rösträtt för invandrare och om riksdagens arbetsformer till fortsatt utredning.

Den nya RF innehåller 13 kapitel och den nya RO 9 kapitel. RO är inte grundlag utan har liksom FRO en ställning mellan grundlag och vanlig lag. I det följande redogörs kortfattat för de två lagarnas närmare innehåll.

### *Regeringsformen*

#### 1 kap. Statsskickets grunder

RF:s inledande kapitel kan betraktas som en sammanfattning av RF i övrigt. I 1 § fastslås de grundläggande principerna bakom det svenska statsskicket: folksuveräniteten, åsiktsbildningens frihet, det representativa systemet med allmän och lika rösträtt, parlamentarismen den kommunala självstyrelsen, rättsstatsidén. Stadgandet förtjänar att återges i sin helhet:

All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövas under lagarna.

Härefter följer en bestämmelse om vilka dokument som är rikets grundlag samt grundläggande stadganden om riksdagens och regeringens ställning och viktigaste uppgifter, om statschefen, om den kommunala självstyrelsen och om myndigheterna. Här fastslås bl a riksdagens principiella ensamrätt att stifta lag samt att besluta om skatt till staten och om statens utgifter. Kapitlet avslutas med en regel om myndighetsutövningens normmässighet.

Kapitlet ansluter sig nära till motsvarande avsnitt i GLB:s förslag. I fråga om den kommunala självstyrelsen har emellertid gjorts ett par viktiga avvikelser från detta. Dels grundlagsfäst i den nya RF de två kommunala nivåerna, den primärkommunala och den landstingskommunala, dels fastslås att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Sistnämnda stadgande skall emellertid ses tillsammans med en föreskrift i 8 kap som innebär att riksdagen genom lag kan på olika sätt begränsa omfattningen av den kommunala beskattningsrätten.

En annan förändring i förhållande till FRF är att GLB:s moderniserade version av 16 § i 1809 års RF har ersatts med ett stadgande, som klarare ger uttryck för principen om normmässighet vid all myndighetsutövning. I kapitlets sista paragraf föreskrivs nu, att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet skall iaktta saklighet och opartiskhet samt att de inte får utan rättsligt stöd särbehandla någon på grund av hans personliga förhållanden såsom tro, åskådning, ras, hudfärg, ursprung, kön, ålder, nationalitet, språk, samhällsställning eller förmögenhet.

#### 2 kap. Grundläggande fri- och rättigheter

Detta kapitel saknar direkt motsvarighet i GLB:s förslag. Det innebär emellertid väsentligen inte något sakligt nytt i förhållande till detta. Det har redan nämnts att FRF innehöll två slag av bestämmelser om medborgerliga fri- och rättigheter. Vissa rättigheter föreslogs bli absoluta, dvs de skulle inte kunna sättas åt sidan på annat sätt än genom grundlagsändring. Bestämmelserna om dessa rättigheter fanns intagna i kapitlet om rättskipning och förvaltning. Där föreskrevs ett förbud mot inrättande av särskild domstol för prövning av redan begången gärning eller eljest för visst mål, ett förbud mot retroaktiva straffdomar och ett förbud mot landsförvisning av svensk medborgare. I samma kapitel hade vidare förts in en föreskrift om rätt för den som av annan myndighet än domstol hade blivit dömd till straff eller omhändertagen mot sin vilja att få sin sak prövad av domstol eller, i vissa fall, av domstolsliknande organ.

Andra rättigheter, som är av särskild betydelse för den politiska verksamheten – opinionsfriheten i dess olika former, den personliga friheten, skyddet för den

personliga integriteten – beskrevs i FRF, samtidigt som det klargjordes att dessa rättigheter inte fick inskränkas på annat sätt än av riksdagen genom lag. Några gränser för riksdagens handlingsmöjligheter i detta hänseende angavs emellertid inte. Regleringen fick således huvudsakligen betydelse som ett moment i gränsdragningen mellan områdena för riksdagens och regeringens normgivningskompetens. Detta markerades genom att reglerna hade förts samman med övriga kompetensfördelningsbestämmelser i kapitlet om lagar och lagstiftning.

Ungefär samma rättsliga karaktär som bestämmelserna om de politiska fri- och rättigheterna hade en föreskrift att vid expropriation eller annat sådant förfogande ersättning skulle utgå enligt grunder som bestämdes i lag.

I propositionsförslaget hade beskrivningarna av de politiska fri- och rättigheterna flyttats fram till ett särskilt kapitel. Härigenom tillgodosågs ett under remissbehandling framfört önskemål, att dessa rättigheter skulle ges en mera framskjuten plats än i FRF. I sakligt hänseende hade däremot inte gjorts några ändringar i förhållande till GLB:s förslag. Som en nyhet hade emellertid i det särskilda rättighetskapitlet förts in ett antal stadganden av målsättningskaraktär. I det inledande stadgandet uttalades sålunda att samhället skulle verka för rättvisa och jämlikhet mellan medborgarna samt att varje medborgare borde ha rätt till utbildning, arbete och social trygghet. Vidare innehöll kapitlet en bestämmelse om arbetstagares medinflytande och anställningstrygghet samt en till målsättningsstadgande omarbetad version av bestämmelsen om skydd mot expropriation utan ersättning. Bestämmelserna om de absoluta rättigheterna återfanns i propositionsförslaget, liksom i den slutliga RF-texten, i 8 och 11 kap.

Som redan har nämnts godtog riksdagen inte propositionens förslag utan uttalade, att frågan borde utredas vidare. I avbidan på resultatet av detta utredningsarbete beslutade riksdagen en provisorisk reglering som innebär att målsättningsstadgandena har fått utgå, att regleringen av de politiska fri- och rättigheterna kvarstår oförändrad i förhållande till propositionens förslag i ett särskilt fri- och rättighetskapitel (2 kap), att en bestämmelse om den fackliga friheten har förts in i samma kapitel, att förbudet mot expropriation utan ersättning har i huvudsak återfått den utformning som det hade som GLB samt att till de absoluta rättigheterna har fogats ett förbud mot dödsstraff.

I 2 kap 1 § beskrivs opinionsfrihetens olika former och den personliga friheten)

Varje medborgare är geftemot det allmänna tillförsäkrad 1. yttrande- och tryckfrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela uppgifter och framföra åsikter,

2. rätt till information: rätt att inhämta och mottaga uppgifter och upplysningar,
3. mötesfrihet: frihet att anordna och att delta i möten,
4. demonstrationsrätt: rätt att ensam eller i grupp framföra åsikter på allmän plats,
5. föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra till förening,
6. religionsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra till trossamfund och att utöva sin religion,
7. rörelsefrihet: frihet att röra sig inom riket och att lämna riket.

I 2 § fastslås medborgarnas rätt att hålla in med sina åsikter. Enligt detta stadgande är varje medborgare skyddad mot att myndighet tvingar honom att tillhöra förening eller trossamfund eller att ge sina åsikter till känna.

Genom bestämmelserna i 3 § skyddas medborgarna mot myndighetsingripanden riktade mot deras personliga integritet. Varje medborgare är, sägs det, skyddad mot att myndighet utsätter honom för kroppsvisitation eller annat påtvingat kroppsligt ingrepp, för husrannsakan, för intrång i hans brev-, post- eller teleförbindelser eller för hemlig avlyssning.

I 4 § hänvisas till de regler som gäller i fråga om den närmare utformningen av de i 1–3 §§ beskrivna fri- och rättigheterna. I fråga om tryckfriheten och rätten att ta del av offentliga handlingar gäller bestämmelserna i TF. Föreskrifter som i övrigt närmare utformar fri- och rättigheterna får – med ett undantag som avser tystnadsplikt för offentliga funktionärer – beslutas endast av riksdagen genom lag.

Föreskriften till skydd för den fackliga friheten har närmast karaktär av principstadgande. Förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare har enligt 5 § rätt att vidta fackliga stridsåtgärder, om annat inte följer av lag eller avtal.

Den utredning som riksdagen hade hemställt om tillsattes i november 1973 och antog namnet 1973 års fri- och rättighetsutredning. Ordförande är landshövdingen Hjalmar Mehr. Utredningen har till uppdrag dels att sträva efter att uppnå ett utbyggt skydd i grundlag för de politiska fri- och rättigheterna, dels att överväga frågan om en vidgning av rättighetsområdet i övrigt. Utredningsarbetet bör enligt direktiven bedrivas så att förslag kan läggas fram senast under första halvåret 1975.

3 kap. Riksdagen. 4 kap. Riksdagsarbetet  
Som redan har nämnts har den nya RO fått ställning mellan grundlag och vanlig lag. Huvudbestämmelserna i RO kan sålunda, förutom genom beslut i grundlagsstiftningsform, ändras genom ett enda beslut med kvalificerad majoritet. Det blir härigenom möjligt att smidigare än hittills anpassa reglerna om riksdagens arbets-

former efter ändrade förhållanden. En förutsättning för RO:s dekonstitutionalisering har emellertid varit att de grundläggande reglerna om riksdagens sammansättning och arbetsformer finns intagna i RF och att RO således klarare än hittills får karaktär av arbetsordning för riksdagen. De konstitutionellt betydelsefulla bestämmelserna om riksdagen återfinns i 3 och 4 kap RF, vilka i sakligt hänseende endast obetydligt skiljer sig från motsvarande avsnitt i FRF.

I 3 kap finner man bestämmelser om riksdagens ledamotsantal och om ersättare för riksdagsledamot, om rösträtt, om intervallen mellan ordinarie val och om riksdagens valperiod, om rätten att förordna om extra val, om fördelningen av mandat mellan valkretsar och partier, om valbarhet och om valbesvär. Den nya RF fastslår liksom FRF, att riksdagen skall ha 349 ledamöter. Rösträttsåldern bestäms, likaså i överensstämmelse med GLB:s förslag, till 18 år. Valbarhetsåldern är som hittills kopplad till myndighetsåldern. I fråga om rätten att förordna om extra val bör påpekas, att regeringen saknar sådan rätt under de tre första månaderna efter en nyvald riksdags första sammanträde. Grundsatsen om det omedelbara valgenomslaget kommer till uttryck genom en bestämmelse, att nyvald riksdag normalt skall samlas på femtonde dagen efter valdagen. (Av RO framgår att val liksom hittills skall hållas i september.) Reglerna om fördelningen av mandat mellan partier överensstämmer med vad som gäller för närvarande. Prövningen av valbesvär har, liksom i FRF, flyttats över från regeringsrätten till en särskild valprövningsnämnd, vald av den avgående riksdagen.

4 kap innehåller bestämmelser om regeringens och riksdagsledamots rätt att väcka förslag i riksdagen, om varje ledamots och varje statsråds principiella rätt att yttra sig inför avgörandet av ett ärende samt om skyldigheten att bereda ärende i utskott. Kapitlet innehåller vidare regler om riksdagsledamots immunitet och om ersättares tjänstgöring. Av central betydelse är det stadgande i kapitlet som fastslår att riksdagens beslutsordning vilar på majoritetsprincipens grund.

#### 5 kap. Statschefen

Reglerna i detta kapitel grundar sig på den s k Torekovskompromissen. De grundläggande momenten i denna – vilka dock huvudsakligen kommer till uttryck på andra ställen i RF – är att statschefen (konungen) helt skiljs från regeringsmakten och att den styrande makten således även formellt tillkommer regeringen samt att statschefens hittillsvarande uppgifter vid regeringsbildningen överförs till riksdagens talman. De uppgifter för statschefen som härefter återstår är av rent representativ eller ceremoniell karaktär. Bland statschefens uppgifter nämns i RF funktionen att utöva ordförandeskap vid en särskild konselj i samband med

regeringsskifte samt vid utrikesnämndens sammanträden. I RO anges vidare att det normalt skall ankomma på statschefen att förklara det årliga riksmötet öppnat.

I 5 kap saknas bestämmelser om statschefens uppgifter. Det inleds med en bestämmelse, att statschefen av statsministern skall hållas underrättad om rikets angelägenheter samt att regeringen, när så erfordras, skall sammanträda i konselj under statschefens ordförandeskap. GLB:s förslag om s k kvartalskonsejer i informationssyfte har alltså modifierats i den nya RF. Huvuddelen av övriga bestämmelser i kapitlet behandlar frågan om ersättare för konungen i statschefensämbetet, riksföreståndare. Ett avsteg från GLB:s förslag är, att konungen tillerkänns full straffrättslig immunitet och att riksföreståndare erhåller immunitet för sina åtgärder i denna egenskap.

#### 6 kap. Regeringen

Detta kapitel innehåller regler om regeringsbildningen, om förordnande och entledigande av statsråd, om expeditionsmästare och om behörigheten att vara statsråd. Det kan i sammanhanget påpekas att statsmakterna inte ville acceptera GLB:s förslag att byta ut beteckningen "statsråd" mot "minister".

Reglerna om regeringsbildningen, vilka upptar nästan halva kapitlet, överensstämmer i sak helt med motsvarande bestämmelser i FRF. Det skall således ankomma på talmannen att leda de förhandlingar som föregår utseendet av en ny statsminister samt att avge förslag i statsministerfrågan till riksdagen. Riksdagen skall därefter ta ställning till förslaget vid en omröstning som nära ansluter sig till omröstningen i en misstroendeförklaringsfråga. Den föreslagna kandidaten anses m a o vara godkänd, om inte mer än hälften av riksdagens alla ledamöter röstar emot honom. Skulle riksdagen fyra gånger i rad förkasta de förslag som förs fram av talmannen, skall utan särskilt förordnande extra val till riksdagen äga rum inom tre månader, såvida inte ordinarie val skall hållas inom samma tid.

Bestämmelserna om entledigande av statsråd med anledning av misstroendeförklaring och om regeringens möjligheter att möta en misstroendeförklaring med beslut om extra val överensstämmer i stort sett med vad som gäller för närvarande, dock med den skillnaden att statschefens uppgifter övertas av talmannen. Det fastslås vidare, att talmannen alltid skall entlediga övriga statsråd, när statsministern lämnar sitt ämbete, oavsett orsaken till dennes avgång. GLB:s förslag, att endast den får vara statsråd som är svensk medborgare sedan minst tio år, har upptagits i den nya RF.

#### 7 kap. Regeringsarbetet

Även detta kapitel ansluter sig nära till GLB:s förslag. I fråga om den organisatoriska ramen för regeringens

verksamhet föreskrivs sålunda enbart att det för beredningen av regeringsärenden skall finnas ett regeringskansli i vilket ingår departement för skilda verksamhetsgrenar, att regeringen fördelar ärendena mellan departementen samt att statsministern utser chefer för departementen. Härtill kommer en särskild bestämmelse om remissväsendet. Den nya RF lägger alltså inte några hinder i vägen för inrättandet av ett "inre kabinett" inom en i förhållande till dagsläget utvidgad regering.

Liksom i FRF fastslås att regeringsärendena, med undantag för de s k kommandomålen, skall avgöras av regeringen som ett kollektiv vid särskilda regerings-sammanträden. I fråga om avgörandet av regeringsärendena skiljer sig emellertid den nya RF i ett hänseende från FRF. GLB föreslog nämligen att RF skulle innehålla särskilda regler för det fall att skilda meningar uppkom inom regeringen. Dels fick ett ärende i en sådan situation inte avgöras om inte mer än hälften av regeringens medlemmar var närvarande, dels skulle man tillämpa en regel om majoritetsbeslut med utslagsröst för statsministern. Justitieministern uttalade emellertid i propositionen (s 186) som sin mening att ett grundlagsfäst förfarande med en regelrätt omröstning som utslagsgivande för regeringens ställningstaganden var främmande för en parlamentarisk regering. Någon särskild beslutsregel togs därför inte in i propositionens förslag och någon ändring härvidlag gjordes inte under riksdagsbehandlingen. Detta innebär att det står varje regering fritt att själv bestämma om sättet att nå fram till beslut.

Också i ett annat hänseende föreligger en saklig skillnad mellan FRF och den nya RF. GLB ansåg att protokollet borde vara den primära bäraren av regeringens beslut samt föreslog en del ganska invecklade regler om underskrift av protokoll och expeditioner samt om skyldighet att i vissa fall vägra underskrift. I den nya RF, vilken utgår från expeditionen, inte protokollet, som den grundläggande urkunden, har dessa regler ersatts med en enkel bestämmelse av innebörd att expeditionerna av regeringens beslut normalt skall skrivas under av ett statsråd för att bli gällande.

Liksom FRF innehåller den nya RF en föreskrift om ersättare för statsministern. Bestämmelsen gör det möjligt för statsministern att utse en särskild ersättare för sig men kräver inte, att ersättare utses.

#### 8 kap. Lagar och andra föreskrifter

Detta kapitel hör till dem, som har underkastats den grundligaste tekniska överarbetningen i förhållande till FRF. Den mest iögonfallande förändringen består i att bestämmelserna om förbud mot landsförvisning av svensk medborgare, mot retroaktiva straff och mot expropriation utan ersättning, vilka bestämmelser hos

GLB återfanns i kapitlet om rättskipning och förvaltning, har flyttats över till detta kapitel. Samtidigt har den ändringen gjorts, att förbuden inte längre riktar sig till de rättstillämpande organen utan till de normgivande. I sak innebär detta emellertid inte någon förändring, eftersom de rättstillämpande organen i kraft av sin lagprövningsrätt, vilken förutsätts bestå oförändrad, har rätt och skyldighet att sätta åt sidan normer som har beslutats i uppenbar strid med de nu nämnda förbuden. Det har redan nämnts, att riksdagen till de övriga normgivningsförbuden fogade ett förbud mot föreskrifter om dödsstraff, som saknade motsvarighet i FRF och i propositionen.

En annan ändring av redaktionell art består i att reglerna om kompetensen att besluta föreskrifter om skatt och avgifter till staten har förts över från finansmaktskapitlet till kapitlet om lagar och andra föreskrifter. I fråga om skatt till staten märks främst två bestämmelser: dels den grundläggande regeln att föreskrifter om sådan skatt skall beslutas genom lag, dels ett stadgande om skattefullmakter.

Bestämmelsen om skattefullmakter avviker avsevärt från vad GLB hade föreslagit. Enligt FRF skulle riksdagen i fråga om indirekta skatter kunna bemyndiga regeringen att enligt givna riktlinjer bestämma eller ändra skattesatsen eller besluta att skattelag skulle börja eller upphöra att gälla. Regeringen skulle kunna använda en sådan fullmakt när som helst under året, dvs också när riksdagen fanns samlad. Förordningar som regeringen beslutade med stöd av en skattefullmakt skulle inom viss tid, högst två månader, underställas riksdagen för prövning. GLB:s förslag i denna del var inte enhälligt. Såväl folkpartiets som moderata samlingspartiets representant reserverade sig. Under partiledaröverläggningarna enades s, fp och c om en lösning, som är betydligt mindre långtgående än den av GLB föreslagna. Den avser visserligen samma skatte-kategorier och sak samma åtgärder som de i FRF angivna. Fullmakten skall emellertid lämnas till riksdagens finans- och skatteutskott, inte till regeringen, och kan utnyttjas endast under tid då riksmöte inte pågår. För att en skattefullmakt skall kunna utnyttjas krävs initiativ av regeringen. Utskotten fattar sina beslut i form av lag. Sådan lag skall av regeringen underställas riksdagen inom en månad från början av nästa riksmöte.

Övriga bestämmelser i kapitlet överensstämmer i det väsentliga med GLB:s förslag. Huvuddelen av stad-gandena har till uppgift att fördela normgivningskompetens mellan riksdagen och regeringen. Kompetens-fördelningsregleringen följer samma linjer som hos GLB. Det område som nu regleras genom samfällad lagstiftning samt huvuddelen av den s k ekonomiska lagstiftningsmakten läggs således primärt hos riksdagen, medan regeringen i stort sett får behålla den ad-

ministrativa normgivningen. Riksdagens område är emellertid något mindre än enligt FRF. GLB:s förslag innebar att samtliga föreskrifter, som gällde förhållandet mellan enskilda och det allmänna, primärt lades under riksdagen. Enligt RF gäller detta bara de föreskrifter inom denna kategori som rör åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Denna förändring får bl a den praktiska konsekvensen, att statsbidragsförfattningar också i fortsättningen kan beslutas av regeringen. Till riksdagens normgivningsområde hör vidare, liksom hos GLB, den civilrättsliga och medborgarskapsrättsliga normgivningen samt de viktigaste delarna av den normgivning som avser kommunerna.

Den normgivning som inte enligt uttryckliga bestämmelser tillkommer riksdagen har lagts hos regeringen ("restkompetensen"). Regeringen får vidare en direkt i RF fastslagen rätt att besluta verkställighetsföreskrifter till lag. Behovet av att till regeringen "lämna tillbaka" normgivningskompetens inom området för den ekonomiska lagstiftningen tillgodoses liksom i GLB:s förslag genom bestämmelser som i fråga om vissa ämnen öppnar möjligheter till delegation av riksdagens kompetens. Dessa möjligheter har utvidgats något i förhållande till FRF. Det bör observeras att RF i motsats till FRF inte ställer upp några hinder för riksdagen att gå in på det område inom vilket regeringen kan besluta föreskrifter. Regeringen kan däremot självfallet inte gå in på riksdagens i RF beskrivna normgivningsområde annat än med stöd av delegationsbeslut.

Det har redan nämnts att riksdagen fattar sina normbeslut i form av lag. Av regeringen beslutade föreskrifter kallas liksom i FRF för förordning. Den omständigheten att lagstiftningsmakten ligger hos riksdagen ensam utesluter självfallet inte, att regeringen liksom hittills svarar för huvuddelen av de lagförslag som skall prövas av riksdagen.

I likhet med FRF slår den nya RF fast den formella lagkraftens princip; dvs lag kan inte ändras eller upphävas annat än genom lag.

Någon återgång till ordningen med obligatorisk lagrådsgranskning av vissa lagförslag görs inte. Däremot föreligger den betydelsefulla avvikelser från GLB:s förslag, att riksdagsutskotts behörighet att inhämta yttrande från lagrådet kan utövas redan av en minoritet inom utskottet, dock med möjlighet för majoriteten att förhindra att yttrande inhämtas om därmed förenat dröjsmål med ärendes behandling skulle leda till avsevärt men.

#### 9 kap. Finansmakten

Liksom i FRF är den nya RF:s regler om rätten att besluta om statsutgifterna och i övrigt förfoga över

statens tillgångar tämligen knapphändiga och ger statsmakterna stor handlingsfrihet vid budgetsystemets konstruktion. De ger riksdagen full frihet att bestämma om anslagsindelningen, om anslagsposternas storlek och om villkoren för anslagen. Riksdagen har alltså möjlighet att gå mycket långt i detaljreglering men också att ge mycket vidsträckt bemyndiganden. Grundlagsreglerna om statsbudgeten tillåter att man inför ett system med sk programbudgetering.

Regleringen i kapitlet utgår från en ordning med en årlig statsbudget grundad på en av regeringen avgiven budgetproposition. RF tillåter emellertid uttryckligen, att anslag utgår för annan tid än budgetperioden samt att riksdagen beslutar riktlinjer för viss statsverksamhet för längre tid än anslag till verksamheten avser.

Riksdagens makt över den statliga förmögenheten fastslås genom två bestämmelser. I fråga om statens likvida tillgångar föreskrivs att dessa inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Beträffande den statliga egendomen i övrigt sägs att riksdagen i den omfattning som behövs fastställer grunder för förvaltningen av och förfogandet över denna. Det bör påpekas att den nya RF, i motsats till vad som hittills har gällt och vad GLB hade föreslagit, inte gör någon skillnad mellan fast och lös statsegendom.

Riksdagen kan inte själv direkt förfoga över statens egendom. Befogenheten att göra detta tillkommer enligt RF i första hand regeringen.

I den nya RF bibehålls riksbanken som ett riksdagens verk. Riksgäldskontoret nämns inte i grundlagstexten. Däremot föreskrivs att det under riksdagen skall finnas en myndighet med befogenhet att i enlighet med riksdagens bemyndigande ta upp och förvalta lån.

#### 10 kap. Förhållandet till andra stater

Detta kapitel inleds med ett antal bestämmelser om ingående och uppsägning av internationell överenskommelse. Behörighet att ingå eller säga upp sådan överenskommelse tillkommer i första hand regeringen. Regeringen får emellertid inte ingå för riket bindande internationell överenskommelse utan riksdagens tillstånd i de fall då överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller då den i övrigt gäller ämne som riksdagen skall besluta i. Också i andra fall än de nu nämnda krävs riksdagens samtycke eller samråd med utrikesnämnden, om överenskommelsen är av större vikt.

I kapitlet finner man i övrigt bestämmelser om överlåtelse av konstitutionell befogenhet till mellanfolklig organisation eller domstol – den 1964/65 beslutade "EEC-paragrafen" i väsentligen oförändrat skick – om överlåtelse av förvaltnings- eller rättskipningsuppgift till utländskt eller internationellt organ – krav på ett beslut omfattat av minst tre fjärdedelar av de röstande

eller på beslut i grundlagsändringsform – om utrikesnämnden, om utrikesministerns samordnande funktion på det utrikespolitiska området samt om behörigheten att sätta in krigsmakten i strid och att utfärda förklaring att Sverige är i krig. De senast nämnda bestämmelserna ger regeringen rätt att vidta de åtgärder som erfordras med anledning av väpnat angrepp på riket eller för att hävda Sveriges neutralitet. I övrigt krävs riksdagens medgivande för att förfoga över försvarsmakten eller avge krigsförklaring.

### 11 kap. Rättskipning och förvaltning

Detta kapitel är resultatet av en ganska kraftig redaktionell omarbetning av GLB:s förslag i motsvarande del. Som redan nämnts har huvuddelen av de stadganden av fri- och rättighetskaraktär som återfanns i FRF:s motsvarande kapitel flyttats över till 8 kap. Kvar står i detta hänseende endast förbudet mot inrättande av ståndrätter och liknande "retroaktiva" domstolar samt regeln om rätt till domstolsprövning av frihetsberövanden. GLB:s regel om rätt till domstolsprövning även av andra straffrättsliga åtgärder saknar motsvarighet i den nya RF. Orsaken härtill står att finna främst i det förhållande att sådan rätt i dag föreligger endast i mycket begränsad omfattning i fråga om exempelvis godkända strafförelägganden. I sakligt hänseende innebär kapitlet i övrigt inte några mera betydande avsteg från GLB:s förslag.

Såvitt gäller domstolarna har uppräkningsen av dessa begränsats till att omfatta endast högsta domstolen och regeringsrätten. Bestämmelserna om att annan domstol kan inrättas endast med stöd av lag och om att det vid domstol skall finnas ordinarie domare finns däremot kvar, sistnämnda regel dock med en undantagsbestämmelse för sådana domstolar som arbetsdomstolen och marknadsdomstolen. De av GLB föreslagna reglerna om domstolarnas uppgifter och om deras självständighet i förhållande till övriga myndigheter och till riksdagen har likaså bibehållits i huvudsak oförändrade. Ingen annan myndighet och inte heller riksdagen får, sägs det, bestämma hur en domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall. Liksom FRF innehåller den nya RF vidare regler till skydd för ordinarie domares ställning. En sådan domare får skiljas från tjänsten endast om han genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten eller om han har uppnått gällande pensionsålder eller annars enligt lag är skyldig att avgå med pension. Ordinarie domare har vidare en ovillkorlig rätt att dra avskedsfrågan under domstols prövning.

Av förvaltningsmyndigheterna nämns JK, RÅ, de centrala ämbetsverken samt länsstyrelserna. I övrigt

anges att de statliga förvaltningsmyndigheterna i allmänhet lyder under regeringen, att en del förvaltningsmyndigheter sorterar under riksdagen samt att förvaltningsuppgifter kan anförtros åt kommuner och åt privaträttsligt organiserade subjekt. Den grundsats om förvaltningsmyndigheternas självständighet som utmärker den svenska offentliga förvaltningen kommer till uttryck genom en föreskrift, att ingen myndighet och inte heller riksdagen eller kommuns beslutande organ får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett visst fall skall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

I ett centralt stadgande i kapitlet dras en gräns för riksdagens kompetens. Det föreskrivs nämligen att rättskipnings- eller förvaltningsuppgift inte får fullgöras av riksdagen i vidare mån än som följer av grundlag eller RO. Detta innebär först och främst att riksdagen inte kan fatta beslut i sådana rättskipnings- eller förvaltningsangelägenheter som enligt särskilda föreskrifter ankommer på regeringen, domstol eller annan myndighet. Riksdagen kan således inte upphäva, ändra eller fastställa ett beslut som någon av dessa myndigheter har fattat eller besluta i en sådan myndighets ställe. Stadgandet innebär vidare att riksdagen inte heller, exempelvis genom en lagstiftningsakt, kan tillägga sig själv uppgifter av förvaltnings- eller rättskipningskaraktär. Utformningen av den nya RF:s lagbegrepp medför att riksdagen inte heller kan använda lagformen för att direkt avgöra ett konkret fall. En lag måste nämligen enligt ett uttalande i propositionen (s 203 f) alltid ges en sådan form, att den blir generellt tillämpbar, även om den skulle vara aktualiserad av ett visst konkret fall. Den syn på denna fråga som här kommer till uttryck avviker från GLB:s. GLB ansåg nämligen att det borde vara möjligt för riksdagen att genom lag fatta ett beslut som uttryckligen angavs avse ett konkret fall.

Den nya RF fastslår i likhet med FRF, att utlåning i princip är likaberättigad med svensk medborgare vad gäller tillträde till offentliga tjänster och uppdrag. Med avvikelse från vad GLB hade föreslagit anges att vid tjänstetillsättning kan beaktas också andra sakliga grunder än förtjänst och skicklighet. Som exempel härpå nämns i propositionen (s 406) arbetsmarknads- och lokaliseringspolitiska hänsyn.

I övrigt finner man i kapitlet bestämmelser om resning och återställande av försutten tid samt om nåd och abolition. En nyhet i förhållande till FRF är en bestämmelse om regeringens dispensmakt.

### 12 kap. Kontrollmakten

I detta kapitel har samlats bestämmelserna om KU:s granskning av regeringens verksamhet, om juridiskt

ansvar för statsråden och för högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter, om misstroendeförklaring, om spörsmålsinstitutet, om JO och om riksdagens revisorer. Några väsentliga avvikelser från vad som har gällt hittills på dessa områden föreligger egentligen endast vad gäller det juridiska ansvaret för statsråd och för justitie- och regeringsråd. Gemensamt för dessa regler är att de avser endast brott i tjänsteutövningen. För statsråd gäller att ansvar för sådant brott kan utkrävas bara under förutsättning att statsrådet genom brottet grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt. Åtal kan, såvitt gäller statsråd, beslutas endast av KU och, såvitt gäller justitie- eller regeringsråd, endast av JO eller JK. I nu beskrivna hänseenden överensstämmer de särskilda ansvarighetsreglerna i huvudsak med motsvarande bestämmelser i FRF. I motsats till FRF saknar den nya RF emellertid ett särskilt riksrättsinstitut. Åtal skall i stället i de nu avsedda fallen väckas i högsta domstolen.

### 13 kap. Krig och krigsfara

Bestämmelserna i detta kapitel bygger på uppfattningen, att man redan i fredstid bör i görligaste mån förutse de situationer som kan uppkomma i tider av krig eller krigsfara och utforma grundlagen så att den kan följas också i krissituationer. I kapitlet finner man bestämmelser om riksdagens krigsdelegation, om regeringens övertagande av riksdagens (krigsdelegationens) befogenheter, om åtgärder när regeringen inte kan fungera, om beslut av offentliga organ på ockuperat område samt om statschefens ställning under krig. Genom en särskild bestämmelse ges vidare stöd för den s k fullmaktslagstiftning som avser tider av krig eller krigsfara.

### Övergångsbestämmelserna

Införandet av den nya RF ger i flera hänseenden upphov till problem angående samordningen mellan gamla och nya regler. Övergångsbestämmelserna är därför ganska omfattande. Av störst allmänpolitiskt intresse torde i nuvarande parlamentariska läge vara de regler som innebär, att vid ett nyval till riksdagen före den 1 januari 1975 den nya RF:s regler om bl a riksdagens ledamotsantal omedelbart skall börja tillämpas.

### Riksdagsordningen

Den nya RO skiljer sig endast på enstaka punkter från FRO. Den består på samma sätt dels av huvudbestämmelser, vilka kan ändras bara i grundlagsstiftningsform eller genom ett beslut med kvalificerad majoritet (tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter), dels av tilläggsbestämmelser, vilka kan ändras på samma sätt som vanlig lag.

Införandet av den nya RO innebär inte några omvälvande förändringar i vårt riksdagsskick. Den kanske mest påtagliga nyheten, vilken hänger samman med reglerna om det omedelbara valgenomslaget, är att riksdagens arbetsår kommer att sträcka sig från höst till vår. År då ordinarie val äger rum inleds riksmötet omkring månadsskiftet september-oktober (femton dagar efter valdagen). Andra år börjar det ordinarie riksmötet den dag i september eller oktober som riksdagen bestämmer. Det pågår därefter till maj månads utgång eller undantagsvis ett stycke in i juni. Det årliga riksmötet inleds med en öppningshögtid, vid vilken statschefen förklarar riksmötet öppnat och statsministern avger en regeringsförklaring motsvarande det nuvarande trontalet. Budgetåret har behållits oförändrat, vilket innebär att budgetpropositionen alltjämt skall läggas fram i januari. Samtidigt härmed inleds en femton dagar lång allmän motionstid.

I den nya RO tas inte några mera radikala grepp för att förbättra riksdagens arbetssituation. Vissa åtgärder i detta syfte har emellertid vidtagits. I ett försök att minska arbetsanhopningen under senare delen av våren har man beslutat om kortare frister än de hittills varande för framläggande av propositioner, som skall behandlas under våren. Anslagspropositioner skall i regel lämnas senast den 10 mars och andra propositioner senast den 31 mars. Den av GLB föreslagna bestämmelsen att regeringen skulle få överskrida dessa frister endast med uttryckligt medgivande av riksdagen har emellertid inte tagits upp i RO. Ett annat inslag som avser att få riksdagsarbetet att flyta bättre är ett antal bestämmelser om debattbegränsningar. Det grundläggande stadgandet i 2:14 medger ganska långt gående restriktioner. Den yttersta gränsen dras av föreskriften att var och en som vill yttra sig i en fråga alltid skall ha rätt att tala i sex minuter. De tilläggsbestämmelser, som kompletterar den nu nämnda huvudbestämmelsen, innebär emellertid att möjligheterna att föreskriva debattbegränsningar utnyttjas endast i tämligen begränsad omfattning.

Följdmotionstiden har liksom i FRO förlängts till femton dagar. Den nuvarande rätten att väcka motion med anledning av "under riksdagen inträffad händelse", vilken saknade motsvarighet i FRO, har återkommit i en bestämmelse som säger att motion med anledning av händelse av större vikt får medan riksmöte pågår väckas gemensamt av minst tio ledamöter, om händelsen inte har kunnat förutses eller beaktas under den allmänna motionstiden eller kunnat föranleda motionsrätt enligt någon annan bestämmelse i RO.

I likhet med FRO saknar RO regler som möjliggör offentliga utskottsutfrågningar. Den av GLB föreslagna rätten för en utskottsminoritet att inhämta yttrande från statlig myndighet har bibehållits och, som redan

har nämnts under 8 kap RF, utvidgats till att avse även lagrådet.

Spörsmålsinstitutet har samma omfattning som i FRO. Interpellation bör, sägs det, väckas endast i angelägenhet av större allmänt intresse. Några särregler om begränsning av interpellationsdebatterna förekommer inte. Fråga till statsråd får vara försedd med kort inledande förklaring. Endast den ledamot, som har framställt frågan, och det statsråd, till vilket den riktas, får delta i frågedebatt. För sådan debatt gäller vidare långtgående begränsningar i fråga om längden av varje anförande.

*Claes Eklundh*

### Folkets egenkärighet min styrke

#### *Folketingsvalet i Danmark 1973*

Stjärnskotten Glistrup (Fremskridtspartiet) och Erhard Jacobsen Centrums-Demokraterne måste åstadkomma undran och förvirring bland betraktare, som vant sig vid att det politiska firmamentet under ett halvt århundrade dominerats av fixstjärnor med i stort sett konstant styrka och stabila inbördes relationer. Plötsligheten och omfattningen av de nya partiernas framgångar är givetvis något nytt, ett tecken på en djupgående förändring i de traditionella relationerna mellan väljare och partier i Danmark. Men innebörden

i dessa fenomen behöver dock inte tolkas som fundamentalt avvikande från "normalt" skandinaviskt väljarbeteende – såvida man inte i och för sig vill uppfatta det som något abnormt att väljarna för första gången på generationer sviker de partier som dominerat den politiska verksamheten sedan parlamentarismens införande.

Trots tendenser till ökad rörlighet i väljarkåren under 1960-talet var antalet partigrupper efter 1971 års val det lägsta sedan 1920. Nu är förhållandet det omvända. Tio partier med folktingsrepresentation är det högsta någonsin. I skuggan av Fremskridtspartiet och Centrums-Demokraterne hade nämligen ett par av de nygamla småpartierna relativt betydande framgångar. Kommunisterna (DKP) och Retsforbundet, båda med anor från 20-talet, kunde återvända till folketinget för första gången sedan 1960. Kristeligt Folkeparti fick parlamentsrepresentation vid sitt andra försök.

Därtill kommer att kandidater från Slesvigsk Parti (den tyska minoriteten) och De Uafhængige uppträdde under Centrums-Demokraternes resp Fremskridtspartiets partibeteckningar och fick någon enstaka representant vald. Det är för övrigt betecknande, att kandidater för det extremt liberala partiet De Uafhængige sökte sig till Fremskridtspartiet och kunde accepteras där. Det är nämligen naturligt att placera in Glistrup-rörelsen på högerflygeln i dansk politik. Fremskridtspartiets framgångar blir också mer lättförståeliga

Tabell 1. Partiernas andel av de avgivna rösterna i hela riket vid folketingsvalet 1968–1973 samt i olika kommuntyper 1973.

PARTI	1973	Nord-	Århus+	Övriga	1973	1971	1968
	Hoved-	Själland	Ålborg+	kommuner			
	staden <sup>2</sup>	i övrigt <sup>3</sup>	Odense		Riket	Riket	Riket
Danmarks kommunistiske Parti	8,8	4,2	4,6	1,7	3,6	1,4	1,0
Venstresocialisterne	2,6	2,0	1,7	0,9	1,5	1,6	2,0
Socialistisk Folkeparti	11,8	7,7	7,7	3,3	6,0	9,1	6,1
Socialdemokratiet	33,0	21,3	29,5	24,5	25,6	37,3	34,2
Centrums-Demokraterne	6,3	11,8	6,9	6,7	7,8	.	.
Det radikale Venstre	7,8	10,7	10,6	12,5	11,2	14,4	15,0
Retsforbundet	3,0	3,1	3,4	2,6	2,9	1,7	0,7
Venstre, Danmarks liberale Parti	3,6	9,0	8,0	16,9	12,3	15,6	18,6
Det konservative Folkeparti	10,2	11,3	10,0	7,8	9,2	16,7	20,4
Kristeligt Folkeparti	2,1	2,3	3,4	5,4	4,0	2,0	.
Fremskridtspartiet	10,8	16,6	14,0	17,5	15,9	.	.
Övriga partier <sup>1</sup>	.	.	.	.	.	0,2	2,0
N i tusental (= 100%)	443	648	362	1600	3053	2884	2855
Valdeltagande					88,7	87,2	89,3

<sup>1</sup> 1971: Slesvigsk Parti. 1968: Liberalt Centrum 1,3 %. De Uafhængige 0,5 %. Slesvigsk Parti 0,2 %.

<sup>2</sup> København och Frederiksberg kommuner.

<sup>3</sup> Københavns, Frederiksborg och Roskilde amtskredser.

Tabell 2. Vissa partiers och partikategoriernas andel av de avgivna rösterna vid folketingsval vid skilda år och genomsnittligt under vissa tidsperioder.

Kategori:	Genomsnittligt för angiven tidsperiod		Folketingsvalet	
	1947-57	1960-68	1971	1973
I. Vänsterradikala partier (DKP, Venstresoc., SF)	4,7	8,8	12,1	11,1
II. Socialdemokratiet	40,1	39,1	37,3	25,6
III. Kat. I + II	44,8	47,9	49,4	36,7
IV. Venstre + Konserv. Folkeparti	40,0	39,2	32,3	21,5
V. Kat. IV + De Uafh., Liberal Centrum, Kristeligt Folkep.	41,0	42,1	34,3	25,5

ga vid en tillbakablick på utvecklingen för partierna till vänster och höger om mitten.

I tabell 2 har sammanställts vissa partikategoriernas relativa väljartal genomsnittligt för två efterkrigsperioder och för vissa val. Socialdemokratiets nuvarande 26 procent är det lägsta sedan Första världskriget. Men denna bild bör kompletteras med de vänsterradikala partiernas förstärkta ställning. Socialistisk Folkepartis (SF:s) tillbakagång 1973 motsvaras nästan helt av kommunisternas frammarsch. Sammanlagt har partierna till vänster om Socialdemokratiet alljämt en nästan oförändrad väljarandel, som vida överträffar 50-talets och än mer mellankrigstidens. I ett större perspektiv blir därför förskjutningen från de s k arbetarpartierna mindre märkligt. Den motsvaras för övrigt i det närmaste av Centrums-Demokraternas väljarandel.

Relativt våldsammare är Venstres och Konservativ Folkepartis tillbakagång. Dessa två s k VK-partier har utgjort en högerflygel i dansk politik. Denna har visserligen inte varit av mörkblå kulör och exempelvis bland de konservativa har starka krafter i årtionden arbetat för att förvandla partiet till ett brett lönarbetarparti. Striden här om plågade de konservativa under 1973 års valkampanj och fortsatte efter valet inför öppen ridå. Men då med begreppet "höger" här avses en utpräglat liberal hållning i ekonomiska frågor, kan det likväl vara berättigat att generellt beteckna VK-partiernas ledning som representanter för en högerpolitik. Inte minst "Venstre, Danmarks liberale Parti" har i ekonomiska frågor i hög grad gjort skäl för andra ledet i namnet.

Under största delen av efterkrigstiden låg dessa partier väljarmässigt stabilt kring cirka 40-procent-strecket. På två val från och med 1971 har andelen i det närmaste halverats. Det har icke motsvarats av någon framgång för det tredje stora borgerliga partiet, Radikale Venstre, som för övrigt ingick i den borgerliga VKR-regeringen 1968-71. Även med hänsynstagande till de partier som haft sitt ursprung i VK-partierna (se

nedre raden i tabell 2) blir tillbakagången för högerpartierna uppseendeväckande. Även här finner vi en motsvarande framgång för ett av de nya partierna - i detta fall Fremskridtspartiet.

Givetvis är det alltför enkelt att förklara uppslutningen kring sistnämnda parti endast med hänvisning till VK-partiernas tillbakagång. Lika litet kan Centrums-Demokraternas siffror uteslutande föras tillbaka till arbetarpartiernas röstutveckling. Men dessa data är likväl så slående, att man knappast kan förbise att Fremskridtspartiets framväxt har ett samband med borgerliga väljares missnöje med de två etablerade partierna på högerkanten, ett missnöje som fördjupades under VKR-regeringen.

Att tala om högerpartier med 40 procent av rösterna motsvarar knappast den traditionella bild man har av väljarkåren i Skandinavien. Mycket tyder dock på att den danske väljarens liberalism i ekonomiska frågor är väsentligt mer utpräglad än i övriga Skandinavien.

I varje fall gäller detta vid en jämförelse med Norge. 1969 hade författaren tillfälle att med innehållsmässigt identiska intervjuformulär undersöka politiska attityder hos ett representativt urval av den danska och norska väljarbefolkningen. I frågor rörande fördelningsspolitik, ekonomisk styrning och socialiseringsfrågor var olikheterna i svarsfördelning betydande mellan de två länderna, såväl totalt som mellan jämförbara partier. Vid analys med guttmanskaleringssprogram blev reproducerbarhets koefficienten i båda urvalen 0,94, med samma ordningsföljd mellan sex utvalda items. Populationernas fördelning på de sju svarskategorierna anges nedan. Kategori ett betecknar en mest utpräglad socialistisk/vänsterinriktning; sju det omvända (se tabell 3).

I det närmaste två tredjedelar av de danska väljarna hamnar till höger om mittenvärdet. Motsvarande tal för Norge är 43 procent. I ögonfallande är skillnaderna i kategorien längst till höger.

Tabell 3. Väljarbefolkningens fördelningen enligt en vänster-högerdimension och poäng efter guttman-skala.  
1 (=vänster) – 7 (=höger).  
Danmark och Norge 1969.

	Kategori							N (= 100 %) 707
	1	2	3	4	5	6	7	
Danmark	3	5	5	24	31	11	21	524
Norge	8	10	12	27	23	10	10	

Av enskilda spörsmål skall här endast presenteras data rörande uppfattningen om önskvärdheten av bevarad offentlig kontroll över det ekonomiska livet. Denna fråga, liksom övriga i denna serie, är formulerad som två alternativa påståenden; ip får välja det påstående han anser ligger närmast den egna uppfattningen. Följande värden anger den andel som valt det svarsalternativ som rimligen bör betecknas som det mer vänsterradikala.

Som väntat föreligger inga skillnader mellan dansk Venstres och Konservative folkepartis väljare. Där- emot är de mellannationella skillnaderna slående, såväl totalt som mellan jämförbara partier.

Här är icke utrymme till djupare analys av nationella karakteristika ur ideologisk synvinkel. Det skall endast påpekas att dessa data också bör kunna bidra till att förklara att glistrup-rörelsens avläggare i Norge hade relativt svagare genomslagskraft. Men det gäller också generellt, att nya partibildningar och småpartier haft lättare att parlamentariskt etablera sig i Danmark. Man kan exempelvis peka på Retsforbundets oväntade valframgångar under 50-talet men framförallt på SF:s etablerande 1960.

Betydelsen av SF:s snabba genombrott kan knappast överdrivas. Det ledde några år senare till den öppning åt vänster som delade dansk politik i de två blocken VKR kontra Soc dem + SF. I varje fall på symbolplanet gav detta politiken en helt ny ideologisk prägel.

Tabell 4. Andelen som valt det radikala svarsalternativet på frågan angående statens kontroll över näringslivet.  
Danmark och Norge 1969.

	TOT.	SF	Soc.dem.	Rad. venstre/ Venstre i Norge	Krist. Fp. i Norge	Ve. i D. Senterp.	Kons. Fp./ Høyre
Danmark	35	68	48	29		20	21
Norge	61	95	77	44	35	46	30

Frågeformulering: "Så här vi spørsmålet om statens kontrol over erhvervslivet.

A siger: Forretnings- og industrifolk bør i større grad have lov til at bestemme deres egne forretninger.

B siger: Staten bør kontrollere og samordne næringslivet. Den statslige kontrol bør i hvert tilfælde ikke være mindre, end den er i dagens Danmark.

Men denna utveckling blev också för mycket för vissa socialdemokrater. Mest namnkunnig av den nya politikens motståndare var Erhard Jacobsen, den personligt populära borgmästaren i Köpenhamnsförstaden Gladsaxe. Sedan hans kamp inom partiet blivit resultatlös skedde en partisprängning, bildande av Centrums-Demokraterne och nyval den 4 december 1973.

Frågan om villabeskattning var en konkret drivkraft bakom denna utveckling, men det finns heller ingen orsak att betvivla Erhard Jacobsens upprepade påståenden om att Socialdemokratiets allmänna politiska kurs var ett centralt motiv. Däremot var den nye partiledaren ingen motståndare av en stor offentlig sektor med åtföljande skattetryck. På denna punkt skiljer sig Erhard Jacobsen på ett avgörande sätt från Mogens Glistrup.

Då Glistrups Fremskridtsparti i januari 1973 första gång förekom på Gallup Markedsanalyses opinionsundersökningar noterades partiet för ett par procent. Två månader senare var siffran 21 procent. Mot hösten dalade uppslutningen en del men redan före valkampanjens start hade dock nästan var tredje av de väljare som 1971 röstat på något av de fem folketingspartierna bytt partipolitisk hemvist. Omkastningarna även under valkampanjen blev våldsamma, speciellt sedan Centrums-Demokraternes inledningsframgångar förbytts i sin motsats.

En OBSERVA-undersökning en vecka före valdagen visar tämligen klart olikheterna i partipolitisk bakgrund för Centrums-Demokraternes resp Fremskridtspartiets väljare (se tabell 5).

Visserligen skedde kraftiga opinionsförskjutningar också under valkampanjens slutskede, men allt talar för att Fremskridtspartiets rekryteringsbas i första hand varit de tre stora borgerliga partierna medan centrumsdemokraterna ursprungligen varit socialdemokrater. Denna bild bör dock nyanseras något. Andra data tyder nämligen på att uppemot hälften av dessa socialdemokrater var sådana som redan tidigare under valperioden övergivit sitt parti. Tillgängliga uppgifter

Tabell 5. Partipreferens vid folketingsvalet 1971 för Fremskridtspartiets och Centrums-Demokraternes sympatisörer vid OBSERVA-undersökningen 26.11.73.

	Partipreferens 1971					Summa
	DKP, Venstresoc. eller SF	Soc. dem.	Rad. V.	Venstre eller Kons.	Övriga	
Fremskridtspartiet	5	24	13	49	9	100 %
Centrums-Demokraterne	9	60	10	18	3	100 %

ger dock inte underlag för en bedömning av vilka mellanstationerna varit.

Detta leder över till en annan problemställning, nämligen direkta omflyttningar mellan de två nya partierna. Nettosiffror skulle tyda på omfattande vandringer mellan Centrums-Demokraterne och Fremskridtspartiet – vilket i sin tur skulle kunna tolkas som att det fanns en löst kringdrivande protestgrupp, omfattande cirka en fjärdedel av väljarkåren. Bruttodata ger dock en helt annan bild. Visserligen förekom det väljare som bytte mellan de två partierna men denna kategori utgjorde endast en minoritet av till- och utflödena. Mindre än en fjärdedel av centrumsdemokraterna vid OBSERVA-undersökningen den 14 november hade givit Fremskridtspartiet sitt stöd två veckor tidigare; under valkampanjens slutskede övergav mer än hälften av centrumsdemokraterna partiet men endast en tredjedel av dessa gick över till Fremskridtspartiet.

Sociala bakgrundsdata skall här kort presenteras för de två nya partierna.

En undersökning av Gallup kort före valkampanjens start – och alltså före Centrums-Demokraternes framträdande – tyder på att Fremskridtspartiet hade störst tillslutning bland företagsägare utom jordbruk. Denna kategori utgjorde likväl endast en fjärdedel av partiets anhängare, och uppslutningen var betydande även bland lönarbetare, inte minst bland yrkesutbildade arbetare. En undersökning bland väljare i Århus i samband med valet gav motsvarande resultat, vilket också visar att Fremskridtspartiet fått starkare stöd bland arbetare än VK-partierna.<sup>1</sup> För övrigt kan nämnas att Fremskridtspartiet enligt Århus-undersökningen könsmässigt har en sammansättning som är typisk för flygelpartier. *Andelen män* var följande för de större partierna:

TOTALT	SF	Soc. dem.	Centrumsd.	Rad. V.	Venstre	kons.	Fremskr. p.	
Procent män	49	61	53	(46)	49	44	47	60
N	809	65	212	22	57	45	53	57

Materialet är för litet att närmare kunna belysa Centrums-Demokraternes sociala struktur. Århus-data tyder visserligen på att partiet haft framgångar primärt bland tjänstemän men dessa slutsatser är osäkra.

Den höjda villabeskattningen var som ovan nämnts ett centralt tema i partiets agitation, och Århus-undersökningen skulle tala för att detta haft effekt: andelen centrumsdemokrater var dubbelt så hög bland villaägare som bland hyresgäster. Denna skillnad blir än mer framträdande bland de socialdemokrater som gått över till Centrums-Demokraterne.

1973 års val innebar på makroplanet klara politiska alternativ med ideologisk färgning: bl a inom vänster-höger-dimensionen; inom en kulturell-moralisk dimension genom Kristeligt Folkeparti; ifråga om de internationella relationerna, framförallt genom Retsforbundets och de vänsterradikala partiernas agitation mot EG-medlemskapet. Århus-undersökningen visar dock en samling bland väljarna kring ett par temata. Även om det är viktigt att påpeka, att den refererade undersökningen icke är riksrepresentativ skulle den visa, att vissa problem i det stora hela försvann ur väljarnas uppmärksamhet. Vakhållningen kring kristna värden o likn omtalas praktiskt taget inte. EG-problematiken är sekundär, liksom miljöfrågor. Förtroendeklyftan mellan väljare och politiker omtalas sällan spontant; detta kan dock ha samband med spørsmålets formulering.

Utöver energikrisen var för väljarna den centrala frågan den offentliga sektorns omfattning och dess andra sida, skattetryckets höjd. Alla sex nämnda partiers

1) Denna undersökning genomfördes av Institut for Statskundskab i Århus i samarbejde med Danmarks Radio. Jag vill særskilt takke Ole Borre, Jørgen Elklit og Ole Tonsgaard for deres vænlighet att ställa material till förfogande för artikeln.

. Därav:

Tabell 6. De två viktigaste problem väljarna anser politikerna bör ta upp till behandling. Relativ fördelning. Århus 1973.

Ämnesområde	TOTALT	Därav:					
		SF	Soc. dem.	Rad. V.	Venstre	Kons.	Fremskr. p.
Off. sektorns inkomster och utgifter	22	19	20	27	26	24	41
Bostadspol.	11	15	10	7	8	13	7
Socialpo.	11	10	15	13	4	12	12
Miljöpol.	4	4	3	5	4	1	2
Utträde ur EG	4	12	2	2	1	1	1
Nat. ekon. spörsmål i övrigt	13	9	12	13	21	12	12
Energipol.	13	16	11	19	11	18	8
Förtroendeklyftan väljare-politiker	1	2	1	2	3	3	—
Övriga spörsmål	21	13	26	12	22	16	17
SUMMA PROCENT	100	100	100	100	100	100	100

Frågeformulering: 1) Der er jo mange spørgsmål, der er blevet rejst af partierne her under valgkampen. Hvad mener De *personlig*, er det vigtigste, som politikerna burde tage sig af?

2) Er der et spørgsmål mere, som De *personlig* mener, politikerne burde tage sig af?

väljare betraktade detta som det viktigaste – med speciellt höga värden för Fremskridtspartiets anhängare. Betydelsen av dessa ideologiskt färgade problem framgår även av andra indikatorer. I en OBSERVA-undersökning omtalar 70 procent av väljarna de offentliga utgifterna och skatterna som de viktigaste av sex angivna uppgifter som regering och folketing bör lösa. Talen är högst för Fremskridtspartiet-centrumsdemokraternas värden motsvarar VK-partiernas.<sup>2</sup>

I Århus-undersökningen ställdes även den direkta frågan om väljarna menade, att politikerna slösar med skattebetalarnas pengar (tabell 7). Skillnaden mellan "arbetarpartierna" och de borgerligt-liberala partierna är markant. Men mest iögonfallande är på nytt Fremskridtspartiets höga procenttal.

En rad faktorer pekar alltså på att de två nya partierna dels väljarmässigt har olikartad partipolitisk bakgrund, dels kan placeras på skilda positioner på en vänster-höger-skala. Fremskridtspartiet har framträtt som ett profilerat högerparti. Detta ideologiska inslag hindrar inte att man också kan uppfatta 1973 års val som ett proteströstande; spörsmålet blir då istället vad protesten gäller. Det är också berättigat att fråga varför demonstrationen kom just vid detta tillfälle. Det har tidi-

gare funnits extremt liberala alternativ, framförallt genom De Uafhængige. Detta motiverar att den allmänna bakgrunden för 1973 års valrörelse ytterligare något behandlas.

Dansk ekonomi framställs ofta som bankruttmässig. I själva verket var 1973 liksom närmast föregående år i hög grad ett framgångsår för Danmark. Arbetslösheten på ett minimum; en ökning av BNP som trots oförändrad andel till den offentliga sektorn möjliggjorde en höjning av den privata konsumtionen med fyra procent; exceptionellt hög bilförsäljning osv. Visserligen var underskottet i betalningsbalansen i löpande poster större än vanligt. Alltjämt rörde det sig dock i storleksordningen två procent av BNP och kunde för övrigt täckas av fördelaktiga utländska lån.

Varken denna fråga eller den betydande inflationen nämndes heller av mer än några få procent av Århus-väljarna som valets viktigaste problem. Att istället den offentliga sektorns storlek tilldrog sig sådan väljarpåmärksamhet är inte överraskande. Enligt OECD:s beräkningar lade skatter och avgifter senast angivna år (1971) beslag på större andel av BNP i

2) OBSERVA-undersökningen från 14.11.73.

Tabell 7. Andel som anser att politikerna slösar med medborgarnas pengar. Århus 1973.

TOTALT	Därav:						
	SF	Soc. dem.	Centr. d.	Rad. v.	Venstre	Kons.	Fremskr. p.
57 %	45	42	(50)	63	73	60	86

Frågeformulering: A siger: Politikerne er for *ødsle* med skatteydernes penge.

B siger: De penge, der kommer ind i skat, bliver givet ud til *fornuftige* formål.

Tabell 8. Andel som anser det finnes en "förtroendeklyfta" (OBSERVA 14.11) eller att politikerna är "ointresserade" av väljarnas meningar. (Århus-undersökningen).

	TOTALT	Därav:						
		SF	Soc. dem.	Centr. d.	Rad. v.	Venstre	Kons.	Fremskr. p.
OBSERVA 14.11.73	57	70	52	63	54	43	51	75
Århus-undersökningen	57	65	51	64	58	49	53	77

Frågeformulering: *OBSERVA*: "Eksisterer der efter Deres mening en tillidskløft mellem de gamle partiers ledere og deres vælgere?"

Århus-undersökningen: A siger: "Politikerne er ikke intresseret i, hvad vi vælgere mener, kun hvad vi stemmer."  
B siger: "Politikerne er meget lydhørde over for, hvad vi vælgere mener."

Danmark än i något annat land. Det mest intressanta är att Danmark seglat upp till denna förstaplats under 1968-71 - dvs under VKR-regeringen. Vid denna periods början var det aktuella procenttalet 33; 1971 44 procent. Mot denna bakgrund är det mindre svårförståeligt att stora skaror liberala väljare övergett VK-partierna. Det bör också nämnas att Fremskridtspartiets angivna målsättning är att reducera skattestrycket till nivån före VKR-regeringens tillträde.

Men missnöjet har uppenbarligen inte endast omfattat den förda politiken utan även personerna bakom denna. Problemet togs upp under valkampanjen såväl i Århus-undersökningen som av *OBSERVA*. I sistnämnda tillfälle sökte man svar på frågan om det fanns "en tillidskløft mellem de gamle partier og deres vælgere". Århus-undersökningens formulering var mindre ledande, liksom den alternativa frågeställningen förmodligen bidrog till att sänka vet icke-procenten. Likväl var överensstämmelsen stor mellan de två undersökningarna.

De två nya partierna har jämte SF de högsta missnöjesvärdena, dock med Fremskridtpartiet i särställning. Resultaten ger möjlighet till olika tolkningar. Enligt en "politisk alienations-tradition" kan de uppfattas som

ett avståndstagande från politiker och parlament överhuvudtaget. Bortsett från uttalande för något utvidgade befogenheter för monarken har Fremskridtspartiet dock inte kommit med några angrepp på den parlamentariska demokratin. Bland väljarna finns knappast heller några tecken på utbrett misstroende mot det nuvarande politiska systemet som princip.

Fastän Fremskridtspartiets anhängare har de lägsta värdena är det dock även inom detta parti en stor majoritet som avvisar tanken på en "stark mand". En undersökning efter valet av Vilstrup opinionsinstitut går i samma riktning.<sup>3</sup> Man kan alltså knappast tala om ett generellt systemmissnöje, även om sådana inslag inte helt saknas. Men viktigare är säkerligen protestens egoistiska, ekonomiska innebörd: "folkets egenkjerlighed". Protestens omfattning kan verka överraskande; men man behöver knappast hårdra data för att placera in den i ett relativt konventionellt mönster.

Den socialdemokratiska minoritetsregeringen avlöstes efter valet av en ren venstre-regering under ledning av Poul Hartling. Den parlamentariska basen är exceptionellt smal: 22 mandat eller 12 procent av Folketingets samtliga.

Århus i januari Ingemar Glans

3) Politiken 12.1.74.

Tabell 9. Mandatfördelningen vid folketingsvalen 1973 och 1971. Danska huvudlandet (N=175).

PARTI	1973	1971
Kommunistiske Parti	6	—
Socialistisk Folkeparti	11	17
Socialdemokratiet	46	70
Centrums-Demokraterne	14	—
Radikale Venstre	20	27
Retsforbundet	5	—
Kristeligt Folkeparti	7	—
Venstre	22	30
Konservative Folkeparti	16	31
Fremskridtspartiet	28	—

## Litteraturgranskningar

WILHELM M. CARLGREN: *Svensk utrikespolitik 1939—1945*. Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet. Ny serie II: 26. Stockholm 1973: Allmänna förlaget.

Kanslirådet och docenten Wilhelm M. Carlgren har på Kungl. Maj:ts uppdrag utarbetat en framställning av Sveriges utrikespolitik under det andra världskriget. Hans viktigaste källor har varit handlingar förvarade i utrikesdepartementets arkiv. Tyskt och engelskt arkivmaterial har endast i begränsad utsträckning använts. Regeringsmedlemmarnas anteckningar i dagboksform eller på annat sätt har använts mycket flitigt.

Statsrådsanteckningarna ger god upplysning om de meningsbrytningar, som förekom inom regeringen och som vi redan i stora drag känner till genom ett flertal publikationer av växlande volym — från tidsningsartiklar till doktorsavhandlingar. Särskilt väl kända är de våldsamma meningsbrytningar som föregick bifallet till de krav som Hitler framställde i samband med det ryska krigets utbrott 1941. Den kursomläggning som genomfördes efter det militära lägets omkastning under vintern 1942/43 hade också föregåtts av heta diskussioner, enligt vad vi nu vet framförallt av Gunnar Hägglöfs memoarbok "Samtida vittne 1940—1945". Carlgren berör dessa meningsbrytningar inom regeringen men har inte eftersträvat en total kartläggning. Hans opus har på så sätt inte blivit så dramatiskt som det hade kunnat bli — vilket man kan beklaga, eftersom Carlgren, t. ex. i sina arbeten om regeringen Hammar-skjöld och om de svensk-tyska förbindelserna under det första världskriget har röjt gott handlag som porträttör.

Carlgren berättar lågmält och utförligt hur det faktiskt gick till — såvitt han med de källor han har haft till disposition kan bedöma — men han avstår från att betygsätta den svenska regeringens olika åtgärder efter någon viss måttstock, t. ex. neutralitetsrättens, etikens eller klokhetens bud. På ett par ställen gör han dock (som nedan närmare skall visas)

uttalanden om vissa handlingars förhållande till neutralitetsreglerna. I ett avslutande kapitel med titeln "Neutralitet och praktisk politik" redovisas översiktligt de faktorer som enligt förf:s mening medförde att vi under den stora hemsökelsen "kom särdeles billigt undan" och framförallt undgick att dras in i kriget.

Om jag har tolkat Carlgren rätt menar han precis som Gunnar Hägglöf, att den för oss lyckliga utgången i mycket liten utsträckning berodde på åtgärder som samlingsregeringen vidtog och nästan helt bestämdes av stormakternas uppfattning av vårt lands värde för dem ur olika synpunkter. Strategiskt hade Sverige just inget intresse för vare sig Hitler eller de allierade. Även deras syn på neutralitetens helgd var densamma, om vi får tro Carlgren, som alltså här tillämpar den s. k. kolsuparteorin på de två blocken. "I stormakternas handlingsmönster vägde", heter det, "respekt för aktuell maktbalans och aktuella maktintressen vida över respekt för neutralitet och neutralitetsregler." (s. 591). Denna formulering innehåller inom parentes sagt ett viktigt budskap till oss i dag; de som under debatten om vår utrikespolitik slår omkring sig med glosan "neutralitet", som om det gällde en helig och nära nog okränkbar urkund borde läsa Carlgrens skildring av hur ytterligt litet de gängse neutralitetsreglerna faktiskt betydde under kriget. Neutralitetspolitik kom helt enkelt att uppfattas som "inget annat än att hålla sig utanför kriget", skriver Carlgren.

Att Carlgren anser den svenska samlingsregeringens minst sagt elastiska tolkning av neutralitetsbegreppet fullt försvarlig mot bakgrunden av "stormakternas" hänsynslöshet hindrar honom inte från att vid några tillfällen ange den eller den åtgärdens samstämmighet eller oförenlighet med neutralitetsreglerna. I Carlgrens uttalanden om dessa ting kan jag inte alltid instämma. Det är bra att han framhåller 1940 års permittentavtal som en flagrant neutralitetsavvikelse, men jag kan inte förstå, varför han klassificerar transiteringen av en enda tysk arméfördelning från Norge till

Finland under sommaren 1941 som "ett större avsteg från neutralitetsreglerna än vad hittills förekommit" (s. 308). Denna engångseftergift förefaller mig snarast bagatellartad vid en jämförelse med de transporter av flera miljoner tyska soldater genom vårt land — långt ifrån uteslutande permittenter — som 1940 års avtal beredde väg för.

Jag tillåter mig också att opponera mot Carlgrens karakterisering av det 1941 åt tyskarna givna medgivandet att föra fram trupptransporter genom våra skärgårdar som en "neutralitetsrättsligt klanderfri" åtgärd. Han anför ett uttalande i ett folkrättsligt arbete av Erik Castrén som stöd för sitt påstående. Enligt Castrén får "merchant ships of belligerents" röra sig i neutrala staters vatten enligt samma regler som gäller för neutrala staters skepp. Men i det fall som här diskuteras var det alls inte fråga om handelsfartyg utan om trupptransportfartyg som under eskort av svenska krigsfartyg genomför inre svenska minskyddade skärgårdsleder och på så sätt vidmakthöll relativt tryggade förbindelser mellan Tyskland och Finland ända till detta lands utträde ur kriget 1944. Redan vid slutet av 1941 hade svenska marina enheter eskorterat 48 grupper tyska trupp- och krigsmaterieltransporter på tillsammans 650 000 ton genom svenska vatten på väg till eller från Finland. Den svenska regeringen ger denna uppgift i en not som i januari 1942 sändes till den tyska regeringen, där också en rad andra för Tyskland värdefulla koncessioner uppräknas. Hur kunde den svenska regeringen anförda den marina transiteringen som ett bevis på sin speciella välvilja mot Tyskland, om denna var en folkrättsligt sett helt normal företeelse? Och varför hemlighölls den så strikt? De svenska tidningarna förbjöds under hot om beslag att i någon som helst form antyda de väldiga trupptransporter som framfördes genom våra skärgårdar. En grundläggande sats inom neutralitetsrätten är att en favör som en neutral stat förlänar måste ges åt bägge de krigförande parterna. Den rätt att framföra trupptransporter genom våra skärgårdar som 1941 förlänades Hitler-Tyskland gavs ej åt motsidan och medförde i praktiken, att tysk militär fick genomresa (och fotografera?) områden där civila från de allierade länderna — i vissa fall till och med svenskar — under straffhot var bannlysta.

Så som transiteringen till sjöss tillämpades — den kompletterades sålunda med speciella rättigheter åt tyska krigsfartyg i svenska vatten — var den en synnerligen grov neutralitetsavvikelse och som sådan fullt i nivå med 1940 års permittentöverenskommelse. Sakligt sett innebar den marina transiteringen ett stort vågspel. Den brittiska regeringen hade nämligen genom angreppet på den tyska flottans hjälpfartyg

"Altmark" i februari 1940 visat, att den inte tillerkände norrmännen någon rätt att låta tyskarna begagna norska skärgårdsleder för framförandet av marina transporter. De ryska ubåtsangreppen mot svenska fartyg i Östergötlands skärgård under sommaren 1942 synes visa att sovjetregeringen å sin sida inte tänkte lämna tyskarnas ordinarie vattenförbindelse med sin nordfront ostörd. Visserligen sänktes och skadades under de ryska ubåtsangreppen endast svenska fartyg; men allting talar för att ryssarnas egentliga mål var de tyska trupp- och transportfartyg som stundom framfördes i just dessa vatten. Om ryssarna i stor skala hade börjat angripa sådana fartyg, skulle vårt land ha kommit i ett brydsamt läge. Nu drog molnet förbi, nämligen på så sätt att det sovjetiska ubåtsvapnet genom tyska åtgärder in-korkades i Finska viken.

I ett väldokumenterat arbete på 593 dryga textsidor blir några svenska eftergifters klassificering ur neutralitetssynpunkt en bagatell. Wilhelm Carlgren har åstadkommit en synnerligen solid berättelse om vårt lands utrikespolitik under det andra världskriget, där helt naturligt våra relationer till Finland, Tyskland och Storbritannien har kommit i förgrunden. I stora drag rör det sig om kända ting; Carlgren kan bygga på flera doktorsavhandlingar om ämnen från det andra världskriget, tillkomna inom det stora forskningsprojektet SUAV. Men de forskningarna i nytt material som han har slutfört har skapat större klarhet om viktiga förlopp. Detta gäller i måhända alldeles särskilt hög grad om Sveriges förbindelser med Finland efter vinterkriget och fram till Finlands utträde ur kriget 1944. Vi har, t. ex. nu fått den definitiva berättelsen om gången av det preliminära meningsutbyte mellan Stockholm och Helsingfors rörande ett intimt utrikespolitiskt samgående som på senhösten 1940 avbröts genom ett sovjetiskt och även ett tyskt veto.

Den titel som Carlgren har givit sitt arbete kan anses befria honom från skyldigheten att närmare redogöra för de militära dispositioner som regeringen vidtog under kriget liksom för den militära innebörden av de eftergifter för tyska krav som gjordes. Endast antydningar ges om de ovan berörda koncessioner på det marina planet som gjordes under våren och sommaren 1941. Inte heller ger oss Carlgren någon upplysning om det i de tyska akterna ofta berörda *Kurierflugzeugabkommen* som gav det tyska bombflyget stor frihet att utnyttja svenskt luftrum vid förflyttningar till Norge och Finland. Emedan de rent militära koncessionerna till Tyskland var synnerligen vidsträckta ställer jag mig tvivlande till Carlgrens påstående, att vårt land under krigets

senare del lämnade ett större bidrag till de allierades krigföring, än det under de föregående åren hade lämnat till den tyska.

Till Sveriges historia under det andra världskriget hör även opinionsbildningen under trycket av de krigförandes propaganda och regeringens försök att ingripa vägledande. Hur dessa utfördes illustrerar Carlgren på ett onekligen obarmhärtigt sätt genom att citera detta offentliga uttalande av utrikesminister Günther från oktober 1940; "Jag måste bekänna, att det finns ingenting som inger mig större farhågor för framtiden än den svenska pressens inställning till och sätt att framställa den omvandlingsprocess som nu pågår i Europa" (s. 218). Att större delen av den svenska pressen ställde sig kritisk till det på våld och förtryck och rasism byggda imperium som Hitler hade grundat oroadе alltså utrikesminister Günther mera än själva existensen av ett sådant imperium och dess utsträckande över Danmark och Norge. Det var emedan signaler av detta slag rätt ofta utgick från det andra världskrigets samlingsregering som många människor betvivlade att överblicken på högsta nivå verkligen var så god som det påstods.

*Åke Thulstrup*

GUNNAR E. JERVAS: *Internationella konfliktförlopp. En generell modell för studiet av mellanstatliga konfliktförlopp*. Stockholm: Wahlström & Widstrands ALMA-serie 1973. 224 sid.

Föreliggande arbete är intressant på två sätt: genom den modell det presenterar, och genom den diskussion som måste föras om den modellens tillämplighet. Boken är så föredömligt disponerad, att man nästan skulle kunna presentera innehållsförteckningen som referat av den. Författaren börjar med en sammanfattning, ger därefter sina stipulativa definitioner av begreppen utrikespolitik, internationell politik och internationella relationer — varvid den mellersta definieras som konfliktpräglad interaktion mellan stater — och övergår till en diskussion av olika konfliktbegrepp, som i sin abstrakta del verkar aningen föråldrad genom att inte ta upp dimensionen "subjektiv—objektiv" till mera ingående behandling. I rättvisans namn bör då emellertid tilläggas, att den diskussion av "nationellt intresse" Jervas för är väl så intressant.

I den analysmodell som sedan presenteras är *aktörsperspektivet* grundläggande, även om inte i lika extrem form som hos Morgenthau. Från detta perspektiv blir det logiskt att först diskutera vilka *motiv* aktörer har, sedan hur de utövar *makt/inflytande* på varandra, vilka *kapabilitetsbaser* (anmälnaren hade

föredragit översättningen "kapacitet" som något kortare) de behöver härför, vilka *strategier* av diplomatisk, ekonomisk, psykologisk och militär art de kan ha till sitt förfogande och hur de överväger dem, och vilka interna och externa *begränsande faktorer* som föreligger härför. Som envar inser skulle en systematisk och up-to-date framställning av allt detta kräva en sannskyldig polyhistor, och framställningen blir naturligt nog något ojämn. Det bestående intrycket blir dock att författaren har lyckats kombinera i sämsta fall tämligen aktuella kunskaper från åtskilliga disparata områden till en fruktbar syntes.

Avsnittet om drivkrafter och motiv är systematiskt, om ock föga sensationellt. Det är välgörande att författaren håller sig till "nationella"motiv och inte ägnar sig åt att extrapolera från individuella motiv (undantag: utredningen om prestige), liksom att han diskuterar hur man kan definiera "nationellt intresse" som ett aggregerat organisationsmål utan att hemfalla åt reifikation.

Diskussionen av makt vilar tämligen tungt på Dahls klassiska analys. Utmärkande för denna är att den analyserar makt primärt i termer av vad aktören kan få eller inte få andra aktörer att vilja/göra, snarare än i termer av hur maktpotentialen ser ut och vilka förändringar denna skulle kunna leda till. Detta sammanhänger sannolikt i Jervas' fall med att han reserverat ett särskilt avsnitt om kapabilitet, som efter en mångsidig diskussion av olika aspekter möjligen är onödigt omständligt i att komma fram till att det inte går att framställa något mått på total kapabilitet.

Avsnittet om strategier, deras konception, val och ursprung är det starkaste; här kombinerar författaren en omfattande beläsenhet inom sådana litteraturer som strategisk teori, organisationsteori och utrikespolitiskt beslutsfattande, utgående från bl. a. Beaufre, Schelling, Simon, Thompson, Lindblom och Rosenau. Sådana temata som "begränsad rationalitet" ges t. ex. ordentligt utrymme. Diskussionen av begränsande faktorer är likaledes klagörande, även om författaren t. ex. i sin diskussion av internationell etik kunde ha dragit större nytta av Kjell Goldmanns metoder och resultat.

Slutavsnittet, behandlande dynamiska aspekter, har samma styrka som strategiavsnittet, och den enda väsentliga immanenta invändning anmälnaren kommer på är att det är synd att bokens mönstergilla sparsamhet med att upprita boxar och pilar inte räcker riktigt till slutet.

Vissa anmärkningar kan också riktas mot det förslag till studieplan som förekommer i slutet på boken: när författaren kommer långt från sina egna huvudområden, t. ex. till imperialism eller freds- och

konfliktforskning, blir förslaget litet otillfredsställande ifråga om aktualitet och täckning.

Om emellertid intrycket av författarens sätt att handskas med den uppgift han har ställt sig — att presentera en abstrakt framställning av ett aktörsperspektiv på internationell politik — måste bli övervägande positivt, så återstår att kort diskutera hur pass rimlig denna uppgift själv är. Vad kan man använda en analys efter Jervas' modell till?

Åtminstone tre olika syften är tänkbara: det normativa — att ange hur en *förnuftig* utrikespolitisk beslutsfattare bär sig åt, givna alla olika typer av begränsningar för fullständigt förnuft; det hermeneutiska — att i efterhand med hjälp av begreppsapparaten *tolka* aktörernas handlingar; och det prediktiva — att kunna förutsäga utrikespolitiska beslut, givet att man känner till aktörens preferenser, interna maktbalans, informationsorgan o. s. v. Det är givetvis viktigt att hålla dessa olika ting isär, även om den strategiska tradition författaren i hög grad rör sig inom inte alltid gör det.

Å ena sidan lär författaren knappast se som ett huvudintresse att etikettera olika beslut i rationalitetsgrader, särskilt som ett sådant etiketterande kräver lika mycket bakgrundsinformation som prediktion av politik; och å andra sidan vägrar anmälaren, till dess detta empiriskt demonstrerats, att tro att den presenterade modellen med alla sina svår- eller omätbara variabler låter sig användas för prediktion. Därmed återstår *tolkning* av historiskt givna interaktioner mellan stater som tillämpning för denna typ av modell, särskilt som den normalt inte är tillräckligt substantiell för att kunna falsifieras genom hypotesprövning.

Det finns naturligtvis även, och kanske speciellt, med denna användning en fascination med aktörsperspektivet, den att sätta sig i Caesars kläder; men frågan är om det blir rätt kläder; om inte Jervas, trots all sin försiktighet och betoning av rationalitetens begränsningar ger en överdrivet rationalistisk bild av beslutsprocessen?

Härpå må visare män än anmälaren svara. Som exempel på en pessimist må anföras Erling Bjöls slutord i "Internationell politik": "Snarare än Oxenstiernas dårar är det Pieter Brueghels målning av tre blinda ledda av en snubblande enögd som faller i tankarna, när man i korthet skall karakterisera statsmännens villkor i den internationella politiken. De handlar i blindo, men konsekvenserna av deras handlingar kan inte revideras, ty handlingens räckvidd är begränsad av krafter utanför deras kontroll . . ."

Nästa fråga blir då: innebär detta att det är omöjligt att skapa en adekvat teori för internationell politik? Nej, bara att aktörsperspektivet inte är någon bra

väg dithän, om pessimismen ovan är berättigad. Tröst för ett tigerhjärta blir då att de teorier som utgår från systemperspektiv inte heller kommit över tolkningsstadiet än.

Och slutligen: måste då aktörsperspektivet förbli oanvändbart? Nej, om man väl lyckas få fram någon hållbar teori med systemperspektiv (vilket *inte* behöver vara någon variant av s. k. systemteori), så kan ett aktörsperspektiv just bli användbart till att framställa en normativ strategisk teori till ledning för dem som vill påverka olika länders utrikespolitik. Men detta är något annat än att säga att vi skall vänta oss att nu kunna formulera någon adekvat prediktiv teori från ett aktörsperspektiv.

Håkan Wiberg

NORDAL ÅKERMAN: *On the Doctrine of Limited War*. Lund: Berlingska Boktryckeriet 1972.

Det är inte möjligt att göra någon strikt åtskillnad mellan ämnena historia och sociologi. Ämnenas *forskningsobjekt* är detsamma (konkreta samhällsformationer och deras utveckling), och i deras *metoder* finns heller ingenting artskiljande. Sociologin — som under perioden 1945—1965 befann sig i ett neopositivistiskt enkät- och intervjutekniskt bakvatten — har under senare år fått en bredare inriktning och alltmer orienterat sig mot makroanalyser och användning av historiska data. Historikerna har å andra sidan fått ett ökat intresse för problem som kan behandlas kvantitativt/statistiskt (se t. ex. Schiller—Odén, *Statistik för historiker*) och har delvis orienterat sig mot generella frågeställningar av sociologisk karaktär.

Ett färskt exempel på strävanden åt det senare hållet utgör Nordal Åkermans bok *On the Doctrine of Limited War*. Åkerman har studerat den amerikanska debatten 1945—70 kring möjligheterna att föra krig under kärnvapennivån. Avhandlingen består dels av en deskriptiv del, med en kronologisk genomgång av debatten och dess huvudinslag, dels en analytisk del där bidragen till diskussionen kommenteras med hjälp av en uppsättning sammanfattande begrepp (conditions, deterrence, escalation, operational factors, etc.).

Jag skall här begränsa mig till ett av problemen i Åkermans analytiska avsnitt och lämna kritiken av den deskriptiva, mer traditionella historiska delen av boken till andra. Mina huvudinvändningar gäller Åkermans användning av det centrala begreppet "begränsat krig". I sammanfattning menar jag att författarens sätt att definiera denna term gör avhandlingen onödigt oklar: jag är också osäker på dess värde som bidrag till en allmän diskussion om beting-

elserna för begränsning av olika sorters krigshandlingar.

Enligt Åkerman är ett krig avgränsat när

- (a) de använda militära maktmedlen endast utgör en mindre del av de inblandade parternas våldsresurser:
- (b) parternas möjligheter att föra ett totalt krig inte påverkas:
- (c) Stormakternas egna territorier inte omfattas av krigshandlingarna:
- (d) kriget förs på ett territoriellt begränsat område:
- (e) parterna frivilligt ålägger sig begränsningar och har begränsade och väl definierade syften:
- (f) överenskommelser om begränsningar förekommer mellan de krigförande (antingen genom att sådana begränsningar är underförstådda eller kommer till stånd genom förhandlingar eller olika "signaler"). (S. 16).

Åkerman söker använda denna definition vid diskussionen av några konkreta krigsfall, i syfte att karakterisera dem som mer eller mindre begränsade. Han har emellertid uppenbara svårigheter härvidlag, vilket framgår bl. a. av hans beskrivning av Vietnamkriget. Dels, säger Åkerman, har denna konflikt "hela tiden . . . legat mycket långt från det begränsade krigets modellsituation, i vilken två stormakter är i direkt konfrontation med varandra" (s. 101); kriget har bl. a. förts över hela Vietnams yta: det har förekommit mycket få "signaler" och tysta överenskommelser mellan de krigförande: USA har ålagt sig mycket få begränsningar ifråga om insatsen av olika typer av vapen (med undantag för kärnvapen) (s. 101–102). Å andra sidan, menar Åkerman, verkar det inte rimligt att karakterisera Vietnamkriget som totalt; "det skulle vara att dra sig undan oundvikliga slutsatser om man valde att förneka konfliktens karaktär av begränsat krig, eller att acceptera det helt enkelt som en negation, d. v. s. att det inte varit totalt". (S. 102).

En orsak till Åkermans problem vid tillämpningen av begreppet begränsat krig — svårigheter som återkommer ifråga om andra krigsfall som diskuteras i boken — ligger i att hans begränsningsbegrepp främst är knutet till frågan om parternas *resursinsatser*. Eftersom USA inte satt in kärnvapen i Indokina, kan kriget kallas begränsat; å andra sidan störs Åkerman — förstäligt nog — av att den enorma förödelsen i Vietnam, Laos och Kambodja inte kan beskrivas som följden av ett totalt krig (om hans definition strikt skall tillämpas).

Man kan komma ur detta dilemma — och åstadkomma en bättre klassificeringsgrund — genom att i analysen införa också variabeln *begränsning av*

*verkningsgrad*. Med en enkel dikotomisering av bägge variabelerna får vi följande fyra kategorier;

		Verkningar på B	
		Totala	Begränsade
Insatser av A	Totala	1	2
	Begränsade	3	4

Krigsfall av typ 1 representeras av t.ex. andra världskriget, med dess omställning till krigsekonomier i England, Sovjet, Tyskland m. fl. länder samt en ytterligt omfattande ödeläggelse av huvudparternas terrorister. Typ 2 motsvaras någorlunda av första världskriget, med dess totalmobiliseringar av resurser i de krigförande staterna i Europa, men med tämligen begränsade militära operationer (frontkrigföring). Vietnamkriget är exempel på kategori 3; begränsningarna har från USA:s sida gällt bl. a. Åkermans kategorier (a), (b) och (c), medan verkningarna har varit så omfattande att de rimligen måste karakteriseras som totala (ödeläggelse av landsbygd, städer och infrastruktur, bombkrigföring mot hela befolkningen). I kategori 4 slutligen fins bl. a. mindre s. k. "polisaktioner" från stormakternas sida mot andra stater i syfte att nå relativt kortsiktiga, konkreta mål (t. ex. USA:s misslyckade landstigningsoperation i Grisbukten på Kuba, invasionen i Santo Domingo eller Sovjets invasion i Tjeckoslovakien 1968).

Eftersom Åkerman inte gör denna åtskillnad mellan insatser och effekter, förblir hans diskussion om de olika konkreta krigsfallen — och därmed också hans referat om *debatten* kring dessa krigsfall — oklar och otillfredsställande. Boken igenom söker man svar på frågan vad som är ett begränsat respektive ett totalt krig, utan att få något egentligt svar. Med Åkermans definition i botten blir det t. o. m. oklart om ett kärnvapenkrig mellan stormakterna är "totalt" eller "begränsat". Kärnvapen kan komma till användning *innan* konventionella vapen använts i någon större omfattning: därmed utgör också de militära maktmedlen endast en mindre del av de inblandade parternas våldsresurser" (Åkermans definitionsvariabel (a)), och kriget är därmed i denna mening begränsat. Samtidigt är det klart att *verkningarna* torde komma att fylla högt ställda anspråk på totalitet (om det efter ett sådant krig finns någon människa kvar som är intresserad av dylika analyser); d. v. s. det är tänkbart att ett eventuellt tredje världskrig kan bli av typ 3 snarare än av typ 1.

Detta är mer än spetsfundigheter och akademiska hårklyverier. En definition är ett metodinstrument och bör, i en argumentationsanalys av den typ som

Åkerman utför, användas för att klargöra innebörden i de viktigaste debattinläggen. Författarens begränsningsbegrepp fungerar inte särskilt väl ur denna synpunkt, och därmed blir boken också av tvivelaktigt värde som bidrag till den inom freds- och konfliktforskningen pågående diskussionen om *betingelserna för* och *möjligheterna att* åstadkomma begränsningar av väpnade konflikter.

Denna betraktelse är på ett sätt orättvis, eftersom Åkermans syfte inte i första hand är generaliserande utan beskrivande. Jag tror dock att han med en bättre begreppslik grund skulle kunnat förena sitt beskrivande/innehållsanalytiska syfte med en mer generaliserande framställning av villkoren för konfliktbegränsningar.

Bengt Abrahamsson

### Genmäle

Många inkonsekvenser och glidningar i resonemangen liksom flera felaktigheter gör det svårt att helt koncentrera sig på huvudpoängen i Bengt Abrahamssons betraktelse över min avhandling. Inledningsvis förklarar att min ambition gäller generella frågeställningar (och därtill av sociologisk karaktär!), mot slutet hävdas att så ändå inte är fallet. Jag är oklar över vilken åsikt B A till slut bestämmer sig för, men jag vill gärna utnyttja tillfället att klargöra mina syften.

Jag har inte, som B A tror, varit ute efter att bidra "till en allmän diskussion om betingelserna för begränsning av olika sorters krigshandlingar". I princip menar jag, att sådana studier nästan uteslutande är ägnade att tjäna världens stormakter i deras intressekamp mot småländerna. I detta speciella fall, min avhandling, har jag inte heller haft några likartade syften. Vad jag sökt uträtta är något mycket konkret: att studera en strategisk doktrin och dess konsekvenser. Det kan låta som en mycket begränsad ambition men är det knappast. Det begränsade krigets doktrin spelar en central roll i amerikansk strategi och bildar samtidigt den teoretiska grundvalen för de flesta småstaters försvar, däribland Sveriges. Kan man, utifrån debattens egna förutsättningar visa, så som jag anser mig ha gjort, att doktrinen leder till kraftigt ökad interventionism medan man samtidigt ej kunnat finna något säkert schema för undvikandet av eskalation, att Europa som skådeplats för ett begränsat krig är i det närmaste helt uteslutet och att taktiska kärnvapen med all sannolikhet mycket hastigt kommer in i bilden, ja då har detta naturligtvis något väsentligt att säga om t ex realismen i det svenska försvarets inriktning och om den ideologi med vilken USA:s strategi bedrivs.

Abrahamssons huvudkritik gäller vad han menar är en brist på distinktion mellan olika sorters begränsningar i min bok. Till att börja med har detta bara med

diskussionen av några konkreta krigsfall att skaffa, men blir mot slutet en utgångspunkt för omdömet att hela boken saknar värde. Sakligt har B A fel. Distinktionen mellan begränsningar i resursinsatser och i effekter görs på upprepade ställen i boken (se t ex sidorna 120, 126 och 128) och bildar framför allt ett av flera huvudtemata i det långa avsnittet om insatsen av taktiska kärnvapen i begränsade konflikter. Här, liksom annorstädes, understryks med skärpa den skillnad i perspektiv som de två begränsningsgrunderna egentligen gäller. Det är sant, att distinktionen kunde tillämpas mer systematiskt, men av nedan angivna skäl har jag avstått från detta. Jag har heller inte använt mig av B A:s språk, men det beror på att jag anser att man noga skall tänka sig för, innan man brister ut i fyrfältsstabeller. Ett sådant uttrycksätt kan ha en mystifierande effekt, och det är lätt att bli sin egen modells fånge.

Distinktionen mellan de två begränsningstyperna är väsentligen en irrelevant fråga. Med den oerhörda eldkraften hos de moderna vapnen blir alla de krig, som min principdiskussion gäller, totala till effekten. Jag vill påstå, att den konflikttyp som faller inom fält 2 i B A:s modell inte existerar. Totala resursinsatser kan idag inte förekomma utan att också effekterna blir totala. Sannolikt har det alltid varit så, men om den efterkrigstid jag studerar kan ingen tvekan råda. Åsikten att Första Världskriget till sina lokala verkningar skulle varit begränsat betraktar jag som rent bisarr. Konflikttyper som faller inom fält 4 har jag klart angivit att jag inte sysslar med. (Den korta diskussionen av Libanon- och Quemoy-kriserna har motiverats av de många hänvisningar som debattdeltagarna gör till dessa konflikter.)

Skall man emellertid diskutera möjligheterna till begränsning av effekterna (och en sådan diskussion för jag på många ställen i boken) är det naturligt att se denna som *en funktion av de restriktioner som gäller för kriget*. B A har noga förtecknat nästan alla de av mig i definitionen angivna reglerna för krigsformen. Men av någon anledning har han lyckats glömma bort just den bit av definitionen som skulle omöjliggjort hans kritik, dvs just de principer som bestämmer krigsintensiteten på slagfältet: zonens utsträckning och förhållande till omvärlden, mål tillåtna för angrepp, den diskriminatoriska effekten hos olika vapentyper, respekterandet av sanctuaries osv. B A:s huvudpoäng vilar alltså på en enkel manipulation i beskrivningen av bokens innehåll.

Deltagarna i den amerikanska debatten om begränsat krig har med ytterligt få undantag inte behandlat krigsformen ur någon annan aspekt än den som gäller begränsningar i resursinsatser. Också om jag som B A säger missat distinktionen skulle mitt referat av debatten vara korrekt. Som framgått anser jag debattdelta-

garnas ståndpunkt realistisk. Tyvärr har dessa debattörer också vanligen visat sig helt ointresserade av förhållandet att begränsningarna ofta sker på helt olika skalor. Detta har varit fallet i Vietnam. Men B A tar miste när han tror sig finna, att jag har svårigheter att karakterisera detta krig som begränsat. Det finns ingen logisk motsägelse mellan de två meningar i min bok som B A ställer mot varandra: ett krig kan naturligtvis mycket väl vara begränsat men ändå ligga långt från den modellsituation debattörerna tänkt sig. (När B A söker förklara vad jag menar med modellsituation tar han inte upp den väsentligaste faktorn, den som tydligt markeras i den första av de två citerade meningarna och som stipulerar att två stormakter kommer i direkt konfrontation med varandra.) En verklig svårighet ligger däremot i förhållandet, att modellsituationen inte täcker den vanliga konflikttyp där en stormakt möter en befrielseströrelse – men också om detta har jag ju utförligt skrivit i boken.

Till slut måste påpekas ett förhållande som avslöjar B A:s begränsade förståelse för strategiska problem. På tre ställen i sitt korta inlägg lyckas B A klargöra – och klargöra bortom gränsen för möjligheten till skrivfel – att han tror att så fort kärnvapen sätts in kan ett krig inte längre vara begränsat (tex: "Eftersom USA inte satt in kärnvapen i Indokina kan kriget kallas begränsat..."). Han hävdar tom att vad jag studerat är debatten om "möjligheterna att föra krig under kärnvapennivån". Detta är naturligtvis alldeles galet, och ett av de viktigaste avsnitten i min bok handlar just om kärnvapeninsatsen i begränsade krig. Det är mot denna bakgrund inte konstigt att B A blir upprörd över att det i min bok "t o m är oklart" om kärnvapenkrig mellan stormakterna skall beskrivas som totalt eller begränsat. Tänker man i så förenklade kategorier som B A måste mycket i den strategiska debatten te sig dunkelt – har B A t e x hört talas om något så oklart som begränsat strategiskt krig eller graduell vedergällning? För att nu göra oklarheten alldeles klar: kärnvapenkrig mellan stormakterna kan faktiskt vara både totalt och begränsat.

Denna brist på elementära kunskaper om strategiska förhållanden spelar självfallet en roll för B A:s definitiva omdömen om min avhandling. Också de många andra felen i hans korta artikel tycker jag borde motivera en litet försiktigare attityd.

*Nordal Åkerman*

### *Slutreplik*

Jag har inte påstått att "hela boken saknar värde". Den är, menar jag, diskutabel i vissa avseenden. Jag har diskuterat Nordal Åkermans avhandling som ett intressant exempel på en typ av arbete, som ligger på gränsen mellan den traditionella historievetenskapen

och den makroinriktade sociologin. Syftet med min anmälan var att beröra bl a de begreppsbildningsproblem som uppkommer, då man arbetar i detta gränsområde; problem som också NÅ råkat in i, och som jag menar fått en mindre tillfredsställande lösning.

Att NÅ:s syfte inte är enbart deskriptivt är klart, inte bara genom hans bok (se tex avsnitt 1.2) utan också av hans svar på min recension. Han säger i svarsartikeln: "Kan man . . . visa . . . , att doktrinen leder till kraftigt ökad interventionism . . . , ja, då har detta naturligtvis något väsentligt att säga om t e x realismen i det svenska försvarets inriktning och om den ideologi med vilken USA:s strategi bedrivs". En rimlig tolkning av detta är att NÅ:s analys och slutsatser har relevans även för andra krigsfall och andra strategiska situationer än dem han behandlar i sin bok. Han diskuterar det begränsade krigets doktrin i såväl ett generaliserande som ett beskrivande syfte.

Eftersom jag ser det generaliserande syftet som särskilt intressant och värdefullt, ville jag beröra några av de metodiska krav som jag menar att uppgiften ställer. Hit hör bl a klargörandet av huvudbegreppet "begränsat krig". Behandlar man en doktrin om begränsat krig, är det rimligt att man också söker avgränsa denna doktrins möjliga tillämpningsområde: vilka typer av krig *kan* den principiellt handla om, och vilka typer behöver uteslutas?

I en sådan avgränsning bör åtminstone två aspekter på begränsning beröras, nämligen dels insatser, dels verkningar. NÅ förefaller i sitt svar hålla med om det önskvärda i att göra åtskillnad mellan dessa två dimensioner. Han visar också på textställen där denna distinktion enligt honom skulle ha gjorts. Hänvisningarna är emellertid illa valda. De innehåller visserligen inströdda anmärkningar om effekter av krigshandlingar, men endast som parentetiska inslag i en diskussion som egentligen gäller något annat (t e x s 120: ett resonemang om sambandet mellan begränsade strategiska mål och begränsade medel).

Samtidigt som han i huvudsak instämmer i min kritik verkar emellertid NÅ mena, att en närmare begreppsutredning är onödig, eftersom den debatt han beskriver mest rört sig om insatsdimensionen: "Också om jag som BA säger missat distinktionen skulle mitt referat av debatten vara korrekt."

Jag har inte invänt mot NÅ:s referat: detta är, som jag anförde, en uppgift för fackhistoriker. Vad jag efterlyst är ett användbart begränsningsbegrepp som gör det möjligt att jämföra krigsfall, där parterna visat återhållsamhet, med krigsfall där begränsningar uteblivit. Detta skulle kunna ge värdefullt material för en diskussion om betingelserna för begränsning. (Jag har svårt att se varför en sådan diskussion framför allt skulle gynna stormakterna: eftersom NÅ diskuterar

doktriner i en stormakts krigföring borde en mot USA riktad befrielseörelse också ha en del material att hämta).

Men detta kräver inte bara att NÅ underordnar sig den text han analyserar, utan också att han i vissa avseenden kan *överskrida* materialet och öppna möjligheter till nya frågeställningar. NÅ har, alldeles tydligt, också den senare ambitionen. Han inte bara beskriver argument och motargument i den strategiska debatten; han söker också visa på inre motsättningar, motsägelser och konflikter. "The present work . . . takes the form partly of an investigation into the doctrine's historical background, partly of an internal testing of consistency, in which the tenability and consequences of the doctrine's different elements are considered, as are its relationships to ambient strategic levels." (s 18–19, min kurs.). För den senare uppgiften menar jag att distinktionen insatser/verkningar är nödvändig. Doktrinens "historiska bakgrund" – från vilken vissa element i debatten härletts – inbegriper bl a de effekter krigföringen haft på andra staters ekonomiska, politiska och sociala liv och på den internationella politiken. Således skulle man behövt framhäva dimensionen "verkningar" även om debatten i sig mest rört sig om insatser, i syfte att bl a peka på luckor och möjliga – men av debattörerna utelämnade – motargument.

I diskussionen om det begränsade kärnvapenkriget söker NÅ komma ifrån min kritik med ett onödigt demagogiskt utfall. Vad jag personligen tror eller inte tror är i sammanhanget ointressant. Det väsentliga är att NÅ själv angivit som en huvudpunkt i sin definition av begränsat krig att de militära maktmedlen skall utgöra "en mindre del av de inblandade parternas våldsresurser". En kärnvapeninsats av viss kostnad skulle sannolikt komma att göras för att undvika ännu större kostnader i personal och konventionella stridsmedel (mina strategiska insikter räcker åtminstone till ett sådant antagande). Således skulle kärnvapeninsatsen utgöra "en mindre del" av våldsresurserna; insatserna är därmed begränsade. Som jag framhöll i mitt första inlägg kan emellertid verkningarna väntas bli betydande (t o m "totala"). Den centrala frågan är alltså i vilken mening ett eventuellt framtida kärnvapenkrig kan bli begränsat.

Så en detaljfråga. Det stycke, som jag enligt NÅ i illasinnat nit skulle ha utelämnat (och därigenom "manipulerat" beskrivningen av innehållet) lyder: "Limitations can relate to type of weapon, geographical extent, the target systems that it is permitted to attack, combat objectives, and the nature and number of the combatants involved" (s 16). Dels gäller detta, som NÅ själv säger, främst krigsintensiteten på *slagfältet*

(och täcker därigenom ofullständigt termen "verkningar"). Dels – och viktigare – är satsen ett ytterligare exempel på den brist på explicit åtskillnad mellan de två dimensionerna. "Type of weapon" och "number of combatants" gäller insatser; "target systems" och "combat objectives" gäller de av den ena parten *avsedda* målen (och inte faktiska verkningar); "geographical extent" såväl insatser som verkningar. I klarhetens intresse borde NÅ hållit isär variablerna.

Bengt Abrahamsson

#### Skribenter i StvT

Stanley V. Anderson är professor i statskunskap vid University of California, Santa Barbara. Vid sidan av sin vetenskapliga karriär har han också varit verksam som jurist: 1954–55 general practitioner of law, San Francisco och Oakland, 1957 (Summer) Assistant Public Defender, Alameda County, California.

Professor Anderson har skrivit flera arbeten om "the Ombudsman", exempelvis *Establishing Ombudsman Offices: Recent Experiences in the United States* (with J. Moore), 1972, och en studie över Nordiska rådet (anmäld i StvT 1970 av Nils Andréén).

Claes Eklundh är assessor vid hovrätten i Malmö. Han har varit sekreterare i grundlagberedningen och medverkade i justitiedepartementet vid författandet av grundlagspropositionen. Tillsammans med Bo Broomé har Eklundh gett ut skriften *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*.

Lena Runström är lektor vid Fässbergsgymnasiet i Göteborg; tidigare har hon tjänstgjort som extra lektor vid statsvetenskapliga institutionen i Göteborg. Hon har tillsammans med Sverker Ekholm publicerat en lärobok med titeln *Statsskicket i Sverige*.

#### Innehållsförteckning till StvT

En innehållsförteckning till StvT årgång 1973 medföljer häfte 1974:2.

|

(

—

|

---

#### **Till redaktionen insända skrifter**

- Berg, Folke-Sederblad, Bo, Hyresrätt. Norstedts.  
Bergo, Jarle, Multinasjonale selskaper. Universitetsforlaget, Oslo.  
Boethius, Inga m. fl., Sociologiska förklaringsmodeller. Esselte studium.  
Brohed, Ingemar, Stat-religion-kyrka. Nordiska Bokhandeln.  
Broomé, Bo-Eklundh, Claes, Ny regeringsform-ny riksdagsordning. Aldus.  
Duverger, Maurice, Janus. Nyt Nordisk Forlag.  
Edebalk, Per Gunnar, Arbetslöshetsförsäkringen. Studentlitteratur.  
Hederberg, Hans, Detta fantastiska land. Bonniers.  
Henell, Olof, Konsumtion och sådant. Bonniers.  
Historie. Jyske Samlinger, Ny Raekke X, 3, 1973.  
Hjertonsson, Karin, The New Law of the Sea. Norstedts.  
Israel, Joachim, Sociologi 1-2. Aldus.  
Lagerroth, Fredrik, Sverige och Eidsvollsförfattningen. Gleerups.  
Lihné, Nils Börje, Betalningsföreläggande. Norstedts.  
Lin Biaos fald. Seminar for kinesisk samtidshistorie. Akademisk Forlag.  
Lindqvist, Sven, Jord och makt. Bonniers.  
Nisser, Carl W.-Sandström, Per, Yttrandefrihet i tryck och andra massmedia. ALMA-serien.  
Nozani, Fariborz, The Law of Outer Space. Norstedts.  
Schaffer, H. R., Sociabilitet. Aldus.  
Wulf, Christoph, ed., Handbook on Peace Education. International Peace Research Organization.  
Wykes, Alan, Hitler. Aldus.
-

Sydsvenska Dagbladets AB, Malmö 1974