

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

Tillägnet till Nils Stjernquist

UPPSATSER

Leslie Wolf-Phillips: A Long Look at the British Constitution
Donald C Rowat: Recent Developments on Access Laws
Per Stjernquist: Från enskild mot offentlig förvaltning i skogspolitiken
Göran Melander: En effektiv tortyrkonvention?
Mogens N Pedersen: Why, Who, and How?

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE

Sakkunnigutlåtanden rörande professur i statsvetenskap i Lund
Om to grundlovscommentarer. Av *Henrik Zahle*
Riksdagen på fallrepet? Av *Bertil Fiskesjö*
Kommunalforskning i Sverige. Av *Kai Kronvall*
Finland efter Kekkonen. Av *Mats Bergquist*
Documentary Data in the Comparison of Committee Systems in National Parliaments. By *David M Olson, Jon Pierre och Ryszard Piotrowski*

LITTERATURGRANSKNINGAR

Erik Allardt et al (eds): Nordic Democracy. Anm av Joseph B Board
Alfred Bexelius: Vår förste JO 1810–1823. Anm av Torbjörn Vallinder
Louis Henkin (ed): The International Bill of Rights m fl. Anm av Tore Modeen
Gösta Johannesson: Lunds Universitets historia II. Anm av Torgny T Segerstedt
Olle Nyman: Parlamentariskt regeringssätt. Anm av Fredrik Sterzel
Fredrik Sterzel: Parlamentarismen i författningen. Anm av Hilding Johansson
Håkan Strömberg: Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform. Anm av Claes Eklundh
Stig Strömholm (ed): An Introduction to Swedish Law. Anm av John Bell

ABSTRACTS

4 1983

Årgång 86

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Torbjörn Vallinder, Lund

Redaktionsutskott: Redaktionssekreteraren samt
Nils Stjernquist och Håkan Strömberg, Lund

Biträdande redaktionssekreterare
Lennart Lundquist, Köpenhamn

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

Tidskriften utkommer med fyra häften om året
och tryckes med bidrag från Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet

Prenumeration sker hos Statsvetenskaplig Tidskrifts expedition, Lund
(postgiro nr 27 95 65 = 6)

Prenumerationspriset för 1983 är 75 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte 25 kr inkl. moms.

Universitetsstudenter erhåller abonnemang till nedsatt pris
efter hänvändelse till vederbörande lärare

Expeditionens och redaktionens adress: Box 5131, 220 05 Lund 5,
tel. (046) 10 89 35 (exp), 10 89 41 (red) ISSN 0039-0747

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

Lund i januari 1983

INNEHÅLL

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

Tillägnet till Nils Stjernquist 271

UPPSATSER

Leslie Wolf-Phillips: A Long Look at the British Constitution 273
Donald C Rowat: Recent Developments on Access Laws 287
Per Stjernquist: Från enskild mot offentlig förvaltning i skogspolitiken 297
Göran Melander: En effektiv tortyrkonvention? 309
Mogens N Pedersen: Why, Who, and How? 315

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Sakkunnigutlåtanden rörande professur i statsvetenskap i Lund 331
Om to grundlovskommentarer. Av *Henrik Zahle* 338
Riksdagen på fallrepet? Av *Bertil Fiskesjö* 343
Kommunalforskning i Sverige. Av *Kai Kronvall* 348
Finland efter Kekkonen. Av *Mats Bergquist* 351
Documentary Data in the Comparison of Committee Systems in National Parliaments. By *David M Olson, Jon Pierre och Ryszard Piotrowski* 356

LITTERATURGRANSKNINGAR

Erik Allardt et al (eds): Nordic Democracy. Anm av Joseph B Board 367
Alfred Bexelius: Vår förste JO 1810-1823. Anm av Torbjörn Vallinder 368
Louis Henkin (ed): The International Bill of Rights m fl. Anm av Tore Modeen 371
Gösta Johannesson: Lunds Universitets historia II. Anm av Torgny T Segerstedt 373
Olle Nyman: Parlamentariskt regeringsätt. Anm av Fredrik Sterzel 376
Fredrik Sterzel: Parlamentarismen i författningen. Anm av Hilding Johansson 380
Håkan Strömberg: Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform. Anm av Claes Eklundh 384
Stig Strömholm (ed): An Introduction to Swedish Law. Anm av John Bell 386

ABSTRACTS 389

Articles in the *Statsvetenskaplig Tidskrift* (The Swedish Journal of Political Science) are indexed in ABC POL
SCI and *Historical Abstracts*.

Tillägnan till Nils Stjernquist

Nils Stjernquist, sedan 1 november 1951 professor i statskunskap vid Lunds universitet, sedan 1 juli 1980 tillika universitetets rector magnificus, lämnade 1 juli 1983 dessa befattningar.

Här är inte platsen att beskriva och bedöma Nils Stjernquists mångåriga insatser som forskare, lärare och administratör. Statsvetenskaplig Tidskrifts redaktion vill däremot begagna tillfället att säga några ord om Nils Stjernquists insatser för tidskriften.

Som professor i statskunskap har Nils Stjernquist tillhört Fahlbeckska stiftelsens kollegium, tidskriftens styrelse. Där har han genom åren utgjort den fasta punkten, alltid beredd till insatser till tidskriftens fromma. Nils Stjernquist har också – belägg finns i vårt register för årgångarna 1944–77 (häfte 1979:5) – varit en av tidskriftens flitigaste skribenter. Även under senare år har

Nils Stjernquist trots hård arbetsbelastning funnit tid att medverka i StvT.

Framför allt har Nils Stjernquist för redaktionen varit en stor tillgång som vän och rådgivare, vid behov också som påtryckare mot "löftesrika" men försumliga skribenter. Som alltid har hans insatser därvidlag präglats av uppslagsrikedom, energi och kamratlighet.

Statsvetenskaplig Tidskrift har valt att tacka och hylla Nils Stjernquist för hans insatser genom att tillägna honom detta häfte. Redaktionens strävan har därvid varit att välja ämnen, som ligger Nils om hjärtat, främst men ingalunda enbart författningsfrågor.

Hälsning och tack, Nils!

A Long Look at the British Constitution

BY LESLIE WOLF-PHILLIPS

I

Mr. William Ewart Gladstone (Prime Minister during 1868–1874, 1880–1885, 1886, and 1892–1894), writing in the *North American Review* in September 1878, declared that "... the British Constitution is the most subtle organism which has proceeded from the womb and the long gestation of progressive history".

In the introduction to the sixth edition of Strathearn Gordon's *Our Parliament* (published on the eve of the celebrations to commemorate the 700th anniversary of de Montfort's "famous parliament of 1265"), Sir Stephen King-Hall, the founder of the Hansard Society for Parliamentary Government, wrote: "Of all the institutions for which the British are famous, of all the contributions this island people have made ... there is none more noteworthy or renowned than that of parliament ... It has been the dynamic centre from which the principles and practices of the free way of life have radiated forth beyond the confines of Britain." Strathearn Gordon (in Chapter 2, "The coming of parliament") goes on to claim that "a free assembly ... existed in England over 1,000 years ago", that "a great advance in the conception of parliamentary representation" could be noted as early as 1254, that "representative institutions, much on the lines of our present parliaments" were established by 1300, and that the British Constitution emerged not so much by "the fierce test of arms and bloodshed" as by "the slower, rational and more durable test of argument, of persuasion and of experience gained by peaceful trial and error".

Was it *really* like this?

II

Speaking of the millennia before the Christian era, when "earth-quake and volcanic action and glaciers had finished their work, and our rivers had found something like their modern level", Sir Keith Feiling remarks that the work of natural

forces, in making the waters of the North Sea and the English Channel /*La Manche*, had left like gazing at like: "The Rhine, Somme and Seine looking into the Humber, Wash and Thames, while the Breton peninsula, the Loire, and capes of Spain pointed to Dover, the harbourages of Southampton Water, and the western voyage round the Lizard. Here lay the inviting routes for invasions ..."¹ In the third and second millennia B. C., the invaders were for the most part from the Rhineland but also from northern France, founding settlements on the eastern coastline; between 800–450 B. C. a "perpetual arrival" settled further inland reaching the midland counties, Cornwall, and Hampshire.

The Roman legions under Julius Caesar made a brief expedition in 55–54 B. C. and this had been preceded by the arrival of Belgic tribes from the Marne and Aisne areas in about 75 B. C. There is little evidence of spiritual life at the beginning of the new age: "While the Platonic philosophy covered the Middle East, while Christ was born and suffered, and while the Stoics were elevating Rome, (the) tattooed Britons still offered human sacrifice ... the gods were many ... gods of war and thunder, or local deities of some holy well or haunted wood ... (they) propitiated the unseen by burning victims in wicker cages."²

The Roman era in Britain, after the occupation by Claudius in A. D. 43, lasted until the major withdrawal of military forces in A. D. 407, but neither the Roman decline nor the ascendancy of the Saxons who followed them as invaders were other than gradual in nature; "the invaders came in on every wind" but they came separately and in uncoordinated groups, and the native Britons maintained a long and stubborn resistance until the sixth century A. D.

Around 550 there was a major and decisive invasion by the Saxons who by the end of the century if they had not entirely eradicated Roman-Celtic influence had begun to build a new form of social life. By the middle of the seventh

century minor kingdoms had come into being and there were forms of government above the level of the village; for the next two hundred years these "petty dynasties" squabbled amongst themselves, the supremacy of Mercia over Wessex and Northumbria and the smaller groupings coming only gradually and all beset by fighting Welsh, Picts, and Scots without and pretenders to royal title within. The supremacy of Mercia gave way to that of Wessex, and Alfred (871–899) adopted the style of "Lord of all Albion" and "Emperor of Britain" in addition to "King of the West Saxons"; during the reign of Edgar (959–975), the shire system extended as far as the northern parts of England and most of its folk were within a feudal system of tenure and service to a local lord.

The Saxon kings and their kingdom were soon to fall to the Danes after a long period of warfare beginning with punitive expeditions in 980 and ending with the recognition of Canute (1016–1035), son of Swein, King of Denmark, as monarch of all England in 1016. In their turn, the Danes fell with the final invasion and the final conquest of England by William, Duke of Normandy (1066–1097), who became William I of England in 1066; a conquest which bound England to France for over four hundred years.

By the end of the reign of Henry II (1154–1189), the foundations of central government had been laid and the Crown had been recognised as of hereditary right; despite the long absences of Richard I (1189–1199) and the calamities of his reign, John (1199–1216) inherited a firm framework of government. To many, the great event of John's reign was the *Magna Carta* of 1215, but the Great Charter was primarily a feudal document about baronial rights and feudal custom and the protest of the baronial tenants-in-chief a form of "legitimised rebellion". J. C. Holt began his study of the Charter with the words "In 1215 *Magna Carta* was a failure . . ." and ended it "the Charter was conceived in baronial interests", but, of course, points out that the real lesson of the Charter is that "authority should be subject to law".³

John died shortly after the events of 1215 and his successor Henry III (1216–1272) was nine years old when he came to the throne, leaving much scope for baronial influence during the early part of a long reign before the Barons' War of 1258–65. After the Battle of Lewes in 1264, Simon de Montfort, Earl of Leicester, called a 'parliament' to consider proposals for the curbing

of the king's powers; knights and burgesses were called to this gathering to meet the baronial supporters of de Montfort. Chrimes comments sceptically ". . . it was called a parliament, but it was more of a party convention . . . and it can be taken for granted that only people disposed to support de Montfort attended."⁴ The Battle of Evesham (1265) sealed de Montfort's fate, but de Montfort's 'parliament' was the precursor to meetings called in the reign of Edward I (1272–1307); however, although 1265 marks the first meeting of knights and burgesses together by common writs of summons, it could not be said to be the lineal ancestor of the present-day Parliament or to be the origin of local representation?

Edward I was to prove to be a powerful king whose reign marked a decisive stage in constitutional development; he knew that he needed the support of a 'third force' against the power of the baronial opposition and that weak assemblies would be of little use to him. Although summonses were issued in 1273 and 1275, the 'Model Parliament' of 1295 (comprising knights, burgesses, and clergy) was followed only four times before 1307. When they were so summoned, "We may be sure that the general aim was to strengthen the power of the Crown and to improve the efficiency of the government . . . everything depended upon the will and initiative of the Crown", and it was clear that these representatives were there to bind the obedience of those they represented.⁵ This can be seen in the writs of summons from 1294 up to 1872: ". . . the said knights shall then and there have full and sufficient authority on behalf of themselves and the community of the county aforesaid, and the said citizens and burgesses on behalf of themselves and the respective communities of the cities and boroughs aforesaid, to do whatever in the aforesaid matters may be ordained by common counsel; and so that, through default of such authority, the aforesaid business shall by no means remain unfinished . . . By witness of the King, at Canterbury, October 3, 1295".⁶

Chrimes further argues that what led the House of Commons "upon the long path to supremacy in the State" – a journey taking 350 years – was probably the fact that ". . . in the fourteenth and fifteenth centuries the Commons in Parliament proved to be useful pawns to one side or the other in the unending struggle for power between the Crown and . . . the magnate opposition . . . (which) had come fully to realise the most effec-

tive way of bringing the Crown to heel was to act through Parliament, and partly through the Commons."⁷

The removal of Richard II (1377–1399) in a *coup d'état* led by Henry Bolingbroke was later legitimised by the parliamentary recognition of the right to the succession of the hereditary line of, as he became, Henry IV (1399–1413);⁸ the magnates now had both a king and a parliament amenable to their influence. As Henry IV had no serious hereditary claim to the throne, it was in the interests of the Lancastrian Kings (Henry IV, Henry V (1413–1422), and Henry VI (1422–1461)) to work with Parliament and the clergy to establish at least *de facto* legitimacy; this was helped by the military prowess of Henry V which helped to make up for the lack of constitutional right of Henry IV. Henry VI (1422–1461) became king before his second birthday and during the fifteen years of his minority power was exercised through the King in Council, in effect by the nobility; in his early manhood the King was subject to bouts of insanity, and his reign ended with the Wars of the Roses (1455–1485), his probable murder in the Tower of London in 1461, and the setting aside of the heirs of Henry IV by Parliament who also declared the reigns of Henry IV, Henry V, and Henry VI to be those of 'usurpers', and Edward IV to be the legitimate heir of Edward III. On 26 October 1460, Parliament had determined that Richard of York was the heir to Henry VI, but he died at the Battle of Wakefield in December 1460 and left the way to the throne to be cleared for Edward of York by "Warwick the Kingmaker" (Richard Neville, Earl of Warwick).⁹

During the time of the Lancastrian Kings (Henry IV, Henry V, Henry VI) the theory of the royal prerogative remained undiminished and the rule was personal, but the Yorkist kings (Edward IV and Richard III) exercised an even stronger personal rule which may have eased the way for reorganisation under the Tudors.¹⁰ Feiling calls the period 1422–1485 a time of "national collapse" when "bloodshed . . . filled politics" for a generation, with four Speakers of the House of Commons murdered or killed in battle, and five dukes, four earls, a mass of barons and knights, Owen Tudor (the grandfather of Henry VII), the Lancastrian Prince of Wales, Richard of York (the heir to Henry VI) and his son Clarence, Edward V (1483) and his brother Richard (the sons of Edward IV and the doomed nephews of Richard III) all died violent deaths.¹¹ The Battle of Tewkes-

bury saw the final defeat of the Lancastrian cause in 1471, Edward IV (1461–1483) died at the age of forty, and the short and spectacular reign of Richard III (1483–1485) ended with his death at the Battle of Bosworth, the throne passing to Henry Tudor, Earl of Richmond, now Henry VII (1485–1509). Henry VII had a weak title to rule as did Henry IV and Edward IV and, like them and Richard III,¹² he obtained the acquiescence of Parliament to affirm and strengthen that title¹³ – though no king would acknowledge that that title came from parliament; the King alone took the initiative in matters of State, appointed his Ministers, and called and dissolved parliaments.

"Tudor rule has been called despotic . . . essentially it was government by the Sovereign in Council";¹⁴ of course, the great magnates no longer dominated the Council now that the Crown had clipped the claws of the great (" . . . the fifty or so noble families, among whom the Wars of the Roses had been fought, were much exhausted and impoverished (by) . . . confiscations, attainders, judicial murders . . . the violent struggles of some two hundred years between the king and the magnates had ended in the overwhelming victory of the Crown") and Parliament presented no real challenge (" . . . The docile time-serving performances of the Commons during most of the fifteenth century can hardly have enhanced its reputation as a political assembly . . . brought out only for formal legislative and fiscal purposes").¹⁵

To take the period 1422–1558 – from the beginning of the reign of Henry VI to the end of the reign of Mary I – Henry VI called 22 parliaments in 39 years; Edward IV, 7 parliaments in 22 years; Henry VII, 7 in 24 years (one in the last 12 years), Henry VIII, 9 in 38 years; Edward VI, 2 in 6 years; and Mary, 5 in 5 years. The King in Parliament during the reign of Henry VIII "manifested an omniscient power" but there was still no suggestion that the government was any other than "the King's business".¹⁶

The membership of the House of Commons rose from 298 in the reign of Henry VIII (1509–1547) to 467 in the time of James II (1685–1688), but the county franchise, the basis of representation, remained the same for four hundred years. A statute of the eighth year of the reign of Henry VI (1429) decreed that " . . . knights of the shire, elected to attend parliaments hereafter to be held in the kingdom of England, shall be chosen in each county by persons dwelling and resident therein, each of whom shall have a

freehold to the value of at least forty shillings a year beyond the charges on the estate . . .".¹⁷ Such an estate would be of at least 150 acres, but, however rich they might be, the statute excluded tenant-farmers, copyholders, and women. Elizabeth I (1558–1603) created new boroughs in areas likely to return members well-disposed or submissive to her, and Charles II (1660–1685) and James II (1685–1688) "were to go to extremes in fixing borough elections . . . (and) 'packing' the Commons".¹⁸

J. E. Neale has shown how county seats were shared out between the great landowners, the majority of whom were members of the nobility; contested elections were rare and only came about when there were personal feuds among the great landowners and the normal routine of candidate "negotiation" and freeholders' "acclamation" broke down. Although between 1547–1584, 119 new borough seats were created and the borough seats now represented 80 % of the whole, 88 % of those borough seats were – by means of patronage – occupied by the gentry, and the seats regarded as "the private possessions of individual families". In the House of Commons, bribery was rife and payment expected (by the Speaker, the Clerk, the Serjeant, and by other Members), if passage of a Bill was to be ensured.¹⁹

With the accession of James VI of Scotland to the English throne as James I (1603–1625) came an attempt by the king to reassert dominance over Parliament; James adopted a theory of the divine right of kingship and claimed that it was seditious to "dispute what a king may do in the height of his power". In a message to the Commons on 5 June 1604, speaking "as a father to his children", he admonished them and extracted from them an abject apology (20 June 1604) which expressed their "longing thirst to enjoy the happy fruits of your most wise, religious, just, virtuous, and gracious heart"; he castigated the Speaker in 1621, telling him to make it known that "none therein shall presume henceforth to meddle with anything concerning our government or deep matters of state". He dissolved Parliament the following year, after declaring that "we found that they misspent a great deal of time . . . to treat of our high prerogatives and of sundry things that . . . were no fit subjects to be treated of in parliament . . .", the object of his wrath being the Great Protestation of 18 December 1621.²⁰ From 1614–1620, he had governed without a parlia-

ment, and was in conflict with all the four parliaments that were called.

Under Charles I (1625–1649), Parliament did not sit between 1629–1640; the Commons' refusal to grant financial support in an effort to gain influence over policy and their objections to the arbitrary removal of judges led to their dismissal. Charles used his prerogative powers to revive old legislation, to grant monopolies, to raise Ship Money, and to levy tannage and poundage and successfully created sources of additional finance; however, it was on religious issues that the Civil War was fought and which led to his execution in January 1649, to the abolition of the monarchy and the House of Lords, and to the establishment of a republican Commonwealth.²¹

The Commonwealth period lasted but eleven years and the restoration of the monarchy in 1660, with Charles II on the throne until 1685, was the restoration of the relationship that existed between King and Parliament in 1640, when "the monarchy had reached the point where it found itself unable to carry on its government without the Commons in Parliament".²² However, Charles II's reign was a stalemate in the relationship of King and Parliament with both sides engaged in an unending battle of wits, a battle in which the king proved skilful and adroit. Three years after his death in 1685, his successor James II (1685–1688) had aroused widespread opposition by his religious bigotry and his undoing of the 1660 settlement; he fled the country in December 1688. A Convention Parliament was convened (in the absence of a king and a lawfully-constituted government) on 22 January 1689; it resolved that the king had abdicated, that the throne was vacant, and drew up a Declaration of Rights (later enacted as the Bill of Rights).

On 13 February 1689, Prince William and Princess Mary of Orange accepted the declaration and were proclaimed King and Queen. On 22 February 1689, the Royal Assent was given to *An Act for removing and preventing all Questions and Disputes concerning the Assembling and Sitting of this present Parliament* (that is, the legitimisation of the Convention Parliament); then followed *An Act for the abrogating of the oaths of supremacy and allegiance and appointing other oaths* (the purpose of which was to bind all office-holders to the new regime), and the Declaration of Rights in statutory form, *An Act declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown*. The completion of the 1689 settle-

ment was *An Act for the further Limitation of the Crown and better securing the Rights and Liberties of the Subject* (the 'Act of Settlement') which included the determination of the succession to the throne and established the principles upon which the title to the Crown of Queen Elizabeth II is based, through the daughter of the daughter of James I. *An Act for the Union of the Two Kingdoms of England and Scotland* followed in the fifth year of the reign of Anne (1702–1714) which completed the Settlement in both countries.²³

The supremacy of Parliament over the Crown had now been settled, but there was still a struggle ahead for the transference of the control of executive power to Parliament, for the reform of Parliament, for the extension of the franchise to all adults (this did not come about until 1928 – or 1948, if one takes into account the removal of all but formal residential qualifications), and for the curbing of the powers of the House of Lords. After the Settlement, the independence of the judiciary was assured ("... Judges Commissions be made *quam diu se bene gesserint* . . . but upon the Address of both Houses of Parliament it may be lawful to remove them")²⁴ and the Royal Assent was not to be refused to legislation after 1707, but the Crown still had sources of patronage and "influence"²⁵ and Parliament was yet to control the appointment of ministries. The situation where a government could be formed and carried on by "responsible" ministers (that is, responsible to the House of Commons rather than to the Crown) and where the strength of these ministers lay in organised party support rather than royal whim and favour was still nearly a century and a half away. The 'back-lash' reaction to the French Revolution of 1789 and preoccupation with the Napoleonic Wars no doubt delayed the growth of a reform movement.

So far, the ordinary people have been invisible – what were social conditions in England during the reign of George III (1760–1820)? Half the children born in the first thirty years of his reign died before their fifth birthday; public executions for minor crimes were seen as "moral lessons" and "improving occasions", as were the pillory, the ducking-stool, public floggings, and the burial of suicides at cross-roads with a stake through their heart. The ordinary folk lived on bread (when it was available), potatoes, some Sunday meat, and plenty of beer. Superstition was rife and "The lives of the poor were still neighboured by a whole phantasmagoria of ghosts, boggarts and witches".

Brutal force on the part of authority was accepted on a *sauf qui peut* basis. Most people knew "government" in the form of the Lord of the Manor rather than the Lords of the King's Council, and their governors did not see them as having a "constitutional presence"; Burke spoke of "the swinish multitude" in *Reflections on the Revolution in France*, the Bishop of Worcester, Richard Hurd, preached that "Reason stands aghast at the sight of an unprincipled, immoral, incorrigible public", and Disraeli wrote in *Tancred* of "that fatal drollery called a representative government". When Burke spoke of the "people" he meant a relatively small middle-aged group of men, well-informed, with leisure and "above menial dependence"; the rest "when feeble are the objects of protection; when strong, the means of force" (*Letters on a Regicide Peace*, I).

The English country gentlemen governed England; in the countryside, and as a group in the House of Commons. The electoral system of the 1820s had not altered since George III came to the throne; the growing cities of Manchester, Leeds and Birmingham were unrepresented, while eleven southern counties contained half of the borough seats. In 1830, the borough of Gatton in Surrey contained six houses and was sold for a price said to be £180,000; "there were always seats of one kind or another available to someone with money".²⁶

The *Act to amend the Representation of the People in England and Wales* received the Royal Assent on 7 June 1832, the second year of the reign of William IV (1830–1837). The Reform Act was not greatly to change the *composition* of the House in terms of the type of person who was returned under the new arrangements,²⁷ but it was the introduction of and the acceptance of principles of representation that were to lead inevitably to later widenings of the franchise. No less than 113 seats were halved (usually from two to one). The disenfranchised towns of the northern parts of England were allocated 63 seats and 62 seats went to the counties; 18 seats were given to Scotland (8), Wales (5), and Ireland (5). The county franchise now included copyholders, life leaseholders, and certain classes of tenants; in the boroughs there was now a £10 householder qualification. However, these changes ". . . in no sense established a democratic electorate", with the mass of the working people in the towns still without a vote, but it did enlarge the electorate by

about 50%, that is by 217,000.²⁸

In 1867, Disraeli saw through the second Reform Bill but it still left over 80% of adult males without vote; 1872 saw the introduction of the secret ballot; in 1884, Gladstone's *Representation of the People Act* increased the electorate by over 60%, with the *Redistribution of Seats Act* of 1885 bringing some order and equality in the delimitation of constituencies. In 1918, the Lloyd George government extended the franchise to all males over 21 years of age who had a short residential qualification and to women over thirty who were (or whose husbands were) local government electors; in 1919, the *Sex Disqualification Removal Act* made it possible for women to have freedom of entry to civil and judicial office, the professions and professional associations, the civil service, the universities, and to stand for Parliament; the *Equal Franchise Act* of 1928 gave all over the age of majority (21) the vote; in 1948, all residence restrictions were removed, and in 1970 the age of majority was lowered to eighteen years of age.²⁹

III

The course of British constitutional development has seen a sequence of invasions and foreign overlords, the squabbling of petty monarchs, the struggle between the nobility and the king for supremacy, the later struggle for domination between the king and parliament, the recognition of the supremacy of parliament over the king, the decline in the "influence" of the monarch, the rise of the middle classes in terms of constitutional recognition, and, finally, the decline of the power of the House of Lords and the central place of a House of Commons elected on a basis of universal adult suffrage. For the most part there has been a fierce struggle between the advancing party and the stubborn resistance of entrenched interest; only late in the last century were the populace recognised to have a right to a constitutional presence, and it is only just over fifty years since adult suffrage was completed with the inclusion of all women.

Have we come then to the stage of popular sovereignty and democratic and representative parliamentary government, under that unique and greatly admired (mostly by the British, as there are no imitators by choice) phenomenon, the "Unwritten Constitution"?

First of all, let us finally dispose of the myth of an "unwritten" Constitution. The first sentence of the late Stanley de Smith's last book, *Constitution-*

al and Administrative Law (4th edn., 1981) reads, "When de Tocqueville observed that the British Constitution did not exist, few people took his remark at face value"; yet it is true that there is no single identifiable document (or even group of documents, as in Israel, for example) entitled "The Constitution of the United Kingdom and Northern Ireland". How is this apparent contradiction resolved? There is a clear distinction between *non-existent* and *non-documentary* and de Tocqueville was undoubtedly referring to the difficulty of determining the exact boundaries of constitutional law in Britain and the constituents of the "British Constitution". Perhaps one should also deal with the problem that political scientists have with the definition of "constitution". Jean Blondel provides in his three-fold definition most of the points made in the semantic debate; this can be seen if one compares his definition to, say, those of James Bryce, C.F. Strong, Sir Kenneth Wheare, S.E. Finer, Herman Finer, Carl Friedrich, Karl Loewenstein, and Benjamin Akzin.³⁰ Blondel writes, "Firstly, constitution may refer – and commonly refers – to various types of imposed norms . . . the word has a markedly 'prescriptive' connotation . . . in this sense: a 'constitutional' rule is usually one which is particularly 'liberal', which emphasises 'restraint' in the operation of government and which gives maximum freedom to the citizens of the polity. Secondly, constitution may refer to the document . . . which creates the structures which may or may not embody the norms . . . Thirdly, constitution may refer to the actual organisation of the polity . . . a mere description of the institutions."³¹

It seems to me that when the term "unwritten constitution" is being used in general discourse that what is meant is the *absence* of Blondel's second type. The absence of his first type would be indicated by the term "unconstitutional"; the third definition is more concerned with "the political system" which may include elements which do not appear in constitutions (for example, interest groups and even political parties in many cases).

This having been said, what concerns us here is the extent to which it is correct to refer to British constitutional arrangements as being "unwritten" – that is, not set down in formal documentary form.

Fortunately, there is a large measure of agreement amongst British constitutional lawyers as to the constituents (perhaps, "ingredients"?) of the "British Constitution".

The ninth edition of Wade and Phillips on *Constitutional and Administrative Law* lists three major constituents: *rules of law* (legislation, judicial precedent, custom), *conventional rules*, and *advisory opinions*. O. Hood Phillips says much the same: "The laws of the constitution comprise three kinds of rules: statute law, common law, and custom (especially parliamentary custom). To these we must add constitutional conventions . . . The sources of the legal rules are . . . statutes, judicial precedents, customs and books of authority." De Smith sums up a general agreement (or inability to disagree) with his own slightly enlarged list of sources: *legislation* (" . . . by far the most important single source of constitutional law"); *common law* (customary rules, the royal prerogative, judicial decisions, common law presumptions of legislative intent); *conventions of the constitution*; *the law and custom of parliament*; *the law of the European Communities* (since 1 January 1973); and, *the "persuasive authority" of literature on the constitution*. These are all more or less revisions of Sir William Anson's pronouncement in 1886: "The constitution must be found, by those who seek it, in statutes, in judicial decisions, in custom, in convention . . . but in authoritative documentary form it is not to be found".³²

The standard authorities agree that legislation is a major source of constitutional law (de Smith says "by far the most important") and, if this is so, why should the term "unwritten" be so consistently used? Writing two years before Anson, James Bryce was urging the replacement of the term "unwritten" and distinguishing between the *common law constitution* ("not in formal agreements, but in usage") and the *statutory constitution* ("expressly set forth in a specially important document or documents").³³ Would not "part-written" or the more elegant "uncodified" be more in line with the actual situation?

There is yet another point to be made. There are over 150 national constitutions in the world (not all in force, regrettably) and a study of them reveals that the great majority of them have conventional rules, judicial decisions, and organic laws to supplement the working of the "documentary constitution" in practice. The United States constitution does not tell the whole story of the American political system – the political parties are not mentioned, the "judicial review" role of the Supreme Court stems more from tacit acceptance of *Marbury v. Madison* (1803) than constitutional authorisation in the text, and the

method of electing the President does not represent the intentions of the Founding Fathers in practice though it is followed in law. The great authority of the Prime Minister in the Republic of India could not possibly be realised from the fleeting reference to that office in the longest and most detailed constitution in existence (the Yugoslavs are a very close second in this); in all the hundreds of pages, no reference to political parties will be found. Many more examples could be cited to show that Britain is not alone in having non-documentary or extradocumentary elements in the constitutional system other than the formal constitutional documents.

To revert to the British example. Not only is there a case for calling it an "uncodified" rather than an "unwritten" constitution, but it can be argued that the "written" legislative element in the British constitutional system is far greater than commonly thought – if one is to judge common thought by reference to most textbooks – and that this legislation, if systematically classified, provides the skeletal framework (and some of the living flesh) of a "written" constitution for Britain.

A survey of world constitutions reveals a striking similarity in the internal arrangement of the texts, and there are a number of chapter headings which *mutatis mutandis* appear in the great majority of constitutions. These are *Basic rights and liberties*, *The formation and components of the national territory*, *Nationality and citizenship*, *The Sovereign Power*, *The legislature*, *The Executive Power/The Government*, *National finance and taxation*, *The judiciary*, *The armed forces*, *Local government* (regional, state, provincial, municipal), *Overseas territories*, *Emergency powers*, and *Constitutional amendment*.

Using these as a classificatory scheme for British legislation which is akin to the content of the majority of national constitutions (which vary in length and detail, the mean being about fifty pages and two hundred articles), one can construct the outlines of a "written" British Constitution.³⁴ Under *Basic rights and liberties* one could include the operative parts of *Magna Carta* and its later confirmations (for example, Article 29, the "due process" provision), the Bill of Rights (1689), the Act of Settlement (1701), Acts of the reigns of Edward I, Henry IV, Henry V, and Henry VI concerning the liberties of the church and the subjects and for the protection of life and proper-

ty, several statutes concerned with the writ of *habeas corpus*, and the Acts concerned with the removal of racial and sexual discrimination. However, the British approach here is of "residual rights"; that one may do as one pleases provided that the law is not broken or the rights of others infringed.³⁵

The formation of the United Kingdom could include the statutes concerned with the incorporation of Wales with England, the union of the kingdoms of England and Scotland and the union of Great Britain and Ireland, the creation of Northern Ireland and the Irish Free State and the subsequent Acts concerning Northern Ireland. *Nationality and citizenship* is a clearly defined area of legislation.

There are very many Acts concerning *The Sovereign* which deal with the status of the Crown, the limitations upon the power of the Crown, the Sovereign as Head of the Commonwealth, the succession to the throne and royal marriages, the Regency Acts, the Abdication Act of 1936 (Edward VIII), and financial and other provisions relating to the Royal Family. There are also statutes concerned with the constitution and competence of the Privy Council. There are numerous statutes concerned with *Parliament*; the basic character of the legislature, its powers and privileges, the duration, convening, dissolution and prorogation of Parliament, the calling of emergency sessions, the election and (dis)qualifications of members of the House of Commons, Ministers of the Crown and Officers of the House of Commons, the powers and functions of the House of Lords and its membership and disclaiming of hereditary title. The section on the *Executive* is surprisingly uninhabited; the powerful figure of the Prime Minister is all but invisible, but there are statutory provisions for his or her salary and for an official country residence, and general provisions for the number of permitted Ministers in the Commons, their salaries, and their constitutional status. This is an area where constitutional conventions play a major part.

National Finance and Taxation is, as one might expect, better served for there are statutes concerned with the basic principles of public taxation and the public accounts, the duties of the Treasury, the office of Comptroller and Auditor-General, the Bank of England, the Consolidated Fund and the Civil Contingencies Fund, the National Debt, and the departments of Inland Revenue and Customs and Excise. The *Armed*

Forces and Civil Defence are provided for in general statutory provisions as are the police forces.

Statutes provide for the governing principles of the *Judicial System*, the Supreme Court of Judicature, the House of Lords as a Court of Appeal, the Judicial Committee of the Privy Council, and Courts Martial. There exists legislation for the basic administrative structure of *Local Government*, the supervision of local government areas, and exchequer grants for the purposes of local authorities. In addition to a series of individual national Acts of Independence for the countries of the *Commonwealth*, there are statutes providing for the establishment of the Commonwealth Secretariat, for countries leaving the Commonwealth (Burma, Somaliland, South Africa and Pakistan), and for the remaining non-sovereign territories within the Commonwealth.

Emergency Powers are exercised under the Emergency Powers Act of 1920, as amended in 1964; a Proclamation of Emergency can be made in the event of abnormal weather conditions, natural disasters, major breakdowns of plant or machinery, stoppage of essential supplies from abroad, or a combination of any of these with industrial action. The 1964 amendments confirmed the permanence of Defence Regulations authorising the use of military personnel on agricultural work or other urgent work of national importance.

There are no special procedures for the *amendment* of "constitutional law" as, in this respect, "constitutional law" is no different to "ordinary law"; it enjoys no special authority nor does it exercise any special superiority.

To summarise this part of this article: first, the British are no different to the majority of other countries in their possession of a combination of non-documentary and documentary elements in their constitutional arrangements; secondly, the documentary (legislative) element in British constitutional arrangements is extensive enough in number and breadth of coverage to be comparable with many formal documentary constitutions; thirdly, the description of British constitutional arrangements as an "Unwritten Constitution" is at best inaccurate, at worst, absurd.

Finally, we come to consider "the Westminster model" of government, both the domestic version and the export model.

IV

There is a conventional view that that the British system of parliamentary government ("the Westminster model") is such that its benefits should be shared with the countries of the Commonwealth (who do not like the Commonwealth to be called the "British" Commonwealth, by the way) as they come one by one to independence and self-government. This view can be contested in two grounds: first, that serious criticism can be made of the system at Westminster and that it is unlikely to be freely imported elsewhere as it stands; and, secondly, that although at independence the "Westminster model" was widely exported to the now 48 members of the Commonwealth, the present constitutional arrangements of many of these countries differ greatly from both the idealised and the actual system as carried on in Britain.

The idealised view of the British system is that, under a Head of State insulated from politics, generally admired, and with long and varied experience, the government of the day is presided over by a Prime Minister who is the leader of a party that has been given a parliamentary majority by a mature electorate who have participated in free and open elections. Parliament debates the great issues of the day, controls national expenditure and taxation, criticises government policy as an aid to its improvement, scrutinises the work of the central administration, and ensures the redress of collective and individual grievances. The Prime Minister heads a government composed of a Cabinet of her senior ministers and about eighty non-Cabinet ministers all bound to a policy "mandated" by the electorate; the Prime Minister and all her colleagues must justify their actions and their policies before Parliament, and if Parliament withdraws its confidence, they must resign, and face the stern judgement of the electorate upon their stewardship. Each minister has departmental responsibility and can be called to account for the working of his department before Parliament; if incompetence or maladministration be proved then the minister will be called upon to resign either by the Prime Minister or by the direct action of Parliament. Failure to tender resignation will be followed by peremptory dismissal.

The Queen as Head of State gives overall stability to the political system and the Prime Minister as Head of Government is one who has served a long apprenticeship in Parliament in high offices of state and who has been freely chosen as the leader of a party which has the confidence of the

nation. The "Unwritten Constitution" has the virtue of flexibility and permits the wide use of constitutional conventions, both permitting and facilitating evolutionary consensual change. Finally, the House of Lords composed of Lords Temporal, Lords Spiritual, Lords of Appeal, and Life Peers (that is, hereditary peers, archbishops and senior bishops, law lords who sit as the final Court of Appeal, and life peers nominated by the Prime Minister after consultation and recommendation) provide a forum removed from party ties and considerations, where the experienced and distinguished perform functions of assistance, advice, continuity, and, when needed, a measure of restraint on the popularly-elected transient majority in the House of Commons.

What is the reality? The extension of the franchise, the growth of national mass parties, and the development of the mass media have changed the nature of general elections which have become "a gladiatorial contest between the party leaders". The majority of the electorate are only marginally politically conscious, and the personalisation of political issues and allegiances reflect this. The voting pattern for the parties is so uniform throughout the country that the influence on a constituency of a particular candidate is insignificant; candidates without the support of a major party can expect to fail and minor or *ad hoc* or single-interest parties can expect to be swept aside. Nearly eighty parties contested the June 1983 General Election, but of the 650 seats being contested, 606 were taken by the two main parties, 23 by the Liberal-Social Democratic Alliance, 4 by the Scottish and Welsh Nationalists (the 17 Northern Ireland seats being dominated by 15 Unionists of varying shades), and the other seventy-odd parties gained none. Although a system of proportional representation would have greatly increased the number of seats for the Liberal-SDP Alliance at the expense of the Conservatives and Labour Party, even the most severe form of proportional representation would have not done more than give one or two seats to three or four minor parties.

Elections are not mandates for comprehensive manifestos and the electors often vote against a party rather than for the winning party; the 1983 election result was seen as a reprimand to the Labour Party for its internal squabbling and its ineffective (though personally engaging and likeable) Leader and a pat on the back for the Prime Minister for what many saw as her energetic and

decisive leadership. The only mandate that most electors give to newly-elected Members of Parliament is to support the Party and its Leader; certainly, the Prime Minister expects, and usually gets, the unswerving support of the mass of the parliamentary majority party and the entire hundred or so members of the Government that she forms. The supremacy of the Prime Minister is further enhanced by her authority to obtain (or threaten to obtain) a dissolution of Parliament, the probability of rebel Members being disowned and replaced by their constituency parties, the feelings of loyalty to one's party and the fear of giving aid and comfort to the opposition parties. Whatever the formal constitutional conventions and party rules, the Prime Minister is in effective control. Not only does he or she have the authority to appoint and dismiss or advance or relegate Ministers, but there is also access to the patronage system for honours, awards and selection of candidates for high public office. The appointments and preferments policies of the present Prime Minister has shown the influence that can be borne in these matters.

The former belief that the Prime Minister was *primus inter pares* ("first among equals") has given way to the realisation that the office-holder is *primum mobile* ("the first mover"). The Prime Minister dominates the cabinet, its members wait upon a summons; there is control and prior approval of the agenda from the Prime Minister; the working of "collective responsibility" can neutralise and isolate a recalcitrant Cabinet minority who have no choice but to "shut up or get out"; the Prime Minister has access to a wide network of policymaking Cabinet committees, and "deals" can be made in inter-departmental committees, cabinet committees, or between the Prime Minister and individual ministers. Business laid before the full Cabinet has often been the subject of previous informal agreement between a minority of that Cabinet in order that opposition may be circumvented or outmanoeuvred.

The electorate have no say in the process of candidate selection in the two major parties; that is, in 606 of the constituencies in the last General Election, the Member of Parliament was chosen by around fifty to a hundred party activists and elected by probably less than 50% of the electorate. Mrs. Thatcher did well to gain 51% of the votes in her constituency in June 1983, but 31% of her constituents did not vote at all and, of those that did, 49% voted against her. In seats where

there was a strong Liberal-SDP challenge to the major parties, the winner often gained far below a majority of the total votes cast; to give some examples, in Aberdeen South (Conservative) the winner gained only 38.9% of the votes, in Alyn and Deeside (Labour) 40.3%, in Amber Valley (Conservative) 41.7%, in Argyll and Bute (Conservative) 38.6%, and in Bradford North (Conservative) 34.3% and Bradford South (Labour) 37.5%. This situation where the winning candidate gains less than 50% of the votes cast occurs in nearly half of the seats in the present House of Commons; the record is probably held by the Labour member for Carmarthen, Dr. Roger Thomas, who gained only 31.6% of the votes cast in his constituency. Although the Conservatives gained an impressive majority in terms of seats won (397 out of 650), they gained only 46% of the votes cast and only 11.7 million of the total electorate of 35.1 million; 27.5% of the electorate did not vote at all.

Perhaps some words also on the social structure of the House of Commons – that is, how socially representative is it? The statistical analysis for the 1979–1983 House of Commons shows that of the 635 members, 103 were lawyers, 52 were journalists and authors, 74 were teachers and lecturers, 30 were farmers and landowners, 85 were company directors (82 of these were Conservative members), 87 were managerial executives; there were only 59 associated with working class occupations – of these, 27 were trade union officials, and only one of this 59 was a Conservative member. 330 were graduates of either Oxford and Cambridge (Conservative 169, Labour 58); 50 Conservatives and 1 Labour member were educated at Eton College, the figures for other other public schools being respectively 145 and 20. Many professional and business people in the House treat politics as a part-time profession and morning sittings have always been actively discouraged; the business of the House does not start for most members until after 4 pm and ends most days just after 10 pm; many members arrive on Monday evening or Tuesday morning and leave by Thursday evening; the House does not sit during about four to five months of the year.

V

In brief, the actual "Westminster model" is that of authoritarian single-party governments in a House of Commons dominated by the Prime Minister and composed largely of disciplined parties

with most votes in the House of Commons being highly predictable; every three or four years there is a general election held under a crude simple majority electoral system with minimal participation by the electorate in the choice of who shall be their candidate, though they do have the choice between the candidates who are chosen by the party activists; between 20% to 30% of the electorate do not vote at all. Governments rarely fall as a result of a vote in the House of Commons and resignations under "ministerial responsibility" are almost as rare. The vast majority of legislation proposed by the government of the day is passed; it is rare, indeed it is wellnigh impossible, for legislation to be passed of which the governing party does not approve.

Orthodox constitutional theory bestows the individual member with independent action and does not regard him as the representative of the party without which he would not have been elected; over-dependence on the wishes of his constituents would probably lead him into conflict with the party in parliament. The parties are not seen as the formers of policy for the governing party; that is a task reserved for the parliamentary members of the parties. Though this orthodoxy has been challenged in recent years within the Labour Party, the majority of the parliamentary Labour Party implicitly accept it; there is little challenge of substance from the other leading parties.

How many constitutional advisers would dare to propose this version of the "Westminster model" to countries newly-independent or engaged in major constitutional revision?

The "export model" of the Westminster system (that is, something akin to the idealised model) has not met with great success in the post-1950s, though it flourishes in New Zealand, Australia, Canada, and India in a recognisable form. It has either failed (Pakistan), been rejected (Tanzania, Zambia, Nigeria), or changed in major respects. Within a short time of independence, the African Commonwealth countries replaced the Governor-General-parliamentary system based on the British system for a presidential-republican system. The majority of Commonwealth states (about two-thirds) have rejected the need for a second chamber – an essential part of the traditional Westminster system? – and in nearly 20 countries the President or Prime Minister is directly elected or elected by the legislature.

The actual institutions and the working of government in most of the Commonwealth countries

bear only a superficial resemblance to the original "export model". The Caribbean countries, with their traditional loyalty to and affection for Britain, which remains undiminished despite British immigration and citizenship laws, are more recognisably "British" in their constitutional arrangements, and it is in this area of the Commonwealth that bicameralism flourishes. There is a marked similarity in their constitutions (from Jamaica in the 1960s onwards) and such an obvious influence from Colonial Office officials and Inns of Court-trained local advisers that I am tempted to introduce the new concept of "the Whitehall model" to describe this group. However, the Caribbean countries have tended to adopt, as is possible in parliamentary systems with disciplined parties, the authoritarian overtones of the real "Westminster model" – perhaps we could not have expected to keep it hidden for ever?

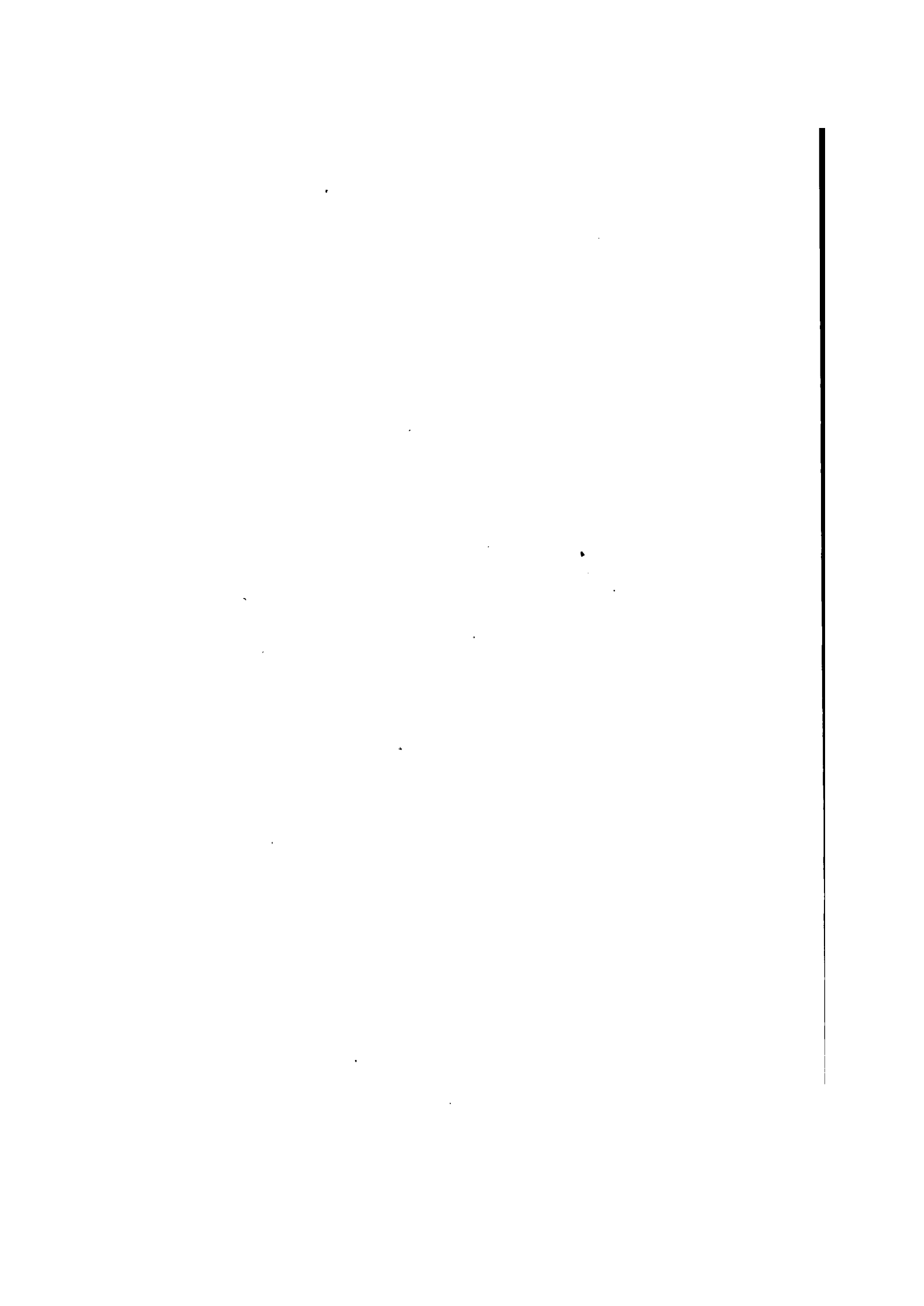
Footnotes

- ¹ Sir Keith Feiling, *A History of England from the coming of the English to 1918* (1950), pp. 3–4.
- ² Feiling, *op. cit.*, pp. 5–8 *passim*.
- ³ J. C. Holt, *Magna Carta* (1965), pp. 1, 292.
- ⁴ S. B. Chrimes, *English Constitutional History* (3rd edn 1965), pp. 103–4.
- ⁵ *ibid.* pp. 108–9.
- ⁶ F. Palgrave (ed.), *Parliamentary Writs* 2 vols. (1827–1834), Vol. 1, pp. 28–31; Carl Stephenson and Frederick Marcham (eds), *Sources of English Constitutional History: A selection of documents from A.D. 600 to the present* (1937), pp. 159–160.
- ⁷ Chrimes, *op. cit.*, pp. 110–113.
- ⁸ Eleanor C. Lodge and Gladys A. Thornton (eds), *English Constitutional Documents, 1307–1485* (1935), pp. 27–32 (concerning the charges laid against Richard II, the commission appointed to depose the King, and the claim of Henry of Lancaster to the throne); and Stephenson and Marcham, *op. cit.* pp. 250, 275 (concerning the Parliament of 1399 and its consideration of "the deposition of the same King Richard . . . the record and process of the renunciation by King Richard" before it was "unanimously agreed that deposition of the said King was abundantly justified" and that Henry of Lancaster "should reign over them" (*Rotuli parliamentorum* (1783), III, 415–34).
- ⁹ See Lodge and Thornton, *op. cit.*, pp. 34–6 (extracts from *Rotuli parliamentorum* (1783), V, 376–8 on the consideration of the title of Richard of York in 1460); also Stephenson and Marcham, *op. cit.*, quoting passages from *Validation of Lancastrian Acts*

- (1461) ("Henry IV, of his son Henry V, and of his son Henry VI, recently in succession *de facto* and not rightful kings of England . . . the pretended kings").
- ¹⁰ Lodge and Thornton, *op. cit.*, pp. 6–7.
- ¹¹ Feiling, *op. cit.*, pp. 295–314.
- ¹² Stephenson and Marcham, *op. cit.*, p. 272 n.I.
- ¹³ *ibid.*, pp. 298–9.
- ¹⁴ Sir George Clark, *English History: A survey* (1971), p. 187.
- ¹⁵ Chrimes, *op. cit.*, pp. 122–8 *passim*.
- ¹⁶ Chrimes, *op. cit.*, pp. 132–3; Clark, *op. cit.*, pp. 188–9.
- ¹⁷ Stephenson and Marcham, *op. cit.*, pp. 276–7; Lodge and Thornton, *op. cit.*, p. 167.
- ¹⁸ Chrimes, *op. cit.*, p. 134.
- ¹⁹ J. E. Neale, *The Elizabethan House of Commons* (1949); reviewed in *English Historical Review* 65 (1950) by Lawrence Stone.
- ²⁰ Stephenson and Marcham, *op. cit.*, pp. 418–24, 427–431; Chrimes, *op. cit.*, pp. 140–6; Feiling, *op. cit.*, pp. 441–55.
- ²¹ See Stephenson and Marcham, *op. cit.*, pp. 516–23, for the records of the trial of Charles I and the establishment of "a Commonwealth and Free State"; Chrimes, *op. cit.*, pp. 146–56; Feiling, *op. cit.*, pp. 456–92.
- ²² Chrimes, *op. cit.*, p. 152; Feiling, *op. cit.*, pp. 535–43.
- ²³ C. Grant Robertson, *Select Statutes, Cases and Documents . . . 1660–1832* (4th edn 1923), pp. 104–57, 161–79; Stephenson and Marcham, *op. cit.*, pp. 598–615.
- ²⁴ *Quam diu se bene gesserint* means that judges were to hold their offices subject to "good behaviour"; see Stephenson and Marcham, *op. cit.*, p. 612 and Grant Robertson, *op. cit.*, p. 156.
- ²⁵ See the article, "The waning of the influence of the Crown", in *English Historical Review* 62 (1947).
- ²⁶ See Feiling, *op. cit.*, pp. 787–802; R. J. White, *Waterloo to Peterloo* (1957); Norman Gash, *Politics in the Age of Peel: A study in the technique of parliamentary representation, 1830–1850* (1960); Michael Brock, *The Great Reform Act* (1973); and F. B. Smith, *The making of the Second Reform Bill* (1966).
- ²⁷ S. F. Woolley, "Personnel of the Parliament of 1833", in *English Historical Review* 53 (1938).
- ²⁸ Stephenson and Marcham, *op. cit.*, pp. 723–5.
- ²⁹ Stephenson and Marcham, *op. cit.*, Section XIV; Grant Robertson, *op. cit.*, pp. 327–346; F. B. Smith, *op. cit.*, *passim*. Other readings relevant to the foregoing discussion are Sir David Lindsay Keir, *The Constitutional History of Modern Britain, 1485–1968* (9th edn 1969); William Stubbs (ed. H. W. C. Davis), *Select Charters and other illustrations of English constitutional history* (up to 1307) (9th edn reprint 1966); Mark Kishlansky, *The rise of the New Model Army* (17th century) (1980); Paul Slack (ed.), *Rebellion, Popular Protest and the Social Order in Early Modern England* (16th–18th centuries) (1983); G. R. Elton, *England 1200–1640* (1969) (a guide to historical sources); C. S. Emden, *The People and the Constitution* (1933); John Bowle, *The English Experience: A survey of English history from early to modern times* (1971); André Maurois, *A history of England* (1937); G. R. Elton (ed), *The Tudor Constitution: Documents and Commentary* (2nd edn 1982); W. C. Costin and J. Steven Watson, *The Law and Working of the Constitution: Documents 1660–1914* 2 vols. (1952); Walter Bagehot, *The English Constitution* (1867) – see the Fontana 1963 edition with the introductory Essay by R. H. S. Crossman on the growth of prime ministerial government; finally, a work of wit and wisdom, G. R. Elton *Modern Historians on British History, 1485–1945: A critical bibliography for the period 1945–1969* (1970).
- ³⁰ James Bryce, *Studies in History and Jurisprudence* (1901) (1884 lectures), I, p. 195; C. F. Strong, *Modern Political Constitutions* (6th edn 1963), p. 12; Sir Kenneth Wheare, *Modern Constitutions* (2nd edn 1966), p. 12; S. E. Finer, *Comparative Government* (1970), pp. 145–6; Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Government* (4th edn 1962), p. 116; Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy* (4th edn 1968), pp. 171, 133; Karl Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process* (1957), pp. 123–5; Benjamin Akzin, "On the stability and reality of Constitutions", in Roberto Bachi (ed), *Studies in Economic and Social Science* (1956), III, 314–5.
- ³¹ Jean Blondel, *An Introduction to Comparative Government* (1969), p. 266; Leslie Wolf-Phillips, *Comparative Constitutions* (1972), pp. 7–9.
- ³² E. C. S. Wade and G. Godfrey Phillips, *Constitutional and Administrative Law* (9th edn by A. W. Bradley 1977); O. Hood Phillips and Paul Jackson, *Constitutional and Administrative Law* (6th edn 1978); S. A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law* (4th edn 1981); Sir William Anson, *The Law and Custom of the Constitution* (3 vols) (1886; 5th edn by M. L. Gwyer 1922). Those most eminent commentators, Dicey and Jennings, have not been overlooked and their contribution should be read in full: A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1885; 10th edn with introduction by E. C. S. Wade 1962) *passim*, and, both as a commentary on Dicey and for its own contribution, Sir W. Ivor Jennings, *The Law and the Constitution* (1933; 5th edn 1959) *passim*.
- ³³ Bryce, *op. cit.*, I, pp. 148 *et seq.*; see also Leslie Wolf-Phillips, *op. cit.*, pp. 10–17 and references 15–22 on p. 51.
- ³⁴ This is done in greater detail in Leslie Wolf-Phillips (ed) *Constitutions of Modern States* (1968), Chapter 10; the 300 statutes listed there under classified headings can be found in the following official publications of Her Majesty's Stationery Office (HMSO), London: *Acts of Parliament of Scotland*

(1424–1707); *Statutes Revised; Public General Acts and Church Assembly Measures* (annual volumes); *Statutory Rules and Orders and Statutory Instruments Revised; Statutory Instruments* (annual volumes); also consult *Chronological Table to the Statutes; Index to the Statutes in Force*; and *Index to Government Orders: Subordinate Legislation – the Powers and their Exercise*. See Wolf-Phillips, *ibid.*, p. 183 for a note on the citation of statutes after the *Acts of Parliament Numbering and Citations Act, 1982*.

³⁵ Wade and Phillips (ed Bradley), *op. cit.*, p. 442 and note 4 on p. 446.



Recent Developments on Access Laws

BY DONALD C. ROWAT*

In recent years an increasing number of developed democracies have adopted a law establishing the public's right of access to official documents, based on the famous provisions in Sweden's old Freedom of the Press Act. Since there is already considerable published discussion about the older laws on access to official documents in the Nordic countries, I propose to deal mainly with recent developments in the United States, Canada and France. I will also give a brief survey of developments and proposals in other countries, and will conclude with a discussion of the two key features necessary for a strong access law.

The United States

The American federal law on freedom of information, or access to government documents, was passed in 1966. It is interesting that the Americans use the term "freedom of information". I think this is unfortunate because this term is much broader and not nearly so precise or meaningful as "access to government documents." Fortunately, the newest Canadian federal bill and the new French law use the term "access" rather than "freedom of information". The American Freedom of Information (FOI) Act was not very effective between 1966 and 1974. But because of the public's conviction that there was too much governmental secrecy under President Nixon, Congress decided to strengthen the law very greatly in 1974, so the effective implementation of the Act dates from that year.

The main principles of the American law are basically the same as those in the Scandinavian access laws. It provides a general statement in favour of the principle of openness, and then establishes the public's right of access to government documents, to be enforced by appeal to the courts. It also contains a list of exempted types of documents that the administration may keep secret. Nine main areas of exemption are listed in the American Act compared with seven in the Swed-

ish Freedom of the Press Act, but the main exempted areas are the same: state security, international affairs, defence, law enforcement, protection of personal privacy and fiscal and commercial secrets.

It is important to mention that in the same year, 1974, a Privacy Act was passed as a companion piece of legislation to the FOI Act. It provided access by persons to their own personal files held by the government and an opportunity to file a correcting statement. The two acts overlap, and a person requesting his own file can make the request under either or both pieces of legislation. There are advantages in making use of the Information Act, because the Privacy Act does not cover the Federal Bureau of Investigation (FBI) and the Central Intelligence Agency (CIA), and the FOI Act requires a reply to a request within ten working days. A great many of the requests that came in after 1974 were requests for personal files, because many people knew that the FBI and the CIA were holding thousands of files on American citizens, and suspected that these agencies might be holding a file on them. The FOI Act provided access to many of these files.

As you probably know, the Reagan administration is much more conservative than the previous Carter one. Many people in the Reagan administration have been saying that the Freedom of Information Act is too liberal and has forced officials to reveal secrets that should not be made public. I will therefore review the main criticisms made by those in the Reagan administration who believe that the law is too generous on the side of openness.

The first criticism is that the exemption for law enforcement is not broad enough. This exemption created a great deal of work for the FBI and the CIA at the time the law went into effect. In the first year after the law became operative the FBI had to bring in 400 of its regular employees from the field to process the thousands of requests to

see personal files. But of course that was a temporary backlog problem: many people had been waiting to make a request under the new provisions of 1974. Another complaint of the FBI and the CIA is that the freedom and privacy acts make it difficult to enforce the law because criminals are able to piece together information obtained under different requests and thus get information that they should not have. In one or two celebrated cases the names of informers for the police have been revealed publicly and there is great fear on the part of the FBI and the CIA that informers' names may be released. So the FBI and the CIA have taken the position that they wish to be exempted completely from the FOI Act. Although they have been lobbying very hard for this, it is not likely that Congress will accept the proposal. It is much more likely that the working of the exemption will be tightened up to reduce the danger of releasing information that would identify informers or give clues to criminals. Canada benefitted from some of these problems in the United States and drafted its legislation more carefully, so there will not be the same danger of the release of information on informers or to criminals.

The second main criticism of the American law is that business firms have managed to get information on their competitors through requesting the government for information that it is holding on the competitors. As a result, trade secrets were being released to competitors. Then the business firms whose secrets were being released began applying to the courts for an injunction against the release of the information by the government. These are called "reverse FOI cases", and there have been many such cases before the courts.

The third main criticism is the high cost of implementing the scheme, especially the cost of personnel. Some agencies had to hire special personnel to handle the requests for access to documents. But the cost has been greatly exaggerated, mainly because of the publicity given to the burden of the requests for personal files that went to the FBI and the CIA. Most other agencies found that they could handle the requests by allocating some of their existing personnel who would not have been fully occupied anyway, and so the cost is not nearly as great as some of the opponents of the law would lead one to believe. Yet, the supposed high cost was used in Great Britain as an excuse for not implementing an access law. Actually, if one compares the cost with the amount of money that a

government spends on publicity — on advertising, and on printing pamphlets and reports of all kinds — it is a very small cost, amounting to nowhere near the sum that a government spends on its own publicity. As a percentage of the total budget of a department or ministry, it is much less than one per cent. So one can argue that the benefits of access legislation far outweigh the relatively small cost that is involved.

A fourth criticism made of the American law is its inclusion of foreigners. Its use is not restricted to citizens of the United States, so that anybody can make a request for government information. I can give two interesting examples of foreigners who made requests. One is a young Canadian law student who had worked for Ralph Nader in the United States. He took several cases in which Canadian federal departments had refused access to documents and in which he suspected that copies of these documents had been sent to counterpart departments in the United States. He then made requests under the Freedom of Information Act to these American Departments, and he got the Canadian information that he wanted. In other words, he had to apply to an American department to get Canadian information that need not have been kept secret. Of course, he used this as an illustration of how secret Canadian officials were and how ridiculous it was that they should refuse him this information. My second example is a Japanese reporter who was much interested in the trade relations between Japan and the United States, and especially the process of policy formation in the United States with respect to trade. He made requests under the Freedom of Information Act and got very recent inside information, including the actual memos that were passed back and forth between the Department of State and the Department of Commerce.

What the conservative critics are afraid of is that the Communist countries will get information that they should not have. So the critics say that foreigners should not be able to make requests under the Act. However, it is impossible to prevent them from doing so. If requests are limited to citizens, all a foreigner has to do is get a citizen to make a request for him. The Canadian access bill restricts requests to citizens or landed immigrants, and already it is being predicted that commercial firms will spring up in Canada to make money by charging foreigners to make requests for them under the Canadian access law. In this way the attempt to restrict requests to Canadians will be circum-

vented. (A proposed amendment to the bill will permit the government to make regulations that allow foreigners to make requests, presumably on a reciprocal basis with certain countries such as the U.S.)

A fifth criticism is that the FOI Act was made too strict in giving agencies only ten working days to reply to a request. Agencies that received the largest number of requests were simply overloaded and could not meet this requirement. The critics have been arguing that the period for reply should be lengthened to something like 30 working days. The Canadian draft law does provide for 30 working days because it is recognized that ten is probably unrealistic in some cases and that it is better to extend the maximum time than to have agencies breaking the law.

A final criticism is that the exemption for security and defence is not broad enough. In an attempt to extend it, the Reagan administration has drafted a new executive order, which was released on February 4, 1982. This order would make it easier to withhold security information under the classification system, by removing the wording "identifiable harm": at present an official must release a document unless it would do "identifiable harm" to the national security. The order would to remove this harm test and thus make it much easier for the administration to withhold a security document. But it is very unlikely that this draft executive order will be approved. There has been so much opposition to it that the administration will no doubt produce a less restrictive draft.

As one can see, these criticisms of the American legislation are really rather minor. Few critics have been attacking the main principles of the law. On the other hand, there are many voluntary groups in American society who are strong supporters of the law, and the Congress of the United States supports its main principles. Although it is very likely that the law will be amended in minor ways to meet some of these criticisms, there will not be any major change. The main principles will be preserved.

Canada

Partly because Canadians have become so aware of the greater openness in the United States, there has been much discussion of the secrecy problem in Canada. I was one of the persons who initiated this discussion with an article in the *Canadian Journal of Economics and Political Science* in

November 1965, recommending the Swedish principle of openness.

Under the Canadian system of federal government the provinces have their own legislatures and administration, quite separate from the federal Parliament and the central administration. Three of the provinces have already implemented a law on access to provincial documents. However, there are small Atlantic provinces, Nova Scotia (which passed a law in 1977), New Brunswick (which passed a law in 1978 that did not become effective until January 1980), and Newfoundland (1980, effective 1982). These provinces have an ombudsman, and two of them have made use of the ombudsman as an appeal institution, so that appeals under the law go to the ombudsman and then later to the courts. In Nova Scotia, however, appeals must go to the legislature. There is so much dissatisfaction with this law that a new government in Nova Scotia has produced a stronger bill but so far has not proceeded with it.

The two central provinces, Ontario and Quebec, have had elaborate studies made by royal commissions, which have recently issued reports recommending an access and privacy law.¹ In early May 1982 the government of Quebec introduced a bill providing for both public access to records and private access to personal files. Unusual features are that a three-person commission will hear appeals and oversee the administration of the law and that the analysis on which cabinet decisions are based will be released after the decisions are made. The law will extend to all municipalities, school boards and health and welfare institutions in the province. The bill was approved before Quebec's National Assembly adjourned on June 21 but was not expected to go fully into effect until 1984. Access laws are also being considered by some other provincial governments, so the chances are that a majority of the provinces will have their own law within a very few years.

At the federal level, the previous Liberal government under Prime Minister Trudeau had issued a Green Paper on access in 1977.² It indicated the government's intention to introduce a weak access bill that would give ministers, not the courts, the final decision on the release of documents. But the bill had not been introduced by the time of the government's surprise defeat in the election of May 1979. The Conservative party, under Prime Minister Joe Clark, came into power, and one of its main promises had been a law on freedom of information. It proceeded very quickly with a bill

that contained the main principles of the American and Scandinavian laws. This bill was partway through a committee of the House of Commons when the Clark government was unexpectedly defeated by a vote in the House in December 1979. I had the interesting experience of appearing before this committee to present a brief on behalf of the Social Science Federation of Canada on the morning of the day the government was defeated. I was, of course, sorry to see it defeated, for I was hoping that the bill would be approved. A new election was held, and the Trudeau Liberal government came back into power, within a year of its previous defeat.

The Liberal government then (in July 1980) introduced a bill on access to government records which was a revision of the Conservative bill. The Liberals claimed it was an improvement over the Conservative bill, and in some minor respects it was, but in other ways it was worse. It was more conservative and restrictive.

I should also mention that in 1977 the Trudeau government had sponsored provisions to protect personal privacy as part of the Canadian Human Rights Act in 1977. This Act provides access to one's personal files held by the federal government, except for ones listed as secret, and on opportunity to file a statement of correction. One of the members of the Human Rights Commission is named as "Privacy Commissioner" to hear appeals or complaints about refusals of access to personal files and to make recommendations to the government. The Privacy Commissioner is really an ombudsman in a specialized area. The new Liberal bill of July 1980 combines a general right of access to government records with a revision of this law on the right of access to one's personal files. I think this is a good idea because the two rights need to be coordinated, as shown by the problems created in the U.S. by having separate but overlapping laws.

The Liberal bill is better than the American Act in some respects, but worse in others. One improvement over the American Act is that it provides for an "Information Commissioner" to receive complaints from people who have made a request that has been refused by the administration. This Information Commissioner will be independent of the government, will report to Parliament, and will be removable only by Parliament. There will also be an opportunity for later appeal to the Federal Court. It will be a two-step appeal system: first, a personal refused a document can

make an appeal to the Information Commissioner, who is like an ombudsman in that he/she can only make a recommendation to the government and the government can then refuse the recommendation; but the person can then still appeal to the Federal Court. Thus there will be two opportunities for appeal, and the final one is extremely important, for the Federal Court has the power to make a binding decision and can order a document to be released. Those of us who support a strong law regard this power to order release as of key importance, since it will help to prevent a government from hiding wrongdoing.

The great advantage of this two-step appeal system over the American one of direct appeal to the courts is that the great bulk of appeals or complaints will be settled very informally, cheaply and quickly by the Information Commissioner. And yet, if one wishes to spend the time and money to fight the case in court, there is still the opportunity to take it to court for a binding determination.

The second improvement over the American Act is that the bill requires the preparation of an index or register of government documents. I was interested to learn that one of the changes that came about with the amendment to the Swedish Secrecy Act in 1980 is that government documents must now be registered. The Canadian bill provides for a single source of information for all government documents. Under the privacy law of 1977 there is already a listing of computer data banks that hold personal files. That listing appears in what looks like a city telephone directory. It is a fat book that lists all personal data banks in the federal government, and it is distributed to every post office in the country so that any citizen can look at the listing of government data banks in order to discover which ones may be holding information on him. The new register will be an extension of this idea; it will include government records of all kinds, will be revised semi-annually, and will probably appear in the same form and also be distributed to all post offices.

The third improvement in the Canadian bill is that there are provisions designed to solve the problem of "reverse FOI cases." If a commercial firm requests information about another firm from the government, the government must notify the other firm, the third party; in other words, there is provision for "third-party notification." The competitive firm whose secrets are about to be released will then be able to appear and argue

why the requested information should not be released.

The fourth improvement is a more carefully worded, broader exemption on law enforcement, to try to meet the problems that are being complained about in the United States. So there will not be the same danger of releasing information on informers or to criminals. The Canadian police have been unwilling to recognize this and have been almost hysterical in their fear that all of their secrets are going to be revealed under the new law. They have been urging an even broader exemption for law enforcement. My own view is that they have become much too excited because of the police opposition in the United States. The Canadian bill is going to protect them much better.

That is the good news about the Canadian bill. Now for the bad news. The bad news is that there are more exemptions and they are broader than in the American law. There are fifteen exemptions in the Canadian bill compared with nine in the United States and seven in Sweden, and they are much more broadly worded. For instance, the bill includes an exemption for federal-provincial relations. The American law says nothing about federal-state relations. Of course, federal-state relations in Canada are much more delicate: they are more like international relations, and when the governments are negotiating with each other they wish to keep secrets from each other, much as countries do. Nevertheless, I don't think there is any real need for an exemption for federal-provincial relations or even negotiations. So much of our policy-making is now in the form of federal-provincial relations that to exempt them would be to hide much of our process of government from public view.

Worse than this, however, is that some of the exemptions are made compulsory. Most access laws allow an official to release a document falling under an exemption if the release would do no harm; in other words, it is only a permissive exemption, permitting him to withhold a document. The Canadian bill has many class exemptions with no harm test, and under certain of these states that all documents covered by the exemption *must* be withheld. An important exemption of this character is cabinet documents, that is, any documents destined to appear before a meeting of the executive council, which can only be released with the approval of the Prime Minister, or after twenty years. Because this exemption is compulsory, it will make such documents even more secret than

they were before. The exemption will exclude almost the whole of the policy-making level of the government, and it will be easy for ministers to withhold a document by saying it is a cabinet document. Thus it will not be difficult for a government to hide information that may be embarrassing to it. As the bill was originally worded, there would at least have been an opportunity for an ultimate appeal to the Federal Court, which would have had the final say on whether a withheld document was legitimately claimed to be a cabinet document.

By December 1981 the Canadian bill had gone halfway through a committee of the House of Commons, which had agreed on several minor amendments. Then, to everyone's surprise, the Minister of Communications, Francis Fox, delayed further consideration of the bill on the grounds that several provincial Attorneys-General had objected to the provisions on law enforcement and court appeal, and that the Attorney-General of Ontario wished to consult the other provinces about whether they wanted a uniform federal-provincial law on the subject. Since the Minister had been aware of these objections for many months, and since federal-provincial agreement on a uniform law was improbable and unnecessary, supporters of the law and much of the press suspected that the government had got cold feet and was using the reasons it gave for delaying the bill as an excuse for withdrawing it. In April 1982 it was revealed that most provinces did not want a uniform law. So the government had lost a main reason for the delay. Yet at the end of April the Prime Minister stated that very likely the access bill could not be passed before the session ended in June. However, after the opposition parties offered to limit the time taken to discuss it in the House, on May 20 the government announced that it would proceed with the bill, but that new amendments would prohibit court review of the exemption for cabinet documents, thus giving ministers and unchallengeable opportunity to hide embarrassing documents. The bill as thus amended was approved by parliament in June, and became effective in July 1983.

France

Few people outside France know that France has had an access law since July 1978. Although it was introduced and adopted rather quickly, much to the surprise of many people even in France, considerable discussion had preceded this law. In

fact, a study commission reported on the subject as early as 1973 and recommended a much greater broadening of access to government information, if not a law establishing the principle of access. Also, the French ombudsman, the *médiateur*, who was appointed in 1973, recommended a law on access to government document in his very first report, because he found that French administration was far too secret. In 1977 the government created a special commission whose objective was to favour the release of government documents. But this commission was created by decree and there was as yet no right of access. It should be noted that the law of 1978 was introduced by the opposition as an amendment to a general civil service law that was being considered by the French parliament at that time. Because the government was already committed to greater openness, it felt compelled to accept this amendment. Hence, the principle of public access was suddenly adopted as part of a revised civil service law in July 1978.

The main problem was that since the government had not sponsored the law itself, it had made very little preparation for such a law: it had not planned a publicity campaign or training programmes for officials or made any of the other preparations that would have been desirable for the introduction of an access law. And yet the law is a surprisingly strong one. It covers regional and local as well as central authorities, and it contains the same basic principles as the Swedish and American laws. The main difference is that it created a special commission, the Commission on Access to Government Documents, whose main job is to receive appeals against the refusal to release documents and to make recommendations to the authorities concerned, so it is somewhat like an ombudsman or the Information Commissioner proposed for Canada. However, it is a commission of ten members instead of a single officer, and each member has an alternate. Some of its members are named by the chairmen of the Senate and the National Assembly, and some are nominated to represent the universities, local governments and the courts. The head of the national archives and of the government's central information and publishing agency are *ex officio* members. Clearly, it is not an organization dominated by the government.

I should mention that in January 1978 the government had also created a similar commission to protect personal information in computer data

banks, and to ensure personal access to such information and the right to file a statement of correction. This commission is also authorized to license the creation of computer data banks, and is an independent, strong authority with the power to make regulations as well as recommendations. These two commissions are a new type of legal entity in France, especially in their independence from the government. They are somewhat like the independent regulatory commissions in the U.S. and Canada.

I went to France recently to study the access law, for I knew that very little was known about it in the English-speaking world. I had the opportunity to attend a session of the access commission and to meet M. Ordonneau, the president of the commission and a member of the Council of State. When I told him that I wished to write an article in English about the French law because not much was known about it in the English-speaking world, he jokingly replied: "Well, not much is known about it in France, either!" Yet, the commission had already been working for over two years and had already issued its first annual report. What I discovered was that, though the commission had received only a relatively small number of appeals because the law was so little known, it had been quietly working on these appeals, had been giving rather liberal interpretations to the law, and had succeeded in getting the authorities to accept a large proportion of its recommendations.

Some statistics from its first annual report will illustrate these points and give you an idea what the commission has been doing.³ In its first year it had received 295 appeals against refusals of access to documents, and it had made 208 proposals or recommendations to government authorities. Of these, 84 per cent were in favour of the release of the documents requested. More interesting is that the administration adopted the recommendations in only 72 per cent of these cases, so that the commission was not completely successful in securing the adoption of its recommendations. In fact, in 12 per cent of the cases it received no reply from the administration; in other words, it was just ignored. For instance, the city government of Paris failed to reply to a commission recommendation that it release requested documents. On the other hand, getting the authorities to adopt more than two-thirds of its recommendations is not an unimpressive record.

One can conclude, then, that this commission has been reasonably successful. It has received a

rather small number of appeals, but it has been liberal in its interpretation of the law, and the authorities have accepted its recommendations in the great majority of cases. But the law and the commission still are scarcely known in France. The commission was given a very small budget, has had a tiny staff, and until recently was in offices that were part of the Prime Minister's secretariat.

Nevertheless, the very existence of a strong access law has already had an important impact on French administration. I can give you an interesting example of this. A newspaper editor for *Le Monde* told me he wanted to write a story about the immigrant boat people from Vietnam, so he telephoned the relevant official in the Ministry of Foreign Affairs, and said he wanted to see the Ministry's documents on the subject. The official said he couldn't let him see the documents because they were secret. So then the editor wrote a letter to the Minister of Foreign Affairs, saying that according to the new law on access he ought to be entitled to see these documents. The Minister then reversed the decision, and gave the editor access to the documents. Thus there was no need even for an appeal to the commission: the very existence of the new law persuaded the Minister to release information that formerly would have been kept secret.

My prediction is that gradually this law will become better known and more influential in France. Because the commission has been working so quietly, officials don't yet realize how revolutionary the law is. Probably this is just as well, because it has given the commission an opportunity over a rather long period of time to give a liberal interpretation to the law and to establish many important precedents, without building up much opposition from the administrative authorities. The new socialist government is likely to give the law and the commission strong enough moral and financial support to publicize their existence and to hire the staff necessary to handle an increased number of appeals. In sum, then, the French law on access may turn out to be as revolutionary for French administration as the FOI Act, as amended in 1974, has been for the American federal administration.

Elsewhere

The idea of a public access law is spreading rapidly to other developed democracies. The Netherlands adopted a law on the subject in the same year as

did France (1978), and laws are in the process of being adopted in Australia and New Zealand.

The Dutch law, the Openness of Administration Act, contains the same basic principles as the other access laws, except that it gives access to information rather than to documents or files. Unfortunately, this provides an opportunity for an official to give his own version of the information on file rather than access to the file itself. Also, the exemptions are very broadly worded and there is no provision for appeal to an ombudsman or an ombudsman-like authority as in the Nordic countries or France, or as proposed for Canada. However, a person who has been refused access can appeal to the Supreme Administrative Court, created in 1976, which has the power to make binding decisions. The broad working of the exemptions will give the Court much scope to interpret the law. Since the Court's president has a reputation for liberal views, the Court's decisions are likely to favour public access.

Australia's federal parliament has approved a government bill on freedom of information very recently. After three official reports had proposed a law on the subject,⁴ Australia's federal government introduced a bill in 1978 based on the American Freedom of Information Act, but considerably weaker. Features that may be regarded as improvements on the American Act are the provisions for the federal ombudsman to investigate matters under the act and for appeals to go to the Administrative Appeals Tribunal, created in 1975. However, ministers and departmental heads have the power to decide conclusively that documents are exempt on the grounds of security, defence, international and federal-state relations or cabinet material. The bill was subjected to intense study and criticism by a citizens' access group and by a Senate committee, which issued an excellent long report with over a hundred recommendations, mainly designed to strengthen the bill.⁵ But the government has refused to accept some of its most important proposals. The bill as amended was approved by the Senate in June 1981 and by the House of Representatives in February 1982, and went into effect in December 1982. Victoria, New South Wales and other states are also preparing bills, so it will not be long before several of the states have their own access laws.

New Zealand's access bill, called the Open Government Act, was introduced in July 1981. It was drafted by a study committee of mainly high-ranking civil servants, and is not as far-reaching as

the Australian bill, for it only proposes to move toward greater openness in stages.⁶ The first stage will be personal access to one's own files, general access to rules and precedent decisions, and the creation of an Information Authority to propose regulations to broaden public access. Thus, the bill will not unequivocally establish the public's right of access as a general principle. Appeals will go to the ombudsman, and the power of the courts to review refusals of access will be extremely limited.

Other countries in which a public access law is being seriously discussed are the United Kingdom, Japan, Switzerland, West Germany and India. In the U.K., such a law has been promoted for many years by an all-party parliamentary committee and a citizens' association for freedom of information. More recently in Japan a citizens' movement for freedom of information and the Asahi newspaper chain have been campaigning for a national access law. The Asahi chain held a conference on freedom of information in May 1981, to which I presented a comparative paper, and it printed the proceedings as a book. Other books on the subject have also been published in Japanese. In March 1982 the town of Kanayama approved an access ordinance, and several other local governments and prefectures are now considering draft ordinances. In Switzerland a constitutional commission has recently proposed that the Swiss constitution should contain a provision on the right of public access. In West Germany a group has been formed in Berlin called the Institute of Documentation for Freedom of Information. And in India the Indian Journal of Public Administration recently devoted a special issue to secrecy and access, which was then published as a book.⁷

At the international level, a resolution was passed by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe in February 1979 proposing that all 22 member countries should adopt public access laws. In 1979, too, an International Freedom of Information Institute was created, with its headquarters in London, to provide data on freedom of information and to promote the passage of strong public access laws.

Conclusion

Thus it can be seen that the time-honoured Swedish principle of public access to official documents is now rapidly spreading to all advanced democratic countries. Indeed, it has become such a popular

idea that governments must now sponsor a public access law to satisfy public opinion. But they will be careful to draft a weak law and will delay its passage as long as possible because of their fear that embarrassing secrets may be revealed and because of the influence of senior officials, who don't want to lose the power they get from the discretion to refuse information. The current need, therefore, is for proponents of public access to fight for a strong law and for its adoption at an early date.

Recent experience reveals that the two key elements of a strong law are narrow exemptions and court review. The exemptions must not be broad class exemptions but must instead be narrow and include a harm test. In other words, they must require the release of a document where this would do no harm or where the public good to be served is greater than the harm that might be done. And the law must provide for an ultimate appeal to a court (or other independent authority) which has the power to make binding decisions on the release of documents. Otherwise, a government could too easily hide mistakes, wrongdoing or corruption by saying that the relevant documents belong to an exempt class and are therefore secret.

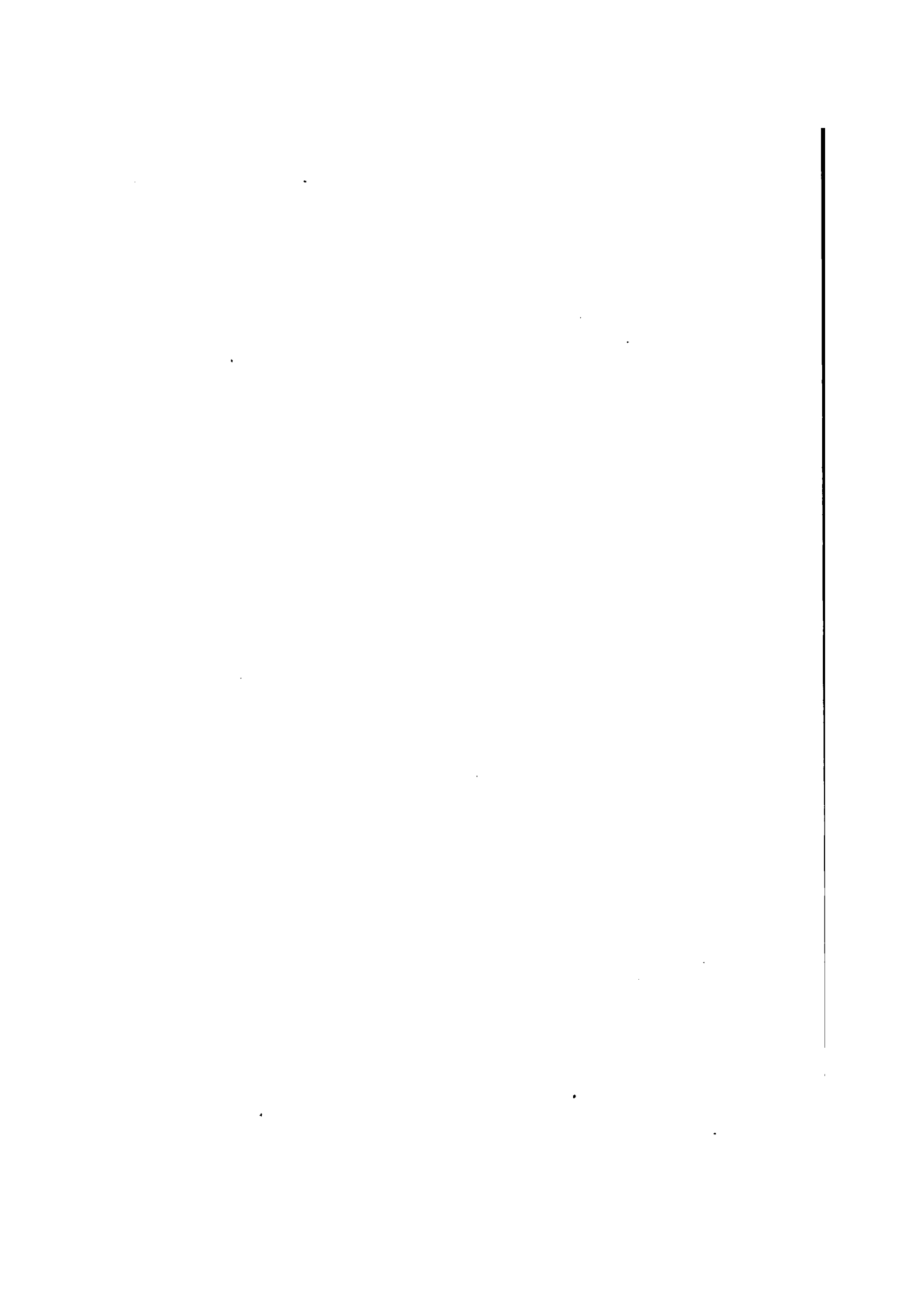
Endnotes

* Professor of Political Science, Carleton University, Ottawa; author of *Public Access to Government Documents: A Comparative Perspective* (Toronto: Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy, 1978), and editor of *Administrative Secrecy in Developed Countries* (London: Macmillan, 1979) and *The Right to Know* (Ottawa: Carleton University, 3rd ed. 1981). This is a revision of a lecture he gave in March 1982 to the Faculties of Law, Universities of Lund and Stockholm, the Faculties of Political Science and Sociology, University of Bombay, and the Citizen's Movement for Freedom of Information, Tokyo. An earlier version appeared in *Indian Journal of Public Administration* XXVIII, No. 2 (April-June 1982), 251-263. For a more comprehensive comparative survey, see his, "The Right to Government Information in Democracies," *International Review of Administrative Sciences* (No. 1, 1982), 59-69.

¹ The report for Ontario is: *Public Government for Private People*, vol. I (Toronto: Queen's Printer, 1980); and for Quebec: *Information et Liberté* (Québec: Gouvernement du Québec, 1981).

² *Legislation on Public Access to Government Documents* (Ottawa: Supply and Services Canada, 1977). Issued by Honourable John Roberts, Secretary of State.

- ³ Commission d'accès aux documents administratifs, *l'accès aux documents administratifs: premier rapport d'activité 1979-1980* (Paris: la Documentation française, 1981), pp. 7, 8 and 12.
- ⁴ Attorney-General's Department, Report of Interdepartmental Committee, *Proposed Freedom of Information Legislation and Policy Proposals for Freedom of Information Legislation* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1974 and 1976), and Royal Commission on Australian Government Administration, *Minority Report, Appendix 2.A.*, volume 2 (Canberra: AGPS, 1976).
- ⁵ Senate Standing Committee on Constitutional and Legal Affairs, *Report: Freedom of Information* (Canberra: AGPS, 1979).
- ⁶ Committee on Official Information, *Towards Open Government: Supplementary Report* (Wellington: Government Printer, 1981). Chairman of Committee: Sir Alan Danks.
- ⁷ Chaturvedi, T. N., *Secrecy in Government* (New Delhi: Indian Institute of Public Administration, 1980). A reprint of *Indian Journal of Public Administration* XXV, 4 (Oct.-Dec. 1979).



Från enskild mot offentlig förvaltning i skogspolitiken

AV PER STJERNQUIST

Då 1960-talet gick in låg bestämmanderätten över skötseln av enskild skog fortfarande hos ägarna men inom vissa i lag angivna ramar. Dessa ramar, som införts successivt under 1900-talet, var dock av begränsad omfattning och föga kännbara. I stora drag kan utvecklingen illustreras med följande tabell.

	lag 1903	lag 1918	lag 1923	lag 1948
återväxtåtgärder efter avverkning	+	+	+	+
förbud att avverka skog som ej uppnått mognadsålder	-	+	+	+
återväxtåtgärder på gamla kalmarker (med vissa begränsningar)	-	-	-	+

För huvuddelen av skogsskötselåtgärderna fanns inga legala ramar. Det var sålunda skogsägaren som efter eget omdöme bestämde om sådana frågor som hur och när röjning eller gallring eller slutavverkning skulle ske, om avveckling av gles skog, om behandlingsytornas storlek, trädslagsval, kemikalieanvändning, skogsvägsanläggningar och dikning av skogsmark.

De legala ramarna var föga kännbara också på grund av det sätt på vilket skogsvårdsstyrelserna lade upp sitt arbete. Med något enstaka undantag fäste de stor vikt vid att agera som rådgivare till skogsägarna, inte som kontrollanter över dem.¹ De undvek att åberopa sig på lagen eller att använda sig av de legala procedurerna. I stället arbetade de med förhandlingar, övertalningar och utbyte av tjänster (exempelvis hjälp med att lösa ekonomiska problem eller personliga gentjänster). I detta samarbete kom givetvis skogsägarnas problem och åsikter att spela en betydande roll. Genom detta tillvägagångssätt lyckades skogsvårdsstyrelserna så småningom inte bara få skogsskötseln förändrad i avsedd riktning utan också att väcka intresse för skogsvård hos ägarna i allmänhet,

men det tog givetvis lång tid i anspråk. Förändringarna i skogsskötseln utvecklades emellertid inte som en serie påtvingade handlingar utan som skogsägarnas egna beslut. Det förelåg ett ovanligt tydligt exempel på vad som i amerikansk sociologi kallats för "negotiated order".²

Under det knappa kvartssekel som gått efter 1960 tycks allt det här ha förändrats i grunden. Det skall bli uppgiften för denna uppsats att försöka precisera hur långt dessa förändringar i bestämmanderätten över enskild skog gått principiellt och i praktiken. Men innan dess måste beaktas att utvecklingen har sin bakgrund i att grundläggande förskjutningar i skogsbrukets ekonomiska och tekniska bedrivande började framträda på 1960-talet för att därefter öka i omfattning. Dessa förskjutningar kan sammanfattas i några huvudpunkter:

1. Ägarstrukturen har förändrats. Ännu 1960 kunde det sägas att de enskilda skogsägarna utgjorde en ganska homogen grupp med stark koppling till jordbruket. Enskilt skogsbruk och bondeskogsbruk var nära nog synonyma begrepp. Nu har kopplingen mellan skogsbruk och jordbruk försvagats. Av landets 235 000 skogsbruksenheter år 1976 var endast 40 % kombinerade jord- och skogsbruksföretag. Ungefär en tredjedel av enheterna ägdes av utbör som inte bodde stadigvarande på sin fastighet. Över hälften av samtliga privata skogsbrukare hade sin huvudsakliga sysselsättning utanför jord- och skogsbruk. Även många fastboende arbetade sålunda i andra näringsgrenar. Ytterligare kan tilläggas att 25 % av antalet skogsbruksenheter ägdes av dödsbon eller eljest av flera delägare.³

2. Kostnadsläget inom skogsbruket har ökat mycket kraftigt, inte minst beroende på skogsarbetarlönernas stegring. Detta har lett till extensivare skogsvård och framför allt till mekanisering av avverkningarna. Också inom bondeskogsbruket torde övervägande delen av slutavverkningar-

na ske med maskin av någon rotpostköpare eller entreprenör. Skogsägarens självverksamhet koncentreras då till andra slags skogliga åtgärder.

3. Till följd av träindustrins utbyggnad har efterfrågan på virke ökat starkt under perioden. Första gången man började tala om virkesbrist var på hösten 1974. Det har sagts att för första gången i historien överstiger nu industrins virkesbehov den årliga tillväxten.⁴

Det är mot den sålunda skisserade bakgrunden man har att se den skogspolitiska debatten under de senaste decennierna.

Skogspolitiska utredningen 1973

År 1965 tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att undersöka vilka ändringar i statsmakternas skogspolitiska riktlinjer som borde föranledas av den intensiva omdaningsprocessen inom skogsbruket. Till ledamöter i utredningen, den s. k. Skogspolitiska utredningen, utsågs två representanter för bondeskogsbruket, två representanter för de berörda LO-facken, en representant för skogsindustrin samt tre administratörer, delvis med mycket radikal inställning. Ordförande var naturvårdsverkets chef Valfrid Paulsson. Utredningen framlade år 1973 sitt betänkande som präglades av ett radikalt nytänkande över hela linjen.⁵ Bakom detta stod emellertid endast administratörerna och LO-fackens representanter.

Utgångspunkten var att skogsbruket sågs utslutande som en råvarubas för skogsindustrin. Man påpekade att industrins efterfrågan på virke är den drivande faktorn i utvecklingen inom denna sektor. Utan industri skulle inget skogsbruk ha existerat. Man bör därför ställa det kravet på skogsbruket att det skall leverera den virkeskvantitet som industrin behöver till minsta möjliga kostnad. Från denna utgångspunkt drog man sedan slutsatser som tvärt stred mot principer som dittills varit vägledande inom den skogliga debatten och lagstiftningen.

En sådan ny giv var att skogsbruket inte längre borde ses som stöd för jordbruket. Det integrerade jord- och skogsbruksföretaget hade spelat ut sin roll som standardmodell för skogspolitiken. Man hänvisade till den nedgång i antalet kombinerade företag som redan skett. Nedgången kunde väntas fortsätta. Skogen skulle fortgående minska i betydelse som försörjnings- och sysselsättningsunderlag för jordbrukarna. Den egna verksamheten i bondeskogsbruket skulle minska eller upphöra därför att den inte längre skulle bli lön-

sam med arbetslönernas stegring. Också den tekniska utvecklingen höll på att skilja jordbruksdrift och skogsbruk åt. Utredningen ville ej heller ge stöd åt rena familjeskogsbruk. De skulle inte kunna bestå i längden. Bland annat skulle kreditbelastningen bli för stor. På sin höjd skulle enskilt skogsbruk kunna bedrivas tillsammans med annan verksamhet. Men i framtiden skulle endast mycket stora enheter medge en ekonomiskt tillfredsställande skogsdrift. Som ägare skulle då endast staten och storbolagen kunna ifrågakomma.

En annan nyhet var att utredningen ville överge uthållighetsprincipen som i mer än 150 år varit nära nog ett axiom inom all skogslära. Uthållighetsprincipen innebär att skog skall skötas så att dess framtida bestånd och avkastningsförmåga bibehålles och helst förmeras. Utredningen menade att en sådan stabilitet i virkesuttagen inte längre behövdes varken av hänsyn till jordbruket (se ovan) eller till industrin. Den ansåg att vi hade ett onödigt stort och överårigt virkesbestånd stående i våra skogar, vilket gav stora kapitalkostnader. Detta virkesöverskott borde exploateras under en begränsad period. I detta syfte föreslog utredningen att man skulle framtvinga en ökning av de årliga avverkningarna från dåvarande 70 till 90 å 95 m³. Resursutnyttjande ansågs i denna situation vara viktigare än resursbevarande och resursskapande (sid. 140).

Över huvud taget förordade utredningen att skogsbruket borde bedömas efter renodlat ekonomiska effektivitetsmål. Normala räntabilitetskrav borde sålunda gälla, vilket i realiteten innebar ett avvisande av de låga räntesatser som användes i de skogliga kalkylerna. Därigenom skulle man vinna dels en kortare omloppstid för skogen med åtföljande betydande kapitalbesparing och dels en inbesparing av återväxtåtgärder på mera marginella marker.

Vad skall då ske efter exploateringsperiodens slut på 1990-talet? Utredningen säger själv att den inte kunnat på ett tillfredsställande sätt belysa de långsiktiga verkningarna av detta expansiva avverkningsförlopp. Men den framlägger vissa funderingar. På 1990-talet, säger den, kan svenskt virke vara utkonkurrerat av plaster och av tropiska och subtropiska träslag. Samtidigt kommer då en stor del av maskin- och anläggningskapitalet i vår skogsindustri att vara förslitet (sid. 12 f., 125 f., 128). Slutsatsen blir implicit att då är kanske behovet av virke för industriändamål inte så stort längre.⁶

Omsorgen om träindustrins utveckling under

den närmaste tjugooårsperioden var som sagt utredningens utgångspunkt. Den önskade industriella expansionen förutsatte god tillgång på virke till oförändrade eller svagt stigande priser. Utredningen såg en fara i att höga omkostnader inom det enskilda skogsbruket – till följd av arbetslönernas stegring, konventionella avverkningsmetoder, den splittrade ägostrukturen etc. – skulle antingen pressa virkespriserna uppåt eller, om prisreglering infördes, medföra en minskning av avverkningarna. I denna situation måste avverkningar framtvings, något som vid oförändrade virkespriser skulle leda till olika kostnadsrationaliseringar.

I syfte att framtvunga avverkningar föreslog utredningen att ett kombinerat avgifts- och stödsystem skulle införas. Skogsmarken skulle beläggas med årliga avgifter vilka skulle bekosta bidrag till dem som avverkade. Vidare föreslogs att alla legala avverkningsrestriktioner skulle upphävas. De ansågs vara av betydelse endast i ett jordbruksdominerat samhälle.

Mot utredningsmajoritetens betänkande reserverade sig de tre representanterna för bondeskogsbruket och industrin. Som så ofta i sådana fall var reservationen kortfattad och föga principiellt hållen. Framför allt opponerade man sig mot försöket att skildra bondeskogsbruket som en föråldrad företagsform och mot det föreslagna avgifts- och stödsystemet. Detta skulle enligt reservanterna leda till en avsevärt ökad statlig styrning av skogsbruket, vilket inte kunde främja näringens effektivitet och fortsatta utveckling. Även i övrigt mötte betänkandet stark kritik. Nyttänkandet var så djärvt att regeringen såg sig föranlåten att tillsätta en ny utredning om skogspolitiken. Som senare skall framgå kom emellertid åtskilliga av grundtankarna i betänkandet att leva kvar och spela stor roll i den fortsatta skogspolitiska utvecklingen.

Skogsutredningen 1978

Den nya utredningen sammansattes av två politiker och fyra administratörer. Av de senare var inte mindre än tre innehavare av toppbefattningar i skogsstyrelsen. Det var således en utpräglad expertkommitté som framlade sitt betänkande 1978.⁷

I likhet med den skogspolitiska utredningen såg man skogsbruket helt och hållet som råvaruleverantör till industrin. Större vikt än dittills måste läggas vid att skogsskötseln inriktades på hög volymproduktion av i huvudsak barrvirke. Detta

krav skulle inte längre få begränsas av hänsyn till det enskilda skogsbruksföretagets lönsamhet (detta i motsättning till 1948 års skogsvårdslag). Skogsägarnas skyldigheter skulle gälla oberoende av alla företagsekonomiska kalkyler. Mot denna bakgrund kan det vara intressant att se hur skogsutredningen ställde sig till de av skogspolitiska utredningen förordade nya principerna.

Frågorna om bondeskogsbruket förtigtes helt av skogsutredningen. Den knappast ens nämner att det existerar kombinerade jord- och skogsbruk.

Däremot framhålles uthållighetsprincipen med stor skärpa. Det skogspolitiska mål som sattes upp var inte bara hög utan också varaktig virkesavkastning. Skogspolitiken borde medge en tillfredsställande råvaruförsörjning för den existerande skogsindustrin och på längre sikt skapa utrymme för en ökad produktion i denna industri. Därigenom skulle man också vinna att den framtida handlingsfriheten för skogspolitiken bevarades.

Skogsutredningen diskuterade tre olika skogsproduktionsprogram och av dessa förordade den det mest ambitiösa som innefattade en intensiv skogsvård, användning av förädlat skogsodlingsmaterial, en tredubbling av skogsgödslingen, en tredubbling av dikningarna samt fortsatt plantering av contortatall. Därigenom skulle den årliga tillväxten och avverkningen kunna på sikt öka från cirka 75 miljoner m³ till 89 miljoner m³.

Skogsägarna skulle vara skyldiga att vidtaga alla de åtgärder som är nödvändiga för att det av staten fastställda skogsproduktionsprogrammet skulle kunna genomföras. Det skulle vara de skogliga myndigheternas uppgift att tillse att så skedde. För att de skulle kunna fullgöra denna sin uppgift erfordrades dels att de erhöll ett bättre kunskaps- och planeringsunderlag dels att snabba och effektiva styrmedel ställdes till deras förfogande.

Kunskaps- och planeringsunderlaget skulle bland annat breddas genom de rullande virkesbalanser, som skulle upprättas för hela riket och också avsågs att ha andra uppgifter än att ligga till grund för skogsskötselprogram. I en omfattande bilaga redovisade utredningen beräkningsmodeller för bedömning av skogstillståndets utveckling i framtiden under olika preciserade förutsättningar beträffande framtida skogsskötsel och avverkning.⁸ Men framför allt föreslog utredningen att lokala "översiktliga skogsinventeringar" skulle göras av skogsvårdsstyrelserna på områden, som domineras av privata skogsägare, och sedan upp-

repas i 15 årsintervaller. Inventeringarna skulle omfatta beskrivningar av skogstillståndet på skilda avdelningar samt uppgifter om lämpliga skogsvårds- och avverkningsåtgärder. Härigenom skulle skogsvårdsstyrelserna få en konkret grund för sin tillsynsverksamhet.

Styrmedelsystemet var konstruerat så flexibelt som möjligt så att styrningen på ett smidigt sätt kunde anpassas till förändrade förhållanden. En ny skogsvårdsstiftning borde innehålla endast allmänna rambestämmelser, närmast med uppgift att ge skogsvårdsmyndigheterna kompetens att reglera skogsbruket. De generella föreskrifterna om skogsskötseln i detalj skulle utfärdas av skogsstyrelsen. Skogsvårdsstyrelserna hade sedan att meddela konkreta förelägganden beträffande enskilda fastigheter. Det kompetensområde som sålunda tillades skogsvårdsmyndigheterna var vidsträckt och omfattade nära nog hela registret av skogsskötselåtgärder. De enda mera anmärkningsvärda undantagen var gallring, tidpunkt för slutavverkning av mogen skog samt gödning och dikning.

Myndighetsföreskrifterna till den enskilde skogsägaren var tvångssanktionerade. Tillsynsmyndigheten ägde befogenhet att utsätta viten och följdes inte föreskrifterna kunde den förordna att åtgärder skulle vidtagas på den försumliges bekostnad. Tvånget skärptes ytterligare genom att den dittillsvarande överprövningen av domstol avskaffades. Besvär skulle anföras hos skogsstyrelsen och därifrån till regeringen.

Styrmedelsystemet kompletterades genom att skogsägarna i viss utsträckning ålades informationsskyldighet. Slutavverkningar över viss arealgräns skulle föranmälas till skogsvårdsstyrelsen (detta gällde redan alltsedan 1974). Vidare skulle myndigheten ha rätt att utföra alla privata handlingar som behövdes för tillsynen.

Ytterligare kompletterades styrmedelsystemet med ett förslag om skyldighet för skogsägarna att årligen insätta vissa belopp på ett särskilt skogsvårdskonto i bank. Dessa medel skulle användas för att bekosta återväxtåtgärder och röjning på fastigheterna.

Remissyttrandena över skogsutredningens betänkande var överraskande milda om man beaktar dess djupt ingripande karaktär. Diskussionen rörde sig mest om vilket av de olika skogsproduktionsalternativen som var att föredraga. Förslaget om obligatoriska skogsvårdskonton kritiserades såsom allt för administrativt svårhanterbart. Men i övrigt vidrördes styrmedelsystemet endast med

lätt hand. Man satte frågetecken för om inte myndigheterna fått allt för stor frihet att utforma lagens faktiska innehåll. En mera principiellt hållen kritik i detta hänseende framfördes egentligen endast av Uppsala universitet. I dess yttrande framhölls bland annat:

”Utredningen försöker låsa också själva skogsbruksmetoderna genom lagtext. Detta kan förväntas ge en stor stelhet och förhindra att än lämpligare metoder provas ut. Förslaget lägger mycket stora befogenheter hos skogsvårdsstyrelserna utan att ha analyserat dessa organs lämplighet vad gäller att fatta beslut som innebär att samhällsintressena totalt tillvaratas. De krav som ställs på skogsmarksägare att vara aktivt verksamma för att tillgodose annan än dem själva torde vara svåra att passa in i svensk rättslig tradition.”⁹

Skogsvårdslagen 1979

Respekten för den expertsammansatta skogsutredningen var så stor att dess förslag i tämligen oförändrat skick lades till grund för regeringens proposition om riktlinjer för skogspolitiken¹⁰ och därmed för 1979 års skogsvårdsdag. Det var egentligen endast på fem punkter som departementschefen (Eric Enlund) gjorde några väsentliga ändringar eller tillägg.

1. I lagens 1 § betonades att produktionsmålet skulle vara inte bara hög utan också värdefull virkesavkastning. Skogsutredningen hade inte tagit hänsyn till att även virkeskvaliteten kunde behöva beaktas.

2. Till lagens 1 § flyttades regeln att hänsyn skulle tas till naturvårdens och andra allmänna intressen. Miljö- och naturvårdskonsekvenserna av den nya skogspolitiken hade behandlats på ett ganska ytligt sätt av såväl den skogspolitiska utredningen som av skogsutredningen. Den senare nöjde sig med att hänvisa till existerande lagstiftning¹¹ och att deklarerat sin tro att ett rationellt skogsbruk, även enligt den mest intensiva modellen, inte skulle komma att medföra oacceptabla miljökonsekvenser (sid. 97 och 101). Departementschefens markering måste uppfattas som en reaktion mot skogsutredningens ekonomiska synsätt. Han gjorde dessutom följande anmärkningsvärda uttalande som dock inte återspeglades i lagtexten:

”Utnyttjandet av skogen och skogsmarken är av stor betydelse inte bara för skogsnäringen. Så t. ex. är skogarna hemvist för växter och djur som inte tål allt för

drastiska förändringar i sin livsmiljö. Skogarna påverkar avgörande miljöfaktorer som t. ex. vattenbalans och lokalklimat. Skogen är också en omistlig tillgång för friluftsliv och rekreation, inbegripet sådana verksamheter som jakt, bär- och svamplockning m. m. Den utgör i vissa fall ett viktigt inslag i kulturlandskapet. För rennäringen behövs stora områden i norra Sverige som betesmarker.¹²

3. Intet av de av skogsutredningen uppställda produktionsalternativen godtogs, eftersom man på lång sikt inte borde låsa handlingslinjerna. På kort sikt borde man med hänsyn till industrin försöka åstadkomma en skogsproduktion som ger åtminstone 75 miljoner m³ sk per år.

4. Skogsutredningens förslag om obligatoriskt skogsvårdskonto fördes inte fram.

5. I övrigt godtogs skogsutredningens förslag till styrmedelsystem. Också departementschefen tryckte på behovet av snabba och effektiva tvångs-ingripanden. I stort sett följde han utredningens förslag till skogsvårdsplan med dess innehållslösa materiella regler vilkas funktion i realiteten blir att ge de skogliga myndigheterna kompetens att meddela generella och individuella föreskrifter om olika skogsbruksåtgärder. Dessa regler antingen bemyndigar regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer (d. v. s. skogsstyrelsen) att meddela föreskrifter eller är de hållna i så allmänna ordalag ("godtagbart sätt", "åtgärd som kan behövas", "tillfredsställande beskaffenhet"

etc.) att de lämnar fältet öppet för administrativa bedömningar i tillämpningen. Departementschefen försökte emellertid att införa begränsningar i denna bedömningsfrihet genom att i en särskild skogsvårdsförordning ge preciseringsföreskrifter för särskilda fall. Om dessa kan väl sägas att man knappast lyckats finna begränsande kriterier som i mera avsevärd mån utesluter myndigheternas bedömningar som den avgörande faktorn.

I detta sammanhang kan det finnas anledning att sammanställa i vilka avseenden de skogliga myndigheterna fått kompetens att bestämma över det enskilda skogsbruket enligt 1979 års skogspolitiska reform.¹³ Nedanstående tabell försöker göra en kartläggning härav.

De viktigaste skogsbruksåtgärderna som inte faller under myndigheternas bestämmanderätt enligt 1979 års reform är följande:

- gallring
- avverkningsstorlek
- gödsling
- dikning.

De två förstnämnda har sedermera, genom lagstiftning 1983, indragits under styrsystemet. Skogsvägsanläggningar kan de skogliga myndigheterna påverka via väglagstiftningen. Som ett underlag för denna uppgift har skogsvårdsstyrelserna under skogsstyrelsens ledning utarbetat Vägplan 80, som avser nybyggnader och ombyggnader under en kommande 15 års period. Vägplanen kan ses som ett komplement till Översiktlig skogsinventering.

De föreskrifter, som skogsstyrelsen utfärdar ef-

Skogsbruksåtgärd	Kompetensregel (skogsvårds- lagen)	Begränsning i be- dömningsfriheten (skogsvårdsför- ordningen)
föryngring	5 §	2-5 §§
föryngringsmetod	7 §	7 §
markberedning	7 §	
trädslagsval	8 §	
plantskogsvård	7 §	
röjning	9 §	
tidigaste slutavverkningsålder	13 §	
avverkningsmetod	12 §	
arealgräns för slutavverkning	14 §	
avverkning av överårig skog	6 §	6 §
åtgärder mot insektshärjning	20 §	
naturvårdsåtgärder	21 §	
kemisk bekämpning	särskild lag- stiftning	

ter bemyndigande antingen i lagen eller av regeringen, är inte några allmänt hållna anvisningar utan innehåller detaljerade skötselprogram för skogen.

Slutligen skall omnämnas att jordbruksutskottet vid sin granskning av regeringspropositionen framställde några hovsamma erinringar, särskilt på tre punkter:

1. Det borde beaktas att kombinationen jord/skog i stora delar av landet kommer att spela en väsentlig roll i den framtida skogspolitiken.

2. Kraven på skogsskötseln måste anpassas efter önskemålet att skogsbruket skall ge skogsägaren ett tillfredsställande ekonomiskt utbyte.

3. Skogsvårdslagstiftningen bör inte syfta till någon detaljreglering av det sätt på vilket varje skogsägare skall sköta sin skog.¹⁴

Det är dock tveksamt om dessa erinringar kommer att få någon betydelse i framtiden. De återspeglas inte i utskottets hemställan. Vidare reserverade sig den socialdemokratiska minoriteten i utskottet och krävde i stället en mer ingripande tvångsreglering av enskilt skogsbruk än den som föreslogs i propositionen. I detta följde den upp den socialdemokratiska skogspolitiken.

Socialdemokratisk skogspolitik

Det enskilda skogsbruket hade länge utsatts för hård kritik från fackligt håll. Man menade att dess skogsskötsel var dålig och ineffektiv i jämförelse med storskogsbruket, att skogsägarorganisationerna drev upp virkespriserna så att de var högre än i andra länder samt att skogsägarna av ekonomiska skäl underlät att avverka den virkeskvantitet som var tillåtlig och som behövdes för industrins råvaruförsörjning. Allt det här ledde till svårigheter för industrin med hänsyn till dess lönsamhet samt till driftsnedläggningar och driftsinskränkningar. Därigenom hotades sysselsättningen och landets konkurrenskraft på världsmarknaden. Bakom kritiken låg i sista hand åsikten att ett rationellt och effektivt och kostnadsnålt skogsbruk förutsatte mycket stora arealenheter som endast storskogsbruket kunde disponera. Det var samma tankegångar som redan den skogspolitiska utredningen framfört.

Kritiken kom från Pappersindustriarbetareförbundet och Träindustriarbetareförbundet. Där emot deltog inte Skogsarbetareförbundet, vilket uppenbarligen berodde på att många av dess medlemmar samtidigt ägde skog.

Kritiken ledde till att det socialdemokratiska

partiet lät utarbeta ett skogspolitiskt program som fastställdes av 1978 års partikongress.¹⁵ I detta uppställdes som allmänt mål en planerad hushållning med skogen under samhällets ledning i nära samarbete med företag och fackliga organisationer. I syfte att på kort sikt komma till rätta med de ovan anmärkta bristerna krävdes ett antal nya regleringar av enskilt skogsbruk utöver dem som redan föreslagits av skogsutredningen:

1. Ett kombinerat avgifts- och stödsystem till vilket de enskilda skogsägarna årligen skulle inbetala 1 % av det taxerade skogsbruksvärdet samt av utfallande virkeslikvider en summa som beräknades motsvara kostnaden för anläggning av ny skog.

2. För varje enskild brukningsenhet skulle skogsvårdsstyrelsen upprätta en skogsbruksplan i vilken för varje bestånd skulle föreskrivas när och hur olika åtgärder skulle utföras. Dessa föreskrifter skulle skogsägaren vara skyldig att efterkomma. Skogsbruksplanen skulle upprättas vart 15 år på ägarens bekostnad.

3. Skogsvårdsstyrelsernas tillsynspersonal borde ökas. En byråkratisering ansågs ofrånkomlig på grund av de ekonomiska värden som stod på spel.

4. Prisreglering och prisövervakning av virkesmarknaden.

Socialdemokraterna har sen energiskt fört fram sitt skogspolitiska program genom reservationer till jordbruksutskottets ovan omtalade betänkande och en partimotion till 1982 års riksdag.¹⁶

Skogsägarorganisationernas agerande

Hur förhöll sig då skogsägarnas intresseorganisationer – främst Sveriges skogsägareföreningars riksförbund (SSR) och Lantbrukarnas riksförbund (LRF) – till framstötarna om ökad statlig styrning av det enskilda skogsbruket? Svaret är att de reagerade på ett defensivt sätt. De ställde sig i stort sett positiva till skogsutredningens lagförslag, som ju innehöll mycket ingripande regleringar, även om de inte kunde godta ”en ordning där tillsynsmyndigheten ges mycket stor frihet att utforma lagens faktiska innehåll”. De bemötte LO-fackens och socialdemokraternas starka kritik mot det enskilda skogsbruket på ett minst sagt lamt sätt.

Mest anmärkningsvärt var dock vad som inträffade på hösten 1982 efter socialdemokraternas valseger och regeringstillträde, då man ju kunde vänta att de skulle komma att genomföra hela

eller delar av sitt skogspolitiska program. I november överlämnade LRF och SSR till regeringen ett eget förslag om ökad tvångsreglering av enskilt skogsbruk. Detta gick ut på obligatoriska skogsbruksplaner för varje fastighet, regler om avverkningsång samt obligatoriskt skogsvårdskonto för varje fastighet (utom de minsta), till vilket ägaren skulle inbetala viss del av utfallande virkeslikvider, medel som han sen kunde disponera för skogsvårdsåtgärder. Även om förslaget troddes kunna förebygga en strängare utformning av dessa styrmedel, måste det betecknas som ett ganska ovanligt agerande från intresseorganisationers sida.

LRF och SSR skaffade sig ett skogspolitiskt program först år 1983.¹⁷ I detta uttalades att ingripande regleringar och detaljstyrning försämrar skogsägarnas möjligheter att fatta rationella beslut, minskar deras vilja till insatser och utesluter mångsidighet i skogsskötseln. Man skall därför verka för att detaljstyrning undvikas. Men detta fick knappast någon framskjuten plats i programmet. Inte heller togs ställning till de redan införda styrmedlen.

Virkesförsörjningsutredningen 1981

Några ord bör ur här anlagda synpunkter ägnas virkesförsörjningsutredningens betänkande,¹⁸ framlagt av en politiskt sammansatt kommitté under ordförandeskap av skogsstyrelsens chef. Utredningen konstaterade att under senare år hade avverkningarna sjunkit kraftigt jämfört med åren kring 1970 (från ca 75 miljoner m³ per år till ca 60 miljoner) och till följd härav hade industrin inte fått tillräckligt med virke för att kunna utnyttja konjunkturen utan tvingats att begränsa produktionen, vilket medfört ett bortfall av exportinkomster av betydande omfattning. Avverkningsnivån hade sänkts framför allt inom privatskogsbruket. Även storskogsbruket hade visserligen minskat avverkningarna något men i dess fall berodde nedgången på tidigare överavverknings och fick därför ses som led i en långsiktig anpassning.

Under 1980-talet borde därför privatskogsbruket svara för den behövliga ökningen av avverkningarna (med mer än 10 miljoner m³ per år eller omkring 25 %). Man borde inte ens vara rädd för en viss överavverkning eftersom privatskogsbruket sparat avverkningsmogen skog under 1970-talet. För att öka skogsägarnas avverkningsbenägenhet föreslogs en rad åtgärder, bl. a. en lagfäst skyldighet att periodvis avverka minst hälften av

vad som är möjligt att avverka på brukningsenheten.

De socialdemokratiska ledamöterna ansåg inte dessa åtgärder vara tillräckliga för att framtvunga ett önskvärt virkesutbud utan reserverade sig till förmån för ett kombinerat avgifts- och stödsystem enligt sitt partiprogram.

Skogslagstiftning 1983

Sedan socialdemokraterna övertagit den politiska makten på hösten 1982, förelåg förutsättningarna för dem att genomföra sitt skogspolitiska program och de dröjde inte därmed. Det brådskade enligt deras mening med att vidtaga åtgärder som kunde tvinga fram mer virke till industrin. Redan den 10 februari 1983 beslöt regeringen att remittera till lagrådet en knippe lagförslag som utarbetats inom jordbruksdepartementet i syfte att trygga industrins råvarubehov. I lagrådsremissen¹⁹ uttalade jordbruksministern (Svante Lundkvist)

att det inte bör råda någon som helst tvekan om möjligheterna att i det korta perspektivet avverka tillräckligt med virke för att tillgodose den nuvarande skogsindustrikapacitetens behov. Jag avser då behovet även i en högkonjunktur med högt kapacitetsutnyttjande. En sådan avverkning äventyrar enligt min bestämda övertygelse inte den långsiktiga skogsproduktionen. — — — Enligt min mening är det nu hög tid att vidta effektiva åtgärder för ett ökat virkesutbud. Det är nödvändigt att avverkningarna ökar i sådan omfattning att det vid en kommande högkonjunktur för skogsindustrin inte skall behöva göras några produktionsbegränsningar till följd av virkesbrist.

Flera lagstiftningsåtgärder föreslogs för att tvinga fram större avverkningsomfattning inom det enskilda skogsbruket: Dels ändringar i skogsvårdslagen som införde skyldighet att avverka slutavverkningsbar skog, gallringsskyldighet samt skyldighet att ha skogsbruksplan enligt fastställt mönster. Dels en ny lag om inbetalning på avverkningskonto. Enligt denna skulle fysiska personer, dödsbon och handelsbolag varje år inbetala en summa motsvarande 2 ½ % av skogsbruksvärdet. Om ägaren sedan kunde visa att förnyringsskyldighet efter slutavverkning eller röjningsskyldighet fullgjorts, skulle skogsvårdsstyrelsen medge utbetalning med visst belopp per åtgärdad hektar. De minsta skogsbruken, under 10 hektar, undantogs från denna reglering för att minska den administrativa belastningen.

Lagrådet riktade skarp kritik mot förslaget till lag om avverkningskonto och avrådde från dess genomförande.²⁰ De principiella invändningarna gällde dels särbehandlingen av vissa skogsägarkategorier och dels och framför allt metoden att tvinga fram avverkning. Genomgående gäller i svensk lagstiftning

att sanktioner inte kommer i fråga förr än det visar sig att den föreskrivna förpliktelsen inte iakttas. Den nu föreslagna regleringen med inbetalning på avverkningskonto innebär närmast en motsatt ordning. Systemet skulle kunna sägas gå ut på att sanktioner för att säkra ett iakttagande av vad man önskar genomdriva – i detta fall en avverkning av viss omfattning – utkrävs i förväg utan att man avvaktar om den enskilde efterkommer den uppställda skyldigheten. Detta sker genom att alla i ett visst kollektiv åläggs att inbetala schablonmässigt bestämda belopp och att återfående av beloppen görs beroende av om inbetalaren visar att han inte åsidosatt sin lagliga förpliktelse. Att märka är dessutom att reglerna om rätten att återfå inbetalda belopp är allmänt hållna och medger myndigheterna stort utrymme för skönsmässiga bedömningar. Det nya sanktionssystemet framstår som otillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt.

Lagrådet menade dessutom att lagen skulle medföra en begränsning av möjligheterna att anpassa avverkningarna till efterfrågan och prisläge, varigenom skogsindustrin skulle kunna göra betydande vinster på enskilda skogsägares bekostnad. Men detta var antagligen ett syfte som medvetet låg bakom förslaget.

Regeringsförslaget åstadkom, när det väl blivit känt, våldsamma spontana reaktioner bland skogsägarna. På lokala och regionala initiativ hölls protestmöten över hela landet med massiv anslutning.²¹ På vissa håll framfördes krav på leveransstrejk om förslaget skulle genomföras. Protesterna riktade sig framför allt mot förslaget till avverkningskonton medan de övriga förslagen kom mer i skymundan.

Den proposition som regeringen sedan lade²² hade tagit visst intryck av kritiken. Förslag om avverkningskonton framfördes tills vidare inte. Däremot vidhölls övriga åtgärder. De ändringar i skogsvårdslagen som blev resultatet kom sålunda att innehålla:

1. Avverkningskyldighet. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskriver hur stor del av en brukningsenhets skogsmarkareal som måste slutavverkas före 1990. Delen får dock inte överstiga hälften av arealen slutavverkningsbar skog.

2. Gallringsskyldighet om skogen är så tät att produktionen av värdefullt virke väsentligen hämmas.

3. Skyldighet att ha skogsbruksplan enligt föreskriven modell. Denna plan skall endast gälla som rekommendation men är givetvis av betydelse för skogsvårdsstyrelsens tillsyn.

Vidare stärktes skogsvårdsstyrelsernas organisation och påskyndades Översiktlig skogsinventering genom förhöjda anslag.

Under hösten 1983 förbereds inom regeringen åtgärder med syfte att under alla förhållanden trygga industrins tillgång till virke utan att fördenskull prisförhöjningar skall behöva tillgripas. Det kan bli fråga om att införa en förfogandelag eller att föreslå en preliminär tillväxtbeskattning eller att återuppliva förslaget om avverkningskonton i ny utformning. Vad som kommer ut av detta vet ingen i skrivande stund.

Sammanfattning: utvecklingen av statlig styrning av skogsbruket

I det föregående har vi följt framväxten av ett styrsystem enligt vilket de skogliga myndigheterna kan bestämma i detalj om skogsskötseln på enskilda fastigheter, bestånd för bestånd, och ägarerna är sedan skyldiga att verkställa myndigheternas beslut. Någon begränsning med hänsyn till åtgärdernas lönsamhet för det enskilda skogsbruksföretaget finns inte längre eller, som skogsutredningen uttryckte saken, kraven kan behöva ställas som inte kan betecknas som skäligen för den enskilde skogsbrukaren men som är rimliga ur samhälls-ekonomisk synpunkt.

De drivande krafterna bakom denna utveckling har varit dels LO-facken och det socialdemokratiska partiet dels den skogliga expertisen i skogstyrelsen och andra centrala myndigheter. Båda dessa grupper har, fastän från skilda utgångspunkter, mer eller mindre tydligt uppställt storskogsbruket som modell. Men man bör komma ihåg att det grundläggande styrsystemet tillkom på förslag av en folkpartiregering och att det inte mötte några allvarliga gensagor varken från de borgerliga partiernas sida eller från skogsägarnas intresseorganisationer.

Det är som om utvecklingen vore ödesbestämd: ingen vågar ifrågasätta kraven på högsta möjliga effektivitet och rationalitet i virkesproduktionen och de konsekvenser till vilka dessa krav enligt den skogliga expertisen måste leda. Inför detta

krav spelar alla andra hänsyn en sekundär roll. Som många gånger framhållits råder i skogspolitiken bred enighet om de samhällsekonomiska målsättningarna. Även när det gäller medlen härför måste då en viss standardisering bli följden. För att kunna sätta sig emot utvecklingen hade ford-rats att helt nya mål för skogsbruket utformats.

Man kan kanske säga att skogsägarnas bestämmanderätt blivit ett offer för den överutbyggnad av skogsindustrin som deras egna organisationer varit med om att skapa.

Man kan se utvecklingen avspeglad också i en annan iakttagelse. Ingenstädes i de här behandlade utredningarna och propositionerna betonas att skogsägarnas initiativ, intresse och självverksamhet kan vara av betydelse för skogsskötseln. Det är som om allt ansvar läggs på myndigheterna och som om skogsägarna endast ses som verkställare av de statliga anvisningarna. Ännu mer påfallande är att man inte återfinner den tidigare så vanliga åsikten att förekomsten av olika företagsformer inom skogsbruket, med olika storlek, produktionsmål och metoder, är fördelaktig, eftersom den leder till mångsidighet och därmed till större handlingsfrihet i framtiden.²³

Det finns i själva verket en stor skillnad mellan synen på det enskilda skogsbruket före och efter en gräns som kan sättas till ungefär 1960-talet. Vid tillkomsten av 1948 års skogsvårdslag framhöll jordbruksministern (Per Edvin Sköld) att resultatet av skogsvårdsarbetet alltid måste ytterst bli beroende på de enskilda skogsägarnas insatser, och han tillade:

För att det skall bli möjligt att bevara och öka skogsägarnas intresse för skogsvården är det emellertid nödvändigt, att deras handlingsfrihet ej kringskäres, såvida det ej är fråga om en åtgärd eller underlåtenhet som mera påtagligt står i strid med en god skogsvårds krav.²⁴

Nu sägs det inte så längre. Otvivelaktigt är en viktig del av förklaringen till att synen på det enskilda skogsbruket skiftat att söka i de inledningsvis skisserade förskjutningarna i skogsbrukets ekonomiska och tekniska villkor.

Nu är det en sak att konstruera ett mer eller mindre fullständigt styrsystem på papperet, en helt annan sak att förverkliga detta. Frågan i vilken omfattning och på vad sätt det skogliga styrsystemet kommer till användning i praktiken är för tidigt väckt helt enkelt därför att det bara är några få år sedan det tillkom. Den administrativa

apparaten håller på att byggas ut. En viktig förutsättning för en effektiv styrning är att skogsvårdsorganisationen förstärks; den socialdemokratiska skogspolitiken har insett detta. En annan förutsättning är att den administrativa personalen bibringas en inställning till sitt arbete som ligger i linje med intentionerna bakom styrsystemet. Under de kurser för regional och lokal skogsvårdspersonal, som skogsstyrelsen anordnar, betonas i detta syfte att stor vikt måste läggas vid övervakning och konsekvent tillämpning av skogsvårdslagen. Förmodligen avser man att härigenom bryta med den gamla, på sina håll kanske kvardröjande inställningen som lägger huvudvikten vid rådgivning och samarbete med skogsägarna utan användning av lagen som påtryckningsmedel.

Det värdefullaste administrativa instrumentet inom uppsättningen av skogspolitiska åtgärder torde vara Översiktlig skogsinventering, som startade 1980 och avsågs att, område efter område, genomföras över hela landet under 15 år. Genom denna får skogsvårdsstyrelsen konkreta och systematiska uppgifter om skogstillståndet och åtgärdsbehovet för varje markavdelning. De brister, som vid inventeringen anses föreligga på en fastighet, resulterar i Råd och anvisningar till ägaren att avhjälpa bristen inom viss tid. Sker inte detta, sätts det in direkta påtryckningsmedel, t. ex. vitesförelägganden. De hittillsvarande erfarenheterna har emellertid visat på ofullkomligheter. Eftersom inventeringen är en ny arbetsuppgift för skogsvårdsstyrelserna, har dess utförande ibland måst anförtros relativt oerfaren extrapersonal. Detta har i vissa fall resulterat i felaktigheter i inventeringen eller i varje fall bedömningar som sakligt sett är underlägsna dem skogsägaren själv gjort. I sådana fall måste ägaren ta initiativ till rättelser och häri torde han, om skäl finns, kunna påräkna förståelse från skogsvårdsstyrelsens sida. Men inte alla skogsägare har den initiativförmåga och vana vid formalia som behövs för att begära rättelse.

Man kan naturligtvis fråga sig om det beskrivna legala styrsystemet – som överflyttar bestämmanderätten i väsentligare skogsskötselfrågor till statliga myndigheter och arbetar med legala påtryckningsmedel – är det bästa tänkbara. Som alternativ kan ekonomiska styrsystem komma i fråga. Ett sådant bestående av höga avgifter på skogen och belöningar har ju förts fram av socialdemokraterna men endast som ett komplement till det legala styrsystemet. Andra ekonomiska påtryckningsmedel kan vara det klassiska låne- och bidragssys-

temet eller skogsbeskattning t. ex. på tillväxten. Men alla dessa ekonomiska styrsystem har mött principiella och tekniska invändningar som hittills varit svåra att komma förbi. En "negotiated order" av tidigare existerande modell slutligen anses inte verka tillräckligt effektivt och snabbt för att de skogspolitiska målen skall nås i tid.

Frågan om kommunal styrning av skogsbruket

I det föregående har redogjorts för hur ett statligt styrsystem för det enskilda skogsbruket vuxit fram under de senaste två decennierna. Som en avslutning skall föras på tal att det också finns tendenser att överflytta en del av bestämmanderätten om skogsbrukets bedrivande till kommunerna. Utgångspunkten härvidlag var bygglagutredningens principförslag om markanvändning och byggande vilket framlades 1974.²⁵ Utredningen föreslog att kommunernas kompetens ej som nu skulle vara begränsad till bebyggelsefrågor utan gälla all markanvändning som kunde medföra fysiska miljöförändringar. Sålunda skulle alla åtgärder med mark, som kunde leda till någon omgivningspåverkan av betydelse, regleras i den kommunala fysiska planeringen. Avverkning och andra skogsbruksåtgärder, om de var av mera omfattande slag, skulle ej få ske utan kommunens tillstånd, baserat på en bedömning av om åtgärden överensstämde med riktlinjerna i de av kommunen fastställda planerna. Utredningen deklarerade principiellt att markägandet borde begränsas till en dispositionsrätt som lagts fast i plan.²⁶ Hur denna kommunala styrning skulle förhålla sig till den statliga på skogsbrukets område diskuterades emellertid inte.

Så här långt har det dock inte gått. I det förslag till plan- och bygglag som nu förbereds torde den kommunala kompetensen bli begränsad till frågor om fördelning av marken mellan olika ändamål och om bebyggelsens utformning.²⁷ Men otvivelaktigt finns det många gånger starka kommunala önskemål att kunna påverka också skötseln av de areella näringarna såsom skogsbruket.²⁸ Låt oss förteckna några grupper av önskemål, som kan avse skogsbruket, och se på vad sätt de kan realiseras.

1. Miljö- och hälsovård. Tidigare försökte några hälsovårdsnämnder att förbjuda besprutning av skogsmark men utan framgång. Enligt 1983 års lag om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark har kommunfullmäktige fått kompetens att med bindande verkan för statliga myndigheter besluta att undantag från spridningsför-

budet ej får medges beträffande angivna områden av kommunen.

2. Naturvård och friluftsanordningar. I den nya plan- och bygglagen torde kommunen komma att åläggas särskilt ansvar för dessa frågor. Detta gör det naturligt att riktlinjer även för markutnyttjandet infogas i den kommunala översiktsplaneringen. För att tvinga markägarna att följa dessa riktlinjer – om frivillig överenskommelse ej kan träffas – måste emellertid kommunen gå antingen via länsstyrelsen och förordnanden enligt naturvårdslagen eller via skogsvårdsstyrelsen och ålägganden enligt 21 § skogsvårdslagen om naturvårdshänsyn. Den senare myndigheten är enligt skogsvårdsförordningen ålagd att samråda med kommunen i frågor av särskild vikt med hänsyn till de lokala förhållandena.

3. Energiförsörjningen och

4. Sysselsättningsproblem. Båda dessa frågor kan ge kommunen anledning att intressera sig för hur skogen sköts inom dess område. Några påtryckningsmedel mot skogsägarna har den dock inte i dessa fall. Det har emellertid framhållits att kommunens ökade ansvar för dessa frågor "talar för att det kommunala inflytandet över de areella näringarnas markanvändning bör öka".

Ju mer den kommunala bestämmanderätten över skogen utökas desto nödvändigare blir det att reglera dess relation till det statliga styrsystemet. Så ger den ena regleringen den andra.

Noter

¹ En ingående studie av skogsvårdsstyrelsernas arbetssätt fram till 1960 finns i Per Stjernquist, *Laws in the Forests. A Study of Public Direction of Swedish Private Forestry*. Lund 1973. Acta Regiae Societatis Humaniorum Litterarum Lundensis LXIX.

² Walter Buckley, *Sociology and Modern Systems Theory*, Englewood Cliffs, New Jersey 1967 sid 149 ff. och där citerad litteratur.

³ SOU 1981:81 sid. 82 ff.

⁴ SOU 1978:6 sid. 41.

⁵ *Mål och medel i skogspolitiken*. Betänkande avgiven av Skogspolitiska utredningen. SOU 1973:14.

⁶ Frågan i vilken utsträckning olika generationer skulle få tillgodogöra sig skogsproduktionen avvisade utredningen såsom etisk (sid. 144 not 1).

⁷ *Skog för framtid*. Betänkande av 1973 års skogsutredning. SOU 1978:6.

⁸ SOU 1978:7. Alternativa skogsproduktionsprogram.

⁹ Citerat efter regeringspropositionen.

¹⁰ Regeringens proposition 1978/79:110.

- ¹¹ Naturvårdslagen samt 1974 års tillägg till skogsvårdslagen om hänsyn till naturvårdens intressen och om anmälningsskyldighet för skogsavverkning, 1974 års bokskogslag ävensom 1974 års tillägg till naturvårdsförordningen om anmälningsskyldighet för hyggesplöjning.
- ¹² Propositionen sid. 14.
- ¹³ Formellt gäller lagstiftningen all skog. Domänverket och de stora skogsbolagen förutsätter dock att tillsynen i deras fall sker genom överläggningar och information. De förfogar ju över samma slags skogliga expertis som myndigheterna.
- ¹⁴ Jordbruksutskottets betänkande 1978/79:30 sid. 21, 32, 34.
- ¹⁵ *Politik för skogsnäringen*. Rapport från socialdemokraternas skogspolitiska arbetsgrupp till partiets 27:e kongress 1978.
- ¹⁶ Motion 1981/82:2075, se också motion 1981/82:2484. I dessa förordades bl. a. att målet för skogsproduktionen skulle skärpas i enlighet med skogsutredningens mest ambitiösa alternativ.
- ¹⁷ *Förslag till skogspolitiskt program för LRF och skogsägarrörelsen* (maj 1983, stencil).
- ¹⁸ *Skogsindustrins virkesförsörjning*. Betänkande av virkesförsörjningsutredningen. SOU 1981:81.
- ¹⁹ Lagrådsremiss med förslag till lag om inbetalning på avverkningsskonto m. m., beslutad den 10 februari 1983 (stencil).
- ²⁰ Utdrag ur Lagrådets protokoll vid sammanträde 1983-03-01 (stencil).
- ²¹ Som exempel kan nämnas att protestmötet i Borås den 2/3 samlade ca 2 500 skogsägare, mötet i Jönköping den 4/3 ca 2 000 och mötet i Växjö den 14/3 ca 8 000.
- ²² Regeringens proposition 1982/83:145 om vissa skogspolitiska åtgärder m. m.
- ²³ Se t. ex. Th. Streyffert, *Skogsbrukets företagsformer*. En principutredning. Stockholm 1956. Kungl. Skogshögskolans skrifter 23 a.
- ²⁴ Proposition nr 34 till 1948 års riksdag sid. 54.
- ²⁵ *Markanvändning och byggande*. Principer för lagstiftning. Betänkande avgivet av bygglagutredningen. SOU 1974:21.
- ²⁶ Anförda betänkande sid. 127.
- ²⁷ Jämför förslaget till plan- och bygglag i SOU 1979:65.
- ²⁸ *Skogsbruket i kommunernas planering*. Statens planverk 1978. = *Samhället och skogen*. Tankar och idéer inför en framtidsstudie. Sekretariatet för framtidsstudier 1982 sid. 111 ff. – *Skogsbruk i kommunal översiktlig fysisk planering*. K-Konsult Kristianstad 1982 (stencil).

Artikeln är avslutad den 1 december 1983.

.

.

.

.

.

.

.

En effektiv tortyrkonvention?

AV GÖRAN MELANDER

Efter andra världskriget har inom FN och inom regionala mellanstatliga organisationer utarbetats ett stort antal internationella överenskommelser för att främja och säkerställa respekten för mänskliga rättigheter. En av de viktigaste är den inom FN år 1948 antagna Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna,¹ som visserligen inte är formellt bindande för FN:s medlemsstater, men som ändå anses vara av stor betydelse. Bland de inom FN antagna konventionerna kan nämnas 1966 års konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter,² samt 1966 års konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.³ Den överenskommelse, som för svenskt vidkommande anses vara av störst betydelse, är 1950 års europeiska konvention om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.⁴

De internationella överenskommelserna om mänskliga rättigheter är numera så mångfacetterade att de – i den mån de blir ratificerade – skulle utgöra en garanti för att de mänskliga rättigheterna respekterades. I stor utsträckning förekommer emellertid systematiska kränkningar av de folkrättsliga reglerna. I sin årsrapport från 1983 anger Amnesty international, att kränkningar förekommer i 121 av världens stater.

En grundläggande regel inom folkrätten är att ingångna avtal skall hållas, och i det övervägande antalet fall respekteras också folkrättsliga avtal. Vanligtvis finns ett ömsesidigt intresse hos de fördragsslutande staterna att strikt följa en överenskommelse (exempelvis ett handelsavtal), eftersom ett brott mot denna kan leda till en kännbar reaktion från motpartens sida.

Konventioner om mänskliga rättigheter intar i detta avseende en särställning. Ur folkrättslig synpunkt är alla andra fördragsslutande stater att se som formella motparter, men dessa har som regel inte något eget intresse att övervaka att andra länder följer konventionerna. Det är sällan en annan fördragsslutande stat känner sig utsatt för en kränkning. De som drabbas är i stället enskilda

personer, som befinner sig inom den kränkande statens jurisdiktion. Andra stater är högst ovilliga att ingripa till förmån för en enskild person. Gäller det kontroll av tillämpningen av de internationella överenskommelserna om mänskliga rättigheter, visar erfarenheten att det är nödvändigt att finna andra medel för övervakning.

Det är inte någon tillfällighet, att det är konventioner rörande mänskliga rättigheter, som negligeras av svenska domstolar och myndigheter med motiveringen, att konventionerna inte införlivats med svensk rätt. Regering och riksdag kan visserligen i samband med ratifikationsförfarandet ha vidtagit en ändring av svensk lag för att uppnå överensstämmelse med föreskrifter i en konvention, alternativt ha konstaterat, att svensk lag redan står i överensstämmelse med ifrågasvarande konvention. När denna lagstiftning senare skall tillämpas anses konventionen helt sakna betydelse. Regeringsrätten har exempelvis i en dom, som rörde tillämpningen av den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, uttalat:

En av Sverige biträdd internationell överenskommelse gäller ej direkt för den inomstatliga rättstillämpningen i vårt land, utan de rättsliga principer, som kommit till uttryck i överenskommelsen, måste för att bli gällande rätt i vårt land, i den mån så erfordras, upptagas i en motsvarande svensk lag (transformering). Någon mot art. 2 i tilläggsprotokollet 20.3.52 till Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna svarande svensk transformeringslag har icke kommit till stånd.⁵

I bjärt kontrast häremot står HD:s domskäl i det sk Tsesis-målet, där regler i svensk lag (oljeansvarighetslagen) tolkades mot bakgrund av bestämmelser i en internationell överenskommelse (1969 års oljeansvarighetskonvention).⁶ I det målet ansågs en bakomliggande konvention ha avgörande betydelse för tolkningen av svensk lag. I HD:s domskäl anges bl a:

I detta sammanhang underströk emellertid föredragande departementschefen, att om man omformade konventionens regler till nationell lag, den bakomliggande konventionstexten och den rättspraxis, både nationell och internationell, som anknyter till denna givetvis måste tillmätas stor betydelse vid tolkningen av lagen. Av de nu återgivna motivuttalandena kan den slutsatsen dragas att valet av lagstiftningsteknik inte avsågs skola inverka på lagstiftningens sakliga innehåll. Under dessa förhållanden är det naturligt att med utgångspunkt i konventionstexten och tillgängliga förarbeten till konventionen samt med användande av andra tillgängliga tolkningsdata söka utröna vilken innebörd den bestämmelse i konventionen har som motsvarar undantagsregeln i 3 § 2 st 3 i den svenska lagen.⁷

Den bristande respekt för ingångna avtal om mänskliga rättigheter, som demonstreras av svenska domstolar och myndigheter, har en motsvarighet i andra länder. Grova och systematiska kränkningar kan förekomma i stater, som är bundna av konventionerna om mänskliga rättigheter. När det gäller kontroll av tillämpningen av dessa överenskommelser, visar erfarenheten att det är nödvändigt att finna andra medel för övervakning. Efter andra världskriget har därför utvecklats ett flertal metoder, som alla syftar till att säkerställa att fördragsslutande stat effektivt tillämpar konventionsreglerna.

En metod innebär, att man inför en skyldighet att i nationell lagstiftning bestraffa grova brott mot konventionerna. Regler av detta slag finns exempelvis i de fyra sk Rödakorskonventionerna från 1949, som innehåller regler för krig och andra internationella och icke-internationella väpnade konflikter.⁸ Att det i nationell rätt stadgas straff för brott mot vissa gärningar, innebär emellertid inte någon garanti för att en person, som misstänks för brott, också kommer att åtalas. Exempelvis föranledde de många fall av krigsförbrytelser under Vietnamkriget rättegång i USA endast i ett fall, massakern i Song My, för vilken den amerikanske löjtnanten Calley dömdes till livstids fängelse. Strafftiden förkortades emellertid radikalt och redan efter två år frigavs Calley.⁹

En andra möjlighet till kontroll innebär, att en fördragsslutande stat åläggs att lämna rapporter till ett internationellt organ angående förhållandena inom landet. Sådana rapporter kan därefter bli föremål för en granskning. En svaghet med det systemet är att de redogörelser som inges, vanligtvis utgör en skönmålning av förhållandena inom

staten och att det kan vara svårt för ett granskande organ att vederlägga de uppgifter som lämnats.

Enligt några av konventionerna om mänskliga rättigheter är det möjligt för en fördragsslutande stat att framföra konkreta klagomål gentemot en annan fördragsslutande stat om bristande respekt av de mänskliga rättigheterna. Klagomål över en kränkning av FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter är möjlig, och sådana klagomål skall behandlas av FN:s kommitté för mänskliga rättigheter. En förutsättning för att en stat skall kunna klaga enligt FN-konventionen är emellertid att såväl den stat mot vilken klagomålet riktas som den stat, som anhängiggör ett klagomål på förhand har accepterat FN-kommitténs behörighet att avgöra klagomål. Hittills har endast 13 av de 70 stater som hittills ratificerat FN-konventionen, accepterat den statliga klagorätten.

Den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter ger bättre möjligheter till kontroll i nu berört avseende. Enligt den konventionen har varje konventionsstat möjlighet att anföra klagomål mot en annan konventionsstat. Klagomål ställs till den europeiska kommissionen för mänskliga rättigheter, som alltid är behörig att behandla klagomål från en annan fördragsslutande stat.

Den statliga klagorätten, som följer av några av de internationella överenskommelserna utnyttjas ytterst sällan. Hittills har ett klagomål aldrig anhängiggjorts enligt FN-konventionen och klagomål enligt den europeiska konventionen har förekommit mindre än 10 gånger.

Enligt några av konventionerna om mänskliga rättigheter är det möjligt för en enskild person att klaga över att hon eller han har utsatts för en kränkning enligt respektive konvention. En sådan individuell klagorätt kan äga rum enligt FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter gentemot de stater, som tillträtt det fakultativa protokollet till FN-konventionen. Klagomål kommer att behandlas av den tidigare omnämnda FN-kommittén för mänskliga rättigheter.

En individuell klagorätt föreligger också enligt den europeiska konventionen, bl a under förutsättning att den stat mot vilken klagomålet riktas, på förhand och i särskild ordning har förklarat, att man accepterar den individuella klagorätten. I praktiken har alla stater utom fyra av Europarådets medlemmar avgivit en sådan förklaring.

Grundläggande fri- och rättigheter har i några fall stöd i den allmänna folkrätten och är således bindande för alla stater oberoende av deras uttryckli-

ga samtycke. Något effektivt maskineri för en kontroll av efterlevnaden av dessa regler har emellertid ännu inte skapats. Inom FN har man diskuterat möjligheten att inrätta ett fristående organ, *United Nations High Commissioner for Human Rights*. Förslaget innebär, att FN:s generalförsamling genom ett majoritetsbeslut skall etablera ett organ, som skall ha till uppgift att kontrollera hur de mänskliga rättigheterna efterlevs. Mandatet skall bli universellt och formellt gälla även i de stater, som inte accepterar organet. Dess praktiska möjligheter att arbeta i enskilda stater blir emellertid beroende av respektive stats vilja att samarbeta.

Någon *UN High Commissioner for Human Rights* har ännu inte bildats. Motståndet inom generalförsamlingen har hittills varit alltför stort. Flertalet medlemmar anser att det föreslagna organet i alltför stor utsträckning skulle komma att blanda sig i staternas interna angelägenheter.

Begränsade möjligheter till en internationell kontroll oberoende av ett bemyndigande i en internationell överenskommelse är möjlig för FN:s kommission för mänskliga rättigheter, alltså den kommission som etablerats med stöd av FN-stadgan artikel 68. Enligt det ekonomiska och sociala rådets resolution 1503 (LXVIII) kan klagomål om kränkningar av mänskliga rättigheter behandlas av kommissionen. En förutsättning är bl a att det är fråga om klagomål som "förefaller att uppvisa ett sammanhängande mönster av grova och tillförlitligt styrkta kränkningar av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter". Proceduren utgör ett embryo till ett system för verklig kontroll av att staterna respekterar mänskliga rättigheter.¹⁰

Som tidigare framhållits finns redan antingen i form av deklARATIONER eller KONVENTIONER i stort sett alla de regler, som behövs för att förebygga kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Bristerna i det nuvarande systemet ligger i ofullkomligheten i kontrollreglerna.

Ett typiskt exempel på att den internationella kontrollen är bristfällig utgör det tilltagande bruket av tortyr världen över. Tortyr är självfallet förbjudet. Enligt den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter får ingen utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 3). En liknande regel finns i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 7).

Snart sagt alla länder på jorden betraktar det

som en grov förolämpning att anklagas för att använda tortyr. Ändå är bruket i tilltagande. Det räcker uppenbarligen inte med föreskrifter i konventioner. Lika viktigt är att bestämmelserna förverkligas i varje land och att de följs till punkt och pricka. Det måste också utarbetas metoder, som gör det möjligt att kontrollera, att tortyr inte förekommer.

År 1975 antog FN:s generalförsamling en deklARATION mot tortyr.¹¹ Deklarationen är inte någon traktat och den kan inte ratificeras. Den är inte juridiskt bindande för FN:s medlemsstater, med mindre de principer som kommer till uttryck i deklARATIONEN har utvecklats eller kommer att utvecklas till internationell sedvanerätt.

FN:s generalförsamling uppdrog år 1977 åt FN:s kommission för mänskliga rättigheter att utarbeta ett förslag till en konvention mot tortyr. Den svenska regeringen har därefter lagt fram ett förslag till en sådan konvention och detta har utgjort utgångspunkt för de diskussioner, som har förts inom kommissionen.¹²

Tortyr är ett brott, vilket ofta utföres av personer, som handlar på statens/regeringens vägnar. Det kan vara ett brott, som utföres av personer, knutna till judiciella organ, vars plikt är att förhindra brott. Det är ofta vetskapen om att de i praktiken kommer att skyddas mot att bestraffas, som får till följd att tortyr överhuvudtaget kan förekomma, trots att det är förbjudet enligt den nationella rättsordningen.¹³ Det är bl a detta förhållande, som gör kontrollmekanismen särskilt betydelsefull i samband med en konvention om tortyr.

Det svenska konventionsförslaget innehåller förslag om åtskilliga metoder för att kontrollera att tortyrförbundet efterlevs.

(1) Av grundläggande betydelse är förslaget att en torterare alltid skall bestraffas. Tanken bakom förslaget är att regeringar i länder där tortyr praktiseras, ofta är svaga regeringar. Det är inte osannolikt att en sådan regering störtas och att dess hantlangare, torterarna, tvingas fly till ett annat land. Han skall emellertid inte undgå straff i ett asylland.

Varje konventionsstat skall därför i sin interna rätt förbjuda tortyr. Vidare skall varje konventionsstat antingen utlämna torteraren till ett land, där han kan bestraffas, eller skall man bestraffa honom själv. I det senare fallet är en förutsättning, att domstolarna i landet har jurisdiktion, dvs

är behöriga att ta upp målet.

Mot bakgrund av de svenska reglerna om en svensk domstols straffrättsliga jurisdiktion (domsrätt) kan ett sådant stadgande förefalla egendomligt. Svenska regler härom är nämligen synnerligen vittgående. En svensk domstol är alltid behörig att ta upp ett straffrättsligt förfarande mot en svensk medborgare, vare sig brottet begåtts i Sverige eller utomlands. Vidare har en svensk domstol jurisdiktion gentemot en utländsk medborgare, om brottet begåtts i Sverige. En svensk domstol har dessutom ofta domsrätt om en utländsk medborgare har begått ett brott utomlands, låt vara att i vissa fall det krävs att regeringen ger tillstånd.

Helt annorlunda kan motsvarande regler vara i andra stater. Enligt exempelvis engelsk rätt är som regel en förutsättning för att en engelsk domstol skall kunna utöva sin domsrätt, att brottet begåtts i Storbritannien eller – om brottet begåtts utomlands – att det riktar sig mot brittiska intressen. Regeln innebär, att en engelsman som begått ett mord här i Sverige och som därefter flytt till sitt hemland, inte kan bestraffas för det brottet där. Han kan emellertid utlämnas till Sverige för att dömas här.

De skilda jurisdiktionsreglerna i olika stater har i praktiken varit ett stort hinder för att uppnå enighet kring regeln, att torterare alltid skall bestraffas. Kritiken har kommit från stater, som anses föra en anständig politik för att upprätthålla tortyrförbudet, exempelvis Storbritannien och USA.

(2) En annan möjlighet till kontroll, som föreslås i det svenska konventionsförslaget, är att varje fördragsslutande stat skall inge en rapport angående de åtgärder, som staten har vidtagit för att undertrycka och bestraffa tortyr och annan grym och omänsklig behandling. Rapporterna skall inges till FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, således det kontrollorgan, som upprättats i enlighet med FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

Förslaget skulle enbart ha självständig betydelse i förhållande till de stater, som ännu inte tillträtt FN-konventionen med medborgerliga och politiska rättigheter. För de senare konventionsstaterna följer en rapporteringsskyldighet av det faktum, att staten är bunden av FN-konventionen.

(3) FN-kommittén föreslås också få möjligheter att undersöka påståenden om tortyr i en konventionsstat. En sådan undersökning skall kunna företas, om kommittén erhåller information om

att i ett land tortyr praktiseras systematiskt. Undersökningen skall utföras av en eller flera av FN-kommitténs medlemmar. Den skall inkludera besök i den berörda staten, men endast under förutsättning att den staten ger sitt medgivande härtill.

(4) Ett alternativ för kontroll innebär möjlighet för stat att klaga på annan fördragsslutande stat inför FN:s kommitté för mänskliga rättigheter. Klagomålen skall behandlas i enlighet med de regler som gäller för sådana klagomål enligt FN-konventionen (artikel 41). I likhet med systemet med rapportering skulle förslaget få betydelse i förhållande till stater, som för närvarande inte accepterat FN-kommitténs behörighet att behandla statliga klagomål enligt FN-konventionen.

(5) Slutligen föreslås i det svenska konventionsförslaget en individuell klagorätt efter mönster i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. En förutsättning skall även här vara, att respektive stat i särskild ordning underkastat sig en individuell klagorätt. Förfarandet skulle följa reglerna enligt det frivilliga protokollet till FN-konventionen.

(6) I samband med den av Sverige föreslagna tortyrkonventionen har också lagts fram ett förslag till tilläggsprotokoll. Enligt det förslaget skall fördragsslutande stat acceptera att en särskild kommission ges möjligheter att besöka och granska verksamheten i en stats fängelser och att påtala eventuella fall av tortyr. Förhoppningen är, att redan det förhållandet att en oberoende kommission kan göra oväntade besök, skall leda till att tortyr inte praktiseras.

Förslaget enligt tilläggsprotokollet liknar i mångt och mycket den verksamhet, som för närvarande bedrivs av internationella rödakorskommittén. Denna går ut på att representanter för kommittén besöker fängelser, där man misstänker att tortyr kan förekomma. Den primära målsättningen är att försöka förbättra förhållandena i fängelserna, exempelvis genom att påtala brister i livsmedelsförsörjningen, brister i medicinskt hånseende och att söka komma till rätta med tortyr och annan grym och omänsklig behandling. Däremot syftar kommitténs arbete inte primärt till att fångarna skall friges.

Internationella rödakorskommitténs verksamhet bedrivs på en tillfällig basis, genom att kommittén tar upp förhandlingar med stater, där man befarar att det finns fångar, som utsätts för tortyr. Förslaget till tilläggsprotokoll kan sägas innebära

att rödakorskommitténs verksamhet institutionaliseras.

De praktiskt sett viktigaste förslagen till kontrollåtgärder är dels förslaget, att en torterare alltid skall bestraffas, dels systemet med en oberoende kontrollkommission i enlighet med förslaget i tilläggsprotokollet. Det senare har emellertid konstruerats så att en förutsättning för att en stat skall kunna tillträda protokollet är, att staten i fråga först har accepterat tortyrkonventionen. En sådan konstruktion av förhållandet mellan tortyrkonventionen och tilläggsprotokollet är inte tillfredsställande.

Det finns stater, som kan acceptera bestämmelser om en kontrollkommission, men som på grund av en internrättslig tradition eller av andra skäl kan ha svårt att vidga jurisdiktionsreglerna och bestraffa torterare, om gärningen utförts i en annan stat. Det kan också finnas stater, som enbart är villiga att acceptera möjligheten till individuell och statlig klagorätt inför FN:s kommitté för mänskliga rättigheter. Det kan finnas stater, som enbart är villiga att bestraffa torterare.

En bättre lösning skulle därför vara att utarbeta kontrollregler, som gör det möjligt för en stat att underkasta sig dessa bestämmelser helt efter eget val. Alternativen skulle således kunna sidoordnas och inte såsom nuvarande förslag vara över- och underordnade. Om man sedan väljer den tekniska lösningen att utarbeta en, två eller flera konventioner är snarast en juridisk-teknisk fråga.

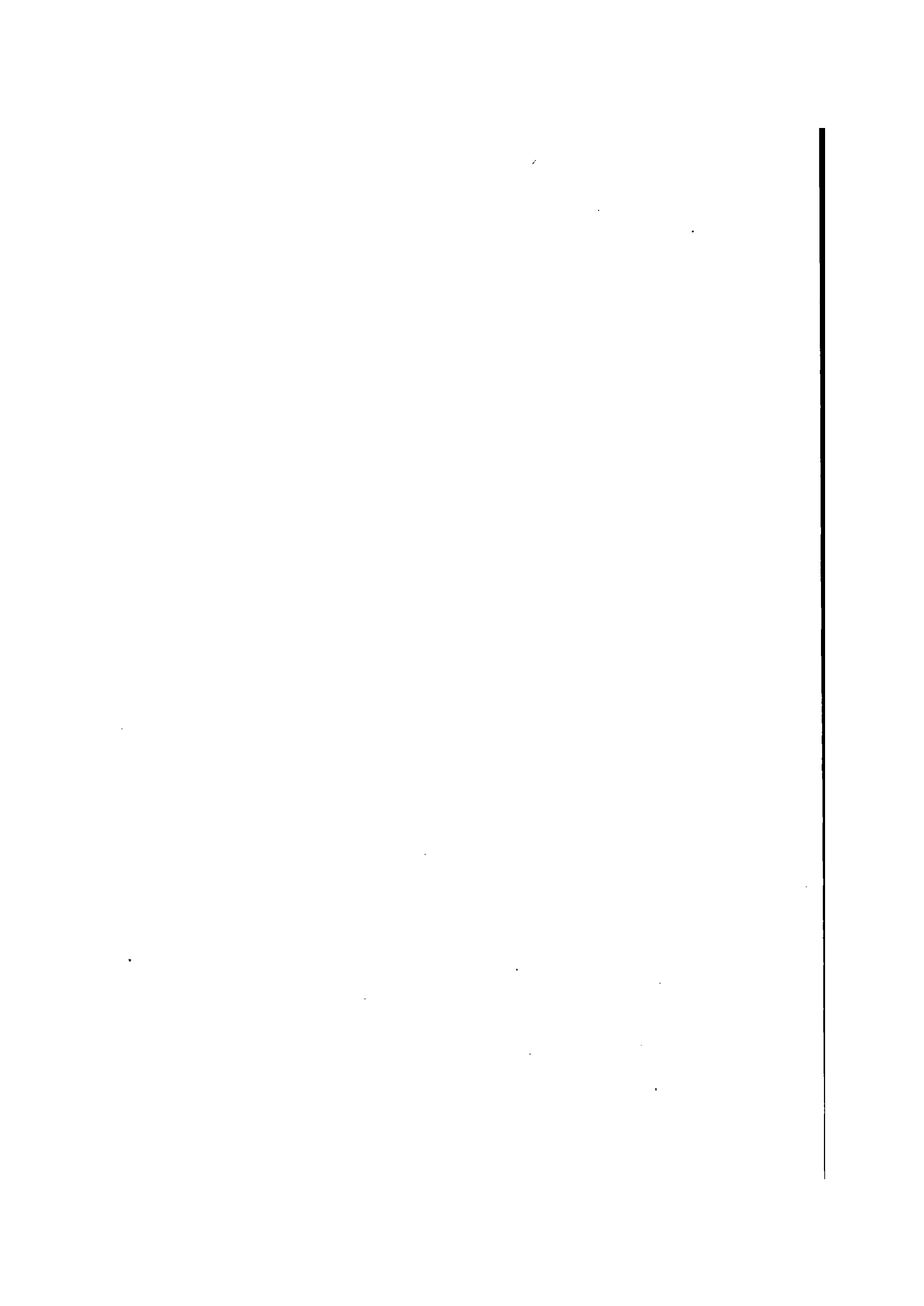
Förslaget till en konvention om tortyr har behandlats inom FN sedan 1977. Det hittillsvarande resultatet är nedslående och åtminstone från vissa stater pågår en förhållningstaktik för att förhindra att en konvention antages. En traktat brukar kunna tillträdas av de stater, som har deltagit i för-

handlingarna i samband med utarbetandet av en internationell överenskommelse. Det föreligger emellertid inte något folkrättsligt hinder för att även andra, icke-förhandlande stater, ges möjlighet att bli parter till en traktat.

För att snarast möjligt få förslagen omsatta i praktiskt handlande och för att komma ur det dödläge, som nu råder, kan ett mindre antal stater anta texten till en eller flera tortyrkonventioner, som därefter öppnas för anslutning för alla stater. Om dessa senare väljer att ansluta sig till konventionen eller konventionerna blir det inte någon skillnad med avseende på den folkrättsliga förpliktelsen.

Noter

- ¹ Generalförsamlingens resolution 217 (III) den 10 december 1948.
- ² Generalförsamlingens resolution 2200 (XXI) den 16 december 1966. Prop. 1971:125; Sveriges överenskommelser med främmande makter 1971:41.
- ³ Generalförsamlingens resolution 2200 (XXI) den 16 december 1966. Prop. 1971:125; Sveriges överenskommelser med främmande makter 1971:42.
- ⁴ Prop. 1952:165; Sveriges överenskommelser med främmande makter 1952:35.
- ⁵ Regeringsrättens årsbok 1974 s 121.
- ⁶ Nytt juridiskt arkiv 1983 s 3.
- ⁷ Op. cit. s 70.
- ⁸ Se exempelvis Genèvekonventionen 1949 angående skydd för civilpersoner under krigstid, artikel 146, Sveriges överenskommelser med främmande makter 1953:17.
- ⁹ Wulff, *Krig och humanitet*, s 75.
- ¹⁰ Danelius, *Mänskliga rättigheter*, s 12.
- ¹¹ Generalförsamlingens resolution 3452 (XXX) den 9 december 1975.
- ¹² FN dokument E/CN.4/1285 (kommissionen för mänskliga rättigheter).
- ¹³ Jfr MacDermot, "Reasons for an International Convention against Torture", s 9.



Why, Who, and How? Normative Problems of Co-Determination in the Public Sector, Illustrated by University Reforms in Denmark and Sweden*

BY MOGENS N. PEDERSEN

1. Introduction

During the 1960's and 1970's representative democracy and its ideals have been put on trial in the Western world. Experiments have been conducted, demands raised. Incumbent politicians have had to meet new challenges. Although the rhetorics of this period is still lingering on, it is at the beginning of the 1980's evident that the wave of "democratization", "near democracy" etc. has lost some of its momentum. The economic crisis in general, the often disappointing experiences with new democratic forms, and the flexible resistance put up by those challenged, are among the factors that account for the apparent slow-down in the process of "democratization". From the perspective of political science research this slow-down is no disaster, since it provides a pause that can profitably be used for theoretical and empirical research. Much of what has transpired during the last decade, has not been dealt with satisfactorily by democratic theory, neither in its normative, nor in its empirical variant.¹

This paper will deal with a limited problem within this large area. I will discuss some of the normative claims for representation and participation that have been made in the context of public institutions, and I will further discuss, how the institutions of liberal democracy, government and parliament in particular, may handle these new demands for powersharing.

To do so in general terms would be an impracticable task. Therefore I have chosen to proceed by way of illustration. It is suggested that a lot can be learned about the theoretical problems of "democratization" by studying the process in a

special institutional context, namely that of the university, and in a somewhat narrow geographical context, that of two Scandinavian countries, Denmark and Sweden.

The brief justification for choosing this illustration and these peculiar cases runs as follows:

a) *Why study the "democratization" of the universities?* Apart from the intrinsic interest of this topic, it can be argued that the universities, at least in Western Europe, more than other public institutions have been affected by the new demands for "democracy". The claims were presented in dramatic ways in the university, and the democratic dilemmas were lived out more fully there than in most other public contexts. "Democratization" has hitherto been put in inverted commas. The reason for this usage is, of course, primarily that the term has been used and misused so much that it is no longer of any value as an analytical concept. Another reason is, however, that what is characterized by means of the term "democratization" is in fact a very complex process that takes on different shapes, dependent upon the institution that is being "democratized".

In the context of the universities I suggest that "democratization" should be used as a convenient summarizing concept, which covers at least the following five emergent features:

— a growing understanding among the public of the role of university in society, including the ideas that what goes on in the university is influenced by societal values, and that the teaching and research in itself have profound effects upon society. — These are not at all new ideas, but they have now finally become understood in wider circles; in the process they may also have become some-

what vulgarized. This new understanding in turn easily becomes an argument for increased public control over the university.

– *an increased integration of the universities into the public sector.* The universities have become costly to run for the state, and partly for that reason they have become objects for planning and policy-decisions. – The consequence of this development is that universities are increasingly treated as public institutions among other public institutions.

– *an increased awareness among politicians with regard to the politics of higher education.* Universities are now being seen as vehicles for educational reforms, egalization reforms in society etc. – In the wake of this development often follows the appearance of inter-party conflicts and disagreements over the content of policies of higher education.

– *a tendency for the university itself to become an arena for social and political conflicts.* For external as well as internal reasons the life in, and the governance of, the university have become marked by political conflicts, some of which have been cast in forms of inter-party conflicts.

– *a demand for, and subsequent introduction of, new governmental structures within the university,* by means of which new groups have been given the right to participate in the decision-making bodies of the institution, – so-called *co-determination*.

These five processes have tended to take on different shapes across Western Europe. In some countries violence and turmoil were prominent conflict features. In some countries the fifth process did not go very far, while in others it transformed the university government fundamentally. Irrespective of variations a major effect of the processes of "democratization" has been de-mythification of the university as an institution, and a tendency among politicians and citizens to look upon the university as a public institution that ought to be under public control.

This changing interpretation of the role of the university in Western Europe is fairly well documented in the specialist literature.² The five processes are thus also visible in the Nordic countries (e.g. Pedersen, 1981). Two countries stand out as especially interesting cases in this respect, namely Denmark and Sweden.

b) *Why study "democratization" processes in Denmark and Sweden?* Because in these two countries which are usually considered to be very much

alike in their social and political characteristics, two very different elaborations of "democratization" can be found, both of them being radical in comparison with those found in other countries and each of them is furthermore based upon a fairly clear set of normative principles. Thus it can be argued that closer scrutiny of these two processes of "democratization" may provide basis for more general speculations and empirical research.

Sweden has often enough been characterized as being in the forefront with regard to social and political experimentation. Referring to ongoing attempts to create co-determination within the Swedish industries Robert L. Heilbroner recently went as far as speaking about "a social experiment of truly historical significance". (Heilbroner, 1980). In the field of education Sweden has been heralded as a pioneering country; a few years ago an OECD examination report of Swedish education almost used the same words as Heilbroner, when it said that change and development in the educational field "should arrest the attention of the whole international community with a concern for education" and when it characterized Sweden as being "in the forefront of radical social reform". (OECD, 1979, 1).

In a similar way it was once said about less studied Denmark that "some of the most profound changes in the world take place in a quiet country like Denmark, where hardly anyone raises his voice and the rhetoric of revolution finds few admirers" (Dahl, 1970, 4). In this connection it is not irrelevant to continue by saying that the Danish university reform of 1970–73 was in many respects the most radical in the entire world in terms of granting co-determination rights to students and non-professorial staff, *but also that* the introduction and implementation of this reform made the last sentence of Dahl's sound slightly out of tune.

Enough has been said in order to justify the choice of topic for this paper. It is time to outline the thesis that will be pursued on the following pages.

The theme of the paper is the "democratization" of the two university systems in the wake of the student revolt of the late 1960'es. Emphasis will be given to the last of the five processes outlined above, and the thesis which will be argued is that the present configuration of structures of co-determination in each of the countries can be understood mainly as a result of the extremely different ways in which the political authorities –

government and parliament – defined the decision-problem, and how they responded to the political pressures and demands from students and other groups in university and in society.

The presentation will follow a straightforward path. In *section 2* a general discussion of the normative aspects of co-determination in public institutions will lead to the construction of a conceptual framework for the comparative analysis. Then the two profiles of emergent co-determination are presented by means of a diachronic as well as a synchronic comparison, *section 3*. The following *section 4* provides an analysis of the ways in which the politicians in Sweden and in Denmark coped with demands for co-determination, and in the final part, a brief conclusion is provided.

2. Normative Aspects of Co-determination

Let us consider the problem of co-determination, as it arises in a public agency or institution like e.g. a school, a hospital, a museum, a military unit, a ministry, or a university. We will in turn discuss the problem as it looks from the perspective of those claiming influence, and of those, who are entitled to grant such influence.

2.1 The Claims and the Claimants

In the typical case the governmental structure of the agency has hitherto been based upon some kind of hierarchical command. The leadership may be located in one person, who acts as the responsible manager of the agency, or it may be located in a collegiate body, a board which is entitled to issue orders etc., and which acts on behalf of the institution. The latter structural form is characteristic of most of those public institutions that have been endowed with a certain degree of formal autonomy vis à vis other organs of government.

Against this form of leadership criticism is raised, and demands are made for more democratic structures, typically involving the participation of a larger number of individuals in the decision-making units of the institution, serving as representatives for various interests.

The initial problem for politicians, who have to listen to these demands and to react to them consists in *decoding the claims* and *interpreting* them in terms of *relevant goals*, and next to *decide* what to do about the claims, i.e. decide if some of them are strong or convincing enough to warrant or necessitate action. Consequently a major problem for those who are demanding rights of co-deter-

mination consist in deciding how to present the demands; what kinds rhetoric to use; how to choose the most convincing arguments and reasons.

This situation of presenting, interpreting and responding to demands thus boils down to the following questions: On what grounds may an individual, a collective group, or an organization demand influence over the government of a public agency? Which are the most effective arguments, i.e. which are the arguments that will be considered relevant and eventually compelling by those who are entitled to make constitutional decisions about the allocation of influence and legal authority?

Any person can of course walk up and demand access to a governing body of a public institution. But if the demand is to be considered a serious and legitimate claim, it has to be based in some minimal requirements about the relationship between the claimant and the institution.

As far as I can see there exist three categories of such minimal requirements. First, one may claim access by referring to one's *membership* of the institution, – one's status as an employee. Second, one may claim access by referring to the fact that one is *affected* by the decisions of the institution, e.g. in one's role as a client. Third, the claimant may refer to the fact that he is already in a *superior or supervisory position* vis à vis the institution in question. Since supervision is often coupled with a broader, more general managerial responsibility, this demand can also be grounded in a reference to the need for coordination, inclusion of societal or at least more general considerations, when decisions are being made.

The relationships referred to here are often couched in the slippery, but hard-to-avoid vocabulary of *interests*. Claimants are invoking certain interests, the term "interest" thus referring primarily to manifest and identifiable arguments. This terminology will also be used here as a convenient summary expression of a complex relationship.

In these terms it is thus possible to identify three categories of interests, upon which a claim for participation in decision-making bodies can be based:

- "membership/citizen" interests;
- "affected" interests; and
- "public/societal/general" interests.

These interests or arguments have only been sketched here.³ Each of them has a long history as central concepts in democratic theory. In each case it is possible to differentiate within the category: thus there are e.g. many different types of "affected interests" that can be invoked, like consumers' interests, taxpayers' interests, etc. Some people are more affected by the decisions in question than others, and people are differently affected; – consequently the claims that can be put forward under the label of "affected interests" will differ with regard to power of persuasion. Similar reasoning can be made with regard to "membership interests": the quality of the membership may vary, – some members may be more qualified or bona fide "members" than others etc.

When claims are made for participatory rights these arguments are spelled out in more details, and much of the political debate at such occasions will focus on the validity or legitimacy of the arguments in the particular context. The relative persuasive power of the arguments will also differ from one context to another, and it is definitely not possible to answer *a priori* the question, which argument is the strongest.

It is also important to note that in a given situation the same type of argument can be used by different types of claimants, and that a given claimant may base his demands on more than one type of arguments. References to "membership interest" do of course require that the claimant is a "member" or "citizen", but in many cases the borderline between "members" and "non-members" will be vague, thus allowing many claimants to utilize this argument. In the same way, but even more pronounced, the "affected interest" is an extremely vague standard, since it can be argued that many people may be affected by a given decision, but at the same time not affected equally (cf. Dahl, 1970, 65).

Just like the various interests of claimants can be divided into three categories, it is possible to identify three groups of claimants. The first category consists of those who are *employees* or in other ways making a living from serving the institution. The second category consists of individual groups, or organizations that are related to the institution in the legal sense of being *hierarchically superior*. The final category is *residual*, consisting of all such individuals, groups etc. who are neither belonging to one or another of the two just mentioned categories. One may choose to speak about intrainstitutional, suprainstitutional, and extrainstitutional actors.

By making this distinction between, on one hand, the arguments for influence, representation, participatory rights etc., and, on the other hand, the claimants, the seekers of influence and representation, an important point can be made: *in principle any seeker of influence in a public institution may back his claims by any type of argument*. If I am an employee within the institution I may ground my claim on my status as a "citizen" or "member"; or I may refer to my status as directly affected by the decisions of the institution; or I may claim a role as representative of the "general interest". Standing outside the institution it may be natural and most convincing to argue for participatory rights by means of reference to a role as client or as a taxpayer, but I may also choose to stress my role as citizen, voter etc.; the hierarchically superior may on his side claim to act on behalf of society, the "general interest" etc., but he may as well claim to take care of the interests of specific groups of clients. What makes the rhetoric so bewildering in many debates on "participatory democracy" in the public sector is the distribution of roles among the discussants: most of us can claim influence by being taxpayers, by being citizens, by being voters, and many of us will be affected to some degree by the decisions made within the institution.

This means that if we create a classificatory scheme by combining the two dimensions, see *fig. 1*, none of the cells can be pronounced irrelevant or empty *a priori*. In any given situation it is a task for an empirical investigation to study the arguments used, the distribution of actors claiming influence, and the patterns of actor-argument relationships.

Fig. 1 A conceptual grid of demand-actor relationships

Actor	Suprainstitutional (gov.)	Intrainstitutional (employees)	Extrainstitutional (clients)
Argument	<i>s</i>	<i>i</i>	<i>e</i>
"general"/"superior" interests <i>g</i>			
"membership" interests <i>m</i>			
"affected" interests <i>a</i>			

2.2 *The political response*

When politicians are called upon to decide in cases where individuals or organizations are demanding participation rights and influence within a public institution, they are confronted with three related decision-problems, *the Why? the Who?, and the How?* The first problem in this logical sequence consists in deciding, why there should be made any change in the first place? What is the character of the situation and the demands raised? Are present practices and structures unsatisfactory, and is the situation bad enough to warrant, or even demand, political action? What is involved here is, in other words, a *diagnosis* of the problem in the light of existing practices, structures, and goals.

The second problem is different. Its essence is the *choice of a formula* for representation and participation. Who – eventually among contending claimants – should be given the right to participate in governance? Which claims should be considered legitimate? What weight should be given to various claims? As in the case of diagnosis a formulation of and comparison with goals is paramount.

Third, with the diagnosis made and the proper formula chosen, time has come for the *implementation of details*, the formulation of the specific rules of participation and representation.⁴

In terms of the conceptual grid of *fig. 1* the problem for the politicians consists in

- discovering that influence over and within the institution is contended; that various claims are being made by various actors; and that, accordingly, a decision has to be made which constitutes a solution to a problem;
- considering the various claims put forward, and comparing them with the goals that have hitherto been ascribed to the institution; on the basis of this comparison a decision has to be made about the future goals of the institution, a decision which, eventually, calls for restructuring of the institution;
- on the basis of an evaluation of claims as well as actors a principal decision with regard to *which* actors should be entitled to participate, on *what grounds*, and with *what weight*;
- a final set of decisions by means of which the proper details of representation and participation are arranged, negotiated, and made operational.

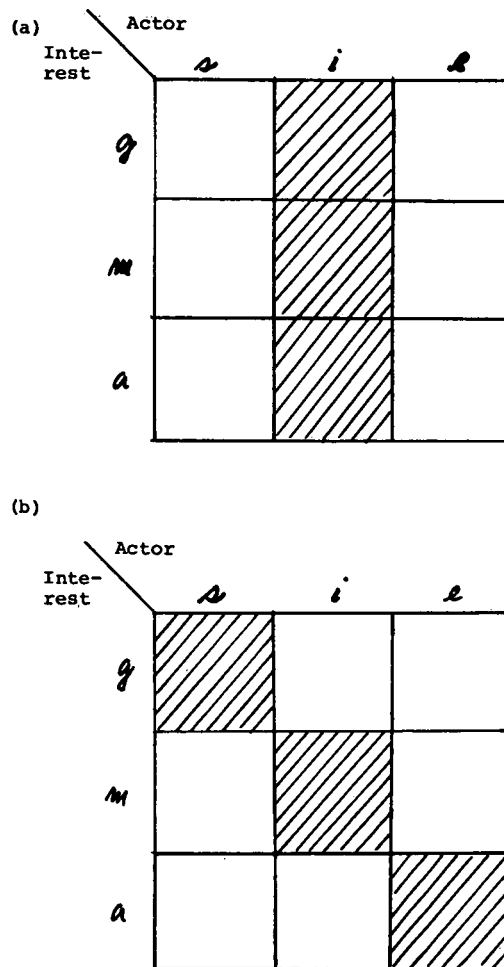
What has been sketched here is a logical sequence of decisions. Its affinity with the ideal type of rational decisions is evident. Evidently actual de-

cision-making processes do not necessarily follow the same sequence. Several partial decisions may collapse into one. It may also be the case that the temporal sequence is totally or partially the reverse of the logical sequence outlined.⁵

The most important aspect of the decision-making process is, however, – at least for our purposes – that the universe of options is bounded as depicted in *fig. 1*, and that actual decisions about the proper formula, – in whatever sequence they are made, – involve a choice among several possible configurations of arguments and actors.

Some of these formula-configurations can be outlined in schematic form, cf. *fig. 2*.

Fig. 2 Two hypothetical demand-actor configurations



The first configuration (a) illustrates the way various interests were "represented" in the traditional university of Continental Europe before the years of student revolt etc. Only individuals belonging to the university itself – *in casu* the chaired professors – were entitled to participate in governing the university, and these professors who constituted a fraction of all "academic citizens", acted not only in their own interests as employees, but as representatives of the interests of the state, and as guardians of the interests of those affected by the activities of the university. It was in accordance with this view that the chaired professors were appointed as high civil servants, and mostly bestowed with the same kinds of insignia as were the highest officials within the Civil Service.

The second configuration (b) illustrates a system of representation and participation which is highly structured and differentiated. Each category of interests is represented by its "own" actor-category, and, most important, the employees of the institution are only represented in their capacities of employees.

These two patterns are, however, only the simplest and most straightforward among those possible. When politicians have to make decisions in controversial situations involving many and highly abstract goals, which may not be explicitly stated, and when many different groups are making different claims, it is no wonder, if the resulting patterns become much too complex to lend themselves to depiction within the confines of a 3×3 matrix. This point will be made clear when actual Swedish and Danish decision-making situations have been described by means of the conceptual tools presented here.

3. Denmark and Sweden: Contrasting Emergent Patterns of Representation and Participation

Similarities and differences come out clearly, when we ask the question which has been prominent in most debates and decisions on universities in recent years: Who shall have the right to participate in the management of the university? We will see immediately that whereas the answer would be very much alike in earlier times it differs considerably across the two countries since the mid-1970'es.

Until the 1960'es universities in Denmark and Sweden were still stable institutions which, modelled along the lines of the traditional European "Ordinarieuniversität", functioned in coexistence

with other public institutions; were financed by the state; served the needs of the state for an educated elite; and at the same time pursued teaching and research without much interference from the outside world.⁶ The central figure in university life was the individual professor. The professorial "chair" was endowed with the legal and financial powers to control the development of "its" branch of learning. Succession to chairs being of the greatest importance, every precaution was taken to safeguard and control promotions. Formally the professor was appointed by the King, but in reality he was coopted by his future colleagues. The professors jointly ruled the daily business of the university as members of the various collegiate boards. The organisational structures might differ from university to university and from country to country, but the basic pattern of management was the same.

During the last decade this pattern of management has been changed fundamentally, as new structures of participation and representation have been created or imposed. In both countries the new pattern is based upon the idea that the chaired professor should no longer be the sole ruler, neither as an individual, nor as a member of a collegiate group.

In *Denmark* the break with the past has been most radical in terms of rights of participation. Already in 1970 a first University Act was passed by the *Folketing*. It was revised somewhat in 1973 and extended to all institutions of higher learning. This means that the Danish institutions during most of the 1970'es have been working under rules that date back directly to the turbulent years of 1968–69.

The main features of the participatory aspects of the Danish structure can be summarized in three points:

- the ex-officio memberships of professors in the governing bodies of the university were abolished. All teachers, tenured as well as un-tenured, have been put on equal terms with regard to suffrage and eligibility. It has also been established that all teachers, irrespective of rank and/or qualifications, should be able to perform all types of tasks within the spheres of research, teaching, and administration;
- the students have been given considerable influence over and responsibility for their own education by the establishment of a hierarchical structure of study boards based upon the principle of numerical parity between teachers and students;

– the students and all auxiliary staff (academic secretaries, typists, janitors, etc.) have been given the right each of them to control 25 % of the seats in all other governing bodies, from the highest to the lowest level in the three-level organizational hierarchy within the university (senate-faculty-institute), the remaining 50 % of the seats being reserved for the academic staff proper.⁷

Important to note is, first, that only individuals employed by the university are given suffrage and eligibility; second that no distinctions are being made by means of qualitative criteria within each of the three "estates": firstterm students are on equal terms with students, who have been studying for six or more years; newly appointed assistants are on equal terms with full professors; unskilled technical staff are counted with the same weight as highly trained engineers etc.

If all details are considered, the Danish organizational set-up is, of course, highly complex. We may, however, make it simple by stressing only the main principles. The government of the university is split in two branches, one taking care of research and general business, and another con-

centrating on educational aspects.⁸ As we have just seen these two sectors are organized according to different principles. If we let the Senate (*Konsistorium*) represent the first, and the Study Boards (*Studienævn*) the second sector, the basics can be presented as in table 1.

In Sweden the re-organization of the universities took place during the first years of the 1970'es, and the new organizational structure was made operational as of 1977. The "gestation period" thus was much longer in Sweden than in Denmark, a fact that will be commented upon at a later stage.

It is not at all possible to summarize the participatory aspects of the new Swedish university reform in the same neat way, as was possible in the Danish case. The reason is fourfold: first, the reform was a comprehensive reform that encompassed all institutions of higher learning and post-secondary education; second, the reform, in contrast to the Danish, was not only an organizational reform, but a comprehensive reform in which a large number of political goals were pursued; third, the goal of "democratizing the organization

Table 1 The Composition of the Principal Collegiate Bodies. Denmark

(a) The Senate:

Category of Representatives	How Many?	Who are Eligible?	Who Nominate?	Who Elect?
Representative of teachers and research fellows	50 %	All tenured and untenured teachers	Same as eligible; informal caucuses.	Same as eligible
Representatives of technical and administrative staff [TAP]	25 %	All employees in technical and adm. staff [TAP]	Same as eligible; informal caucuses. Sometimes slight union involvement	Same as eligible
Representatives of students	25 %	All registered students	Same as eligible; informal caucuses. Sometimes partisan divisions	Same as eligible

* Rector and Pro-rector are *ex officio* members of the Senate. They are, however, included in the 50 % quota. These two officials are themselves elected by an electoral college, in which the three "stände" are represented; only tenured academic staff (professors and lecturers) are eligible for these positions.

(b) The Study Boards:

Category of Representatives	How Many?	Who are Eligible?	Who Nominate?	Who Elect/Appoint?
Representatives of academic teachers involved in the study program	50 %	Teachers, tenured and untenured, incl. part-time teachers	Same as eligible; informal caucus.	Same as eligible
Representatives of students in the program	50 %	All students in the program	Same as eligible; informal caucus.	Same as eligible

of education" (Prop. 1975:9, p. 406) was pursued by means of an extremely complicated set of means, involving a great many categories of representatives etc.; and, fourth, the organizational structure created by the Swedish authorities included more levels and more vertical as well as horizontal linkages than even the Danish.⁹

It is, however, possible to highlight the essential participatory features by presenting the composi-

tion of the Senate (*Högskolestyrelsen*) and the Study Programme Committees (*Linjenämnd*). Table 2 contains the basic information.

Even from this, much simplified, picture of the Swedish structure some important observations can be made.

First, and maybe least important, we note that the legal powers of the professors have been transferred to a wider group within as well as outside

Table 2 The Composition of the Principal Collegiate Bodies. Sweden

(a) The Senate:

Category of Representatives	How many?	Who are Eligible?	Who Nominate?	Who Elect/ Appoint?
Representatives of "public interests"	33 %	No stipulations in legal texts	Political groups in Municipal and County Councils	The Municipal Council and the County Council
Representatives of "activities carried on within the unit"*	33 %	All university employees (in principle)	Informal caucuses among teachers. No stipulations made in legal texts	Tenured teachers
Representatives of the employees	17 %	All university employees	The organizations of the employees, i.o. SACO/SR; TCO-S; SF	The Regional Board of Higher Education
Representatives of the students	17 %	All students	Informal caucuses among students	Electoral College of students

* Rector and the Permanent Head of the University Administration are included in this group (11 %). The Rector is appointed by the Swedish government upon recommendation of the Senate or a special electoral college. The government appoints the Head of Administration.

(b) The Study Programme Committees:

Category of Representatives	How Many?	Who are Eligible?	Who Nominate?	Who Elect/ Appoints?
Representatives of "activities carried out within the area of activities of the study programme committee"***	33 %	Teachers, various categories	Informal caucuses	Teachers, various categories
Representatives of "trades and professions" 33 %	No stipulations made	Various organizations of trades, industries, professions, employees, etc.	The Senate	
Representatives of students	33 %	Students		Electoral college of students

*** A representative of technical and administrative staff may also be appointed if the organizations of these employees so demand. This as well as other stipulations on the composition are approximate and may vary according to local decisions.

the university proper. While in Denmark the powers of the chair were only spread among teachers, technical and administrative staff, and students, in Sweden the diffusion of power involves local politicians, trade union officials, officials and elected representatives of a wide range of interest organizations, in addition to the various groups of employees and students. Second, this diffusion of powers does create a number of personal and organizational linkages between the university and its environment, in marked contrast to the "closed" Danish governmental structure. Third, it is suggested even by this sketchy description that the principles of representation and participation must be quite complex, at least when compared with the straightforward representational scheme that was introduced in Denmark.¹⁰

What has been developed in this section is a puzzle: Why is it that two political systems so much alike, when exposed to the same stimuli, respond in very different ways, creating in the Danish case a structure of university government based upon some principles of co-determination for employees and students, and in the Swedish case creating a highly elaborate governmental structure, unmistakably based upon a number of corporatist ideological notions?

This is the *explanandum* that will be dealt with in the following.

4. Actors, Claims, Responses, and Formulas

An understanding of these differences can be attempted at various levels of comprehensiveness and generality. A genetic/historical perspective would soon lead to the conclusion that the political processes that produced the two different outcomes vary considerably, but that they have also something in common: the process was highly complex, extended over time, involving many and shifting actors within as well as outside the legislative arena, and the outcome cannot be interpreted as a response to a search for rational order. The political processes are much more like the "garbage can"-processes described in modern political decision-making theory.¹¹

In a comparative analysis of recent university legislation in Western Europe Hans Daalder has suggested that a major explanatory factor of cross-national variation is *the timing* of events and legislative responses. Thus one generally finds a close relation between early passage of statutes and radical contents. The experiences of countries like France, The Netherlands, Denmark, Austria,

Belgium, Germany, Italy, Norway, and Finland all support this generalization. Sweden with its late legislation and the radical contents of that legislation apparently represents a deviant case, according to Daalder (1982:499–500).

Upon closer scrutiny this deviation does, however, tend to break down. The radicalism of the Swedish arrangements is – it can be argued – not a radicalism in terms of democratic principles, but rather a radical new way of linking university and society.

Timing undoubtedly is an important factor in explaining the content of participatory reforms, – but *how* does timing contribute? In order to come to grips with that question, we will have to examine more closely the two legislative case-stories. The examination will utilize the concepts that were introduced in *section 2*.

4.1 Claims and Initial Response

The first serious claims for participation in university government came from students during the spring events of 1968. This is a myth that has been created – and sustained – in quite a few countries. As for Denmark and Sweden the statement is only partially true. In these countries the swift transformation of the universities from exclusive elite institutions to institutions of mass education had put considerable stress on the relations between various groups within the university, and in both countries attempts had been started well before 1968 to remedy some of the structural imbalances. But the timing of events differed considerably.

In *Sweden* a major reform of universities as part of the general reform of the educational system was under discussion, and the central government committee (the so-called U68) was set to work during spring 1968. The office of the University Chancellor was also to some extent prepared, when the students made their first diffuse demands for influence; at least the Chancellor's Office immediately took a political initiative by asking the government for a permission to conduct experiments with various forms of participation at the universities. This permission was granted at once, and over the next years a considerable amount of experimentation took place. The potential political conflict thus was kept under control, without any intervention from parliament.

In *Denmark* events developed in a different way. A government committee, in which professors, students, and civil servants had been repre-

sented, published a report in early 1968. This report contained some very modest proposals for increased participation by younger university teachers in the governance of the university, but no one, not even the student representative, had asked for participatory rights for students. The student uprising in Copenhagen in the spring of 1968 was intense and dramatic, compared to the minor incidents that took place in Stockholm, and it frightened the newly appointed tri-partite bourgeois government. The Minister of Education gave some implicit support to the new demands for participatory rights, but he studiously insisted that government and parliament should not discuss, and much less act, as long time as the universities themselves tried to find solutions that would satisfy the various groups of teachers and the students.

Thus we see two different responses to stimuli that only differed in intensity. The Swedish response consisted, first in combining the issue of participatory rights with a large number of other policy issues, thus making the former less conspicuous, and, second, referring these issues to a government committee, composed of four high-ranking civil servants, who were given wide discretionary powers with regard to the handling of the work in the committee (U68) and its various affiliated/subcommittees. The Danish response was diametrically opposite: first, the Minister of Education did himself acquiesce with the issue of student-teacher participation, such as this issue was defined by the actors within the university; second, he made no attempts to study university problems in a broader perspective, and, third, he decided to let students and teachers at the universities, – first and foremost at the University of Copenhagen, – try to find mutually agreeable solutions. In Denmark the initiative thus was handed over to political forces within the university, whereas in Sweden it was transferred to a bureaucratic setting equally far removed from university and parliament.

4.2 *Making the Diagnosis and Defining the Problem*

In comparative terms the principal Danish actors in the university debate were amateurs. A newly appointed tripartite bourgeois government and an inexperienced Minister of Education had to handle a dramatic and turbulent political situation, and the task was not made easier by the fact that the major opposition party, the Social Democrats,

systematically tried to gain advantages by its handling of the issue. It was also important that the Ministry of Education was a rather weak administrative organization, and, in particular, that neither of the relevant actors had much experience in handling policy in this field.¹²

By handing the initiative over to the universities, the teachers and the students, the Danish politicians *de facto* abdicated influence. The very definition of the issue was made within the university, and it was neither altered nor elaborated upon by the politicians. Without exaggeration it can be said that it was a simple question of "democratizing" an authoritarian institution by taking away from the full professors their traditional powers and giving them to other teachers and, especially, to the students. A corollary to this view was an acceptance and a stressing of the traditional *autonomous* status of the university vis à vis other state authorities.

It is important to note that this diagnosis of the decision-problem was accepted by almost all politicians during the ensuing debates in parliament.

Why is it that a government and a parliament, irrespective of party, accept a problem and a set of goals that have been defined by a rather small group of citizens? It has been argued that such adaptive behaviour should be interpreted as an attempt by politicians in general to court the large cohorts of young voters (Daalder, 1982; Pesonen, 1982). It can, however, be argued that the reaction of the Danish politicians also had another, theoretically more interesting, background.

When a new and difficult problem has to be dealt with in politics, it is tempting for the political actors to take refuge in the conceptual world of analogy and metaphor. By comparing the new situation to something already known, it becomes easier to grasp and control the new problem. In politics the use of analogy does, however, also serve other than analytical purposes. First and foremost it serves the purpose of creating positive or negative emotions, to impart upon the phenomenon a particular value, and thus engage and activate the audience. As in other fields of intellectual activity the use of metaphors may, however, have not only beneficial effects. If a metaphor is taken literally, it is allowed "to become an identity, an assertion of fact that may be, and usually is, entirely erroneous. To take a metaphor literally is to create a myth and the more conventional myths become, the more difficult they are to dislodge." (Landau, 1972, 83).

A perfect illustration of this mechanism can be found in the Danish debate and especially in the debate in the *Folketing* in early 1970, when the parties made their standpoints clear during the first reading of the University bill. In the very first speech by the spokesman of the Social Democratic Party the situation in the university was compared to that of the Danish society 120-50 years before; the proposal to give the students 33 % of the seats in Faculty Boards and in the Senate was characterized as a step forward, but "it is a step forward from the age of absolutism to the era of the estates of the Realm; There is still another step to be taken in order to arrive at constitutional democracy" (Ft. F. 1969/70, col. 3294). The implication of this analogy, when it hardens through debate and is taken literally, is that the university is a kind of *microcosmos*, comparable to the surrounding society, and its *citizens* should be given *democratic political rights* in the same way as the citizens of the nation-state were given democratic rights during the 19th and early 20th century. The final implication of this powerful analogy is, of course, a demand for the 'one-man, one-vote'-principle. This implication was also drawn by several debating politicians, most notably those belonging to socialist parties.

The important thing to note is that the analogy between the university and the nation-state was not contested by any Danish politician. Other analogies were also referred to and used, such as the analogy with the industrial plant, the management of which ought also be shared by the various categories of employees, according to a number of politicians who favoured such "democratization", but these analogies were supplementary or secondary.

By defining the problem of representation in these terms it is not very surprising, if the analogy controls the decision by controlling the premises that are brought to bear. The definition sets the agenda, also in the sense that it makes some aspects irrelevant for the decision. Thus it is evident that very few Danish politicians were prepared to discuss the relationship between university and state at the time, nor were they much inclined to discuss the goals and purposes of the university in society, the proper role of the university as an institution which was 100 % financed by the state. To the extent that these aspects were touched upon at all, it was done by bourgeois politicians, but the discussion was not taken beyond the most banal clichés, such as the argument that the uni-

versity belongs to society, and therefore its governmental structure ought to be laid down in an act of parliament. The Radical Liberal minister of education thus summed up the decision problem in 1970 as one of weighing against each other the views, interests and influence of the three groups, the chaired professors, other teachers, and students, and to these interests should be added "the societal view and the societal interest, the relevance of which is stressed by the fact that the bill is debated and will be decided upon by the *Folketing*" (Ft. F. 1969/70, col. 3322). The 'societal interest' in the university thus was defined in terms of procedural forms, not at all in terms of substantial content, expectations, demands etc.

In Sweden the "symmetrical reasoning" (Ruin, 1979:151-52) from societal macrocosmos to the microcosmos of the university was also applied by students and various other groups, but it never caught on and controlled the public debate. The reason for this difference is complex, but it is partly due to the fact that the issue was handled on a more sophisticated level from the very beginning of the debate. There is no doubt that the Swedish authorities were considerably better prepared to handle the political problem than the Danish. A strong and experienced Social Democratic government; an ambitious Minister of Education - Olof Palme -; and an efficient administrative agency, the Office of the University Chancellor, were at the receiving end. The U68-Committee, with flexible and self-controlled relations to the other actors, was ensued with the task of preparing a comprehensive university reform, and it was allowed to work at relative ease until it delivered its main report in 1973 (*Högskolan*, SOU 1973:2). A long tradition for centralized government control with the universities was important in this connection, as was the far-reaching consensus among Swedish parties, and the relative moderation of Swedish students and their organizations. In all these aspects the Swedish situation is different from the Danish.

By conducting controlled experiments with various models of student-participation and at the same time having the U68 at work, the authorities could easily avoid to make hasty decisions. Soon the work of U68 overshadowed the experiments, and in 1972 the parliament decided that decisions with regard to participation rights would have to wait until U68 had finished its work. At this occasion a consensus was also registered in parliament with regard to the very definition of the decisional

problem, and this consensus happened to correspond to prevalent views within the U68 Committee (Lindensjö, 1981:142). For the central actors the problem was the following:

"The question concerning university governance has to be seen in a wider perspective (than influence for students, *add. MNP*). Higher education is a general concern for society, a public matter of great importance. Universities and other institutions of higher learning are also important for the towns and the regions in which they are located. For these and other reasons strong arguments speak for the inclusion of representatives for society, and here primarily at the level of municipalities and counties, in the local governmental structure of the universities. By these means it will be possible to obtain an increased influence of the citizens over the universities." (Mot. 1972:1151, p. 7, cf. also UbU 1972:4, p. 9).

No one said things like that in Denmark. Or for that sake in other European countries.

4.3 Finding the Formula

The quotation from the debate in the Swedish *Riksdag* suggests that the Swedes were searching for a formula for representation of various groups, but that they had already agreed on certain principles, including the principle that laymen ought to be represented on the governing boards of the university. This, in fact, was also the case.

Representation of laymen on boards of public agencies had become increasingly common in Sweden during the 1960's, and at some point in time this idea was also applied to the universities. It is difficult to trace the idea to a single source. It was mentioned by some of the universities themselves as part of the responding activities within the official experimental program (Ruin, 1979:174–75). It was certainly also part of the thinking among the high civil servants, who drafted the U68-report, and as we have just seen, the view was endorsed by the *Riksdag* at an early stage. What remained to be done was to make a decision about the proper formula of representative.

This turned out to be the difficult part, partly because the weighing of various interests was a complex and delicate task, partly because of the fact, that the Socialist majority was lost in the election of 1973 and replaced by a fragile equilibrium of Socialist and Bourgeois parties. We will not follow this long-winded process in details from 1972 to 1977. The result of it has al-

ready been summarized in *table 2* with regard to two levels within the governing structure, and good detailed descriptions of the very complex decision-making process and its outcome are readily available, cf. note 9. Suffice it to say that the resulting pattern of representation bears some likenesses with the hypothetical pattern depicted in *fig. 2 (b)*. A number of "legitimate interests" were acknowledged: the interests of *employees*, of *students*, of *the institution*, of *trades and professions* linked with the university, and, first and foremost, the "*public interests*", (*allmänna intressen*), a genuine Swedish invention with regard to the principle as well as with regard to the way it was made operational, cf. *table 2*. These interests were supposed to balance and complement each other in varying mixes, such that the *external interests* were made dominant in those boards that made plans for and allocated resources to various educational sectors, while *internal interests* were allowed a majority with regard to the day-to-day running of the university.

It is much easier to describe, how Danish politicians found the proper formula of representation.¹³ They did not find it themselves, – it was found for them by a small group of students, one may say with only slight exaggeration. A few days after the outbreak of the student revolt at the University of Copenhagen the principle of parity of representation in study boards was coined, and in the decentralized negotiations that were conducted over the next months it was built into most agreements made. So was the application of a 2–1 distribution of seats among teachers and students in Senate, Faculty Boards and the Boards of Institutes. These arrangements were provisionally endorsed by the Minister of Education, and they were of course for that reason almost impossible to change, when the Ministry prepared the bill that was passed as the first University Act in 1970.

We have seen already that the political actors defined the problem as one of giving participatory rights to new groups within the university, and primarily the students. No one mentioned the other categories of employees such as clerks, technical assistants, janitors etc. until the very end of the debate in the *Folketing*, when these groups were promised some kind of equivalent rights in connection with a future revision of the University Act. It was quite obvious that this was a minor issue compared to the granting of rights to younger academic staff and students.

A second important point is the rationale given for the relative weighing of the various groups. For the students, who claimed parity in the spring of 1968, the claim was a war-cry, more than a well-reasoned principle. Later in the process some principal underpinnings were given. In the bill that the Minister of Education put forward in 1970, the government granted the students 50 % of the seats in the study boards that were in charge of the educational programmes, but the government warned against a universal application of the principle of parity, because

"... boards composed according to the principle of parity presupposes consensus among the parts, and in such boards there exists a risk that such consensus cannot be reached, and that important decisions which have to be made consequently will not be made" (Folketings-tidende, Till. A, 1969/70, col. 2101).

The incongruence in this kind of reasoning is blatant, and other attempts to argue for the principle of parity sound even more artificial, as when e.g. a high civil servant in the Ministry of Education defended the principle by arguing that

"the philosophy behind the fifty-fifty share of the seats between the teacher and the student representatives was that the teachers and the students were two homogeneous groups with opposite interests. Results satisfying to both parties would not be obtained until general agreement was reached through a "palaver-democracy", i.e. through intensive discussions and compromises." (Goldschmidt, 1975).

The latter quotation is revealing, because it indirectly states that policy-matters concerning higher education were to be decided without external interference, thus in sharp contrast to the principles laid down in Sweden. This point of view was also made an explicit policy during the *Folketing* debate. In the legal commentaries that followed the bill it was thus said that "the granting of seats to employers'/customers' interests should be met with hesitation, because it would result in interference in the traditional autonomy of the university." (Folketingstidende, Till. A., 1969/70, col. 2110-11). Instead it was decided to codify in the University Act that representatives from the university and representatives from public as well as private institutions, in which the graduates from the university were employed, should meet once a year for consultations. This modest clause was

more than many politicians and most students could stomach, and it remained a dead letter in the University Act until the revision in 1973, when it was removed from the legal text. This may be the most revealing indicator of the fundamental differences between the Danish and the Swedish approach.

5. Concluding Discussion

So far it has been argued that the timing of the legislative processes and the initial political diagnosis of the problem are the important explanatory factors, when we want to understand cross-national variation in university "democratization". If space had permitted, it could have been demonstrated, that the implementation of details is dependent upon the timing as well.

This question will not be pursued here. Instead we will take a final look upon the two formulas and some of their inherent problems and dilemmas.

A superficial observer would probably sum up the differences between the Danish and the Swedish formula by referring to the two stylized patterns depicted in *fig. 2*. No one can deny, that in Denmark only intra-institutional actors are represented on the various boards, nor that the Swedish system of participation and representation is characterized by its element of external representation which is evidently dual in character, comprising (supra-institutional) representatives for "the public interests" as well as (extra-institutional) representatives for various clientelistic interests.

It is also evident that the Swedes tried to create a system of government that would provide a maximum linkage between the university and the surrounding society, and that they did so by setting up a corporatist structure, in which various interests were brought together in varying proportions, and in which the policies of higher education research etc. at the university level were expected to emerge from the interplay of these interests.

It is more problematic to conclude about the general goals of the Danish university reform. All politicians from one end of the political spectrum to the other talked about the situation as one of creating participatory rights for members of the university community, but no one really tried to cope with the question, how clientelistic interests, not to speak about the equivalent of the Swedish "public interests", could be brought to bear upon the decisions and policies of the university. There are indications that the students supported their claims for participation by referring to themselves

as representatives for broader societal interests. Their role, apart from pursuing specific goals qua students, was to correct the course of the traditional university and in the process make it more useful for the population in general, – and the working class in particular. Representatives for the technical and administrative staff may in turn have thought of themselves as a check and corrective on the students. But these arguments were at best only supporting arguments, – the quest for "near democracy" was paramount.

Neither of the two structures of participation and representation are without problems and weaknesses. Space does not permit any thorough examination,¹⁴ but four problems ought to be mentioned in this conclusion, since they are closely linked to the formulas, and since they all tend to modify the simplistic picture of similarities and differences.

First, in both countries it has been suggested out that the new structural forms are producing *dysfunctional immobilist tendencies*. That immobilism can easily result from "palaver-democracy", as it is practiced in Danish study boards, is evident: if compromises cannot be reached, *status quo* will prevail. Curricular reforms may require year-long negotiations, and quite often the effort is not found worth while. In Sweden the immobilism partly seems to be a result of trade unionism. The far-reaching co-determination reform (the so-called *MBL-reform*) interferes with the university reform in a way that makes it difficult to pinpoint the heart of the problem, but structural change that involve change in the work conditions of employees apparently has become difficult to decide about and implement.¹⁵

Second, in both countries there can be heard many complaints about *bureaucratic tendencies*, i.e. in the sense that time is increasingly being spent in committees etc. A Swedish evaluation report makes another important point that probably can be generalized:

"The democratic system with its various categories of representatives gives to the central bureaucracies wider room for maneuvering. The interplay between the various corporative groups which have been introduced in the name of democracy, often results in a blocking of the decision-making process, and hence the central administration becomes a determining and redeeming power." (UHÄ-rapport 1981:13, p. 59).

While the first two problems mentioned have been common problems for the Swedish and the Danish

university systems – and probably shared by many other university systems – the next two are linked to the special formulas that have been developed in the two countries.

A major dilemma in the *Danish* context seems to be the total neglect of creating structural linkages between university and society within the framework of the University Act. This neglect is to some extent a reflection of ideological conflicts, that were characteristic of the early student revolt, but they are of course primarily a result of the choice of the formula of representation. After a few years' experience with the University Act some politicians started to complain about the ungovernability and unresponsiveness of the universities. Right-wing politicians from 1973 and onwards have emphasized that the university belongs to the society, and its goals accordingly could not be determined solely by its employees and students (see e.g. Ft.F. 1972/73, col. 4026). The most colourful formulation of this emergent point of view once was made by the new Progress Party in a bill put forward in the *Folketing*, when the party stressed that

"... With this proposal the Progressive Party goes to the root of the evil, and settles the touchy problem of the outdated self-willedness of the institutions of higher education. The party wants to maintain that our universities and other institutions of higher learning are the property of the Danish society and not autonomous enclaves." (Ft.F. 1975/76 Till. A, cols 1459 ff., see also Pedersen (1982), p. 265).

This kind of thinking, even if it is mostly more moderate in its tone, has characterized Danish politicians since the mid-1970'es, and the temporary results have been a considerable reduction of the traditional autonomy.¹⁶

For all the attempts to create effective linkages between the university and society in *Sweden*, the reality may be different from the blueprint.¹⁷ External representatives have apparently often found it difficult to see the meaningfulness and relevance of their job. Some groups of organizations are much more active and conscious about political influence than others. The very constructions which implies that individuals are able to act as representatives of distinct interests, is based upon a sociological role concept which may serve analytic purposes – that has at least been the argument in this paper, – but may not always fit the real world. To mention just one example: On a given board there may be representatives for the

workers – and LO members – employed by the university. On the same board a LO representative may be present, charged with the task of representing the "public interests". Since it is mostly the parties/organizations, trade unions etc. that nominate both types of representatives, it is evident that the neat distinctions will often break down, and equally evident that conflicts of interests are latent.

That these and other problems should turn up, when new and supposedly more democratic structures of government were introduced in the universities, can only surprise those who are not familiar with *Contrat Social*.

Notes

- * This is a slightly revised version of a paper presented at the XIIth IPSA Congress, Rio de Janeiro, Brazil, August 1982.
- ¹ It is symptomatic that the books by Pateman (1970) and Dahl (1970) are still indispensable, and that the most recent compendium of democratic political theory (Pennock, 1979) devotes only few pages to problems of "democratization" in the modern sense of the word.
 - ² The discussion in this paper relies upon Daalder & Shils (1982) which provides up-to-date analyses of the emergent relationships between state and university in most West European countries. For this discussion the chapters by Ruin, Pedersen, and Daalder are especially relevant.
 - ³ The argument presented here and the terminology is inspired by the reasoning in Westerståhl & Persson (1975).
 - ⁴ The terminology has been borrowed from Zartman & Berman (1982), who, however, uses the concepts of *formula* and *details* within the specific context of negotiation theory.
 - ⁵ For discussions of the fit between theoretical models of decision-making and actual decision-making the reader is referred to e.g. Dror (1968) and March & Olsen (1976).
 - ⁶ For descriptions of the ways in which Swedish and Danish universities were governed before the late 1960'es the reader may wish to consult Goldschmidt (1978); Wahlbäck (1975), and Pedersen (1982).
 - ⁷ The legal text, *Lov nr. 362 af 13. juni 1973 om styrelse af højere uddannelsesinstitutioner* has been published with commentaries in *Uddannelse 7al 1973*. An official English translation can be found in *Minerva*, XV, no 3–4, (1977), pp. 377–86.
 - ⁸ For a description and an analysis of this distinction, see Pedersen (1982).
 - ⁹ The literature on the Swedish university reform is extensive. A monograph by Lindensjö (1981) provides a very detailed account. Shorter treatments have been given by Ruin (1979; 1982), Premfors (1979); Pedersen & Hunter (1980). The legal texts have been published by Sandquist-Örnberg (1977). An English summary of the U68 proposal can be found in *U68 Higher Education* (Stockholm: 1973).
 - ¹⁰ In this presentation the author has decided to omit a treatment of the regional boards of higher education, a new type of planning and coordinating organization, in which a majority of members are representing the "public interests", i.e. are local politicians. Sweden is divided in six such regions, each of them under the leadership of a board which has been entrusted with the responsibility for coordinating and planning all higher education within the region.
 - ¹¹ It may be indicative that the so-called "garbage-can"-theory of decision-making was developed in connection with studies of decision-making within universities, cf. March & Olsen (1976) and Enderud (1977).
 - ¹² As a relic of royal absolutism the Danish universities were considered outside the legislative domain, and consequently they were only in an indirect way supervised by the *Folketing*. When new universities were founded during the 1960'es, and when the costs of higher education skyrocketed, the *Folketing* became increasingly conscious; it was only in 1970 with the passing of the first University Act, that this unique situation changed. See further Pedersen (1982) pp. 235–6.
 - ¹³ There are not many analytical treatments of the Danish development, apart from Pedersen (1982). An interesting autobiographical narrative by the former Rector of the University of Copenhagen deserves to be mentioned, even if it is a partial statement, Fog, 1977. No politician has as yet tried to describe or evaluate the events. For details about the events in Denmark during 1968 and 1969, see Pedersen, 1982, pp. 245–47.
 - ¹⁴ Very little evaluation research has been done in Denmark on the topic. An attempt to conduct an evaluation project at the Roskilde University Center failed dismally, and political authorities, including the Ministry of Education apparently feel no need for public discussion and research. In contrast the Swedish government has initiated a large-scale research program, the aim of which is to monitor and evaluate the reform, see *UHÄ-rapport 1981:34* for a list of projects and publications.
 - ¹⁵ On the *MBL-reform*, see e.g. Arbetslivscentrum (1980).
 - ¹⁶ For a brief description, see Pedersen (1982), pp. 268–70. A book-length treatment has just been published, Christensen (1982). According to Roger L. Geiger (1978) the loss of autonomy by the *Gruppen-universität* is a universal phenomenon. He puts the problem succinctly as follows: "The power struggle in higher education between university-based groups and the state over the mantle of authority once borne by the professors seems at the moment to have been

decided in favor of the government. The scope of decision making for elected university councils is narrowing to less important internal matters, while crucial decisions on policy and planning are increasingly being imposed from either the Ministry of Education or the legislature." (p. 206).

- ¹⁷ I have drawn on conclusions in UHÄ-rapport 1981:13, as well as in Pedersen & Hunter (1980). The reader may find food for thought by comparing this discussion with the discussion of the role of laymen in British universities in Moodie & Eustace (1974), espec. pp. 114–23.

References

In this list of references official Swedish and Danish publications, including the Swedish UHÄ-reports have been omitted. References to these sources are given in text and notes by means of the official nomenclature.

- Arbetslivscentrum (1980) *Tre år med MBL*. Stockholm: Publica.
- Christensen, Jens Peter (1982) *Den højere uddannelse som politisk problem*. Copenhagen: Samfundsviden-skabeligt Forlag.
- Daalder, Hans (1982) "The sudden revolution and the sluggish aftermath: a retrospect since 1968" in Daalder, Hans & Edward Shils, eds. *Universities, Politicians & Bureaucrats. Europe & The United States*. Cambridge: Cambridge University Press., pp. 489–510.
- Dahl, Robert A. (1970) *After the Revolution*. New Haven: Yale University Press.
- Dror, Yehezkel (1973) *Public Policymaking Reexamined*. Bedfordshire: Leonard Hill Books.
- Enderud, Harald (1977) *Four Faces of Leadership in an Academic Organization*. Copenhagen. Nyt Nordisk Forlag.
- Fog, Mogens (1977) *Efterskrift. 1946 – og resten*. Copenhagen: Gyldendal.
- Geiger, Roger L. (1978) "European Universities: The Unfinished Revolution". *Comparative Education Review*, 22, no. 1, pp. 189–211.
- Goldschmidt, Dietrich (1978) "Sweden: Consensus and State Planning." in John Van de Graff (ed.) *Power in Academia. Evolving Patterns in Seven National Systems*. New York: Praeger Publishers, pp. 67–82.
- Goldschmidt, Ernst (1975) *Student Participation in the CCC Member Countries in 1973*. Strasbourg: CCC, Council of Europe.
- Heilbroner, Robert L. (1980) "The Swedish Promise". *New York Review of Books*, December 4, 1980, pp. 33–36.
- Landau, Martin (1972) *Political Theory and Political Science*. New Jersey: Humanities Press.
- Lindensjö, Bo (1981) *Högskolereformen. En studie i offentlig reformstrategi*. Stockholm: Stockholm Studies in Politics 20.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1976) *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Moodie Graeme C. & Rowland Eustace (1974) *Power and Authority in British Universities*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- OECD (1979) "Review of Educational Policy in Sweden. Examiners' Report and Questions." *Document ED(79)17*.
- Pateman, Carol (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pedersen, Mogens N. & Howard Hunter (1980) "Recent Reforms in Swedish Higher Education". *Minerva*, XCIII, no. 2, pp. 324–51.
- Pedersen, Mogens N. (1981) "Universities and Other Institutions of Higher Education", in Visti, Folmer, ed. *Nordic Democracy*. Copenhagen: Det danske Selskab, pp. 444–64.
- Pedersen, Mogens N. (1982) "Denmark: state and university – from coexistence to collision" in Daalder & Shils, eds., *op. cit.*, pp. 233–74.
- Pennock, J. Roland (1979) *Democratic Political Theory*. Princeton: Princeton University Press.
- Pesonen, Pertti (1982) "Finland: the 'one man-one vote' issue", in Daalder & Shils, eds., *op. cit.*, pp. 365–92.
- Premfors, Rune (1979) "The Politics of Higher Education in Sweden: recent developments, 1976–78" *European Journal of Education*, 14, no. 1. pp. 81–106.
- Ruin, Olof (1979) *Studentmakt och statsmakt*. Stockholm: Publica.
- Ruin, Olof (1982) "Sweden: External control and internal participation – trends in Swedish higher education.", in Daalder & Shils, eds., *op. cit.*, pp. 329–64.
- Sandqvist-Örnberg, Berit (1977) *Högskolan i lag och förordning*. Stockholm: Liber.
- Wahlbäck, Christer (1975) "University Autonomy in Sweden", in Seabury, Paul, ed. *Universities in the Western World*. New York: The Free Press., pp. 268–78.
- Westerståhl, Jörgen & Mårten Persson (1975) *Demokrati och intresserepresentation. En principdiskussion*. Stockholm: Liber.
- Zartman, I. William & Maureen R. Berman (1982) *The Practical Negotiator*. New Haven: Yale University Press.

Översikter och meddelanden

Sakkunnigutlåtanden rörande professur i statsvetenskap i Lund

Till Samhällsvetenskapliga fakultetens tjänsteförslagsnämnd

Utsedd till sakkunnig vid handläggningen av ärende rörande tillsättning av professuren i statsvetenskap får jag härmed avge följande utlåtande.

Ende kvarstående sökande är docent Lars-Göran Stenelo, Lund.

Behörig till tjänst som professor är den som har den vetenskapliga och pedagogiska skicklighet, de kunskaper och erfarenheter och sådan förmåga i övrigt som behövs för att fullgöra tjänsten väl.

Stenelo (f 1939) återoppar sju vetenskapliga arbeten. Av dessa är nummer sju en projektredovisning som pekar ut intressanta forskningsuppgifter men saknar självständigt meritvärde. Två smärre arbeten, det ena en recension av Dörfers bekanta verk om Viggen-planet och det andra en artikel om "Prediction and Foreign Policy Heritage", har tämligen begränsad räckvidd men vittnar om författarens goda omdöme.

Återstår fyra nummer på listan. Licentiatavhandlingen (stencil, 1968) behandlar "Svensk nedrustningspolitik under 1960-talet" och har som huvudsyfte att beskriva den taktik som kännetecknade de svenska försöken att influera de internationella nedrustningsförhandlingarna. Författaren konstruerar, delvis inspirerad av spelteori, en begreppsapparat, vars kategorier sedan i en rad kapitel identifieras i det empiriska materialet. År 1972 förelåg Stenelos doktorsavhandling "Mediation in International Negotiations", i vissa delar överlappande med licentiatavhandlingen men i huvudsak en självständig prestation. De teoretiska aspekterna av medling och förhandling är här mera direkt i fokus. I boken "Foreign Policy Predictions", som kom 1980, behandlas på liknande sätt prediktionernas roll i utrikespolitiska sammanhang. Slutligen finns som oavslutat manuskript ett arbete om "Internationell opinionsbildning: kritik som utrikespolitiskt medel" – det är en fallstudie som beskriver den svenska regeringens offentliga kritik av USA:s Vietnampolitik.

Sedan år 1972, då Stenelo antogs som docent, har han

bedrivit en omfattande undervisning och handledning inom forskarutbildningen. Han har avsevärd erfarenhet av planering och ledning av forskning och icke obetydliga andra pedagogisk-administrativa meriter.

Stenelos produktion gör vid första genomläsningen ett mycket enhetligt intryck och detta intryck består även vid andra och tredje genomläsningen. Läsaren är först benägen att som orsak se det faktum att Stenelo nästan uteslutande rör sig inom det område som traditionellt kallas utrikespolitik och internationell politik. Att författaren utnyttjar skilda teoretiska ansatser och visar sig väl förtrogen med spelteori, förhandlingsteori etc leder inte till att enhetligheten minskar, snarare tvärtom.

Emellertid framstår enhetligheten efterhand som minst lika beroende av en helt annan omständighet. Det är författarens starka koncentration på ett metodologiskt grundproblem, nämligen vad han själv kallar försök att "kombinera och finna metodiskt acceptabla övergångar mellan teori och empiri". Diskussionen blir ibland otillåtet abstrakt och inte sällan onödigt snårig och tillkrånglad. Men att den är ett starkt sammanhållande kitt kan inte förnekas. Med risk att föregripa min konklusion om halten av Stenelos samlade produktion vill jag redan här framhålla, att det är just denna författarens besatthet av ett viktigt metodologiskt spörsmål som främst bidrar till att göra hans framställning intressant.

Detta innebär inte att författarens hantering av det metodologiska spörsmålet är oproblematiskt. Tvärtom, läsaren finner anledning att sätta åtskilliga frågetecken vid beskrivningen av vad som kallas en "expository approach" och tillämpningen därav. Liksom flera andra lundsiska statsvetare är Stenelo starkt påverkad av Hans F. Peterssons berömda avhandling "Power and International order" från 1964. Vad som gav denna avhandling dess kraft var emellertid Peterssons förmåga att låta empirins roll förbli begränsad: den var ett hjälpmedel vid byggandet av teorin, den var illustrativ. Om begreppsapparat och teori består provet i empiriska undersökningar måste visas på annat material än det varur de till stor del skapats.

Här synes det mig som om Stenelo hamnar i en långt mera besvärlig situation. Naturligtvis kan ingenting in-

vändas mot att en samhällsforskare främst koncentrerar sig på begrepps- eller teorikonstruktion. Inte heller kan någonting invändas mot att forskaren i sådant fall hämtar sina byggnadsstenar från ett preliminärt avgränsat empiriskt material (förutom element från redan befintliga teorier) och att det sker en sorts växelverkan mellan begreppskonstruktion och användning av begreppen för att illustrera deras förmåga att sortera och klassificera.

Men när det uttalade syftet med en studie är både teoretiskt och empiriskt blir läget annorlunda. I doktorsavhandlingen påpekas uttryckligen att bägge syftena är förhållandevis, även om det teoretiska är det primära. På det teoretiska planet vill författaren "develop a set of theoretical tools" och tillämpa dem på "an analysis of the negotiation process as exemplified in international, multi-lateral negotiations". Den empiriska analysen sägs innehålla "an attempt to add to existing knowledge concerning certain partial problems in the areas of arms control and disarmament". Närmare bestämt gäller det att visa att Sverige "did engage in both multiple role-taking and mediation efforts".

Jag kan inte se annat än att syftena är svåra att förena med utgångspunkt i samma empiriska material. Cirkularitet är nästan ofrånkomlig och läsaren ställer sig med skäl frågan om inte resultaten av den empiriska analysen i betydande grad ligger inbyggda redan i den konstruerade "teorins" struktur. Om författaren inte velat spara tillämpningen av teorin och utföra den på annat material, borde han i alla händelser ha markerat en gräns, där teoriuppbyggnaden, med dess växelverkan mellan begreppskonstruktion och illustrativ empiri, slutar och den renodlade prövningen, med dess framhävande av skilda slag av evidens, börjar.

Problemet återkommer i "Foreign Policy Predictions", i mitt tycke med ökad styrka, eftersom det empiriska syftet – en analys av prediktionernas betydelse i USA:s Vietnampolitik – inte är klart underordnat det teoretiska. Författaren är tydligt medveten om svårigheterna men någon tillfredsställande lösning ges inte i de långa avsnitten om den nyttjade metoden.

I sitt senaste arbete, studien av kritiken som utrikespolitiskt medel, har Stenelo löpt linan ut. Detta arbete är uttryckligen en fallstudie. Även om författarens intresse för begreppsbyggnad och begreppsanalys kvarstår, är denna sorts verksamhet här helt underordnad det empiriska syftet. Läsaren känner inte heller längre någon osäkerhet av förut nämnt slag. Begränsningarna är de som traditionellt vidläder case studies och författaren resonerar härom på ett förnuftigt ehuru föga originellt sätt.

Lämnar man metodologin åt sidan kan man konstatera att Stenelos huvudarbeten präglas av energiska och i

stort sett lyckosamma försök att penetrera och ur olika vinklar belysa de valda frågeställningarna. Det är fråga om en gedigen vetenskaplig insats.

Enligt min mening har Stenelo den vetenskapliga och pedagogiska skicklighet, de kunskaper och erfarenheter och sådan förmåga i övrigt som behövs för att fullgöra de sökta tjänsten väl. Då han dessutom är den ende kvarstående sökanden får jag som innehavare av professuren i statsvetenskap föreslå *docenten Lars-Göran Stenelo*.

Umeå 1983-09-23

Pär-Erik Back

Till Samhällsvetenskapliga fakultetens tjänsteförslagsnämnd

Som sakkunnig vid tillsättning av professur i statsvetenskap vid Lunds universitet får jag anföra följande.

Ende kvarstående sökande är docent Lars-Göran Stenelo, Lund.

Lars-Göran Stenelo, f 1939, blev fil dr i statskunskap 1972 och docent i ämnet samma år. Alltsedan 1964 har han innehaft olika befattningar vid Statsvetenskapliga institutionen, Lund; sedan drygt två år tillbaka är han tf professor och ställföreträdande prefekt vid institutionen. Han har erfarenhet som ledare och deltagare i större forskningsprojekt. Han har under lång tid verkat som handledare för doktorander, varav några redan disputerat och andra står nära disputation. Vad gäller hans undervisningsmeriter, administrativa meriter och meriter som forskningsledare och forskningshandledare finner jag honom väl kompetent till den sökta professuren.

Stenelo har till bedömning insänt 7 arbeten. Bland dessa är fyra av större format: licentiatavhandlingen "Svensk nedrustningspolitik under 1960-talet" (1968, stencil, 162 s), doktorsavhandlingen "Mediation in International Negotiations" (1972, Studentlitteratur, Lund, 222 s), "Foreign Policy Predictions" (1980, Studentlitteratur, Lund, 186 s) samt "Internationell opinionsbildning, kritik som utrikespolitiskt medel" (1982, stencil, 260 s). Han bifogar vidare en recension av I Dörfer "System 37 Vigen" (Statsv tidskr 1974:2:127–130), uppsatsen "Prediction and Foreign Policy Heritage" (Cooperation and Conflict 1981:3–17), vilken anknyter till boken om "Foreign Policy Predictions", samt en projektbeskrivning "Staterna och de internationella organisationerna" (stencil 1983, 12 s).

Innan jag går in på en bedömning av Stenelos produktion vill jag först uttala min tillfredsställelse över dess grad av koncentration: det står mycket i hans arbeten,

mångordighet och upprepningar är där sällsynta. Detta utgör en välgörande kontrast till arbetssättet hos de efterhand talrika statsvetare som lärt sig konsten att hushålla med knappa resurser genom att presentera i stort sett samma innehåll med lätta retuscher bakom skiftande försättsblad (en parallell till växelrytterna hos tidigare akademiker-generationer).

De empiriska områden som behandlas i Stenelos produktion ligger huvudsakligen inom utrikespolitik och säkerhetspolitik (från svensk och amerikansk), i projektbeskrivningen från 1983 också inom internationell förvaltning. Eventuellt kan detta ses som en relativt smal bas när det gäller meritering för en professur i allmän statskunskap. Betraktar vi de allmänna problemområden han behandlar och de teorisatser han använder sig av blir bilden emellertid en helt annan – i detta hänseende uppvisar Stenelos produktion en ovanlig bredd: han har behandlat beslutsteorier, konfliktteorier, förhandlingsteorier, organisationsteorier och teorier för persuasiva strategier; därtill har han sysslat med forskning om prediktioner och i sitt manus om "Internationell opinionsbildning" även med demokratiproblem. Det är klart att det han har sagt om förhandlingar, medling, opinionsbildning och prediktioner äger tillämpning på vidsträckt statsvetenskapliga problemområden.

Stenelos licentiatavhandling från 1968, "Svensk nedrustningspolitik under 1960-talet" behandlar det svenska agerandet angående kärnvapenproblem i FN och vid Genève-förhandlingarna under perioden 1961–67. Den består av fem kapitel: (1) Kärnvapen och nedrustning, (2) Taktiken vid försök till inflytande över internationella förhandlingar – en begreppsapparat, (3) Relevanta diplomatiska resurser, (4) Sveriges agerande i förhandlarposition, (5) Sveriges agerande i medlarposition. – Författaren försöker främst analysera de svenska försöken till inflytande, däremot i mindre grad att utvärdera det faktiska inflytandet. Delar av analysen återkommer och vidareutvecklas i doktorsavhandlingen fyra år senare men i det väsentliga är licentiatavhandlingen ett fristående verk. Redan här visar sig Stenelo som en skicklig politisk analytiker, som förmår att konsekvent konstruera och använda en generell (icke ad-hoc-betonad) begreppsapparat. Han förmår också dra intressanta paralleller till förhandlings- och medlingsprocesser inom andra områden än nedrustning. Licentiatavhandlingen är inte lika tungt vägande som doktorsavhandlingen och prediktionsboken, men den har likväl ett betydande meritvärde.

Om doktorsavhandlingen, prediktionsboken, artikeln i *Cooperation and Conflict* samt recensionen i *Statsvetenskaplig tidskrift* har jag tidigare haft anledning att yttra mig i samband med att Stenelo sökte ett långtidsvi-

kariat på tjänsten som professor i statskunskap vid Lunds universitet. Ur detta utlåtande (dat 1981-09-11), som är ett gemensamt utlåtande av HF Petersson, J Westerståhl och undertecknad, tillåter jag mig att citera följande:

"I sin avhandling 'Mediation in International Negotiations' (1972) tar Stenelo upp två företeelser som tidigare uppmärksammats var för sig men inte närmare kopplats samman. Kring förhandlingsbegreppet finns en omfattande litteratur. Medling har studerats både i inomstatlig och internationell politik men på det förra området huvudsakligen i samband med konflikter på arbetsmarknaden och på det senare området nästan enbart i ett folkrättsligt perspektiv. I båda fallen har det gällt medling auktoriserad av organ som anses stå över de tvistande parterna. Förekomsten i modern världspolitik av informella medlande aktiviteter, ofta under pågående förhandlingar, motiverar en undersökning, och bristen på användbar teori påkallar en teoretiserande ansats. Undersökningen inriktas därför på icke-auktoriserad medling i internationella multilaterala förhandlingar. Det empiriska materialet utgörs av Sveriges agerande i nedrustningsförhandlingarna i Genève.

Förhandlingsprocessen får tillhandahålla de variabler som utifrån påverkar medlingen. Det rör sådana faktorer som förhandlingsmiljön – förhandlingarnas längd, antalet deltagare och därmed följande koalitionsmöjligheter, offentlighetsgraden – förhandlingsprocessens indelning i stadier samt förhandlingssituationer av olika typer, framför allt låsta positioner och kompromissituationer. Mot denna bakgrund undersöks sedan själva medlingsförfarandet med särskilt beaktande av de strategier som därvid kommer till användning. Vissa av dessa, tex sonderings- och kompromisstrategier, kan också användas av förhandlande parter medan den preventiva medlingen framstår som en typisk medlarstrategi.

I metodologiskt avseende karakteriseras arbetet av författaren som "expository", dvs det innehåller inte bara en begreppsram med huvudsakligen beskrivande och klassificerande funktioner utan också schemata över tänkbara effekter (schemes of conceivable effects) som på vissa punkter avses tillföra förklarande element. Det empiriska materialet används i illustrativt syfte som en provisorisk och villkorlig bevisföring.

Arbetet är markant tvärvetenskapligt inriktat. Uppslag till analys hämtas från beslutsteori, organisationsteori och förhandlingsteori men det blir inte en ren överföring utan snarare en integrering av teorier. På flera punkter, framför allt ifråga om medlarstrategierna, har författarens bidrag en originell och självständig prägel.

Stenelos andra arbete "Foreign Policy Predictions"

(1980) ägnas förutsägelser i politiken. Även här tas i ett statsvetenskapligt sammanhang upp ett problem som hittills uppmärksammats främst inom andra discipliner såsom ekonomi och teknologi. Avsikten sägs vara tvåfaldig: dels att på det empiriska planet ge ett perspektiv på USA:s politik i Sydostasien, dels att på det teoretiska planet utveckla ett begreppsschema eller ett embryo till en teori som skulle kunna bilda ett komplement till eller ingå som en komponent i större teorikomplex rörande tex beslutfattande, planering eller persuasion.

I en första, mer allmänt hållen del diskuteras olika komponenter i prediktioner, olika typer av prediktioner – speciellt villkorliga och icke-villkorliga – samt de olika funktioner som prediktioner kan tänkas fylla i förhållande till kunskap, planering, beslutsfattande och övertalning. I en andra, mer tillämpad del ges empiriska illustrationer hämtade från amerikanskt material av såväl officiell som inofficiell karaktär. Framför allt undersöks emellertid de historiska analogiernas betydelse i sammanhanget och vissa teoriinriktade prediktioner, knutna till domino- och aggressionsteorierna, får en utförlig analys.

Tillvägagångssättet är även här 'expository' och det empiriska syftet är klart underordnat det teoretiska. Störst uppmärksamhet tilldrar sig de historiska analogierna och de teoriinriktade prediktionerna. Här är författarens empiriska rön av stort intresse och hans teoretiska diskussion uppslagsrik och klagörande.

Uppsatsen Prediction and Foreign Policy Heritage driver i programmatisk form tesen att vissa prediktions-typer har en konserverande och stabiliserande effekt på en stats utrikespolitik. Teoriinriktade prediktioner har större beständighet och därmed användbarhet än historiska analogier."

"Recensionen av I Dörfers arbete om Viggen-projektet visar en god överblick av material och metoder inom det säkerhetspolitiska området."

Stenelos senaste större arbete är "International opinionsbildning. Kritik som utrikespolitiskt medel" (stencil, 260s). Det utförs inom ramen för ett projekt med två andra deltagare, vilka studerar de amerikanska reaktionerna på den svenska Vietnampolitiken samt den svenska kritiken av Sovjetunionens utrikespolitik under 1960- och 1970-talen. Arbetet är indelat i sju kapitel: (1) Kritik som utrikespolitiskt medel, (2) Kritik och övertalning, (3) Den svenska Vietnamkritikens originalitet, (4) Kritik och konsensuspolitik, (5) Kritik, debatt och opinionsbildning, (6) Hinder för internationell debatt och opinionsbildning, (7) Kritik och dilemmasituationer. – "Boken är en fallstudie som beskriver den svenska regeringens offentliga kritik av USA:s Vietnampolitik och illustrerar kritikens funktion som utrikespolitiskt medel

i internationell opinionsbildning och i internationell debatt" (s 4). – "Kan offentlig kritik påverka en kris eller ett krigsförlopp och kan offentlig kritik påverka en krigsförande stats politik?" (s 6). Boken bygger på ett omfattande material, såväl officiella deklarationer som internt material; därtill har ett ganska stort antal intervjuer gjorts med såväl amerikanska som svenska politiska beslutsfattare. Material av detta slag konfronteras med ett antal normativa föreställningar om debattens och kritikens funktioner i demokratiska regimer.

Delvis gör boken på mig ett intryck av att ha tillkommit under avsevärd specimineringsbrådska. Den är på sina ställen mångordig och repetitiv, något som annars är mycket sällsynt i Stenelos produktion. Motiv för att framföra internationell kritik och möjliga reaktionsmönster på sådan är föga systematiserade; detsamma gäller de olika normativa idéerna om kritikens "idealdemokratiska funktioner" och de idéhistoriska avsnitten om detta. "Sändarperspektivet" och "mottagarperspektivet" skulle behöva differentieras tydligare. Det i och för sig tankeväckande avsnittet om kvalitativ innehållsanalys och om fallstudier är av tvivelaktigt instrumentellt värde, då det visar sig att den svenska kritikens innehåll (föga överraskande) inte är originell eller spelar någon större roll för mottagaren; att det betyder mera att kritik framförs, tillsammans med vem och i vilken ton den framförs; läsaren blir därför inte heller fullt övertygad om det valda "fallets" generativa värde som utgångspunkt för teoribildning om persuasiva strategier i internationell politik. Definitionen av 'kritik' (ss 43–44) förefaller mig inte helt genomarbetad, definitionen av 'dilemmasituation' (s 245) inadekvat.

Boken har emellertid också många förtjänster. Även om framställningen bitvis är något osystematisk finns här en grundlig diskussion om kritikens roll och möjligheter i internationella sammanhang, ett område som hittills är relativt föga studerat. Resonemang om kritik-effekt i fall av bred konsensusbildning, kritikens anknytning till inhemska kritikergrupper, kritikabsorbering, anonymisering och aggregering av kritik etc, framstår således som mycket fruktbara.

Jag är klar över att vissa här redovisade invändningar kan ha sin grund i att boken inte föreligger i slutgiltigt skick; vissa saker kan också komma att klarna då övriga delarbeten inom projektet föreligger (det hänvisas ofta till dessa pågående arbeten). I bokens föreliggande skick är det emellertid klart att den inte når upp till doktorsavhandlingens eller prediktionsbokens kvalitativa nivå. Vid en sammanfattande bedömning blir min slutsats dock att arbetet har så pass många förtjänster att det bör betraktas som en avsevärd meritering.

Stenelo har slutligen inlämnat en projektbeskrivning, "Staterna och de internationella organisationerna"

(1983, 12 s, delvis tillsammans med förf.). Projektets allmänna syften är att "belysa samarbets- och inflytandemönster i olika frågor mellan nationella förvaltningsenheter och internationella byråkratier" samt att "belysa nationalstaternas och de politiska instansernas inom de internationella organisationerna förmåga till politisk styrning och kontroll av de internationella byråkratiernas ärendehantering". Stenelo skall för sin del (projektet har fyra deltagare) koncentrera sig på IAEA, International Atomic Energy Agency och bl.a. arbeta med hjälp av intervjuer. Allmänt kan projektet karakteriseras såsom liggande inom analysinriktningen "complex interdependence", med antagandet att studiet av internationella relationer måste specificeras till olika "issue-areas".

Projektet förefaller förnuftigt upplagt och visar på en vidgning av Stenelos intressesfär och beläsenhet.

Sammanfattningsvis vill jag säga följande om Lars-Göran Stenelos vetenskapliga produktion. Den karakteriseras av stor teoretisk bredd. Han arbetar i den övervägande delen av sin produktion med en ovanlig koncentration och stringens; hans produktion har "hög specifik vikt". Han har en dragning till svåra problem, som han i allmänhet behandlat framgångsrikt, ofta med vetenskaplig originalitet. Jag har funnit samtliga hans genomförda arbeten meriterande; doktorsavhandlingen "Mediation in International Negotiations" och boken "Foreign Policy Predictions" vill jag beteckna som starkt meriterande. – Jag finner honom i vetenskapligt avseende väl kompetent för en professur i statsvetenskap.

Enligt min uppfattning äger Lars-Göran Stenelo således den vetenskapliga och pedagogiska skicklighet som krävs för den sökta tjänsten.

København, 26 sept 1983
Gunnar Sjöblom

Till Samhällsvetenskapliga fakultetens tjänsteförslagsnämnd

Som särskild ledamot i tjänsteförslagsnämnden vid upprättande av förslag till innehavare av den ledigförklarade professuren i statsvetenskap får jag härmed avge följande utlåtande.

Kvarstående sökande är docenten vid Lunds universitet Lars-Göran Stenelo.

Lars-Göran Stenelo är född 1939, avlade fil-kand-examen 1964 (historia 3,5, statskunskap 3,5, teoretisk filosofi 1), fil lic-examen i statskunskap 1968 och disputerade för doktorsgraden 1972. Han antogs omgående till oavlönad docent, innehade eo docentbefattning

1972–1981 för att därefter placeras som förste assistent. Sedan den 1 juli 1981 har han emellertid varit vikarie på professorstjänst och samtidigt varit stf prefekt vid Statsvetenskapliga institutionen. Han var 1964–1969 amanuens, assistent eller stf forskarasistent. Sedan 1969 har han regelbundet meddelat ett betydande antal lektorstimmar. Han har varit ansvarig och är det fortfarande för planering och ledning av större forskningsprojekt; till två av dem är knutna doktorander som forskningsassistenter. Läsåret 1977–78 var han visiting scholar vid Stanford University och han har även i övrigt en bred utlandskännedom.

1 Vetenskaplig skicklighet

Stenelos licentiatavhandling behandlar *Svensk nedrustningspolitik under 1960-talet* (1968 – stencil, 162 s). Den analyserar de svenska försöken att påverka de internationella nedrustningsförhandlingarna i FN och i Genève, framför allt frågan om kärnvapnens roll i sammanhanget. Den är ett utmärkt förstlingsarbete, som förebådar mycket av den kommande forskaren: förmågan att definiera problem, definiera begrepp och använda en begreppsapparat, låt vara att det teoretiska inslagets dominans ännu inte är så påfallande.

I licentiatavhandlingen uppehöll sig Stenelo särskilt vid två aktionsformer, förhandling och medling. Den förstnämnda hade tidigare uppmärksamats i litteraturen i relativt stor omfattning, den sistnämnda däremot inte, såvitt fråga var om icke-auktoriserad medling på det internationella planet. Här fanns alltså jungfrulig mark och Stenelo valde att beträda denna, när han gick vidare mot doktorsgraden. Doktorsavhandlingen, *Mediation in International Negotiations* (222s) förelåg färdig 1972. Det empiriska materialet är detsamma som i licentiatavhandlingen – nedrustningsförhandlingarna i Genève – men Stenelos huvudintresse ligger nu på det teoretiska planet. Det empiriska materialet får successivt belysa begrepp och teorier, som därigenom får en viss förankring. Den som är intresserad av själva händelseförloppet kan, om än med viss möda, dock hämta åtskilligt av intressant information.

Stenelo är väl bevandrad i allmän beslutsteori, organisationsteori och framför allt förhandlingsteori och sammanväver i sin analys drag från dem. På en sådan grundval bygger han på ett självständigt sätt upp en begreppsapparat för medling och medlarens roll och får därigenom fram ett analysinstrument. Hans approach är, säger han "expository", dvs på en gång beskrivande och förklarande. Av stort intresse är i sistnämnda avseende de "schemes of conceivable effects" som han konstruerar.

I det utlåtande jag avgav i samband med disputationen anförde jag sammanfattningsvis att Stenelo "med sin avhandling dokumenterat sig som en skicklig forskare

både på det teoretiska och det empiriska planet och att han på ett föredömligt sätt knyter ihop dessa båda plan". Jag underströk vidare, att han "arbetat självständigt och tvärvetenskapligt och lämnat viktiga bidrag för den fortsatta forskningen". En förnyad genomläsning har ytterligare befäst det goda intryck jag då hade av avhandlingen.

I en kritisk recension av Ingemar Dörfers avhandling, System 37 Viggan (Statsvetenskaplig tidskrift 1974) visar Stenelo god kännedom om svensk försvarspolitik.

I *Foreign Policy Predictions* (1980, 186 s) tar Stenelo upp en fråga av stort intresse från både teoretisk och praktisk synpunkt, nämligen förutsägelser (prediktioner) i politik, närmare bestämt internationell politik. Statsvetenskaplig forskning har till skillnad från tex nationalekonomisk hittills ägnat förutsägelseproblematiken relativt ringa uppmärksamhet, varför forskningsobjektet kan betecknas som angeläget.

I de teoretiska avsnitten bygger Stenelo, på samma sätt som i doktorsavhandlingen, successivt upp en begreppsapparat, som har till syfte att underlätta en analys av ett empiriskt material. Begreppsapparaten glider över till ett embryo av en teori som avses kunna ingå som en komponent i teorier om beslutsfattande, om planering och om övertalning (persuasion). Prediktionsmetoder, prediktionsprocesser och prediktionernas funktioner diskuteras från olika utgångspunkter med den begränsningen att det i regel rör sig om prediktioner på utrikespolitikens område.

Även i detta arbete har Stenelo ett empiriskt material, här hämtat från amerikanska prediktioner 1945–1969 angående USA:s politik i Sydostasien. Även om det teoretiska intresset alltså väger tyngre, får dock empirin en mer framträdande plats än i doktorsavhandlingen. Det empiriska materialet används inte enbart för att bygga upp begrepp och belysa teorier. Förf säger sig också vilja ge en bättre inblick i den amerikanska Vietnampolitiken. Det viktigaste materialet är hämtat från The Department of State Bulletin, från Public Papers of the United States' Presidents och framför allt från de mera "inofficiella" Pentagon Papers (United States – Vietnam Relations).

Foreign Policy Predictions erbjuder mycket av intresse både för teoretikern och empirikern. Särskilt bör framhållas avsnitten om de historiska analogierna och om domino- och aggressionsteorierna. Angelägenheten av en god teknisk och vetenskaplig expertis till tjänst åt beslutsfattarna framstår i öppen dag. Boken håller minst samma höga kvalitativa standard som doktorsavhandlingen. Närmast vill jag betrakta den som ett framsteg med tanke på den starkare integrationen mellan teori och empiri.

Predictions and Foreign Policy Heritage (Cooperation and Conflict, 1981, 15 s) knyter an till *Foreign Policy Predictions* och använder samma empiriska material. Förf gör gällande att vissa prediktionstyper har en konserverande och stabiliserande effekt på en stats utrikespolitik och binder beslutsfattaren vid sina föregångare.

Stenelo leder ett större projekt som studerar kritik som utrikespolitiskt medel. Som ett första resultat föreligger ett manuskript med titeln *Internationell opinionsbildning: kritik som utrikespolitiskt medel* (stencil, 260 s). Arbetet är, skriver Stenelo, "en fallstudie som beskriver den svenska regeringens offentliga kritik av USA:s Vietnampolitik". Det "illustrerar kritikens funktion som utrikespolitiskt medel i internationell opinionsbildning och i internationell debatt". Utgångspunkten är kritikens roll inom en demokrati. Kritik anses som ett nödvändigt element för att det demokratiska statsstycket skall kunna fungera. Stenelo frågar sig, om offentlig kritik stater emellan kan påverka en krigförande stats politik – det är alltså inte fråga om den diskussion som föres genom de diplomatiska kanalerna eller inom de internationella organisationerna. I vilka avseenden avviker en sådan bilateral debatt från en inomstatlig?

Manuskriptet kan sägas knyta an till doktorsavhandlingen. Kritik är liksom medling ett instrument som en liten stat kan använda. Det teoretiska intresset finns kvar och tekniken att efter hand med hjälp av illustrationer från ett empiriskt material arbeta fram en begrepps- och analysapparat känns igen. Men det empiriska inslaget och det empiriska intresset får betydligt större utrymme. Studien bygger på ett mycket omfattande material, bl a en fullständig genomgång av The Department of State Bulletin och motsvarande svenska dokument, på åtskilligt inofficiellt material som The Pentagon Papers och på dokument från Lyndon Baines Johnson's Library i Austin. Av stort värde är de intervjuer som gjorts med 15 svenska och 45 amerikanska aktörer och/eller observatörer.

Förf:ns ambition är på en gång explorativ, deskriptiv och förklarande. Avsikten är att analysera den amerikanska reaktionen på den svenska Vietnamkritiken. Nådde kritiken fram? Vilka hinder fanns på vägen? Hur reagerade kritikmottagarna? Varför reagerade de på det sätt de gjorde? Vilka motåtgärder vidtogs? Hade kritiken någon effekt? Var den originell? Sådana frågor riktar Stenelo till sitt material. Ämnet är intressant och mycket av stoffet fängslande ej sällan spännande. Svaren på frågorna är stundom knappast överraskande, men resultaten i sin helhet kommer säkert att uppmärksammas långt utöver den statsvetenskapliga sfären.

Som medarbetare i projektet ingår fil kand Magnus Jerneck, som analyserar det amerikanska press- och

kongressmaterialet, och docent Christer Jönsson, som undersöker den svenska kritiken av Sovjetunionens utrikespolitik under 1960- och 1970-talen och därvid bl a kritiken av invasionen i Tjeckoslovakien 1968. Jernecks avhandling ventileras mot slutet av höstterminen 1983. Hans resultat är delvis inarbetare och redovisade i Stenelos manuskript. Stenelo avser att sedan även Christer Jönssons studie slutförts komplettera sitt manuskript med en sammanfattande och jämförande analys av delprojektens resultat. Det avslutande kapitlet föreligger därför endast i ett rudimentärt skick. Stenelo säger sig också vilja göra jämförelser med dagens situation. I dag besvaras från amerikanskt håll motsvarande kritik mot USA:s politik i Latinamerika på ett annat sätt.

Redan i det skick studien nu föreligger utgör den ett gott tillskott till Stenelos meritering. Säkerheten i de teoretiska resonemangen är lika påfallande som i de tidigare arbetena och författaren är lika väl bevandrad i det empiriska materialet. Men studien är såsom redan framhållits inte färdig och manuskriptet präglas till sin karaktär av att vara en första version. Upprepningar förekommer och åtskilligt skulle stå att vinna med en större koncentration. Läsarvänligheten och därmed tillgängligheten för en bredare krets skulle öka om arbetet försågs med en inledande allmän översikt med fakta om den amerikanska Vietnampolitiken och den svenska kritiken i sitt breda sammanhang.

Stenelo har bifogat en kort redogörelse för ett pågående forskningsprojekt, kallat *Staterna och de internationella organisationerna*, som han leder tillsammans med docent Christer Jönsson. I arbetet deltar även två yngre medarbetare. Utgångspunkten är det förhållandet att till internationella organisationer överförts en rad befogenheter och att därvid organisationernas byråkratier byggts ut och fått ökat inflytande. Hur utvecklas relationerna mellan staterna och organisationerna och mellan organisationernas byråkratier och de nationella byråkratierna? Stenelo undersöker själv International Atomic Energy Agency.

Stenelo har nu varit verksam som forskare i 15 år sedan han avlade licentiatexamen. Han hör inte till dem som strött kring sig ett otal papers och uppsatser utan han har samlat sig kring några större arbeten. Utmärkande för honom är att han slutför vad han gett sig i kast med.

Vid genomläsningen av Stenelos samlade produktion frapperas man av hans självständighet och starka intresse för teori. Han är väl orienterad i relevant litteratur, han är stringent och konstruktiv. Någon gång kan han ägna sig åt saker och ting som kan förefalla självklara eller triviala men de ingår i systematiken. Han skapar begreppsapparater och andra analytiska instrument, med vars hjälp han kan beskriva och bitvis förklara ett

skeende. Hans resultat är klart intressanta.

Han kopplar också sina instrument till ett empiriskt material, låt vara att hans intresse för empirin är underordnat. Empirin har till huvuduppgift att successivt illustrera och bygga upp en begreppsapparat. Att märka är dock att efterhand har empirin fått större och självständigare utrymme. I det material han använder är han väl bevandrad. Det är ett intressant och delvis "laddat" material, material rörande svensk försvarspolitik, rörande 1960-talets nedrustningsförhandlingar och rörande amerikansk Vietnampolitik.

Kännetecknande för Stenelo är att han i sitt val av studieobjekt väljer företeelser som är relativt litet behandlade, rentav försummade av forskningen, sådana företeelser som medling i internationella förhandlingar, prediktioner och kritikens roll och förutsättningar i en debatt stater emellan. Det ter sig då följdriktigt att satsa mycket på de teoretiska inslagen, inte minst för att kunna placera in dessa företeelser i sina sammanhang. En bieffekt är att framställningen lätt blir "snårig". Stenelos produktion tillhör inte de lättillgängligare.

Det kan tyckas som om Stenelos intressesfär är ganska smal, begränsad till internationell politik. Detta är en felsyn. Stenelo har som jag redan framhållit rört sig över flera sakområden. Och utmärkande för honom, metodiskt sett, är hans tvärvetenskapliga inriktning. Han kombinerar beslutsteori, förhandlingsteori, organisationsteori och i viss mån även spelteori och han lämnar en rad självständiga bidrag. Jag vill helt instämma i det omdöme som proff H F Petersson, Gunnar Sjöblom och Jörgen Westerståhl avgav, då de i yttrande i september 1981 över Stenelos kompetens för långtidsvikariat på professuren framhöll att det finns "en bred orientering i hans forskning, särskilt i teoretiskt avseende".

Stenelo kan uppvisa bl a två tungt vägande böcker och ett större manuskript, vilket utgör ett gott tillskott till hans meritering. Han har även dokumenterat sig som en skicklig och effektiv projektledare. Att hans vetenskapliga skicklighet är fullgod för den tjänst varom här är fråga ligger enligt min mening i öppen dag.

2 Pedagogisk skicklighet

Stenelo har en långvarig och väl meriterad pedagogisk erfarenhet på såväl grundutbildnings- som forskarutbildningsnivå. Av särskild vikt i detta sammanhang är det synnerligen förtjänstfulla arbete som han nedlagt i doktorandutbildningen. Han har redan fört fram tre egna elever till disputation och en fjärde skall disputera inom kort.

3 Administrativ erfarenhet

Som stf prefekt och delansvarig för forskarutbildningen och som projektledare har Stenelo vunnit erfarenheter, som är av betydande värde.

Av mitt utlåtande torde tydligt framgå att jag finner Stenelo väl kompetent för den ledigförklarande professuren.

Lund den 20 september 1983
Nils Stjernquist

Om to grundlovskommentarer

Det lykkedes at bevare Sveriges gamle forfatning, 1809 års regeringsform, så længe, at den fremtrådte som den ældste skrevne forfatning i Europa. Tidens tand havde, forklædt som sædvaneretsdannelser, gjort væsentlige indhug i forfatningen, navnlig gennem anerkendelse af parlamentarismen 1917, men den gamle tekst var uforandret. Først i 1950'erne var der tilslutning i de politiske partier til en forfatningsreform, og det udviklede sig til en reform, der ikke blot tog højde for de mest påtrængende behov, men førte frem til en fuldstændig ny forfatning.

Forberedelserne begyndtes formelt i 1954 med etableringen af "forfatningsutredningen", og der gennemførtes efterhånden flere delreformer, navnlig 1968-69 etablering af et étkammersystem og anerkendelse af parlamentarismen. Den nye regeringsform (1974 års RF) trådte i kraft 1. januar 1975. Senere er reglerne om "grundlæggende fri- og rettigheder" revideret.

1974 års RF har med sit nuværende indhold været gældende siden januar 1980. Denne forfatning er emnet for de to kommentarer, som er nævnt nedenfor – i det følgende forkortet til henholdsvis HS og PR. Begge omhandler RF, men som det fremgår af titlerne – *Grundlagarna* respektive *Sveriges grundlagar* – har Sverige ikke kun en grundlov. Også successionsordningen (SO) og trykkefrihedsforordningen (TF) er grundlove, RF 1:3. Mens SO kommenteres af både HS og PR, har HS nøjedes med en indledende kommentar til TF (HS s 798-812), og PR har baseret sin – mere omfattende – kommentar på Fahlbeck's tekst fra forrige udgave, ajourført under hensyn til lovgivning og praksis (PR s 373-486). Den nye rigsdagsordning (RO), der regulerer navnlig rigsdagens organisation og procedure, er ikke som den gamle RO grundlov; den kommenteres af HS (s 588-769), mens PR nøjes med at gengive teksten. Udover de kommenterede grundlovstekster indeholder begge bøger et omfattende, kun delvis sammenfaldende sæt af love, traktater m m af stor praktisk værdi.

RF består – som de flesta forfatninger – af to dele: Den ene angår de væsentligste statsorganer, deres etablering og arbejdsmåde. Regler herom udgør hovedparten af RF, nemlig kap 3-12 om rigsdag, statschef, regering, forvaltningsmyndigheder og domstole. Den anden del indeholder de "grundlæggende fri- og rettigheder" i RF kap 2.

Som en fælles optakt til disse to dele finder man kap 1 om "statsskicket's grunder", der i største almindelighed fastslår *principperne for forfatningen* – demokrati, parlamentarisme, legalitet, lighed, kommunalt selvstyre, osv. Et sådant princip-kapitel kan let blive et sæt af paroler, ja til – da det ikke skal danne optakt til en revolution – et sæt af selvfølgelige paroler uden praktisk relevans. "All offentlig makt ... utgår från folket", fastslår RF 1:1. Udover de konsekvenser, som anerkendelsen af "folkesuveræniteten" har fået i de følgende kapitler, synes princippet netop at være et princip. Det hindrer ikke, at sædvaneret – der jo ikke har lovens folkelige legitimation – fortsat anerkendes som retskilde (PR s 18-19, HS s 44). Og hvor legaliteten kan komme i konflikt med folkesuveræniteten, har RF 11:14 om lagprövning anerkendt domstolens kompetence til at kontrollere, at rigsdagens love er forfatningsmæssige (med det forbehold, at fejlen skal være åbenbar, herom HS s 398-99, PR s 307, 311-12). En væsentlig følge af folkestyret er ophævelsen af statschefens politiske funktion, men det følger af RF's udtrykkelige regler herom.

Undertiden kan det være fristende at bruge principperne i kap 1 ved løsningen af fortolkningstvivl i anden sammenhæng, men dette bør ske med forsigtighed. Dette dilemma afspejler sig, når HS på den ene side betegner kap 1 som "rättsligt bindande", på den anden side mener, at kap 1 "inte i samma utsträckning som föreskrifterna i de andra kapitlen kunna betraktas som bindande rättsregler". Begge udsagn kan være korrekte (HS s 29, 20, jfr s 37). Kommunalrätten giver et par eksempler. At de kommunale repræsentationer skal vælges ved almene og lige valg, følger af RF 1:1, ifølge HS s 53. Vanskeligere er den kommunale beskatning: Ifølge RF 1:7 kan kommunerne "taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter". Det drøftes, om et loft over beskatningen kan gennemføres ved lov. Et sådant loft kan hindre varetagelse af kommunale opgaver og vil derfor være et forfatningsretligt betænkeligt indgreb i det kommunale selvstyre. PR s 33 finder spørgsmålet tvivlsomt, mens det forekommer HS s 266 klart, at rigsdagen kan sætte et skatteloft. Besvarelsen af spørgsmålet, om et sådant loft kan forenes med 1:7 (og 8:5) påvirkes næppe af, at bestemmelserne i kap 1 skulle have en særlig principiel og mindre forbindende karakter.

Om RF 1:2 om respekt for mennesket (1 stykke) indeholder et utvetydigt direktiv om, at "utjämningspoliti-

ken skall fullföljas", som PR s21 mener, forekommer mig tvivlsomt.

Folkeafstemning er ikke omtalt blandt "statsskicketts grunder" (PR s24). RF 8:4 angår rådgivende afstemninger, der kan besluttes ved lov. Besluttende folkeafstemning antoges ved udformningen af RF at være i strid med det repræsentative demokrati, mens reguleringen af den rådgivende folkeafstemning kan overlades til lov, da en sådan folkeafstemning ikke vil undrage myndighederne beslutningen (PR s 176, HS s 31, 263). I 1979 åbnedes op for besluttende folkeafstemning ved grundlovsspørgsmål. Forskellen mellem besluttende og rådgivende folkeafstemning er imidlertid næppe så markant som her antaget. Det er folkeafstemningsinstituttet som sådan, der anfægter det princip, at rigsdagen er "folkets främsta företrädare", RF 1:4.

Kap 2 om de "grundläggande fri- och rättigheter" er præget af internationale overenskomster og beslutninger, "men är främst . . . uttryck för svenska erfarenheter och värderingar" (HS s 58 f, PR s 40), og det internationale aspekt træder i baggrunden ved kommentaren til de enkelte bestemmelser. Et sådant kapitel om fri- og rettigheder udtrykker den almene politiske tilslutning til fundamentale demokratiske principper, som de offentlige organer dermed bindes til at respektere. Grundlovsreguleringen beskytter mod beslutninger, der anfægter disse fundamentale, demokratiske principper. En sådan planlagt beslutning kan fra et politisk synspunkt være underordnet. Selv hvor en beslutning, f.eks. om et ejendomsindgreb, foreslås i en parlamentslov, kan grundlovsbeskyttelsen uden større strid sikre grundretighederne. Særligt minoriteter (og svage majoriteter!) kan have behov for beskyttelse. Vanskeligere konflikter bereder grundlovsbeskyttelsen, når den står i vejen for en foranstaltning, som et flertal finder politisk påkrævet: Fortidens flertalskonstellation står mod nutidens flertal. Men også her kan der vel være tilslutning til, at grundlovsregulering med fordel kan beskytte mod foranstaltninger til fremme af kortsigtede interesser og med ustabil opbakning. Er flertallet og dets interesse i foranstaltningen stabil, må der være en vej frem. I denne situation kan flertallet ikke blot være henvist til grundlovsændring – der ganske vist er enklere end i f.eks. Danmark – men forfatningen åbner selv for en vej frem for lov i de fleste konflikter. Grundloven kan fraviges, men det gælder dog ikke alle fri- og rettigheder, og en begrænsningslov skal følge en særlig procedure og skal være i overensstemmelse med en række indholdsmæssige krav, 2:12–16. Denne type af forfatningssikring rejser spørgsmålet, om adgangen til begrænsende lovgivning er gjort så bred, at grundlovsreglerne har mistet deres betydning?

Spørgsmålet kan i dag ikke besvares ud fra svenske

erfaringer. Men det kan vel noteres, at den danske forfatningsrets metode ikke er noget umiddelbart tiltrækkende alternativ. Grundlovsbeskyttelsen er gjort snæver under hensyn til, at beskyttelsen er absolut. Snæverheden er i øvrigt resultat ikke blot af sproglig udformning, men tillige af fortolkning. Det kan illustreres af bestemmelsen om ytringsfrihed, hvis formulering ("enhver er berettiget til . . . at offentliggøre sine tanker . . .") ikke afviger fra den gængse beskyttelse. Reglen blev tidligt opfattet alene som et censurforbud, og en indskrænkende fortolkning har tilladt radiomonopol (den svenske radiolov er omfattet af 2:13, HS s 127), fagedforbud, beslaglæggelse. Grundlovsteksten er udformet med snævert hensyn til de foranstaltninger, som man næsten under en hvilken som helst omstændighed må tage afstand fra, og dette sproglige udtryk fortolkes så indskrænkende i forhold til de uforudseelige vilkår, som bestemmelsen kommer til at virke under. De fundamentale ideer, som grundloven mere eller mindre fuldkomment skulle beskytte, kan på denne måde få et meget partielt udtryk i forfatningen og dermed en tilbagetrukket rolle i den politiske debat.

Muligheden for at foretage begrænsninger i de ellers grundlovsbeskyttede rettigheder og friheder fremgår af RF2:12–16. De materielle rammer for sådanne begrænsninger er til dels ganske vage i deres formulering, og en lovprøvelse kan derfor vanskeligt blive effektiv (HS s 116). Måske kan man endda hævde, at de i det hele fra et praktisk synspunkt har begrænset værdi som beskyttelse (PR s 69). Alligevel må man bortset fra alle kontrolspørgsmål kunne forvente, at rammerne vil tvinge lovgiveren til nøje at gøre sig sine hensigter klare og redegøre for disse (HS s 116, PR s 70). Herved opnås, at man politisk drøfter og eventuelt beslutter frihedsbegrænsningen som en sådan, ikke blot som en lov blandt mange andre.

De materielle rammer i 2:12 gælder også for retsanvendelsen (PR s 71, HS s 116). Der bliver herved formentlig en forskel i bestemmelsens betydning, når det gælder en begrænsningslov eller en administrativ/judiciel afgørelse. For bedømmelsen af en lov er den fortolkning, som anlægges ved lovens gennemførelse, afgørende (PR s 71). Men for retsanvendelsen må den til enhver tid herskende fortolkning være afgørende, og den kan jo være forskellig fra den, som var dominerende ved lovens gennemførelse.

Begge kommentarer bekræfter betydningen af RF kap 2 ved at vie kapitlet en længere kommentar end noget andet kapitel. Som generelt fortolkningssynspunkt anfører HS s 20 i et afsnit om grundlovsfortolkning (som man ikke finder behandlet samlet af PR), at disse rettigheder m m bør kunne fortolkes "frikostigt". Dette sympatiske standpunkt fastholdes ikke ubetinget.

RF 2:9 om prövelse af frihedsberøvelse gælder ikke frihedsberøvelse besluttet af "kriminalvårdens nämnder", der fuldbyrder en judicial frihedsberøvelse. Og dette gælder, selv om foranstaltningen er motiveret af kriminalitet (HS s 101). PR – der ikke har bekendt sig til en sådan "frikostighed" – nævner, at reglen kun gælder, hvis frihedsberøvelsen er af en sådan varighed, at domstolsprøvelsen er praktisk mulig at anordne inden frihedsberøvelsens ophør (PR s 61, 62–63).

Ved beskrivelsen af det svenske politiske system er overgangen til étkammersystemet den væsentligste forandring, som forfatningsreformen har medført (HS s 144). Rigsdagen er sammensat af *politiske partier*. Begrebet parti defineres i RF 3:7, hvorefter der med et parti menes "varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning". Men selv denne valgtekniske definition må give anledning til flere problemer, end hvad der er løst med konstateringen af, at såfremt flere partier anmeldes under samme betegnelse, regnes de som et parti (PR s 103). Bortset fra nogle få regler om valgopgøret, indeholder RF ikke regler om de politiske partier. Deres eksistens er nødvendig, men de er ikke reguleret, påpeges det (PR s 18). Og det anføres, at en lovregulering ville have indeholdt et indgreb i ytringsfrihed og foreningsfrihed, og derfor fandt man ikke en sådan regulering ønskværdig (HS s 33). Det nævnes ikke i nogen af kommentarerne, hvilket indhold en eventuel lovregulering efter de herskende politiske forhold under reformarbejdet ville have fået. Den gengivne begrundelse for ikke at regulere partierne er dog ikke overbevisende. De politiske partiers centrale placering i det statslige liv gør det til en markant undladelse, at man ikke i en moderne grundlov omtaler sådanne størrelser. Det kan vel ikke være nogen nødvendighed, at en lovregulering eller grundlovsregulering skulle gøre uheldige indgreb i ytrings- og foreningsfriheden? Som et eksempel på en mere konstruktiv reguleringstype kan nævnes den vesttyske grundlov, som benytter grundlovsformen til at sikre, at partistyrrelsen er demokratisk organiseret, og at partiernes finansiering gøres til genstand for offentlig redegørelse. Det er vel en diskussion værd, om en sådan regulering ikke har et fornuftigt formål. Og betragter man en sådan regulering som et indgreb i foreningsfriheden (hvad enkelte partier måske ville gøre), var det måske velbegrundet med et sådant indgreb.

At partisystem og valgmetode er to sammenhængende fænomener, er velkendt. Når forfatningen forbigår partisystemet, kan dets betydning for valgmetode og -opgør måske blive mindre iøjnefaldende. Hos HS s 151 kan således med rette påpeges, at forholdstalsvalg svækker de lokale valgkredsers betydning, men samtidig må det konstateres, at det er i valgkredsen, at partiernes di-

striksorganisationer nominerer partiets kandidater. Denne modstilling af forholdstalsvalgenes centralistiske tendens og de lokale partiforeningers decentrale karakter må imidlertid efter min opfattelse sammenholdes med de enkelte partiers beslutningsprocesser vedrørende kandidatopstilling. Denne sammenhæng bliver yderligere forfatningsretligt relevant, når forholdstalsvalgets grænse sættes der, hvor det medfører partisplittelse, jfr spærregfænsen i 3:7. En retfærdig fordeling af mandaterne må ikke købes for et valgsystem, som opmuntrer til partisplittelse og dermed risikerer at lamme handlingskraften hos de demokratiske institutioner (HS s 153 med citat af justitieministeren). Nej, partistabilitet er i sig selv godt, og det er noget som bestående partier som regel kan blive enige om. Men den demokratiske beslutningsproces er på den anden side ikke tjent med, at nye politiske opfattelser og sociale bevægelser skal overvinde alt for store vanskeligheder, når det gælder parlamentarisk repræsentation. Dette synspunkt skal ikke forstås som en afstandtagen fra en spærregfæns. Men det er dog for enkelt at konstatere, at spærregfænsen har haft den tilsigtede virkning (PR s 103), når der i denne forbindelse blot henvises til, at der ikke ved rigsdagsvalg efter det nye valgsystems indførelse (1969) er kommet andre partier ind i rigsdagen end dem, som var repræsenteret, da valgsystemet indførtes. For det var vel ikke bare dette, som man tilsigtede?

Når det gælder det enkelte rigsdagsmedlems stilling synes den udøvende magt og administrative synspunkter at have fået større betydning i Sverige end man kender i Danmark. Det enkelte rigsdagsmedlems ret til at deltage i debat og beslutning er – med forvaltningsretligt forbillende – begrænset af bestemmelser om "jäv" i rigsdagsmøde og udvalg (RO 2:11, 4:13, jfr RF 4:4, HS s 172, 623, 697–98, PR s 118). Statsråds (ministres) "jäv" på grund af aktiebesiddelse diskuteredes ved regeringens Ullstens tiltræden oktober 1978. Samtlige statsråd offentliggjorde deres aktiebesiddelser, og det gik så vidt, at forsvarsministeren solgte de aktier, han havde i krigsmaterielindustrien (HS s 213–15). Aktiebesiddelse kan ganske vist ikke hindre, at man indtager en statsrådspost, men det er nok for vidtgående, som PR s 151, at hævde, at statsråds formueforhold savner konstitutionel interesse. Mens spørgsmålet om rigsdagsmedlemmers valgbarhed i Danmark besluttes endeligt af folketinget (rigsdagen), henfører RF 4:7 spørgsmålet om tab af valgbarhed (behörighet) på grund af strafbart forhold til domstolsbeslutning, og betingelsen for en sådan frakendelse er, at "han genom brott har visat sig uppenbarligen olämplig för uppdraget". Ved strafudmålingen skal domstolen tage hensyn til rigsdagsudelukkelsen, BrB 20:4 (HS s 178–79).

Statschefen (kongen) skal af statsministeren holdes underrettet om rigets anliggender (RF 5:1). I kommentarerne til denne bestemmelse forudsættes, at information af statschefen er tilstrækkelig til at sikre koordination mellem statschef og regering (PR s 28–29, 127–28, 130, HS s 189–90, 191). Statschefens forventede lydhørhed over for informationer synes at have gjort en drøftelse af en egentlig instruktionsbeføjelse overflødig. Snarere er det vel hofetiketten, der har modereret parlamentarismens gennemslag i forfatningen, i hvert fald dens sproglige udformning.

I kommentarerne til RF kap 6 og 7 om regeringen og dens arbejde har navnlig reglerne om *regeringsskifte* interesse. Proceduren ligger i talmannens (rigsdagsformandens) hånd. Talmannens valgperiode følger den øvrige rigsdags periode. Den begynder når rigsdagen samles, og den slutter når nyvalgt rigsdag samles (RF 3:5). Det er derfor ofte den gamle rigsdags talmann, der leder regeringsforhandlinger efter et valg. Ved regeringsskifterne 1976 og 1979 var det den gamle talmann, der begyndte regeringsforhandlingerne, som afsluttedes af den nye (PR s 141). Talmannen fungerer i øvrigt ikke som medlem af rigsdagen (RF 4:9), og ifølge PR s 114–115 har talmannen ikke deltaget i rigsdagsgruppen for det parti, som har valgt ham.

De materielle kriterier for valget af ny regering er ikke formuleret i RF. Det er talmannens forslag om statsminister, hvorom rigsdagen afholder afstemning (RF 6:2). Spørgsmålet er, om temaet hermed er beskrevet udtømmende. Statsministeren skal stå for en "arbejdsduelig regering" (PR s 140). Hermed antydes, at det er mere end statsministerens person, der er på prøve: Den partimæssige sammensætning af regeringen og regeringens arbejdsprogram, jfr HS s 205, PR s 142–43. Men dette skal ikke formelt præsenteres forud for rigsdagens afstemning, og der stilles ikke krav om en fuldstændig ministerliste (PR s 142–43). At afstemningen ikke blot vedrører statsministerens person, er måske ikke bare en politisk erfaring vedrørende afstemningssituationen, men har muligt også betydning for den retlige opfattelse af afstemningstemaet. Der er ingen mangel på logik, når et parti (som ved et valg har mistet flertallet og derfor går i opposition) ved rådgivningen af talmannen peger på det nye flertal som regeringsgrundlag, men ved afstemningen om en foreslået statsminister fra det nye flertal stemmer mod denne. Man henviser nemlig herved til, at afstemningen ikke kun gælder statsministerposten, men også regeringens program, PR s 144, jfr s 143, hvor det anføres som et åbent spørgsmål, om en markering fra talmannens side af et kommissorium ved regeringsdannelsen skal betragtes som en faktisk præcisering af statsministerens mandat. Hvis spørgsmålet besvares bekræft-

ende, kan talmannens kommissorium altså sætte grænser for statsministeres adgang til at ændre på regeringens (partimæssige) sammensætning.

RF har i kap 8 med stor grundighed søgt at sikre, at rigsdagen ikke blot formelt er kompetent, men også reelt udfylder sin politiske opgave som lovgiver. Reglerne om, hvad der skal være genstand for lov, og hvad der kan være genstand for bemyndigelse til regeringen, forekommer temmelig komplicerede og de må medføre mulighed for mange konflikter om grænsedragninger, hvor der ikke findes noget absolut rigtigt svar, f.eks. om en regulering af en juridisk person er næringsretlig eller personretlig, om en betalingspligt til det offentlige er skat eller afgift, osv. Mere grundlæggende og gennemgående synspunkter på fortolkningen af rigsdagens og regeringens kompetence finder man ikke.

Regeringen har ikke blot kompetence i henhold til lovbemyndigelse – hvor dette overhovedet kan forekomme – men har også en grundlovsumiddelbar kompetence, blandt andet til at beslutte "föreskrifter om verkställighet av lag" (8:13). Regeringen kan (uden lovhjæmmel) give nærmere regler om en lovs anvendelse. En sådan beføjelse kan bruges til at forskyde den primære regulering fra rigsdag til regering (HS s 288 f). En anden risiko kan være præciserende regeringsforskrifter i tilknytning til en ufuldstændig rigsdagslov, hvor det henhører under domstolene eller andre retanvendende myndigheder at udfylde lovens tomrum (PR s 194). En konflikt mellem rigsdagens flertal og regeringen er der imidlertid taget højde for med RF 8:14, hvorefter love vedrørende regeringens "primære område", hvor regeringen efter grundloven kunne have reguleret uden lovbemyndigelse, kun kan ændres af rigsdagen, men ikke af regeringen. Den grundlovsumiddelbare kompetence til at udstede forskrifter bygger – modsat 1809 års RF – på praktiske grunde, og den kan ikke blokere for rigsdagslovgivning (HS s 293). Men denne bestemmelse løser ikke problemet for en mindretalsopposition, som er utilfreds med en forskydning af reguleringen fra rigsdag til regering. Konflikter, der retligt fremtræder som konflikter mellem regering og rigsdag, er under parlamentarismen hyppigt reelt konflikter mellem flertal (regeringen med dens parlamentariske flertal) og mindretal (oppositionen).

Sverige har med RF 10:5 fået en "EG-paragraf", parallelt med andre vesteuropæiske forfatningers bestemmelser om supranational myndighed. Den svenske regel komplicerer det i forvejen vanskelige problem ved at være opdelt i to særregler vedrørende overladelse af henholdsvis konstitutionelle beføjelser og andre offentlige beføjelser til ikke-svensk myndighed. Opde-

lingens praktiske betydning illustreres ved grundige referater af blandt andet de to patentkonventioner fra 1973 og 1970, der blev henført til hver sin af de to særregler. (Om disse konventioner HS s 353, 354, 368–69, og (grundigere) PR s 246–47, 252, 266–68).

Kommentarerne til RF 11:6 og 7 giver en instruktiv orientering om det for svensk *forvaltning* særegne træk, at den statslige forvaltning for størsteparten ikke sker på ministerens ansvar, men besluttet af myndigheder, der er uafhængige af regeringen på en måde, der gør en sammenligning med forholdet mellem regering og domstole nærliggende (PR s 284). I øvrigt definerer PR retspleje ("rättskipning") og forvaltning helt formelt eller organisatorisk (PR s 34 om 1:8). Bedre – og svarende til teksten PR s 35–36 – er det vist for at give grundloven et vist indhold at søge begreberne defineret materielt samtidig med, at det erkendes, at den materielle definition er og må være uklar – så uklar, at den ikke er egnet til at blive optaget i en grundlov.

Pladsen tillader ikke omtale af flere enkeltheder. Når *de to kommentarer* læses parallelt, er det iøjnefaldende, at de må udspringe af den samme forfatningsretlige tradition. Fortolkningsresultaterne hviler på systematiske og loyale gengivelser fra forarbejderne til den successive forfatningsreform. Omtrent enslydende formuleringer kan tænkes at skyldes samme kildemateriale (feks HS s 345 og PR s 238 om traktatpartner). Forarbejderne citeres hyppigere hos HS, og hvis de er entydige og andet ikke fremgår, er HS's opfattelse hermed udtrykt, og hvor der er divergenser, redegøres der omhyggeligt for disse. Hos PR er forarbejderne ofte indarbejdet i teksten som forfatterens opfattelse. Hos PR findes de udførligste litteraturhenvisninger, men hverken HS eller PR refererer eller diskuterer anden litteratur. Udenlandsk ret og litteratur er praktisk talt uomtalt.

I denne – fælles – koncentration om svensk forfatningsret ligger tillige en betydelig tilbageholdenhed, når det gælder inddragelse af politologiske og andre samfundsvidenskabelige synspunkter. Anvendelse af en bredere synsvinkel findes især hos HS, der blandt andet giver partierne en kort og organisationerne en lang præsentation (s 33, 33–40), og hvis systematik er friere i forhold til lovteksten.

Flere af de beskrevne begrænsninger er muligt en følge snarere af kommentarformen end af et teoretisk begrundet standpunkt. Kommentaren kan til gengæld åbne op for en intens analyse af enkelte problemer, hvilket navnlig ses hos PR, feks om RF 10:5 og 11:6. Undertiden må kommentarer til flere bestemmelser sammenholdes for at problemet bliver til en helhed; det gælder feks RF 10:5, der hos begge må læses i forbindel-

se med 11:1 for at få sammenhæng i de internationale patentproblemer. Kommentarens tendens til isolation af løsevne emner modvirkes af indledende afsnit til de enkelte kapitler. Indledningen hos begge til kap 2 giver god orientering om de almene problemer ved grundlæggende fri- og rettigheder, og indledningerne hos HS til kap 5, 8 og 9 har værdi i sig selv.

Selv om de to kommentarer har stor lighed i deres systematiske anlæg og i deres enkeltresultater, gør de ikke hinanden overflødig. Otte øjne ser mere end fire øjne. Man får altid noget mere at vide ved at læse kommentar nr 2 – uanset hvilken af de to kommentarer, man er begyndt med.

For den studerende må de to kommentarer være et ideelt udgangspunkt for dybere studier i svensk forfatningsret. Det er her kun at beklage, at forfatningsretten indtager en så beskeden plads i den svenske studieordning. En ændring på dette punkt må stemme godt med – hvis det ikke nærmest er en følge af – den nye RF, navnlig dens betoning af de grundlæggende fri- og rettigheder og disses betydning ikke blot i forhold til rigsdag, men også i forhold til retsanvendelsen.

For en udlænding fremtræder de to kommentarer som en imponerende afslutning af mange års svensk reformarbejde, der har resulteret i ikke blot successive forfatningsændringer, men også i successive betænkninger (utredningar) af i sig selv imponerende grundighed. Dette erfaringsmateriale er nu systematiseret og vurderet, samt suppleret af de sidste års praksis, og i erkendelse af HS's brede og omhyggelige fremlæggelse af forarbejderne og PR's indgående analyse af enkeltproblemer forsoner man sig med, at den svenske tradition for nordisk sammenligning har taget en pause.

Henrik Zahle

Referenser

- Erik Holmberg & Nils Stjernquist: *Grundlagarna med tillhörande författningar*. Stockholm: Norstedts 1980.
Gustaf Petrén & Hans Ragnemalm: *Sveriges grundlag och tillhörande författningar*. Tofte upplagan av Robert Malmgrens Sveriges Grundlag. Institutet för offentlig och internationell rätt. Stockholm: Publica/Liber 1980.

Riksdagen på fallrepet?

Det är väl få avhandlingar som förunnats så stor uppmärksamhet i massmedia som Per Gahrtons, Riksdagen inifrån. Uppmärksamheten har orsakats dels av de delade meningarna om avhandlingens vetenskapliga kvalitet, dels av en del påståenden som författaren gör om riksdagskollegor och om riksdagen som institution.

Jag skall i det följande i huvudsak uppehålla mig vid de avsnitt som berör arbetet i partigrupp och riksdag, men först några allmänna synpunkter.

PG anger inledningsvis att han tycker att samhällsforskare klart skall ange sina utgångspunkter, inklusive värderingar, samt att deltagarobservation (participant observation) är en bra eller i varje fall fullt acceptabel metod.

Ingen kan väl i princip ha något emot att en forskare anger sina värderingar. Intressant kan det bli om forskaren har intressanta värderingar, vetenskapligt intressant blir det först om de redovisade värderingarna har någon begriplig relevans för den frambragta vetenskapliga produkten. Risker är annars att man bara helt allmänt talat om att man skrivit en starkt subjektiv bok och att man av någon anledning anser sig behöva försvara detta.

Ett bekymmer vid bedömningen av PG:s bok i det här avseendet är att han inte inledningsvis någonstans mera koncist anger vad han menar med värderingar eller utgångspunkter – terminologin skiftar dessutom. Han citerar flitigt – ibland med instämmande – andra tänkare, sig själv i tidigare böcker och pamfletter samt redogör för diverse sakförhållanden. Men de inledande kapitlen saknar riktningssivande konklusioner som för resonemangen framåt eller som anger på vilka sätt dessa inledningskapitel förbereder den följande undersökningen av riksdagen.

Av citatvalet, urvalet av presenterade sakupplysningar och i texten förekommande ställningstaganden framgår dock, att PG menar att de västliga demokratierna – och inte minst Sverige – drabbats inte bara av en ekonomisk kris, utan också en politisk. De etablerade partierna klarar inte att anpassa sig till nya krav. De är inne i en legitimitetskris med åtföljande upplösningstendenser. De nya partier som bildats här och var är – ett hoppingivande (?) – tecken på dessa upplösningstendenser. PG nämner en rad exempel på sådana nya partier, men i stort sett endast sådana för vilka han hyser sympati. Därmed missar han en lång rad av de nya partier som faktiskt lyckats allra bäst, t ex framstegspartierna i Danmark och Norge, de kristna partierna i Danmark och Finland, Vennamos landsbygdsparti i Finland. Dessa partier och några andra har ju i vissa fall fått en betydande parlamentarisk representation. Det intressanta – i den mån man kan tala om upplösningstenden-

ser och förnyelse – är att förnyelsen drar åt så olika håll. Det finns således ingen enhetlig ideologisk tendens i det som PG vill kalla de etablerade partiernas kris.

Om vi håller oss till Sverige så är dock onekligen det mest påtagliga stabiliteten i vårt partisystem. De fem partier som nu är representerade i riksdagen har funnits där sedan valet 1917. Några nya partier har inte kommit in, även om många försökt. De nya partiernas röstandel har genomgående varit mycket låg – om man bortser från enstaka eruptioner i kommunalvalen. Inte heller har medborgarna protesterat genom att hålla sig borta på valdagen. Valdeltagandet är i vårt land mycket högt. Av det som här anförts skulle man – om man tillämpar PG:s bevisföring – komma till ett helt annat resultat än författaren: Väljarna är belåtna med de valmöjligheter som de etablerade partierna erbjuder. Jag drar inte den slutsatsen eftersom den skulle kräva diverse modifierande resonemang, men den har otvivelaktigt ett betydligt bättre stöd i kända fakta om väljarnas beteende hittills på valdagen än PG:s kristeori.

Man får således lätt känslan av att PG:s syn på de etablerade partierna är starkt färgad av önsketänkande av en art som inte är förvånande, när det kommer från en stridbar företrädare för ett nytt parti. Vad han helt tycks bortse ifrån när han talar om behovet av förnyelse är den förnyelse som ständigt sker inom de etablerade partierna. Partierna initierar nya frågor och nya problem tränger sig på utifrån. En förändrad yttre verklighet och konkurrensen om väljarna nödvändiggör denna förnyelse. Olika partier lyckas från tid till annan bättre eller sämre med detta, men att det är en ständigt fortgående process är helt klart. Och detta är kanske en av de allra viktigaste förklaringarna till att det är svårt för nya partier att slå sig in i systemet. Viktiga delar av det nya partiets program är som regel redan upptagna i andra partiets program och de problem man vill ställa i fokus är som regel redan föremål för allmän debatt.

Ingenting varar för evigt och det kan tänkas att vi i framtiden får en helt annan partistruktur. På grundval av kända fakta är det dock svårt att hävda att den nuvarande partistrukturen skulle stå inför något omedelbart sammanbrott.

Huvudsyftet med PG:s framställning är att beskriva riksdagen inifrån och att redovisa de brister som där finns enligt författarens mening. Han finner att det som hittills gjorts på detta område är rätt undermåligt, bl a på grund av utanförstående forskares svårigheter att få grepp om hur det verkligen står till. "Slutsatsen av detta blir att förutsättningen för en någorlunda korrekt och allsidig beskrivning är att forskaren är fullvärdig medlem, dvs ledamot eller eventuellt anställd vid något riksdagsgruppkansli." Författaren anser sig väl motsvara de krav

som man kan ställa på en sådan deltagarobservatör (han var som bekant som folkpartist ledamot av riksdagen 1976–1979) och han är beredd att fylla de luckor som finns i kunskapen om riksdagens arbete.

Det är i sig en vällovlig ambition. Han medger dock själv att han har varit rätt illa förberedd för uppgiften. Han kom inte in i riksdagen som forskare eller med ambitionen att utnyttja tiden där för systematiska studier. Det är först i efterhand som han fått uppslaget att skriva om riksdagen. Det han stöder sig på är minnen och – tydligen rapsodiska – anteckningar och informatörsintervjuer, vilka han definierar som "samtal med mig själv". Däremot har han inte genomfört några intervjuer med tidigare kollegor.

Det är kanske de omständigheter som här nämnts som är en av förklaringarna till att framställningen i vissa avsnitt är mycket allmänt hållen och i andra, där författaren vill gå på djupet, ger ett ofullgånget intryck.

Genom det framställningssätt som författaren valt blir boken en blandning av politisk pamflett, memoarer och handbok. PG tycker mycket för egen del, han minns en del och han redogör i olika avsnitt – i allt väsentligt korrekt – för en rad sakförhållanden som rör riksdagens arbetsformer. En huvudperson i riksdagsskildringen är författaren själv. Detta inte bara genom den "undersökningsmetod" han valt eller genom ofta uttalade värdeomdömen. Han redovisar också utförligt egna aktiviteter under riksdagsåren och i ett par långa kapitel (10 och 11) är han den stående huvudpersonen. Ett underliggande tema i boken är hur PG gradvis blev allt mer desillusionerad fram till det slutliga uppbrottet från folkpartiet och riksdagen.

PG:s grundinställning till riksdagens sätt att fylla de ålagda uppgifterna är negativ. Han anser visserligen att riksdagen har stora potentiella möjligheter att öva inflytande på samhällsutvecklingen, men dessa potentiella möjligheter förfuskas. I den allmänna krisbild som PG utmålar ingår således som en del även riksdagens kris.

Sin grundläggande kritiska inställning till riksdagen anger han redan i ett av inledningskapitlen (kap 3). Kritiken är här dock klart ideologisk. Det vill säga den vänder sig inte mot riksdagen som institution utan mot de åsikter som enligt PG dominerar bland dem som sitter i riksdagen. "Min hypotes är att den etablerade partipolitiska kampen i Sverige utkämpas mellan anhängare till ortodox och progressiv anpassning på intressenternas villkor inom ramen för en krisanalys som helt koncentreras på den ekonomiska krisen . . ." "Riksdagen som helhet, som institution, saknar alltså effektiv och fungerande kontakt med avvikare – och revoltörsgrupper, saknar insikter i och förståelse för de icke-ekonomiska krisfenomenen, saknar rötter hos de berörda och har därför små möjligheter att bryta sig ur de policymodeller som är dömda att misslyckas." (s 58)

Nu kan man ju fråga sig hur dessa grundläggande ideologiska brister skall avhjälpas. Det givna svaret på den frågan borde vara att det gäller att byta ut de som nu sitter i riksdagen och tänker fel, mot sådana som tänker rätt. Den ambitionen står det var och en fritt att ha. Medlen för detta är opinionsbildning och för de "rättroende" framgångsrika allmänna val. Men det är svårt att se att kritik mot politiska åsikter som man ogillar kan vara en relevant utgångspunkt för kritik mot riksdagen som institution.

Grunden för PG:s kritik mot riksdagen är således politisk-ideologisk. Riksdagen fattar inte de beslut som PG (numera) anser vara de sakligt riktiga. Således fyller den inte sin uppgift. Samma synsätt präglar PG:s kritik av folkpartiets riksdagsgrupp.

Även om det politiska syftet med framställningen för läsaren är helt uppenbart, ett syfte som författaren inte heller söker dölja, så anser PG likafullt att det "beror på en rad inre spärrar och blockeringar i riksdagens struktur och riksdagsarbetets process" att riksdagen inte kan utnyttja sina potentiella möjligheter till inflytande på samhällsutvecklingen.

Den idealbild av arbetet i riksdagen som kan ha föresvävat PG är inte helt lätt att fixera. Men om man försöker dra ut kontentan av framställningen som helhet så tycks idealbilderna vara ett slags byalag där var och en stiger upp och säger sin oförgripliga mening medan de övriga i församlingen begrundande lyssnar för att sedan låta de framförda argumentens tyngd bestämma besluten. De hinder och blockeringar som han talar om är nämligen genomgående sådana som han anser vara riktade mot den enskilde riksdagsledamoten. Dessa hinder finns inbyggda i hela processen men särskilt illa är det i riksdagsgruppen. Den verkliga boven tycks vara partiledningen som med hjälp av ett raffinerat system av bestraffningar och belöningar ser till att gruppens ledamöter gör som partiledningen vill. Ledamöterna anpassar sig efter detta, vilket förkväver initiativlustan och stöter ut de uppslagsrika avvikarna. Riksdagen blir en anpassningarnas försörjningsinstitution.

För den som själv länge varit politiskt engagerad och suttit i riksdagen ett antal år innehåller PG:s framställning inte mycket nytt i sak. De problem som finns i riksdagsarbetet har tagits upp i motioner, utredningar och debatter i strid ström under de senaste tjugo åren och en del reformer har genomförts. Inte heller den mera övergripande kritiken mot riksdagsledamöterna känns särskilt fräsch. Den är i hög grad av den art som följt ledamöterna så länge det funnits folkvalda parlament. Starkt förenklad innebär den att medborgare som sätts in i riksdagen snabbt korrumpas, blir viljelösa mähän, vars främsta ambition är att jaga uppdrag och

personliga belöningar. PG stryker rätt konsekvent dessa populistiska uppfattningar medhårs.

Det enda "nya" i boken är i stort sett redovisningen av en del nappatag i folkpartiets riksdagsgrupp samt (delvis) författarens omdömen om partikollegor. Dessa redovisningar och omdömen har mött starka invändningar från andra som var med.

Omdömena om partikollegorna kommer huvudsakligen som ett utfall av det "Utkast till typologi över riksdagsledamöter" som PG lägger fram (kap 12). På grundval av vederbörandes aktiviteter i riksdag och partigrupp katalogiserar författaren ledamöterna i inrikata scheman som – om jag förstått det rätt – skall visa ledamöternas såväl kvantitativa som kvalitativa aktivitetsnivå samt graden av partiloyalitet. Som ett resultat av denna katalogisering förses sedan ledamöterna med diverse etiketter. Som exempel på den terminologi som PG använder kan nämnas att han själv visar sig tillhöra de högaktiva balanserade partirevoltörerna. Det är han för övrigt rätt ensam om.

Flertalet kollegor får mindre smickrande epitet från klättrare över brobyggare ned till knapptryckare. Detta kopplar PG sedan samman med vad han kallar vederbörandes belöningsprofil. Som belöningar räknar han alla de särskilda uppdrag som kan tillfalla en riksdagsman från statsrådposter till utredningsuppdrag och deltagande i utlandsresor för riksdagsdelegationer. Högst belönade blir klättrare och brobyggare, lägst partirevoltörer och knapptryckare.

Bortsett från alla invändningar man kan ha mot PG:s "typologi" sådan den nu föreligger, så tror jag att det är föga fruktbart att på detta sätt väga och mäta riksdagsledamöter. Att tex räkna motioner eller frågor och anföranden i kammaren ger en mycket begränsad och ibland helt missvisande bild av vederbörande ledamöters aktivitet, tyngd och inflytande. Här finns en lång rad felkällor som är väl kända – eller borde vara det – för alla som suttit i riksdagen. Enkla motioner som enbart anger ett problem och mynnar ut i krav på uttalande eller utredning kan man fabricera på en halvtimme. Genomarbetade motioner i komplicerade frågor kan ta dagar även om man har god bakgrundskunskap. Och om en sådan motion läggs som partimotion är det inte säkert att den som gjort jobbet ens får sitt namn på motionen. Partimotioner underskrivs som bekant av förtroenderådets ledamöter med gruppledarens namn först. Antalet anföranden i kammaren påverkas av en rad faktorer tex partigruppens storlek (i små partier får ledamöterna chansen oftare än i stora), vilka frågeområden som är aktuella och vederbörande riksdagsmans position i det sakbehandlande utskottet.

Detta är bara ett par alldagliga exempel på vanskligheten att mäta riksdagsledamöter med kvantitativa mått. Exempelen skulle kunna mångfaldigas.

Liknande invändningar infinner sig när man tar del av PG:s sätt att karakterisera ledamöters insatser och inflytande i riksdagsgruppen. Låt oss ta ett enda exempel:

Den grupp som PG kallar klättrare består enligt hans definition av sådana personer som visar stor aktivitet och som genomsnittligt använder sina insatser som stöd för partiledningens politik. "Det kan finnas anledning att förmoda att ett sådant beteende syftar till att gynna en egen karriär." (s 265) Varför det? Det kan ju också tänkas att de helt enkelt är ense med partiledningen. Det kan t o m tänkas att de själva haft ett avgörande inflytande på det som kallas partiledningens politik. Att det således är partiledningen som är ense med dem i stället för tvärt om. Vad finns det för särskilda skäl för att just de vars åsikter råkar sammanfalla med partiledningens skall anses drivna av egoistiska motiv?

Det är för övrigt oklart vad PG menar med "karriär" i sammanhanget. Huvudparten av det som PG ser som ingredienser i en karriär och som utdelade belöningar är snarast att betrakta som integrerade delar av riksdagsuppdraget. Ett parti försöker naturligtvis så gott det går att på bästa sätt utnyttja de resurser man har för att fylla de poster som tillfaller partiet. Det är givet att man ibland kan diskutera om utfallet blivit det mest lyckade, men det är en sak för sig.

I flertalet fall är fördelningsmekanismen föga upphetsande. Utredningsuppdrag tex får vanligen den eller de ta på sig som genom tidigare insatser eller utskottsplacement kan förväntas vara väl hemma på de ämnesområden som utredningen skall behandla. Det är nog väldigt få ledamöter som ser uppdrag av det här slaget som någon slags belöning för välartat beteende gentemot partiledningen. PG ser t o m utskottsplatser som "en sorts belöningar". Detta är egendomligt redan av det skälet att alla riksdagsledamöter har plats i utskott som ledamöter eller suppleanter. (Utom en och annan partiledare som avstår för att mera samlat kunna ägna sig åt partiledarskapet.) Vad gäller valet av utskottsplats så är det åtminstone i mitt parti så, att man själv får ange vilket utskott man vill sitta i.

I mycket präglas PG:s framställning av ett motsatsförhållande mellan vad han kallar partiledningen och övriga ledamöter i gruppen. Man får nästan känslan av att partiledningen (hur många och vilka som skall räknas dit är oklart i PG:s framställning) består av en sorts illasinnade domptörer som med lock (hägrande belöningar) och pock (hot om uteblivna belöningar) försöker slå ner initiativ och meningsyttringar från andra ledamöter.

PG ser alla de "extra" funktioner som riksdagsledamöter har att fylla som en form av belöningar som många lite småsnicket siktar på, vilket får dem att agera på ett för partiledningen behagligt sätt. Detta är, mild uttryckt, ett mycket enkelspårigt och primitivt sätt att försöka förklara eller belysa hur uppdrag fördelas eller

varför vissa når längre än andra i den politiska verksamheten. Ambitiöst arbete, kunnighet, allmänt förtroende, erfarenhet och rena tillfälligheter är var för sig och korsrelaterade mycket bättre förklaringsgrunder.

Det finns, tycker jag, fog för kritik av den ensidiga partiledarfixering som massmedia hemfallit åt. (Jag begränsar i det följande för enkelhetens skull partiledningen i PG:s tappning till partiledaren.) Denna partiledarfixering svarar inte mot den reella ansvarsfördelning som finns inom en riksdagsgrupp. Jag återkommer till detta nedan. Men att som PG i det interna partiarbetet närmast se partiledaren som en över- eller utanförstående motståndare förefaller rätt märkligt. Man har ju själv valt honom och därmed också utrustat honom med befogenheten att med särskilt ansvar och särskild auktoritet företräda partiet. Detta gäller i betydande grad även inom partiet. Man väljer inte en partiordförande därför att man behöver någon som passivt sitter och räknar röster. Kravet på en partiledare är att han skall hålla trådarna samman, ta initiativ, värdera och driva åsikter. Det är således föga häpnadsväckande att partiledarens mening tillmäts särskild tyngd vid gruppens sammanträden.

PG har en särskild faiblesse för "revoltörer" och räknar sig själv med gillande till revoltörernas skara. Det må så vara. Det ger ett intryck av självständighet och oräddhet.

Att det råder delade meningar i en riksdagsgrupp ibland är ingen nyhet. Alla som suttit med vet att det kan vara hårda tag då och då. Detta gäller således inte bara folkpartiet. Men även en riksdagsgrupp måste fatta beslut, ibland med rätt kort varsel. Om åsikterna går isär så måste någon falang vinna. För den som blir besegrad återstår alltid möjligheten att driva frågan vidare i kamraren, om det nu gäller ett sakärende som skall behandlas där.

Om man nu ständigt måste måla sig ur den mening som den överväldigande majoriteten i riksdagsgruppen stannar för, så visar detta i första hand att man har dåligt gensvar i gruppen. Man misslyckas ju med att vinna över den på sin egen sida, vilket måste vara det primära syftet med agerandet. Upprepas detta under längre tid och i viktiga frågor så står det väl därmed klart att man ur ideologisk synpunkt inte längre hör hemma i gruppen. Då är det logiskt att göra som PG, d v s lämna den. Om han nu var så obstinat som han vill ge sken av.

En riksdagsgrupp är en arbetsgemenskap, där meningarna bryts, men där man måste ha samförståndet som en grundläggande arbetsmoral. Om alla höll på sin personliga åsikt till sista kommatecknet skulle gruppen snabbt bli handlingsförlamad.

Det innebär naturligtvis inte att det är likgiltigt vilka

som tillhör en riksdagsgrupp. Gruppen är summan av dess ledamöter. Att inflytandet varierar på grund av position, kunnighet, energi och argumentationsförmåga är inget att förundra sig över. Så är det i alla såväl formella som informella grupper. Men vad som är utmärkande för en riksdagsgrupp är, tror jag, att detta inflytande varierar i hög grad från område till område. Detta är bl a en följd av den specialisering och fördelning av bevakningsområden som måste till för att gruppen skall kunna arbeta effektivt. Man lyssnar helt naturligt med särskilt intresse till den som har stor sakkunskap i den fråga det gäller.

En viktig faktor som PG helt tycks bortse ifrån när man målar upp bilden av hjälplösa riksdagsledamöter utan inflytande är den långtgående faktiska beslutsdecentraliseringen. Jag kan naturligtvis bara uttala mig om mitt eget parti, centerpartiet, men jag föreställer mig att det av nödvång är ungefär likadant i andra partier. Ärendenas mängd gör att alla inte kan syssla med allt.

Det stora flertalet ställningstaganden bestäms å partiets vägnar av partiets utskottsrepresentanter eller ledamöterna i de sakområdeskommittéer som partierna arbetar med. På gruppssammanträdena kan visserligen vilka frågor som helst tas upp och debatten där pendlar inte sällan mellan stort och smått men i princip är det i första hand frågor av större saklig och/eller politisk vikt som behandlas i gruppen som helhet. De flesta frågorna kommer aldrig dit.

Denna faktiska decentralisering av beslutsfunktioner gäller också ställningstaganden i tex utredningar och verkstyrelser. Det förekommer naturligtvis då och då att partiets representanter går till partiledning och grupp för att rapportera eller för att få känsliga beslut prövade. Men i det övervägande antalet frågor tar vederbörande ställning på eget bevåg eller efter samråd med någon kollega som också är väl insatt i de problemområden det gäller. Sanningen är väl den att riksdagsledamöter som inte är beredda att axla detta decentraliserade ansvar inte är någon prima tillgång för partiet i den stressiga arbetsmiljö som riksdagen utgör. Men – och det är viktigt – denna nödvändiga decentralisering bygger givetvis på förtroende och på den förutsättningen att det inom en så speciell församling, som en riksdagsgrupp ändå är, finns en grundläggande ideologisk samhörighet.

PG är som jag tidigare nämnt redan i utgångsläget negativt inställd till riksdagen och riksdagsarbetet och när han kommer mot slutet av sin beskrivning anser han att han visat att det är precis så illa som han inledningsvis angav. Sin egen frustrering har han redovisat på olika sätt. "Ur den enskilde riksdagsledamotens synvinkel framstår beslutsprocessen ofta så svårgripbar och

oöverskådlig och de egna möjligheterna till inflytande så inskränkta av hinder och blockeringar att en känsla av reell maktlöshet lätt blir den dominerande upplevelsen av riksdagsuppdraget" (s281). Har man den erfarenheten som här återgetts är det lätt förståeligt att man hoppar av, mindre förståeligt är det att PG redan i första, bästa valrörelse gjorde ett så energiskt försök att komma tillbaka.

Om PG hade menat att riksdagen är en hård arbetsmiljö, där få sällan vinner några lätta segrar vare sig i det ena eller andra avseendet, skulle jag gett honom rätt. Riksdagsledamöter är som regel inga duvungar och den som kommer in ny kan minst av allt räkna med att övriga ledamöter skall ställa sig på rad i pur förundran över den nye. Det finns en och annan som härvidlag blivit grymt besviken.

Av tidigare avsnitt framgår det dock klart att PG inte alls anser det vara jobbigt att vara riksdagsledamot. Det är på sin höjd ett halvtidsarbete som dessutom är på tok för högt betalt. Samtidigt redovisar han allt han fick tid att göra samtidigt med att han var riksdagsledamot.

Dessa två huvudlinjer utefter vilka PG driver sin kritik korresponderar dåligt. Dels var det så knepigt att vara riksdagsledamot att han under tre år inte ens fick grepp om själva beslutsprocessen, dels var det så behagligt att han klarade av det på halvtid. Den fråga som här inställer sig är rätt given.

Efter all den kritik som PG riktat mot partigruppen och riksdagen förväntar man sig – särskilt som han har den uttalade ambitionen – konkreta förslag som kan råda bot på eländet.

I ett tunt slutkapitel har han också en närmast katalogmässig uppräkningslista av några reformförslag som han inte ägnar någon närmare analys. En möjlig förklaring till detta kan vara att de flesta av förslagen är gamla bekanta som förekommit i debatt och utredningar i årtionden.

Originellt – och en konsekvens av hans tidigare kritik – är möjligen att han vill ha uppluckring av partidisciplinen och övergång till kollektiv partiledning. Han anger dock inte närmare vad han avser med detta. Partidisciplinen är ju inte på något sätt lagreglerad. Det är något som ledamöterna ålägger sig själva. I kammaren är det fritt fram för var och en att rösta på annat sätt än majoritetens i det egna partiet och det förekommer då och då. I normalfallet måste det anses naturligt att man följer den linje man själv varit med att diskutera fram i partigruppen. Vad gäller huvudlinjerna i partigruppens politik kan man dessutom säga att det i själva mandatet från väljarna finns en klart uttalad förväntan om att man skall agera i enlighet med parti- och valprogram.

Kollektiv partiledning har vi redan i mitt parti i så måtto att vi har två vice ordförande och ett rätt manstarkt förtroenderåd som tillsammans med partiledaren

förbereder frågor inför gruppmötena. De gruppkommittéer som jag tidigare nämnt kan också sägas utöva ett slags kollektivt ledarskap. Det kan tilläggas att regelrätta omröstningar praktiskt taget aldrig förekommer vid gruppens sammankomster. "Partiståndpunkten" i kontroversiella frågor framgår således av debattens förlopp. Vad som utöver vad här nämnts skulle kunna läggas in i en praktikabel kollektiv partiledning är svårt att se.

Andra krav PG framför är mera allmänna och de flesta har diskuterats under lång tid. Han vill således ha bort procentspärren i valen, han vill ha ökat personval, han vill minska antalet ledamöter i riksdagen till hälften dvs 175, för att nämna några exempel.

PG är inkonsekvent så till vida att flera av hans förslag om de realiserades snarast skulle förstärka de brister som han anser sig ha funnit. De skulle bli ge sämre möjligheter för politikerna att styra utvecklingen och att hålla kontakt med partimedlemmar och väljare. Det gäller t ex det i många kretsar så populära förslaget att minska antalet riksdagsledamöter. Detta skulle ju inte öka utan minska representativiteten och göra det ännu svårare för allmänheten att få tag på en riksdagsledamot. Lika allvarligt är att det skulle minska förutsättningarna för politikerna att ha insyn i och grepp om samhällsapparaten. Tjänstemän och experter skulle bli ännu mer dominerande i beslutsprocessernas olika led och denna dominans anses ju redan av många – även PG – vara allt för stor.

Man kan således inte på en gång kräva att politikernas inflytande skall öka, samtidigt som man kräver att antalet politiker radikalt skall skäras ner. De flesta är väl numera ense om att en av de mest negativa effekterna av kommunsammanslagningarna för demokratin på det kommunala planet var just att antalet politiskt engagerade medborgare reducerades så radikalt. Och man söker nu på olika sätt, t ex genom kommundelsorgan öka den politiskt aktiva skaran igen.

Liknande inkonsekvenser stöter man ofta på i PG:s bok. Han ondgör sig t ex över att riksdagsledamöter sitter isolerade från "verkligheten" i riksdagshuset. Men lika energiskt kritiserar han att riksdagsledamöter har engagemang utanför själva riksdagsarbetet, vilket han för övrigt tycks definiera ytterligt snävt. Men hur i all världen skall ledamöterna undgå "isoleringen" om de inte tillåts ta del i allehanda verksamheter i partiet, på hemorten och ute i samhället i övrigt?

På en punkt är jag ense med PG. Det finns betydande problem som är förknippade med riksdagens arbetsformer och ledamöternas arbetssituation. Men de är enligt min erfarenhet av annat slag än de PG behandlar.

De grundläggande problemen är enligt min mening ärendenas mängd, den väldiga anhopningen av ärenden

under vissa tider av riksdagsåret och den tidspress som ständigt jagar en riksdagsledamot.

Det finns inga enkla eller slutgiltiga lösningar på dessa problem. Den som inbillar sig att riksdagsuppdraget någonsin kan bli en schemalagd verksamhet mellan klockan nio och sexton bör söka sig någon annan syssla.

Men en hel del borde kunna göras och jag har anlagt synpunkter på detta, bl a i rätt utförliga motioner under årens lopp. Jag kan inte här av utrymmesskäl ge någon utförlig redovisning utan får nöja mig med några kommentarer.

Långsiktigt måste den ständiga expansionen av riksdagens verksamhet hejdas. Detta är delvis en politisk-ideologisk fråga, dvs en fråga om hur mycket samhället skall lägga sig i. Men det är också en fråga om rationalisering av lagstiftnings- och budgetprocesserna, och av riksdagsbeslutens reella innehåll. Här finns enligt min mening mycket att göra. Om – för att ta ett enda exempel – stödet till barnfamiljerna kunde sammanföras till ett enda bidrag, vilket är fullt möjligt, så skulle en hel hög av intrikata och komplicerade detaljbeslut bortfalla i riksdagen, för att inte tala om vilken utgallring det skulle bli i hela den vildvuxna byråkrati som nu administrerar olika delar av barnstödet.

En väg att gå vidare på är att decentralisera beslut till kommuner och landsting. Här är en hel del att göra, även om det tyvärr är så att en del decentraliserade beslut har en tendens att på omvägar återkomma till riksdagen när det kniper till ute i kommunerna.

Själva riksdagsarbetet kan rationaliseras genom en annan uppläggning av budget- och riksdagsår. Riksdagsåret bör dessutom förlängas men dessutom organiseras så att ledamöternas verksamhet i riksdagen bryts av med exempelvis en riksdagsledig vecka i månaden, för vistelse på hemorten, intern och utåtriktad partiverksamhet, annan kontaktverksamhet, infäsning etc.

Detta är några exempel på den inriktning som reformer av riksdagens arbete bör ha om man vill nå substantiella och nyttiga resultat. Att – som PG bl a föreslår – stadga att riksdagsledamöter inte skulle få bo i riksdagshotellet under sessionerna tror jag däremot inte skulle ha någon för medborgarna märkbar effekt.

Bertil Fiskesjö

Referens

Per Gahrton, *Riksdagen inifrån. En studie av parlamentarisk handfallenhet inför ett samhälle i kris*. Stockholm: Prisma 1983

Kommunalforskning i Sverige (SOU 1983:15)

Inledning

Det senaste decenniets kommunalforskning i Sverige har genom kommunaldemokratiska kommitténs (KDK) försorg inventerats, analyserats och beskrivits i kommitténs elfte och sista betänkande (SOU 1983:15) *Kommunalforskning i Sverige*. Detta företag har ett direkt samband med det under åren 1979–82 genomförda forskningsprogrammet Den kommunala självstyrelsen – en utvärdering av kommunindelingsreformen.

Resultaten av forskningsgruppens arbete har presenterats i en rapportserie omfattande 15 volymer i Ds-serien. Forskarna har sammanfattat resultaten i en gemensam volym.¹ Civildepartementet har låtit framställa en populär sammanfattning av forskningsresultaten.²

Dåvarande kommunminister Karl Boo (c) gav hösten 1981 KDK i uppdrag att ta upp frågan om den fortsatta kommunalforskningen med utgångspunkt från erfarenheterna av utvärderingsprojektet. Direktiven levererades i muntlig form, något som förtjänar en fotnot i kommittéväsandets historia. De gick ut på att KDK skulle göra en kartläggning av forskningsområdet och dess finansiering samt överväga kommunalforskningens framtida inriktning och organisation. Boos efterträdare, civilminister Bo Holmberg (s), lät förstå att han inte hade något emot att uppdraget fullföljdes och redovisades för den nya regeringen.

Under 1982 lät KDK inventera den kommunalforskning som ägt rum 1972–82. Resultatet av inventeringen har publicerats i en forskningskatalog, *Kommunalforskningsprojekt i Sverige 1972–1982* (Ds C 1983:1), vilken bilagts det aktuella betänkandet.

Syftet med betänkandet är

- att beskriva kommunalforskningen och de betingelser under vilken den verkar;
- att översiktligt beskriva de allmänna villkoren för forsknings- och utvecklingsarbete;
- att mot bakgrund av dessa förhållanden och den allmänna samhällsutvecklingen beskriva och analysera dagens kommunalforskning samt föreslå åtgärder för att främja dess ställning, öka effektiviteten och skapa bättre betingelser för kontakten forskare–avnämare.

Allmän bakgrundsteckning

Samhällsutvecklingen under de senaste decennierna har ställt ökade krav på den offentliga förvaltningen med avseende på beslutsunderlagets kvalitet, kunskaper om beslutens konsekvenser och förvaltningens förmåga till vidareutveckling då den ställs inför nya uppgifter. Dessa

krav medför i sin tur ett ökat behov av kunskaper om den offentliga förvaltningen generellt. Den samhällsvetenskapliga forskningen har fått en allt mer framträdande roll både i förberedelserna för och utvärderingarna av större samhällsreformer. Belysande för forskningens ökande betydelse är genomförandet av kommunindelingsreformerna. 1952 års storkommunreform byggde mycket litet på kunskaper från forskningens område. Reformens slutsteg däremot grundades på en relativt omfattande demografisk och ekonomisk-geografisk forskning och blev under genomförandefasen föremål för en omfattande statsvetenskaplig forskning (KFG). Det inledningsvis nämnda KDK-projektet har exklusivt ägnats åt utvärderingen av reformen.

I ett kapitel behandlar kommittén sektorsforskningen och sektorsforskningsorgan i Sverige. OECD har definierat begreppet sektorsforskning som forskning som motiveras utifrån en viss samhällssektors behov av kunskap för att främja dess utveckling och som finansieras av sektorn själv.

I dag finns ett drygt 50-tal sektorsforskningsorgan i Sverige. Deras uppgift är främst att förmedla ny kunskap mellan dem som bedriver forsknings- och utvecklingsarbete och användarna av denna kunskap. Det beräknas att sektorsforskningen svarar för ungefär hälften av den totala förbrukningen av utgifterna för FoU. Kommittén har låtit genomföra en studie av ett urval sektorsforskningsorgan med avseende på organisation, finansiering och funktion. Redovisningen av denna studie får anses ha ett självständigt värde i sig.

10 års kommunalforskning redovisad

Kommunalforskningen i Sverige var länge ett försummat område. Före 1960-talets mitt finns inte mycket mer än ett antal avhandlingar/monografier om kommuner och landstingskommuner att redovisa, de flesta med historisk eller juridisk inriktning. Den hittills största satsningen på kommunalforskningen är projektet Kommunal självstyrelse – kommunal indelning, som genom-

fördes perioden 1965–1974. Därmed ryckte statsvetenskapen fram som en av de dominerande disciplinerna på forskningsområdet.

Den kartläggning av kommunalforskningen som genomförts som ett led i KDK:s betänkande spänner som nämnts över perioden 1972–82. Syftet med kartläggningen har varit att ta reda på vilka frågor som aktualiserats i forskningen, var forskningen ägt rum och vilka som finansierat den.

Med kommunalforskning avses främst undersökningar med inriktning på den kommunala självstyrelsen som sådan samt kommunernas roll för samhällsutveckling och -ekonomi mera allmänt. Begreppet har bestämts genom enumeration av relevanta forskningsområden:

- kommunal planering och samhällsplanering
- kommunal demokrati, medborgardeltagande och lokala organ
- kommunernas relationer till omgivningen, staten och näringslivet samt regional utveckling
- kommunal beslutsprocess och medbestämmande
- kommunal ekonomi.

Studier som omfattar specialområden som energihushållning, skola, barnomsorg samt äldre- och hälsovård har inte tagits med. Ej heller har myndigheternas och kommunernas interna utredningar kommit med utan endast sådana projekt som utförts vid högskole- och universitetsinstitutioner.

Under den aktuella perioden har 127 forskningsprojekt identifierats. Hur de fördelar sig på huvudområden enligt definitionen ovan framgår av tabell 1.

Som framgår av tabellen dominerar undersökningar om planering, följt av projekt med inriktning på demokratifrågor, kommunernas omvärldsrelationer samt beslutsprocess/medbestämmande. Minst intresse har kommunal ekonomi rönt. 102 av de 127 projekten har (primär)kommuner som studieobjekt, ett dussintal region/län och endast 3 exklusivt landstingskommuner.

Tabell 1. Kommunalforskningens allmänna inriktning år 1972–1982

Projektklassificering i huvudkategorier		Antal projekt	%
I	Forskning om kommunal planering och samhällsplanering	35	27
II	Forskning om kommunal demokrati, medborgardeltagande och lokala organ	30	24
III	Forskning om kommunens relation till omgivningen, staten och näringslivet samt regional utveckling	24	19
IV	Forskning om kommunal beslutsprocess och medbestämmande	21	17
V	Forskning om den kommunala ekonomin	17	13
Summa		127	100 %

Tabell 2. Anslagsmottagare inom kommunalforskningen år 1972–1982; antal projekt fördelade efter inriktning

Mottagare	Forskningsinriktning ^a					Summa
	Plane- ring (I)	Demo- krati (II)	Rela- tioner (III)	Besluts- process (IV)	Ekonomi (V)	
<i>Universitets- o. högsk. inst.</i>						
Statsvetenskap	4	20	3	7	2	36
Företagsekonomi	2	2	5	10	11	30
Kulturgeografi	3	3	9	2	0	17
Tekn. högskolor	14	2	2	0	0	18
Övr. institutioner	4	1	7	1	4	17
<i>Sektorieella institut</i>	4	5	6	2	0	17
<i>Kommuner, myndigheter m fl</i>	12	4	1	1	2	21
TOTALT	43	38	33	23	19	156^b

^a Fördelningen (I) – (V) avser kategorierna i tabell 1.

^b Antalet institutioner som är engagerade i kommunalforskning är större än antalet forskningsprojekt beroende på att ett antal projekt är knutna till flera institutioner.

Huvuddelen av kommunalforskningen bedrivs, som framgår av tabell 2, vid de traditionellt disciplinorienterade universitets- och högskoleinstitutionerna. De sektoriella forskningsinstituterna, typ Nordplan och statens institut för byggnadsforskning, samt kommuner, myndigheter, konsulter och övriga svarar tillsammans för en knapp fjärdedel av alla projekt.

De statsvetenskapliga projekten är koncentrerade till kategori II, kommunal demokrati etc. De företagsekonomiska undersökningarna finns huvudsakligen inom två kategorier, ekonomi och beslutsprocess etc. De kulturgeografiska projekten är koncentrerade till kategori III, oftast delområdet regional utveckling.

Forskningsverksamheten i Sverige finansieras vanligen genom de basresurser som universiteten och högskolorna har och genom anslag från särskilda finansieringsor-

gan som forskningsråden och riksbanksfonden. Myndigheter finansierar direkt en betydande del av den forskning som berör de egna sektorerna. Flera forskningsråd är sektoriellt inriktade, t ex byggforskningsrådet och arbetarskyddsfonden.

Som framgår av tabell 3 uppgår den totala summan beviljade medel perioden 1972–1982 till nära 52 mkr. I denna summa ingår inte värdet av de basresurser med vars hjälp ett tiotal projekt genomförts. Den helt dominerande finansiären på kommunalforskningsområdet är statens råd för byggnadsforskning (BFR). BFR är det enda forskningsrådet som i sin verksamhetsplan har prioriterat finansiering av kommunalforskning med särskild inriktning på forskning om samhällsplanering och kommunal planering. Forskning om den kommunala demokratin etc har mottagit i det närmaste en fjärdedel av den totala anslagssumman. Till 2/3 har denna forsk-

Tabell 3. Kommunalforskningens finansiering år 1972–1982; finansiärer, anslag i tkr och anslagens andelar i % av anslagen totalt

Finansiärer	Anslag (tkr)	Andel (%)
Byggforskningsrådet	24 986	48.4
Riksdagen/departement	7 705	14.9
Riksbanksfonden	7 348	14.2
Delegationen för social forskning	4 664	9.0
Arbetarskyddsfonden	2 488	4.8
Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet	1 752	3.1
Övriga	2 733	5.6
TOTALT	51 676	100.0

ning finansierats av riksdag/departement. Den helt dominerande delen härav har anslagits för projektet Den kommunala självstyrelsen – en utvärdering av kommunindelingsreformen. Riksbanksfonden och HSFR uppvisar ingen markerad profil i sin anslagspolitik. Delegationen för social forskning har framför allt finansierat forskning om sociala aspekter i kommunal planering.

Slutsatser och förslag

I sin sammanfattning framhåller kommittén tre framträdande drag hos kommunalforskningen. Den kännetecknas, för det första, av en utpräglad decentralisering, något som i och för sig är önskvärt men som leder till en splittrad syn på helheten. För det andra är de resurser som ställs till forskningens förfogande mycket begränsade med hänsyn till den kommunala sektorns roll i den totala samhällsaktiviteten. Resurserna flödar dessutom ojämnt över tiden. Kommittén finner för det tredje att det finns klart eftersatta områden, t ex kommunal ekonomi och forskning om landstingen. Därför måste den framtida forskningen ges en bredre ämnesmässig inriktning anser kommittén. Det finns enligt kommitténs mening behov av ett forum för fortsatta kontakter mellan aktiva forskare och sektorsrepresentanter, ett behov som bl a de båda kommunförbunden understrukt.

Kommittén föreslår att en särskild delegation, Delegationen för kommunal forskning, inrättas som en kommitté inom civildepartementets område. I delegationen bör ingå representanter för kommun- och landstingsförbundet, civildepartementet, de medelsbeviljande organen samt de aktiva kommunalforskarna. Delegationen bör få ansvaret för att dokumentera och informera om pågående forskning på området och att i anslutning härtill svara för utgivningen av en informationsskrift och/eller en kommunalvetenskaplig tidskrift, att initiera forskning om kommunala frågor samt arrangera seminarier med främsta syfte att tillskapa ett forskningsprogram på kommunalforskningsområdet samt att föreslå hur en mer permanent organisation av ett samordningsorgan bör se ut.

Delegationens arbete bör enligt kommitténs mening pågå i tre år i en första etapp. Delegationen bör ha tillgång till kansliresurser och en budget som ger möjlighet att arrangera sammanträden, konferenser etc samt att bygga upp en dokumentations- och informationsverksamhet. Delegationen bör emellertid inte ha tillgång till medel för forskning. Kostnaderna beräknas uppgå till cirka 1 miljon kronor per år.

Kai Kronvall

Noter

- ¹ *Westerståhl, J, Strömberg, L*: De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar. Stockholm: Liber/Publica 1983.
- ² *Gidlund, J*: Kommunal självstyrelse i förvandling. Sammanfattning av forskningsresultat om kommunindelingsreformen. Stockholm: Liber/Publica 1983.

Finland efter Kekkonen

I. Ett förändrat Finland

Det har förekommit åtskillig debatt om Finland under de senaste åren. Alltsedan det blev klart att Urho Kekkonen efter 25 år vid makten skulle avgå, har såväl Finlands författning som dess utrikespolitik diskuterats livligt. Den *konstitutionella* debatten har kretsar kring begränsningar av presidentmakten. Den *utrikespolitiska* har rört sig om huruvida den finska linjen skulle komma att ändras eller modifieras i samband med maktskiftet Kekkonen/Koivisto.

I debatten om presidentmakten har de båda statsvetarna Krister Ståhlberg och Dag Anckar under titeln "Partimakt och presidentstyre" samlat några inlägg som tidigare publicerats, främst i Finsk Tidskrift. De frågor som de båda ingående diskuterar är om presidenten i fortsättningen borde väljas genom samma metoder som nu, d.v.s. ett särskilt elektorskollegium, av riksdagen eller rent av i direkta folkval. Debatten skall naturligtvis delvis ses mot bakgrund av att man i Finland och utomlands upplevde Kekkonens position som alltför dominerande, så att han lade sin tunga hand över allt politiskt liv i Finland. Debattörerna har också varit inne på frågan om man skulle begränsa antalet valperioder.

Säkerligen upplevdes det som ganska djärvt att föra denna diskussion i Finland medan Kekkonen ännu var president. Debatten är också delvis en funktion av Kekkonens person och synes nu ha fått en annan karaktär sedan Koivisto tillträdde sitt ämbete. Denne har nämligen ingående deklarerat att han avser att inta en lägre politisk profil än Kekkonen gjorde. Han har uttryckligen sagt att riksdagens roll kommer att öka under hans tid. Ingenting motsäger att så blir fallet. Det finns tvärtom åtskilliga skäl att anta att utvecklingen just kommer att föra Finland till ett mera "normalt" skandinaviskt land. Som framhållits av åtskilliga finländska kommentarer, inte minst Max Jakobson, har Finland nu såväl in-

som utrikespolitiskt rört sig i en mera allmän nordisk riktning.

Om man jämför det Finland Kekkonen övertog med det Koivisto idag presiderar över, är skillnaden slående. 1956 var fortfarande ca 25 procent sysselsatta i jordbruket, Finland var på sätt och vis fortfarande i ett halvindustriellt tillstånd. Det dominerande partiet i landet var helt följdriktigt centern, presidentens eget parti. Kommunisterna var avsevärt starkare än nu och socialdemokratin fortfarande anfrätt av särskilt dess lednings (Tanner m. fl.) medverkan i den krigstida politiken. Ur utrikespolitisk synvinkel var relationen till Sovjet ännu oklar och trevande. Den s. k. nattfrost och notkrisen 1958 respektive 1961 visade att Sovjet långt ifrån accepterade Finlands roll.

Idag är situationen en helt annan. Antalet i jordbruket sysselsatta börjar närma sig andra industriländer. Socialdemokraterna är nu ånyo – låt vara inte i lika hög grad som i övriga skandinaviska länder – det dominerande partiet. Det har kommit ur sin utrikespolitiska karantän och leder regeringskoalitioner som i realiteten är avsevärt stabilare än i många andra europeiska stater, inklusive Sverige och Danmark.

Relationen till Sovjet har alltsedan notkrisen stabiliserats. Finland blir därför kanske mindre intressant för utländska observatörer, men också mer stabilt.

II. Debatten om presidentmakten och valsättet

Därför kan man fråga sig om Ståhlberg-Anckars inlägg har så stort intresse idag. Om Koivisto uppträder på ett sätt som framhäver *regeringens* vardagliga ansvar – Kekkonen tövade inte, som de ju också visar, att ingripa i de mest triviala regeringsärenden som intresserade honom – blir presidentmakten mindre dominerande. Regeringarna satt på Kekkonens nåd, inte på riksdagens, så de vågade knappast invända mot honom. Om de gjorde det hade han förstås det slutliga vapnet i sin hand: att antyda deras utrikespolitiska tvivelaktighet.

Så uppträder inte Koivisto. Men med dennes märkliga karisma kan det inte uteslutas att han får en sådan ställning i Finland att han omväljs gång efter annan och därmed ändå får ett dämpande inflytande på regeringarnas självständighet. En regering bestående av flera partier har inte så stora incitament att lösa sina politiska meningsskiljaktigheter om man har en "domare" över sig; frestelsen att då lämna ansvaret till denne är stort. Före Paasikivi-Kekkonen bytte Finland president mycket oftare. Denna tradition försvann sedan och det är uppenbart att tidsaspekten och frånvaron av spärr i vad avser antalet perioder kan öka presidentens maktställning högst avsevärt.

Ståhlberg och Anckar koncentrerar sig på *valsättet*, vilket är nog så viktigt. Anckar är anhängare av ett

direkt folkval. Han är förvisso medveten om riskerna att presidenten får en för stark position, men anser ändå att det är allmänt demokratiska skäl är rimligast. I och för sig accepterar han inte tesen att ett val i riksdagen av presidenten medför att denne blir svagare.

Val i riksdagen har faktiskt skett med Mannerheim 1944 och Kekkonen 1973. Att Mannerheims presidentur inte utmärktes av någon större aktivitet berodde inte på valsättet. Marskalken var gammal och trött, och så snart Finland lotsats ut ur kriget, hade han på sätt och vis redan fullgjort den uppgift för vilken han valts. Dessutom hade han en mycket stark och självmedveten statsminister att tampa med i J. K. Paasikivi. Det faktum att Kekkonen framtvängde en undantagslag 1973 påverkade ingalunda hans maktutövning. Att man valde denna form för återval av den bistra herrn berodde på att han vägrade underkasta sig en valkampanj av den typ han utsatts för 1968, då han fick knappa två tredjedelar av elektorsrösterna (de andra kandidaterna var landsbygdspartiets Vennamo och samlingspartiets/högerns Virkkunen).

Anckar går med på att ett val i riksdagen skulle tendera att psykologiskt nedvärdera presidentämbetets status. Och det är väl med hänsyn till presidentmaktens funktion av parlamentarisk regulator – hans författningsmässiga position är avsevärd – som Anckar också vill se ett direktval av statschefen. Att detta innebär risker inser han, men en begränsning av återvalsmöjligheten kan då uppsättas som en rimlig spärr. Anckar menar att man trots direktvalet på detta sätt skulle få till stånd en fördelaktig förändring i relationen mellan statsmakterna. En vanlig teori är annars att ett direktval tenderar att stärka presidenturen också om man begränsar möjligheten till återval till en gång som i USA. (I Mexico kan återval inte alls ske, men presidenten synes ändå inta en helt avgörande hållning i landets författning.)

Elektorsvalet föranleder de vanliga invändningarna att man kan få en president som inte alls är en återspeglings av folkviljan. Det är givetvis systemet med tre valomgångar som spökar. Det kan leda till och har lett till ganska besynnerliga val och ännu fler förslag till möjliga kandidater. I första valomgången röstar elektorerna på den de valts att rösta på. Inför andra omgången inleds kohandelselementet då valet i tredje omgången, om ingen dessförinnan fått absolut majoritet, skall stå mellan kandidater som fått mest röster i andra omgången.

Ståhlberg vill också ha en president med mindre maktbefogenheter än Kekkonen haft, men tror inte att det av olika skäl går att åstadkomma så mycket här. Presidentens ställning, partiernas svaghet och partisplittringen garanterar en fortsatt stark presidentur. Men presiden-

ten bör enligt såväl Anckar som Ståhlberg vara en modererande och neutral faktor i författningen. Det har inte Kekkonen varit, han har alltså ingripit hårt i såväl regeringsbildande som -utövande. Det väsentliga, säger Ståhlberg, är vid val av valmetod inte presidentens relation till partierna utan hans samband med den politik som skall föras. En folkvald president får en egen programfunktion, medan detta inte blir fallet med en riksdagsvald, som han för sin del förordar.

Såväl Anckar som Ståhlberg vill alltså söka ändra på presidentämbetets makt. Vi får se hur det går. Man har i Finland haft en författningsutredning, som inte lett någonstans. Nu leder sittande justitieministern Christopher Taxell (svenska folkpartiet) en arbetsgrupp med representanter för olika partier, som tittar på saken. Men författningar är svåra att ändra. Och sköter Mauno Koivisto sitt ämbete på ett sätt som vinner allmänt stöd, lär det inte bli lätt att genomföra författningsförändringar, annat än möjligen dem som Koivisto själv önskar.

Ståhlberg-Anckars essaysamling innehåller också ett antal uppsatser i andra ämnen. De berör den tilltagande partipolitiska fördelningen av poster i den finska förvaltningen. Med den ökande vikten av den offentliga förvaltningen i ett modernt industrisamhälle blir detta en viktig fråga. Byråkraterna beställer med åtskilligt som inte ministrarna kan hinna med eller överblicka. Ståhlberg förordar, helt realistiskt, en förbättrad position för de sittande ministrarna i vad avser stabsassistans etc. Det lär nog behövas – i Finland är detta en blygsam grupp. Man har där i allmänhet föredragit att besätta ordinarie poster i intressanta förvaltningsgrenar med partipolitiskt utsedda *handläggande tjänstemän*. Men är det inte bättre, trots allt, att man förser en inkommande minister med en *stab* som kan hålla förbindelserna med en mera permanent förvaltning? Frågan är komplicerad: det är inte svårt att förstå frestelsen att besätta också reguljära linjefunktioner med egna sympatisörer. Men argumenten för en mera permanent förvaltning är också goda.

Kristér Ståhlberg tar vidare upp frågan om de politiska partiernas saga börjar bli all eller inte. Han bejakar denna teori, men på sikt. Man känner sig inte riktigt övertygad av hans argumentering att partierna inte längre kan samla medborgarnas intressen under så få hattar, att de s. k. single-issue groups håller på att ta över etc. Klart är att en motsatsställning partier – komplicerad offentlig sektor/byråkrati är för handen. Men partiväsendet har hittills visat en förbluffande anpassningsförmåga. Är "single-issue groups" kanske ett övergående fenomen?

Dag Anckar diskuterar i en intressant uppsats frågan om

partitrösklar i Finland, där man ju i viss mån plågats av småpartier och partilivets fragmentering. Anckar visar emellertid att inte förrän man kommer upp i 7 procent skulle de få effekt. Så höga trösklar vore väl knappast möjliga. Han skriver också att regionala trösklar à la den svenska på 12 procent i Finland endast skulle gynna svenska folkpartiet, vars väljare är koncentrerade i vissa regioner i öst och sydväst. Finnarna har visserligen haft att stå ut med ett splittrat partiväsen, men något har bilden hyfsats på sistone då det gamla traditionsrika liberala folkpartiet – som i presidentpalatset representerats av Ståhlberg och Ryti – numera som en självständig fraktion uppgått i centerpartiet. Dessutom innebär väl den växande styrkan hos socialdemokrater och samlingspartiet att frågan saknar större betydelse. Frågan om partispärrar är främst en funktion av svårigheter att få ihop en handlingsduglig regering. Och några svårigheter har Finland inte sett till på senare år: socialdemokrater, folkdemokrater samt borgerlig center/vänster representerar gott och väl två tredjedelar av riksdagens mandat.

Stabiliteten i den finska regeringsbilden är givetvis i många stycken Urho Kekkonens förtjänst. Detta är en del av hans historiska insats, att ha inlemmat – och därmed, som han antagligen avsåg, minskat – kommunisterna i finsk politik. Följden har också blivit relativt stabila regeringar. Nu återstår endast att infoga samlingspartiet i bilden. Genom vad socialdemokraternas Sorsa och företrädare för andra partier offentligen sagt har partiet redan befriats från det utrikespolitiska hypotek som åvilat det från fortsättningskrigets dagar. Det blir en uppgift för Mauno Koivisto att bekräfta detta vid nästa regeringsförhandlingsomgång.

III. Finsk utrikespolitik: Kekkonens testamente

Urho Kekkonens andra stora insats ligger förstas på det utrikespolitiska området. Det är i upprättandet av stabila relationer med Sovjet som han sett sin främsta uppgift. Det vore svårt att förneka att han häri haft framgång. Och det är denna fråga som han ägnar åtskilligt möda i sitt utrikespolitiska testamente "Ekudden". Grunden för det hela är Finlands geografi. Han anammar Paasikivis berömda uttalande om att geografin går det inte att göra något åt: Finland är nu en gång granne med en supermakt. Finland har sökt genomdriva sin syn på denna relation i två krig som båda förlorats, dock med heder – detta berör dock inte Kekkonen alls i sin bok.

Det grundläggande evangeliet i "Ekudden" är en beaktelse till realismen. Bokens honnörssord är verklighetssinne, realism, korrekt analys av verkligheten etc. Så genomsyrad av detta begrepp är framställningen att man väntar sig en referens till Bismarck – och den kommer mycket riktigt. Kekkonens grundläggande filo-

sofi är alltså att Finland ligger där det ligger, och har att anpassa sig till denna realitet. Implicit i hans resonemang är kanske en viss kritik av den svenska utrikespolitiska linjen. En sådan linje skulle tendera att sätta Finland på kollisionkurs med stormakterna, och detta har Finland negativa erfarenheter av. Den skulle dessutom vara meningslös eftersom man ändå inte kan påverka dessa makters handlande.

Det är bara att konstatera att de två neutrala staterna i norr valt olika metoder för att hävda sin säkerhet. Finlands primära mål har varit att etablera ett förtroendefullt samarbete med Sovjet, att få detta lands ledning att inse att Finland inte önskar ändra på geografin eller historien. Detta är Kekkonens så omhuldade finländska paradox: ju bättre samarbete med den östra grannen som uttrycket heter, desto större möjligheter till utökat samarbete med väst i ekonomiska och andra sammanhang.

Det ligger åtskilligt i detta tema. Man kan göra tankeexperimentet att Finland inte precis skulle återvända till mellankrigstidens mera antiryska och då protyska politik, utan till en mera markerad internationell profil à la Sverige. En förutsättning för att en sådan politik skulle ha några som helst utsikter att lyckas vore att Finland kunde ingå i en mera allomfattande nordisk neutralitetszon. Man kan visst teoretiskt tänka sig en sådan lösning med en högre internationell profil. Men utrikespolitiken skulle då också kunna bli ett slagträ i den inrikespolitiska debatten – att så skulle bli fallet skulle givetvis folkdemokraterna se till. Det har då under Kekkonens förlä varit lättare att uppnå enighet om den nuvarande linjen. Det är förvisso sant att den inte är oproblematisk den heller, då just för att den då kan tendera att leda till ett tystande av den offentliga utrikespolitiska diskussionen. Den kan inte sägas vara särskilt livlig i Finland, men ett visst mått av självensur och återhållsamhet i vad avser synen på Sovjet är en oundviklig följd av Kekkonens paradox. Det skall bli intressant att se om den finländska opinionen efter hand som Kekkonens hårda hand släpper sitt grepp om finsk utrikespolitisk debatt, kommer att framtinga en livligare debatt i landet.

Relationen till Sovjetunionen förblir en grundsten i finsk utrikespolitik. Förhållandet till Norden kommer däremot. Men det skulle givetvis vara omöjligt för Finland att med bevarande av nuvarande politiska riktlinjer ha ett så förtroendefullt och relativt oproblematiskt förhållande till Moskva om man inte kunde luta sig mot sin nordiska identitet. Detta är Kekkonen givetvis helt medveten om. Han ägnar också åtskilligt utrymme i sitt välskrivna testamente åt Finlands roll i Norden.

Relationen mellan förtroendebegreppet i finländska neutralitetspolitiken och dess s. a. s. försvarskomponent

är annorlunda än hos oss. Det är visserligen sant att svenska politiker tid efter annan uttalat sig om vikten av att omvärlden har förtroende för svensk vilja att under alla förutsebara förhållanden fortsätta sin neutralitetspolitik. Men dessa uttalanden är mindre frekventa än i Finland. En svensk utrikesminister kan resonera på följande sätt: det kan inte gärna vara möjligt att omvärlden efter nästan hundraåttio års, visserligen ibland vacklande men ändå, neutralitetspolitik kan tro annat än att Sverige ämnar fortsätta denna politik. Det är stora värden som står på spel. I Sverige tar man ofta s. a. s. förtroendet för givet.

Det kan man – ännu – inte göra i Finland. Den finska neutralitetspolitiken är ett nytt fenomen, lika gammal ungefär som Kekkonens presidentur, d. v. s. sedan Finland blev av med den ryska militärbasen Porkkala. Och det mera problemfria förhållandet till Moskva har bara tjugo år på nacken. Det är därför uppenbart att förtroendeargumentet alltför har en betydande roll. Och detta desto mera som försvarselementet i finsk neutralitetspolitik inte kan få samma dignitet som i Sverige.

Visserligen invänder man ofta på finskt håll att Finland i handling visat sin vilja och förmåga att värna sitt territorium – att detta har stor roll i Finlands nuvarande ställning står utom allt tvivel. Men samtidigt lägger fredsfördraget från 1947 hinder i vägen för försvaret, i vad avser tunga vapensystem som flyg, robotar och marin kapacitet. Slutligen kan man med den historiesyn som Kekkonen och många finländare visar upp inte fästa alltför stor tilltro till försvarets roll som värnare av finländsk suveränitet. I grunden måste småstaterna lita till sig själva. Vad en tyngdpunkt på den militära sektorn lett till har historien gjort klart för finnarna. Och styrke- relationerna mellan Finland – liksom andra småstater – och stormakterna har sedan dess förändrats till Finlands nackdel.

Slutsatsen för Finlands del är att landets geografiska läge och historia egentligen bara ger två alternativa utrikespolitiska linjer: den nuvarande eller en allmän nordisk neutralitetspolitik. Eftersom denna f. n. är orealistisk ter sig den Paasikivi-Kekkonenska linjen som mest realistisk. En total finländsk västorientering vore givetvis också teoretiskt möjlig, men skulle försätta Finland i en konfrontationsställning visavis sin mäktige granne. Den nuvarande finska utrikespolitiken blir alltså den enda riktiga linjen, säger Kekkonen med en okänd historiefilosof: vid varje givet tillfälle finns en linje och att vad det gäller är att hitta denna.

Vänskaps- och biståndspakten mellan Finland och Sovjetunionen från 1948 tillkom givetvis på sovjetiskt initiativ, även om Mannerheim själv enligt Jägerskiölds stora biografi själv föreslog ryssarna något sådant redan

1945. Men nu ägnar Kekkonen åtskillig möda till att förklara VSB-paktens fördelar och framför allt vad den *inte* innebär. Den är ingen militärallians, den innebär inga automatiska förpliktelser för Finlands del och den hindrar inte finsk neutralitetspolitik. Den tar sikte på ett speciellt fall då Sovjet angrips av Tyskland eller med detta land förbundna stater genom Finland – alltså i princip vad som hände under fortsättningskriget. Men Finland behövde inte ta ställning i andra öst–västliga konflikter som t. ex. Cubakrisen, påpekar Kekkonen och Finland skall självt försvara sitt territorium mot sådant angrepp, d.v.s. inte gå med i någon militär aktion mot Sovjet.

I princip utgör alltså VSB-pakten ett internationellt-rättsligt förbud mot finskt deltagande i militärallianser och därmed ett slags *rättslig bas* för finsk neutralitetspolitik. Så långt går nu inte Kekkonen i boken, men detta är i praktiken vad han säger. Det är ett skickligt grepp att förvandla ett vad som oftast uppfattas som ett hypotek på en självständig finsk utrikespolitik till en formell garanti för finsk neutralitetspolitik.

Från denna grund – en utrikespolitik präglad av realism och baserad på VSB-pakten – sprider sig sedan Kekkonens budskap i koncentriska cirklar: Norden, Europa och världen. Kekkonen betonar Finlands roll som nordisk stat, som ett slags referensgrupp för finsk politik och finskt beteende. Kekkonen erinrar om de gemensamma värden som förenar de nordiska länderna, men betonar också att ett gemensamt värde just är att man respekterar olikheterna också länderna emellan. Han relaterar hur det gick till när han som statsminister – och egentligen utan Paasikivis sanktion – tog upp frågan om Finlands anslutning till Nordiska Rådet etc. Kekkonens nordism är övertygande, men har sina säkerhetspolitiska gränser. Sin ungdoms förfinskningssträvanden beklagar han nu: svenska språket förblir en viktig förbindelselänk med den referensgrupp – ordet är väl valt! – som Norden är för Finland.

Medan Kekkonen väl inte har så mycket att säga om Finlands förhållande till Europa i allmänhet, ägnar han naturligt nog den mesta tiden åt att diskutera den europeiska säkerhetskonferensen (ESK) som delvis är ett finskt koncept. Som expresidenten skriver var det inte helt riskfritt för Finland att agera värd för en konferens som i många stycken avsågs ersätta det fredsslut som Europa aldrig fått uppleva efter andra världskriget. Helsingforskonferensen kunde – och amerikansk opinion var delvis inne på denna linje redan 1975 – förvandlas till en för värdarna mindre angenäm konfrontation mellan öst och väst. Det fanns åtskilliga som då i USA menade att president Ford inte skulle fara till Helsingfors och skriva på ESK:s slutakt. Den menade man endast gav ryssarna vad de ville ha, en accept av gränser-

nas okränkbarhet, d.v.s. erkännandet av Moskvas intressesfär i Östeuropa, men inte väst något i stället.

Denna uppfattning delas ingalunda i Västeuropa, varken av NATO-stater eller neutrala som menar att de sovjetiska åtagandena på området för de mänskliga rättigheterna givit demokratierna en formell grund att så på när det gäller att kritisera Sovjets behandling av sina egna dissidenter.

Det är en sak som Kekkonen inte tar upp, att Finland och dess huvudstad Helsingfors får stå som symbol för denna observans av vad som sker i fråga om mänskliga rättigheter i Sovjet. En paradox i den finska utrikespolitiken. Säkert är emellertid att ESK varit en nyttig byggnadssten för Finland när det gäller att bygga upp neutralitetens förtroendekapital.

Finlands roll i FN är också föremål för Kekkonens betraktelser. Den beskrivs i samma termer som vi ofta själva brukar göra.

IV. Kekkonens testamente och den förändrade politiska situationen

Både Ståhlberg/Anckars skrift och Kekkonens testamente handlar delvis om en förgången finsk epok. Debatten om presidentmakten kommer väl att fortsätta, men blir rimligen mindre dramatisk än under Kekkonens tid. Inte bara därför att Koivisto är en mindre dramatisk person än Kekkonen, utan också just därför att situationen blivit mindre dramatisk. Skälet för den typ av presidentur som Kekkonen utövat och som Ståhlberg och Anckar m. fl. varit missnöjda med har just varit att innehavaren mot dess slut skulle kunna skriva ett sådant testamente, innebärande att man uppnått vad man eftersträvat: ett slags inrikespolitisk borgfred, kommunisternas integration i samhället odh ett rimligt och framförallt stabilt förhållande till Moskva, i allt saker som hänger intimt ihop.

Hade Sovjetledningen haft farhågor för en ny finsk utrikespolitik hade väl presidentvalet 1982 blivit föremål för mera markerade interventioner via halvoffentliga preferenser för vissa presidentkandidater m. m. Nu kunde man i Sovjet med jämnmood åse hur dess favoriter först förlorade nomineringssträvandena i de tre stora partierna socialdemokraterna, där man uppenbarligen velat ha Sorsa snarare än Koivisto, bl. a. för att den förre var känd i Moskva, i centern där man föredragit Karjalainen framför Virolainen, samt i folkdemokraterna där man velat ha något annan än Kivistö. Men medvetandet om att den finska utrikespolitiken nu ligger fast, accepterad av alla de stora partierna i Finland, också socialdemokraterna och högern, bidrag till att man höll sig lugn. Det behöver inte ha varit det enda skälet, men ett nog så viktigt sådant.

Så sluter sig cirkeln: sambandet mellan presidentmak-

ten och utrikespolitiken står klart. Det är också därför det finns skäl att anta att den politiska utvecklingen nu glider in i mera "normala" banor. Nu är finnarna mera än förr hänvisade till att diskutera ekonomi och andra mera vardagliga frågor.

Det postindustriella systemet tar form. Det gör kanske landet mindre intressant för analytikern, men är givetvis ett hälsotecken. Finnarna kan med ro fördrå att dess politik blir mindre "bysantinsk". Likväl behåller väl vårt östra grannland alltid en särskild plats i svenska politiska sammanhang. Därför borgar historien, geografien och alltid närvarande strategiska skäl.

Mats Bergquist

Referenser

- D. Anckar – K. Ståhlberg, *Partimakt och presidentmakt*, Ekenäs: Ekenäs Tryckeri AB 1982.
U. Kekkonen, *Ekudden*, Helsingfors: Söderströms 1981.

Documentary Data in the Comparison of Committee Systems in National Parliaments: Riksdagen and the Polish Sejm

Committees are – or can be – the workshops of legislatures. To the extent that a legislative body fulfills any of its potential functions – such as legislation and, in some cases, administrative review – committees are likely to be the arenas within which this work is accomplished. Though committees originated as an expedited stage of procedure (still visible in the use of Committee of the Whole in the U.S. House), contemporary committees are likely to also embody a division of labor in combination with a specialization of labor. That is, committees often tend to have a specialized subject matter, which presumably adds expertise to expedited procedure.

In this paper, we will compare two committee systems in the context of their dissimilar legislatures: the Swedish Riksdag and the Polish Sejm. Sweden is an example of a stable, competitive democracy, while Poland illustrates a variety of a communist system. Within the former, the parliament (Riksdagen) makes and breaks governments, and is the source of legitimacy and legislative decision making. In the latter, the "leading role" of the Polish United Workers Party is enshrined in the Constitution, but so is the existence of the parliament (Sejm) as the wielder of "state authority" (Art. 2). The potential importance of the Polish Sejm is illustrated by the

necessity for recent Solidarity-induced reforms to receive legislative expression through the Sejm. That the Sejm's scheduled meeting was abruptly postponed by the imposition of martial law is another indication of its potential importance.

The committee systems are structurally similar. In both parliaments, committees are organized to parallel administrative agencies. In both, the committees have a permanent existence and membership for the duration of the parliaments' term of office, and committee jurisdictions are stable. In these respects, the committee systems of both parliaments more resemble the American congressional committee system than the ad hoc legislative committees of the British House of Commons.

Our main concerns are empirical as well as methodological: in what respects may committee systems be compared by using documentary sources? We are faced with the twin problem of differences in the two committee systems, and differences in the documentary sources which may or may not entirely flow from the first set of "real" differences.

Documentary sources are particularly valuable in the comparison among parliaments. Documents are transportable and are available (potentially) through libraries. Nevertheless, to discover legislative documents and to obtain access to them, is itself a formidable undertaking. Each parliament requires a considerable investment of time and energy to locate, much less use, the documents they do have. In most parliaments, verbatim transcripts of committee meetings are not available, and the extent to which published committee reports are either available or complete, also varies. Thus, this paper explores statistical documentary sources to ascertain both what data are available for cross-national research and what can be learned from such sources about parliamentary committees, in the period 1974–1980.

The documentary sources for the Swedish and Polish parliaments permit a comparison of the committee systems on three topics: party composition and ratios, turnover of membership and chairmen, and activities of the committee system as a whole.

Party Composition and Ratios

Political parties and committees are the main ways in which the members and work of legislative bodies are organized. They are, however, ultimately antithetical means of internal parliamentary organization. In systems in which parties are strong (illustrated by the British Parliament), committees traditionally have been few in number and weak in powers, while in those fewer systems in which committees are strong (illustrated by the U.S. Congress), parties have typically been weakly

organized, have low cohesion in voting, and make few legislative decisions (Polsby et al, 1969; Lees and Shaw, 1979 pp. 391–98; Olson, 1980 pp. 319–31).

Sweden itself illustrates these polar tendencies: when no party or coalition possessed a majority in the 1920's, the major legislative and policy decisions were made within committees, and committee decisions prevailed on the floor (Rustow, 1955). In the 1932–1976 period the Social Democrats governed sometimes alone, sometimes in a coalition with major policy decisions made either within the coalition, or in discussion among the leaders of the several parties. Since the mid 1970's, however, Sweden has experienced both minority governments and a majority 3-party bourgeois coalition. Under these circumstances, the committees have a greater opportunity than previously to become assertive.

The Polish United Workers' Party is the major source of power and decisions in the Polish Sejm. Nevertheless, two other parties also exist (the Democratic Party and the United Peasants' Party), while about 10 % of the membership is unaffiliated (Table 4).

In both countries, party cohesion in floor voting is very high. In both parliaments, members are assigned to committees by their parties, (though in Sweden formally elected by the Riksdag). In both parliaments, members are oriented to the government of the day through their political parties. In both, major legislative initiatives come from that government of the day. Thus the committees operate entirely within the limits defined for them by the political parties.

In both countries, party ratios on the committees, among the members and also among the chairmen, can be calculated from documentary sources. Party preferences for selected committees can also be ascertained from documentary lists of committee members and officers.

Membership

Sweden is far more proportional and consistent in party ratios on committees than is Poland (Tables 1 and 2). Nevertheless, the Swedish parliament is not completely proportional, either.

While the Swedish governing party or coalition (if a majority) has insisted that it has a majority on all committees, the Polish ruling party's practice is very different. In neither cases, strict proportionality is not followed.

In Sweden, the three-party coalition elected in 1979 had only a one-seat margin over the opposition parties (175–174). Exact proportionality would have required that the governing coalition have a majority of one seat on no more than a single committee. The coalition, however, argued that the government's majority be re-

flected on each committee, thus giving it 16 more committee seats than held by the opposition parties. Its total share of seats was thus increased from its bare majority of one seat in the chamber to 53 % of the total number of committee seats, while the opposition's share was correspondingly reduced to 47 %. Furthermore, the Communist Party has progressively been excluded from all committees. Consequently, but by default, the Social Democratic share of committee seats rose above its chamber proportion (Table 1).

In the Polish Sejm, the main departure from proportionality lies in the uneven distribution of party members among the committees. While each party holds the same approximate share on every committee in the Riksdag, there is no similar uniformity in the Sejm. The party ratios, different for each committee, are arranged in descending order of the proportion held by the Workers' Party in Table 3 for the Seventh Term (1976–1980).

The Workers' Party held a maximum of 69 % of the seats of two committees, but ranged down to a 37 % share on one. The Peasants' Party share ranged from a low of 14 % and 16 % (Education, and Heavy Industry) to a high of 41 % each on Forestry and on Agriculture. As the smallest, the Democratic Party's maximum was 15 % on Internal Affairs, but it held at least one seat on each committee. The independents were excluded from two committees – National Defense, having a critical external function, and Mandates and Rules, having a critical internal function. Their highest proportion of seats was held on Foreign Affairs, having an important diplomatic purpose, and on Science, a field in which many of the independents work.

The selective party overrepresentation in Poland indicates a variety of functionalism. The committee particularly relevant to the constituency base of each party are those on which the smaller parties are over represented. The same logic applies, at least in part, to the Workers' Party. Its strongest positions are held on committees concerned with Heavy Industry, Mining, Foreign Trade, Construction, and Communications. It holds the chairmanships of each of these committees as well.

Though the Workers' Party is the largest party on each committee, it does not hold a majority on all. The committees on which its share falls below 50 % are those on which the other parties have their highest share of seats. It is also on these committees that the chairmanships were held by the other two parties.

In both countries, we can note the special sensitivities of power: In Poland, the smaller parties and independents are reduced in, or excluded from, certain committees (and chairmanships), while in Sweden, even when the Communist Party did participate in committees, it was excluded from the Defense and Foreign Affairs committees.

Officers

In both countries, the committees have chairmen and vice chairmen. In Sweden, each committee has only one vice chairman, while in Poland, the number ranges 4–6 per committee. In Sweden, Communists are excluded from both positions, while in Poland, the minor parties and independents do hold some leadership positions on the committees.

Because the variations in chamber membership between the two Swedish coalitions have been quite small in the 1970's, ranging from 50 % to 52 % for the governing coalition (Table 1), variations in the party distribution of the 16 committee chairmanships have also been very small. The Social Democrats (governing in 1974, in opposition the other listed years), have held either 7 or 8 chairmanships – exactly or close to half, while the bourgeois coalition has correspondingly held either 8 or 9 chairmanships. Within the three-party coalition, the smallest party, the Liberals, has also been the most stable in size, and thus has consistently held two chairmanships, while the number of chairmanships among the other two coalition parties has varied in rough accordance with changes in their share of seats in the parliament.

The vice-chairmanships of the Swedish committees are mirrorimages of the distribution of chairmanships. Every committee with a Social Democratic chairman has had a vice-chairman from the threeparty coalition; likewise, every committee with a bourgeois party chairman has had a Social Democratic vice chairman. Thus, the two coalitions have evenly split the 32 posts of chairmen and vice-chairmen combined; 16 to each coalition, in each of the years tabulated.

Taken as a whole, the share held of the Polish officerships by the Workers' Party has varied more widely than has its share of either the full parliamentary membership or the total number of committee seats (Table 2). Nevertheless, it is only in the seventh Term (1976–80), that the ruling party has held even a majority of such positions.

The proportion of committee officerships held by the other parties has also varied within small ranges. The Peasants' Party, the second largest in the Sejm, has varied from 22 % to 28 % of the officerships of committees. The smallest of the three parties, the Democratic Party, has held 14–21 %, while the unaffiliated or independent members have held from 9 % to 18 % of such positions (Ulicki, 1980, p. 148).

While in Sweden, both the committee chairmanships and vice-chairmanships are distributed among the parties (excluding the Communists) almost exactly proportionally neither is true in the Polish Sejm. The smallest groups of Sejm members, the Democratic Party and the

independents, were overrepresented among the committee vice chairmen, while the Workers' Party underrepresented (Table 4). The imbalance was reversed, however, in the distribution of the committee chairmanships among the parties, with the Workers' Party share rising to 2/3, while the independents are excluded. (In the aftermath of the August, 1980, shipyard strike and the ensuing political turbulence, two independents assumed chairmanships of key committees in the Sejm).

Party Choice of Committees

In both countries, the parties appear partial to those committees which have a particular relevance to their constituencies.

In Sweden, this partiality is shown, not by different party ratios, but by possession of specific chairmanships. During the 1970's, for example, the Social Democrats have continuously held the chairmanships of the committees on Social Insurance and Economic Affairs, while the Conservative Party has consistently held the Defense Committee chairmanship, and the Center Party (formerly the Agrarian Party) the Committee on Agriculture.

In Poland, neither the Democratic Party (the smallest) or the independents have consistently held the chairmanship of any committee (Burda, 1975, pp. 516–521). The Peasants' Party, however, has exclusively held the chairmanships of the committees most important to it: Agriculture, and Internal Trade. The Workers' Party, while holding the chairmanships of most committees in each term, has exclusively held the chairmanships of such committees as Economic Planning, Heavy Industries, and Defense.

Summary

These data show clear patterns of party distribution among committees in both parliaments; they also show different patterns between the two parliaments.

The twin dimensions of power and constituency run through these data. On one hand, the most deviant parties in each system are excluded from the committees concerned with internal and external power. On the other, the parties are consistently associated with those committees relevant to their constituency base. Perhaps seats and chairmanships are allocated through a process of inter-party bargaining in both systems akin to that producing a governing coalition and the allocation of ministries among parties in Western systems (Lees and Show, 1979, p. 429).

The exclusion of each nation's most deviant parties from the committee system, or from certain committees, or from committee chairmanships, raises several ques-

tions. One concerns the public rationale. While the disputes over the exclusion of the Communist Party from the Swedish committees has been debated on the floor, and thus is recorded in the published record (*Riksdagens protokoll*, October 11, 1976, pp. 50–65 and October 9, 1979, pp. 65–74); no such disputes have reached public visibility in Poland.

Nevertheless, as the Sejm brought independents into prominent committee positions in the 1980–81 period, the post-hoc justifications could provide some insight into the government's intentions.

In both countries, one might speculate about the consequences for the floor behavior of parties or parliamentary members excluded from the committee system. In Sweden, the Communist Party has increasingly used the floor to raise issues and questions which it would have, or at least could have, originally raised within the forum of committees. Floor debate and voting may undergo changes in the Swedish Riksdag as a result of Communist exclusion from the committee system. In both parliaments, the usual expectation seems to be that floor time is largely utilized by the leading members of the committees having original jurisdiction over the issue under discussion.

Committee Stability and Experience

Though committees may be permanent, have fixed jurisdictions which parallel the structure of administrative agencies, and though the parties carefully calculate their respective priorities in obtaining seats and chairmanships, an experienced membership is more likely to be an active and effective one, than is an inexperienced membership. On the other hand, a lack of societal responsiveness may be the consequence of too continuous and stable a committee membership (Sisson, 1973).

Stability Rates

The stability of committee membership is much higher in Sweden than in Poland. On only two of the 16 Swedish committees in 1979–1980, had fewer than half of the members served on the same committee in the previous term (Table 5, Col. 5) as a full member. By contrast, the proportions of Sejm committee members, in a sample of 7 of their 22 committees, serving their first term on the committee ranged from 60 to 100% (Table 6). The rate of membership turnover is apparently not related to the proportion of memberships held by the ruling party.

The chairmen show the same contrast in their experience on the committees (Table 7). While none of the Swedish committee chairmen was in his first term in the chamber (but one was in his first term on his committee), close to half of the Polish chairmen were freshmen in the chamber and over half were new to their committees.

The stability of Swedish committee membership, however, must be qualified for the smaller democratic parties (three parties of the sometime-conservative coalition). For one brief period, the smallest of them was the sole party in government. As the small parties enter the government, their thin ranks of experienced members are depleted in the formation of government ministries; thus, their inexperienced members are rapidly brought into full membership on the committees simply to permit the parties to fill their quotas.

Explanations

There are several explanations for this marked contrast in committee stability and experience between the two countries. In both, these factors operate within very stable party ratios. Though the election systems are completely different, in neither nation have the parties changed much in their proportion of seats (the exception being the three bourgeois parties in Sweden, shifting among themselves).

One explanation for the marked contrast in committee membership stability and officer experience is that turnover rates for the two parliaments are very different. That is, personnel, but not party, turnover varies greatly. While freshmen are about 10% of the Swedish Riksdag, newcomers are close to 60% of the membership in any recent Sejm term (Simon and Olson, 1980, p. 214).

A second explanation lies in the different categories of committee membership. The Swedish committees have "alternates", while full memberships are limited to less than the whole number of deputies (Table 1). The newcomers are alternates. If they win re-election, they may rise to full membership. Thus, the Swedish stability rate may be artificially high, compared to the Polish, simply because all Polish (but not Swedish) freshmen immediately become "members" of their committees.

A third and related explanation is that there are more committee seats in Poland than in Sweden. In the latter, the 349 chamber members outnumber the 240 committee seats (Table 1). In the former, the 697 committee seats constitute over 150% of the chamber membership (Table 4). As a result, there is much more opportunity for committee switching among the members in the Sejm than in Riksdagen.

These figures do not measure "experience" directly, but rather duration and stability. Our impression is that the committee chairmen in both parliaments, in spite of these differing incumbency rates, are experts on their committee's subject matter, and are not randomly distributed laymen. The difference appears to be that the Polish chairmen largely have obtained their experience and knowledge outside of parliament, while the Swedish chairmen largely gain their knowledge within parliament

and on their committees. The Polish committee chairmen have an externally based expertise, while that of Swedish chairmen is internally based. However, in the latter case attention is also paid to the extra-parliamentary qualifications of the person in question.

Committee Activity: Swedish Legislation and Polish Agency Review

The two committee systems contrast greatly in their activities. Thus the documentary sources report numbers about very different uses of committee time and energy. We will examine the activity measures for whole committee systems; the same variables could also be used to compare committees within each parliament taken separately.

Meetings

The Swedish committees meet about a total of more than 500 times every year, while the Polish committees meet about 250 times a year (Tables 8 and 9).

The total meeting time may be roughly similar for the countries.

Legislation

The main work of the Swedish committees is legislation. Most of their time is spent considering the government bills and private motions referred to them. All bills must be referred to committees; the committees must report on all bills and motions referred to them. Because private motions are to some extent the product of political parties – especially those in opposition – the total load of legislation relating to government policy is much larger than indicated by only the number of government bills (cf Nils Stjernquist: *Riksdagens arbete och arbetsformer* pp 174 ff). Since the private motions often refer to matters raised by the government's bills, they are combined into a smaller number of committee reports than the total number of bills and motions counted separately (Table 8).

The legislative load in Poland is much smaller than in Sweden. About 15 bills a year were adopted in Term V, for example (Table 9). While bills ordinarily are referred to committees, they sometimes are not, especially in crisis. Committees can, and have, buried bills, unlike those in Sweden. Given the strong impulse to vote "yes" (except 1980–81) on all measures coming to the floor, the committees provide the essential arenas within which disagreement can be expressed; occasionally committees have disagreed with government bills, and have simply not reported those bills to the floor.

The potentially important and active role of Sejm committees is illustrated by the agreements reached between Solidarity and the government. Many of these agreements required Sejm legislation – to revise the labor code and the new censorship law, for example. Sejm committees met for months on the proposals, and more than one press interview with Lech Walesa of Solidarity was held outside the committee rooms in the Sejm building.

In the past two decades, committee amendment, delay and blockage has occurred on such proposed legislation as the labor code, mental health, educational reform and agricultural policies. The last policy topic illustrates a related practice: the Peasants' Party and the Workers' Party apparently negotiated for years over the content of agricultural legislation. Only upon reaching substantial agreement, did the government then initiate a bill. That bill, too, was the subject of extensive committee review and amendment (Olson and Simon, 1982, p. 70).

The reports on legislation by Sejm committees resemble those of many American state legislatures: skeletal and in multilith form. They consist solely of amendments to the proposed bill. In Sweden, by contrast, the reports are printed and numbered. They contain a statement of the committee's reasoning and a detailed listing of the proposals and private motions considered, and of the committee's actions on each. In addition, the minority disagreements are clearly stated. In all of these respects, the Swedish committee reports resemble those of the U.S. Congress.

Almost all legislation in the Sejm is now referred to at least two committees: the substantive committee and the general-purpose Committee on Legislation. The latter reviews all bills for draftsmanship and conformity to legal principles. It is also a coordination device with the government. In addition, the Sejm has increasingly formed ad-hoc coordinating subcommittees among two or more substantive committees sharing jurisdiction on a proposed bill. It is thus increasingly difficult to tabulate statistically the rate of bill referral to committees.

In both countries, the form and content of committee reports help shape subsequent floor action. In Sweden, the minority views stated in the report, will also be presented on the floor. The chamber will vote on each amendment on which the minority asks for a vote, in the order in which they are presented in the committee report. In Poland, the usual procedure is to debate the bill in general, and to then vote, unanimously, on the bill as a whole. Polish dissents are not listed in the committee report, and usually, negative votes are not recorded, if cast, on the floor.

Agency review

In contrast to the Swedish committee system, the main work of the Sejm committees is to review (and often criticize) the administration by government agencies of the budget and policies previously adopted by the Sejm.

The Sejm committees have two devices to formally express their views to administrative agencies. A "request" (*dezyderatum*) asks an agency to take a specific and discrete action. An "opinion" (*opinie*), introduced only in the early 1970's, expresses a committee's view on a more general practice or policy followed by one or more administrative agencies. In both cases, the agencies are expected to reply in writing to the committee. The committee may, in turn, find the reply unsatisfactory and send the matter back for another round of query and reply. The list of both requests and opinions, and dates of agency reply and of subsequent committee action, is kept assiduously for each committee (but not in published and publicly accessible form). While opinions are a means of at least approaching policy questions, their very breadth permits the agencies to reply vaguely if not also evasively. As a result, deputies have a very mixed evaluation of the success of the innovation of the "opinion" device (personal interviews).

One means of committee investigation is the field trip, in which a subcommittee, usually formed ad hoc, visits around the country to examine the practical operations of an agency or a group of related agencies.

While committees also invite agency spokesmen to their meetings in the Sejm building, the committees increasingly have instituted comprehensive reviews of the operations of a previously adopted policy. These reviews sometimes require the cooperation of several committees and encompass a variety of administrative agencies. These reviews have sometimes become the topics of floor debate, with spokesmen from the committees presenting extensive reports and critiques. While these reports have been presented orally, not in written form, the floor proceedings are recorded verbatim, with a resulting published record. In addition, the committee meetings and the floor sessions have been given fairly comprehensive coverage in the media, especially in the newspapers.

Summary and Conclusions

The two sets of statistics published by the Swedish Riksdag and the Polish Sejm about themselves are promising but puzzling sources of data for the comparative analyst. They are useful sources in part because they are available more readily than are personal visits and interviews. They are potentially useful because, presumably, each parliament develops statistics of utility to itself. But they

are also puzzling, for the different methods of collecting and reporting the numbers can introduce complexities which distort the empirical realities being measured. Another source of difficulty in interpreting the numbers is that they may reflect unarticulated pervasive systemic differences in the larger political system. While this inquiry has centered upon committees, for example, both they and the statistics about them reflect the differing systems of government and the differing election practices of the two countries.

The two sets of statistics are most directly similar on party composition and personnel turnover on the committees. All parliamentary members are designated by party (or as an independent), and successive years of committee lists permit a count of the names of committee members. Political parties are the basic organizational units of parliament and its committees in both countries. The remaining measures, however, introduce greater dissimilarities.

One source of difficulty in using statistics from two different legislative bodies is that the empirical events and actions, though designated by the same name, are actually quite different. Though both parliaments consider and enact legislation, the scope and variety of bills is quite different in the two countries. The marked contrast in numbers of bills between the two countries only begins to suggest the different legal traditions and governmental practices giving rise to those numbers.

Perhaps those statistical measures which are completely different provide the least unambiguous clues to the two parliaments; for, those measures which are purportedly and verbally similar might be very dissimilar. The different statistical measures between the Swedish and Polish parliaments committees center upon their activities. Several sets of numbers are reported for administrative agency review by the Sejm committees, but there is a complete absence of such reports for the Swedish committees. On the other hand, the Swedish statistics of committee activity exclusively center upon the legislative function.

The contrast in the activity measures published by the two parliaments leads us to the conjecture that activity by legislative bodies can be considered, not as an undifferentiated whole, but as a set of more discrete and separable activities. The Swedish Riksdag and the Polish Sejm rank high, but differently, in two different activities: while Riksdagen is very active on legislation, it is inactive in administrative agency review; while the Sejm is active in agency review, it tends to be less active in the consideration of legislation.

David M. Olson University of North Carolina-Greensboro
Jon Pierre University of Lund
Ryszard Piotrowski University of Warsaw

Table 1 Party Shares of Chamber Seats, and Committee Seats and Alternatives, Swedish Riksdag by Year

Parties	1974			1977–1978			1979–1980		
	Chamber %	Committee Memb %	Alt %	Chamber %	Committee Memb %	Alt %	Chamber %	Committee Memb %	Alt %
A. Bourgeois Coalition									
Conservative	15	13	14	16	14	14	21	20	20
Center	26	28	26	25	28	27	18	20	20
Liberal	10	8	12	11	11	16	11	13	14
Subtotal ^a	50	50	52	52	53	57	50(+1) ^b	53	55
B. Socialist Coalition									
Social Democrats	45	45	43	44	47	38	44	47	45
Communist	5	5	5	5	0	4	6	0	0
Subtotal ^a	50	50	48	48	47	42	50(-1) ^b	47	45
Total	100	100	100	100	100	99	100	100	100
N =	350	240	266	349	240	294	349	240	249

Notes:

^a Party percents may not add to subtotal percents because of rounding errors.^b One seat difference in favor of bourgeois coalition.

Sources:

1974 *Riksdagens Årsbok '74*, pp. 22, 29–371977–1978 *Riksdagens Årsbok '77–'78*, pp. 39, 41–481979–1980 *Riksdagens protokoll*, October 9, 1979, pp. 65–74; and *Förteckning över Riksdagens ledamöter, Riksdagens utskott, m. fl., 1979/1980*, pp. 57–64

Table 2 Workers' Party Share of Sejm Memberships, and of Committee Seats and Officerships 1956–1980

Term	Chamber	Committee Seats	Committee Officerships
II	52.0	54.1	36.4
III	55.7	53.5	43.8
IV	55.5	55.5	45.3
V	55.5	56.6	46.0
VI	55.5	54.7	49.0
VII	56.7	54.1	53.0

Sources by Term:

II–VI Włodzimierz Ulicki, *Partia a Sejm w PRL* (Warsaw, 1980), pp. 145–148.VII Calculated from Sejm, *Spis Posłow na Sejm* (1976).

Table 3 Party Ratios on Sejm Committees by Proportion Workers' Party, 7th Term 1976-80

Committee	Party				N	Party of Chairman
	Workers'	Peasants'	Democratic	Indep		
	(PZPR) %	(ZSL) %	(SD) %	%		
Heavy and Machine-Building Industry	69	21	3	8	38	Workers'
Mining, Power and Chemical Industries	69	16	3	13	32	Workers'
Light Industry	67	23	3	6	30	Workers'
Foreign Trade	64	25	4	7	28	Workers'
Construction and Construction Materials Industry	62	22	13	3	32	Workers'
Communications and Transport	61	29	3	6	31	Workers'
Maritime Economy and Shipping	60	25	5	10	20	Workers'
National Defense	59	32	9	0	22	Workers'
Mandates-Rules	58	32	10	0	19	Workers'
Foreign Affairs	55	18	8	19	27	Workers'
Internal Affairs and Judiciary	54	23	15	8	26	Peasants'
Education and Pedagogy	54	27	6	12	33	Workers'
Labor and Social Welfare	53	24	8	16	38	Workers'
Legislation	52	26	10	13	31	Workers'
Economic Plan, Budget and Finance	51	24	7	16	41	Workers'
Agriculture and Food Industry	49	41	2	8	53	Peasants'
Science and Technical Progress	48	21	6	24	33	Workers'
Administration, Regional Economy and Environmental Protection	47	27	10	16	30	Peasants'
Forestry and Timber Industry	46	41	4	8	24	Peasants'
Internal Trade	42	23	16	19	31	Democratic
Health and Physical Culture	40	20	17	23	30	Peasants'
Culture and Art	37	20	14	29	35	Democratic

Source: Calculated from Sejm, *Spis Poslow na Sejm* (1976); and reprinted from Olson and Simon (1982), p. 72.

Table 4 Party Distribution of Sejm Members and Chairman and Vice-Chairmen of Committees, 1976-80

Parties	Chamber Members ^a		Committee ^b					
	N	%	Chairmen		Vice-Chairmen		Members	
			N	%	N	%	N	%
Workers'	261	56.7	15	68	38	49	377	54.1
Peasants	113	24.6	5	23	17	22	177	25.4
Democratic	37	8.0	2	9	12	15	54	7.7
Non-Party	49	10.7	0	0	11	14	89	12.8
Total	460	100.0	22	100	78	100	697	100.0

Sources:

^a *Rocznik Statystyczny*, 1977 (Warsaw: GUS) Table 1, p. 18.

^b Calculated from Sejm, *Spis Poslow na Sejm* (1976).

Table 5 Experience of Committee Chairmen and Members (1979–1980) Swedish Riksdag

Committee	Parliament				Committee		
	Av. Yrs Chm + v-chm (1)	Av. Yrs Members (2)	First Membs ^a (N) (3)	Term Alts ^b (N) (4)	1977– Memb (N) (5)	1978 Alt (N) (6)	1974 Memb/Alt (N) (7)
Constitution	14	7	0	8	9	4	6
Finance	9	8.4	2	6	7	1	3
Tax	15	10.8	0	8	8	4	9
Justice	18	8	1	6	10	3	7
Law	10	7.4	0	7	11	4	8
Foreign Affairs	15	13.3	0	4	11	2	8
Defense	19.5	10.6	0	6	12	0	9
Social Insurance	19.5	10.1	1	8	9	2	9
Social	19	12.9	0	6	11	2	12
Culture	9	8.9	1	7	9	3	11
Education	19.5	9.7	0	9	9	3	9
Traffic	11	12.1	0	6	10	3	11
Agriculture	20	10.4	0	5	12	1	10
Economy	15.5	11.7	1	7	9	2	9
Labor Market ^c	7.5	8.1	1	6	5	5	2
Civil	19.5	9.9	2	7	9	1	9

Notes:

^a Members: Each committee has 15 members.^b Alternates: Each committee, 1979–1980, has 15–17 alternates. This column measures, as does column #3, first term of service in parliament.^c Name was changed from Interior Committee in 1974.

Sources:

1974. *Riksdagens Årsbok '74*, pp. 22, 29–371977–1978 *Riksdagens Årsbok '77–'78*, pp. 39, 41–481979–1980 *Riksdagens protokoll* October 9, 1979, pp. 60–80 and *Förteckning över Riksdagens ledamöter, Riksdagens utskott, m. fl., 1979/1980*, pp. 57–64

Table 6 Experience of Committee Members: First Term of Service in Sejm and on Committees, for Selected Committees in Seventh Term

% PZPR	Committee	First Term of Service	
		in Sejm %	on Committee %
69	Heavy Industry, Energy and Chemicals	78.1	84.4
58	Mandates-Rules	63.1	68.4
57	Education	57.6	57.6
52	Legislation	51.6	80.6
51	Socio-Economic Plan, Budget and Finance	48.8	61.0
47	Administration and Local Economy	63.3	100.0
37	Culture and Art	48.6	65.7

Source:

Calculated from Sejm. *Spis Poslow na Sejm* (1976) and *Informacja o dzialalnosci Sejmu* (1972 and 1976), for the Fifth and Sixth Terms.

Table 7 Incumbency of Committee Officers Swedish Riksdag and Polish Sejm 1979

Term of Service ^a	Riksdag Chamber %	Committee %	Sejm Chamber %	Committee %
First	0	16	43.4	55.3
Second	6	25	32.1	35.0
Third+	94	59	24.5	9.7
Total	100	100	100.0	100.0
N =		(32)		(106) ^b

Notes:

^a Terms are for four years in Poland; three in Sweden.^b Each committee has more vice-chairmen in Poland than in Sweden.

Sources:

Sweden. Riksdagen, *Förteckning över Riksdagens ledamöter, Riksdagens utskott, m. fl., 1979/1980*. Poland. Sejm, *Spis Poslow na Sejm* (1976).

Table 8 Activities of Riksdag Committee System by Years, 1977-1980

Activities	1977-78	Years 1978-79	1979-80
Committee meetings			
Hours	1 080	1 101	935
Number	543	566	529
Government bills	187	221	179
Private Motions	1 507	1 961	1 765
Committee reports	627	647	655

Source:

Sweden. Riksdagen. Kammarkansliet, various statistical reports by year, mimeo, and specially compiled.

Table 9 Activities of Sejm Committee System by Terms, 1969-1980

Activities of Committees	V 1969-72	Term VI 1972-76	VII 1976-80
Number Meetings			
Total	538	1 060	1 145
Av/yr	179	265	283
Subcommittees	52	55	53
Standing	na	847	810
Laws enacted ^b	42	103	42
Agency requests			
Total	611	442	433
Av/yr	204	110	119
Agency Opinions			
Total	na	124	291
Av/yr		31	79
Field trips			
Total	273	523	530
Av/yr	91	131	130
Policies reviewed ^c	27	47	46

Notes:

^a Standing plus ad hoc.^b All bills are usually referred to at least the Committee on Legislation; many are jointly referred to at least one other substantive committee.^c Some reviews involved two or more committees.

Sources:

Poland. Sejm, *Informacja o dzialalnosci Sejmu* (1972, 1976, and 1980).

Bibliography

Books and Articles

- Burda, Andrzej, 1978. *Parliament of the Polish People's Republic*. Warsaw: Ossolineum.
- 1975. *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. Warsaw: Ossolineum.
- Lees, John D. and Malcolm Shaw (eds.) 1979. *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*. Durham: Duke University Press.
- Mezey, Michael L. 1979. *Comparative Legislatures*. Durham: Duke University Press.
- Olson, David M. 1980. *The Legislative Process: A Comparative Approach*. New York: Harper & Row.
- 1982 "The Polish Sejm in Comparative Perspective Dimensions of Analysis", *The Polish Roundtable*. Warsaw: Polish Political Science Association).
- and Maurice D. Simon. 1982. "Institutional Development of a Minimal Parliament: Changes in the Political Capacities of the Polish Sejm", in Stephen White and Daniel Nelson (eds.), *Communist Legislatures in Comparative Perspective*. London: Macmillan, pp. 47–84.
- Polsby, Nelson, W., Miriam Gallaher, and Barry S. Rundquist. 1969. "The Growth of the Seniority System in the US House of Representatives", *American Political Science Review* 63 (September) 787–807.
- Rustow, Dankwart. 1955. *The Politics of Compromise*. Princeton: Princeton University Press.
- Simon, Maurice D. and David M. Olson. 1980. "Evolution of a Minimal Parliament: Membership and Committee Changes in the Polish Sejm", *Legislative Studies Quarterly*, V, 2, (May) 211–232.
- Sisson, Richard. 1973. "Comparative Legislative Institutionalization", in Allan Kornberg (ed.), *Legislatures in Comparative Perspective*. New York: McKay, pp. 17–38.
- Stjernquist, Nils: *Riksdagens arbete och arbetsformer* (Samhälle och riksdag IV), Almqvist & Wiksell, Uppsala 1966.
- Ulicki, Włodzimierz. 1980. *Partia a Sejm w PRL*. Warsaw:
- Zawadzki, Sylwester. 1980. "Funkcja Kontrolna Sejmu PRL", *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny* XLII (Winter, 1980): 15–38.

Official Documents: Poland

- Informacja o działalności Sejmu (V Kadencja, 1969–1972)*. Warsaw: Sejm, 1972.
- Informacja o działalności Sejmu (VI Kadencja, 1972–1976)*. Warsaw: Sejm, 1976.
- Informacja o działalności Sejmu (VII Kadencja, 1976–1980)*. Warsaw: Sejm, 1980.
- Rocznik Statystyczny*. 1977 and 1978. Warsaw: Główny Urząd Statystyczny.
- Spis Posłów na Sejm: Regulamin Sejmu, Kadencja VII*. Warsaw: Sejm, 1976.

Official Documents: Sweden

- Förteckning över Riksdagens ledamöter, Riksdagens utskott, m. fl., 1979/80*. Stockholm: Riksdagens förvaltningskontor.
- Lindmark, Sture (ed.) 1974. *Riksdagens Årsbok 1974*. Stockholm: Riksdagens Förvaltningsstyrelse.
- Lindmark, Sture (ed.) 1978. *Riksdagens Årsbok, 1978*. Stockholm: Riksdagens Förvaltningsstyrelse.
- Riksdagens kammarskansli. Various statistical reports (mimeo):
- "Fördelning på utskott av de under allmänna motionstiden väckta motionerna.
- "Fördelning på utskott av propositioner riksmötet 1978/79" and 1979/80.
- "Sammanträdestid för utskotten fördelad på månader."
- "Sammanträdestid för utskotten fördelad på veckodagar."
- "Antal betänkanden 1977/78 and 1978/79." (handwritten).
- Riksdagens protokoll*, October 11, 1976; October 9, 1979.

The authors wish to thank and acknowledge the support of the National Academy of Sciences, the Swedish Bicentennial Fund, and the University of North Carolina-Greensboro Research Council (Olson), the Research Council for the Humanities and the Social Sciences (HSFR) (Pierre), and the Institute of State and Law of the Polish Academy of Sciences (Piotrowski). The authors have enjoyed and benefited from the support and counsel of colleagues of three countries, and of parliamentary members and staff of the two nations.

Litteraturgranskningar

ERIK ALLARDT, NILS ANDRÉN, ERIK J. FRIIS, GYLFI GÍSLASON, STEN SPARRE NILSON, HENRY VALEN, FRANTZ WENDT, FOLMER WISTI (Editorial Board) *Nordic Democracy. Ideas, Issues, and Institutions in Politics, Economy, Education, Social and Cultural Affairs of Denmark, Finland, Iceland, Norway, and Sweden*, Copenhagen: Det Danske Selskab, 1981.

Even a casual glance at the impressive names of the Editorial Committee – and those of individual contributors – and at the comprehensive scope of the title and subtitles of this work is enough to reveal its essential nature. It is a very large (780 panoramic pages) and ambitious attempt to provide to English-speaking readers a scholarly glimpse at Nordic democracy. The book is composed of 31 individual chapter contributions, grouped in six parts: Political Democracy; Governmental Structure and Functions; The Economy and Social Affairs; Education, Culture, and the Mass Media; Groups and Organizations; Inter-Nordic and International Relations.

The tone throughout is sober, scholarly and realistic. One cannot help but notice that most of the contributions reflect a Nordic mood that is less optimistic and less certain today than it was when a predecessor volume, *Scandinavian Democracy*, was published in 1958. The collection suffers, in a minor way, from the inevitable problems of all compendia – some overlap among its individual parts, and the omission of some topics which this or that reader might have preferred to see included, e.g. a chapter on law, or a chapter devoted specifically to constitutions.

The central emphasis is as the title suggests, on the subject of democracy – that admittedly protean and unavoidably ambiguous conceptual jack of all trades. We all know that democracy can have approximately as many meanings as the adjectives which ordinarily precede and qualify the word – Liberal, Socialist, economic, cultural, constitutional, populist, to mention but a few. What this work does give us is a rich and variegated tapestry of democracy in the Nordic countries, which reveals both the threads common to all of them and the distinctive patterns peculiar to each.

A student of Constitutions like myself, interested in the interrelationship of constitutionalism and democracy – arguably the two most important ideas in contemporary Western politics – will find much to ponder in the collection. The development of constitutional democracy, perhaps the distinctive political form in the West, represents a continuing attempt to blend two impulses which are not always entirely compatible. In this often uneasy marriage, constitutions have generally involved an emphasis on the more static, conservative, and formal (occasionally even rigid) elements of the polity, while democracy ordinarily has provided the more dynamic impulses bubbling up from the expressed needs of contemporary society. The wisest heads have usually strived for a balance, tempered by the realization that, on the one hand, not all immediate political desires can be realized within the existing rules of the game and, on the other, that even the rules themselves should never be totally immune from change.

Although there are a number of chapters which contain material of interest to scholars of constitutions, the first two sections contain the most germane discussions. In the first chapter, the reader will find an historic overview entitled "Early Democratic Traditions in the Nordic Countries," by Sigurdur Lindahl. The second chapter, by Nils Andrén, – "Five Roads to Parliamentary Democracy" – provides a good point of departure for studying the historical development of modern parliamentary democracy. Among its other virtues, Andrén's treatment draws clear conceptual distinctions between three principles – constitutional, parliamentary, and democratic – which are all too often confused by many writers.

This is followed by Stein Rokkan's relevant and provocative chapter on "The Growth and Structuring of Mass Politics", which gives us an illuminating analytical framework for the analysis of institutional development, especially the emergence of tensions between corporate bargaining networks and electoral-representative institutions.

The Second Part – "Governmental Structures and Functions" – also contains several chapters of immedi-

ate relevance to constitutional studies. Among these are "Government and Central Administration", by Gustaf Petré, written from the perspective of administrative law; the chapter on regional autonomy by Frantz Wendt and others; WE Eyben's "Democracy in the Administration of Justice", which will be of special interest to students of public law, legal aid, judicial recruitment, and lay participation in the judicial process.

There are obvious limits to the depth and sophistication which one can reasonably expect from chapters of the length found in this volume. There are other sources which deal more satisfactorily with the individual subjects that it covers. But as an over-all introduction to the distinctive democratic life of the Nordic world, the foreign reader – specialist and layman alike – will find much of interest in this book.

Joseph B. Board

ALFRED BEXELIUS: *Vår förste JO 1810–1823. Vad han såg, vad han utträttade*. Stockholm: Norstedts 1981

Det konstitutionella skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna var länge underutvecklat i vårt land. Först i och med 1774 års regeringsform fick vi i vår författning en rättighetsförklaring, som för övrigt sedan dess har byggts ut i ett par omgångar.

I 1809 års regeringsform fanns visserligen den berömda paragraf 16 med anor från medeltiden, närmare bestämt från landslagens konungad: "Konungen bör rätt och sanning styrka och befordra, vrångvisa och orätt hindra och förbjuda . . ." Paragrafen var dock knappast en rättighetsförklaring i egentlig mening.

Till att börja med var det oklart om paragraf 16 band enbart konungen, dvs kungl maj:t, eller både kungl maj:t och riksdagen. Vidare var paragrafen innehållsmässigt både oklar och ofullständig. Flera viktiga rättigheter nämndes överhuvud inte i den. Sålunda saknades ett uttryckligt skydd mot godtyckliga frihetsberövanden. Annorlunda uttryckt: någon rätt att med kort varsel få ett frihetsberövande prövat inför domstol fanns inte.

Under alla dessa omständigheter är det förklarligt, att paragraf 16 inte kom att spela någon större roll i den svenska rättsutvecklingen. "RF § 16 har sålunda inte lagt några band på konungens och riksdagens samfälliga lagstiftning. Den har inte heller satt någon bestämd gräns för regeringens förordningsmakt . . . RF § 16 har ibland åberopats inför domstol, men aldrig med någon framgång" (H Strömberg, *Grundlag och medborgarrätt*, Lund: Gleerups 1974 s 35 f).

I England infördes regler om domstolsprövning av frihetsberövanden redan 1679 genom Habeas Corpus Act. Liknande bestämmelser finns i en rad rättighetsförklaringar i olika länder sedan slutet av 1700-talet. I Sverige fick vi alltså en fullgod motsvarighet först 1974. Det tyder inte på att Sverige skulle vara frihetens stamort på jorden.

Å andra sidan var Sverige först i världen med att införa en praktiskt taget obegränsad tryckfrihet, samtidigt som offentlighetsprincipen knäslattes. Det skedde genom en särskild grundlag, 1766 års tryckfrihetsförordning, av Fredrik Lagerroth med rätta betecknad som "ett konstitutionellt rekord av imponerande art" (F Lagerroth, *Frihetstidens författning*, Stockholm: Bonniers 1915 s 593).

Härtill skall läggas en annan svensk innovation, justitieombudsmannen. JO-ämbetet tillkom genom 1809 års regeringsform men har rötter tillbaka till 1700-talet.

"Utskottet är ock därom övertygat, att en sann medborgerlig anda icke länge skall saknas hos ett ursprungligen fritt och manligt folk, som njuter en under grundlagens helgd skyddad tryckfrihet, vars regeringsärenden offentligen behandlas och granskas, vars allmänna och individuella rättigheter iakttagas av en utav nationalrepresentation förordnad väktare över lagarnas efterlevnad av domare och ämbetsmän och vars fullmäktige, rikets ständer, äro i själva grundlagen kallade att å bestämda tider ovillkorligen sammankomma."

Så skrev konstitutionsutskottet vid 1809 års riksdag i det berömda memorial av den 2 juni 1809, där man lade fram förslaget till ny regeringsform. Redan då hade man alltså klart för sig, att TF och JO utgjorde hörnstenar i det svenska rättighetsskyddet. Tillsammans har de i viss mån motverkat de brister, som avsaknaden av en egentlig rättighetsförklaring har medfört.

Hur fungerade denna ganska speciella rättighets-skyddsmodell i vårt land 1809–1974? Ett någorlunda fullständigt svar på den frågan är ännu långt borta. Pressens insatser till medborgarnas skydd med stöd av TF har punktvis men knappast systemtiskt belysts av historikerna. Ett intressant exempel från senare år är en uppsats av Jarl Torbacke om det bekanta värmdömålet kring 1819, en mordhistoria, där en länsman med biträde av högt uppsatta ämbetsmän hade försökt tvinga fram beaktelser från ett helt oskyldigt torparpar. Händelsen har brukat betecknas som den svenska pressens första stora seger (tex T Vallinder, *Press och politik*, Andra uppl, Lund: Gleerups 1971 s 29). Torbacke visar i sin uppsats, att denna uppfattning är mildt talat överdriven (*Scandia* Vol 47 1981 s 255 ff).

Litteraturen om JO-ämbetet är inte särskilt omfattande. I första hand bör man nämna Nils Alexanderssons

översikt. Den ingår i det på 1930-talet utgivna jubileumsverket, tillkommet i anledning av vad som brukar kallas riksdagens femhundraårsjubileum. Någon monografi om en enskild JO har hittills inte funnits.

Mot denna bakgrund är det välkommet, att Alfred Bexelius, JO 1956–72, efter sin avgång har ställt samman en monografi om Lars August Mannerheim, JO 1810–23. Mannerheim var ordförande i konstitutionsutskottet 1809–10 och därmed en av våra grundlagsfäder. Hans ledande roll i författningsarbetet har under senare år alltmera framhållits av forskningen, inte minst av Erik Fahlbeck i en omfattande biografi (E Fahlbeck, Lars August Mannerheim. Politiker, justitieombudsman, bruksägare, jordbrukare, Lund: Gleerups 1969). Att konstitutionsutskottets ordförande åtog sig att bli JO, visar att grundlagsfäderna fäste stor vikt vid det nya ämbetet.

I anslutning till bokens undertitel säger Bexelius inledningsvis, att arbetet inte är "avsett att vara en biografi över Mannerheim utan har det begränsade syftet att skildra vad han såg i sin verksamhet såsom JO och hur han skötte sin uppgift att vara en väktare över lagarnas efterlevnad av domare och ämbetsmän" (s 19). Uppgifterna i boken är också till allra största delen hämtade ur JO-ämbetets arkiv.

Bexelius börjar med en allmän beskrivning av Mannerheims tid som JO. Under åren 1810–23 anfördes enligt tillgänglig statistik totalt närmare 600 klagomål direkt till JO-expeditionen i Stockholm. Om man medräknar de klagomål, som Mannerheim fick ta emot under sina inspektionsresor ute i landet, stiger antalet till närmare 800 eller i genomsnitt 56 per år. De flesta klagomålen gällde domstolarna.

Klagomålen lämnades av Mannerheim utan åtgärd i väsentligt större utsträckning än vad som nu är brukligt, påpekar Bexelius. Inte sällan skedde det på formalistiska grunder, exempelvis genom en hänvisning till en paragraf i JO-instruktionen, där det angavs att klagan skulle vara skriftlig och försedd med "fullständiga handlingar och bevis".

Antalet av Mannerheim beslutade åtal uppgick till totalt 86, enligt vad Bexelius har kommit fram till. I en del av dessa fall kan man i brist på bevarade handlingar inte fastställa utgången, i andra återkallades talan. I 60 mål är det möjligt och meningsfullt att fastställa utgången. Det visar sig, att Mannerheims talan helt eller delvis bifölls i det övervägande antalet fall. Endast i några fall blev talan avvisad eller helt ogillad. Bexelius kommenterar:

"Vad nu sagts kan synas ge vid handen att Mannerheim i sin åtalsverksamhet var mera framgångsrik än någon av hans efterträdare såsom ombudsman. Vid en jämförelse

måste dock hänsyn tagas till att Mannerheim vid åtalsprövningar var vida mera återhållsam än hans efterföljare såsom ombudsmän. Denna återhållsamhet ledde ej sällan till att det värn för medborgarnas rättigheter, som JO-ämbetet skulle utgöra inte blev så effektivt som var av behovet påkallat" (s 37).

Enligt instruktionen hade JO – till skillnad från JK – inte möjlighet att förordna om rättelse av ett begånget fel. Mannerheim fann dock olika utvägar att nå resultat utan att skrida till åtal. Vid inspektioner kritiserade han ofta tjänstemännen och gav order om ändringar för framtiden.

Vidare ingav Mannerheim – helt i enlighet med sin instruktion – framställningar till kungl maj:t i sammanlagt ett 15-tal fall. Tre av dem gällde dem som saknade laga försvar.

"Försvarslös" var i äldre svensk rätt beteckningen på en medborgare, som inte hade ett ärligt levebröd eller en tillräcklig förmögenhet. På Mannerheims tid som JO fanns det flera bestämmelser, som tog sikte på denna kategori. Bexelius refererar dem kortfattat.

Redan i mitten av 1700-talet, närmare bestämt den 24 mars 1748, hade kungl maj:t utfärdat en "ytterligare förordning angående hämmande av de så kallade tartarers och zigeuners samt annat löst folks och lättungars strykande omkring i landet". Tattare och zigenare skulle, om de nyligen hade kommit till Sverige, genom länsstyrelsens försorg "utur landet förjagas". Tattare som hade uppehållit sig någon tid i riket skulle få stanna kvar, om de utövade någon "lovlig näring". Om de däremot började stryka omkring i landet, skulle de gripas och genom länsstyrelsens försorg "någon tid till allmänt arbete hållas eller i brist därav med spö eller ris avstraffas".

"Allt löst folk i gemen samt judar, trådragare, häktmakare, lindansare och flere sådana gycklare varder härmed strängeligen förbjudet att fara omkring landet under vad förevändning det ock vara må, när de ej hava riktiga pass att uppvisa", hette det vidare. Om de bröt mot detta, skulle de behandlas på samma sätt som tatterna.

Kring sekelskiftet 1800 tillkom nya föreskrifter på området. Den 7 april 1802 utfärdade kungl maj:t en värvningsstadga. "Var och en medlem i samhället är pliktig att gagna det allmänna med nyttig verksamhet, och skall ingen lösdrivare, landsstrykare eller lättung lidas vare sig i stad eller på landet", hette det där. "Lösdrivare vare förfallen till krigstjänst", och detsamma gällde inte mindre än fjorton andra kategorier – från drängar, dömda för olydnad till "utrikes ifrån inkommande överlöpare".

Den 27 februari 1804 utfärdade kungl maj:t en förord-

ning om allmänna arbetsställen. Till förvaring på dessa inrättningar hade länsstyrelsen rätt att på obestämd tid döma straffade personer, som efter strafftidens slut inte kunde få något arbete, lösdrivare och ytterligare sju andra kategorier. Sådana arbetsställen inrättades i Karlskrona och på Sveaborg.

Som synes gav dessa bestämmelser förvaltningsmyndigheterna mycket vidsträckt befogenheter till frihetsberövande åtgärder gentemot de försvarslösa. Dessa befogenheter utvidgade myndigheterna ytterligare genom en extensiv, för att inte säga godtycklig tolkning. Som en följd härav fanns det vid slutet av Mannerheims tid som JO omkring 1 500 personer som hade tagits om hand, då de saknade laga försvar. Bexelius ger flera upprörande exempel på vad detta kunde innebära av orättvisor och lidande för den enskilde.

Naturligt nog fick Mannerheim en djup inblick i de försvarslösa problem, och han gjorde vissa försök att komma till rätta med dem. I en framställning till kungl maj:t 1813 erinrade han om att det på fästningarna förvarades många som på grund av brist på sysselsättning dömts till fästningsarbete "på behaglig tid" och att denna tid kunde bli mycket lång. Han påpekade vidare, skriver Bexelius, att bestämmelserna ibland tillämpades på personer, som inte hade haft möjligheter att skaffa sig laga försvar, fast de hade både vilja och förmåga att försörja sig själva. Mannerheim föreslog därför, att ingen mot sin vilja skulle kunna kvarhållas på fästning efter strafftidens utgång, såvida inte brottet visade en mot samhället fientlig sinnesart, som inte hade mildrats av straffet (s 72).

Kungl maj:t ville dock inte gå med på att släppa fångarna loss på det sätt, som Mannerheim föreslog. Därmed bestämd kungl maj:t, att arbetsinrättningen i Karlskrona skulle byggas ut, så att den skulle kunna ta emot dubbelt så många försvarslösa som tidigare.

Också i enskilda fall, dock knappast så många som man kunde ha väntat, tog Mannerheim de försvarslösa parti gentemot repressiva myndigheter. Sålunda skred han till åtal endast i ett fall. Bexelius kan tänka sig följande förklaring till denna relativa passivitet:

"Det är emellertid klart att de öden, som de försvarslösa så ofta råkade ut för, inte kunde förekommas enbart genom att medelst åtal framtvunga en bättre tillämpning av gällande bestämmelser. Inte ens en genomgripande revision av gällande författningar skulle, ehuru i hög grad påkallad ur rättssäkerhetssynpunkt, ha kunnat åstadkomma någon mera genomgripande förändring av de försvarslösa förhållanden. Vad som behövdes var ju resurser att hjälpa det klientel, varom här var fråga; och var skulle samhället ta dem med den fattigdom som rådde i landet" (s 78).

Denna ekonomiskt betonade förklaring till övergreppen mot de försvarslösa är uppenbart otillräcklig. Som Mannerheim själv framhöll i sin framställning, fanns det ju bland de omhändertagna på fästningarna åtskilliga som både kunde och ville försörja sig själva. Åtminstone i dessa fall – kanske också i en del andra – hade det från statsfinansiell synpunkt varit fördelaktigt att frige de försvarslösa.

Orsaksmönstret är säkert långt mera invecklat. I boten låg uppenbarligen ett välkänt socialpsykologiskt förhållande: rädslan och oviljan inför utsocknes eller eljest avvikande personer, särskilt arbetsovilliga eller bedrägliga sådana. I det dåtida Sverige, ett på många sätt efterblivet och isolerat bondeland i utkanten av den europeiska kulturen, var säkerligen kungl maj:t och gemene man helt eniga i sitt fördömande av dylika figurer. De hade också stöd i en luthersk arbetsmoral. Framlingsfientliga tendenser saknas för övrigt inte heller i dagens Sverige.

Man bör vidare betona den rent politiska – inte minst den utrikespolitiska och försvarspolitiska – bakgrunden till de repressiva föreskrifterna. Det var sannolikt ingen tillfällighet, att bestämmelserna byggdes ut efter sekelskiftet 1800, under kriget i franska revolutionens spår. Man kan lätt dra paralleller med den samtida utvecklingen i Storbritannien: Habeas Corpus Act var då en tid satt ur kraft.

Inte bara tidpunkten utan också – i ett fall – platsen för de nya föreskrifternas tillkomst är intressant. En speciell omständighet, som Bexelius nämner men inte kommenterar, är nämligen att förordningen om allmänna arbetsställen utfärdades av Gustaf IV Adolf på slotet i Karlsruhe.

Kungen vistades 1803–04 i mer än ett år i Tyskland, främst i Baden. Han kunde där på nära håll följa den europeiska utvecklingen, och han blev alltså orolig över och negativ mot Frankrikes politik under Bonaparte. Han fruktade exempelvis, att fransmännen ville utestänga briterna från Öresund (S Carlsson, Gustaf IV Adolf. En biografi, Stockholm: Wahlström & Widstrand 1946 s 124 ff). Inrättandet av allmänna arbetsställen just i Karlskrona och på Sveaborg bör ses också i detta ljus.

Hur som helst – den gamle liberalen Mannerheim hade uppenbarligen ett fast rotat antiliberalt arv i det svenska samhället att kämpa mot, när han som JO försökte förbättra de försvarslösa ställning. När han 1813 gjorde sin framställning till Carl XIII, var ju napoleonkrigen ännu inte över. Tvärtom höll det på att dra ihop sig till den stora slutstriden – med kronprinsen, den blivande Carl XIV Johan, som en av de ledande i koalitionen mot Napoleon. Att kungl maj:t då inte var särskilt mottaglig för Mannerheims synpunkter är förklarligt.

Den avsevärda tyngden hos detta antiliberala arv kan illustreras också på ett annat sätt. Ända in på 1960-talet hade vi i vårt land – då i form av 1885 års lösdrivarlag – speciella bestämmelser riktade mot de försvarslösa, för att nu begagna den gamla beteckningen.

I denna anmälan har jag valt att huvudsakligen ta upp vad man kan kalla habeas-corpus-aspekter på ämnet. Bexelius innehållsrika monografi rymmer emellertid åtskilligt annat. Av allt att döma ger den en ganska allsidig bild av vår förste JO i verksamhet. Styrkan ligger därvid främst i de många levande ögonblicksbilderna från fältet. Den som vill ha ett porträtt av Mannerheim i helfigur, får följa det råd, som Bexelius inledningsvis ger, nämligen att gå till Erik Fahlbecks utmärkta biograf.

Torbjörn Vallinder

LOUIS HENKIN, Ed.: *The International Bill of Rights. The Covenant on Civil and Political Rights*. New York: Columbia University Press, 1981.

LAURENT RICHER: *Les droits de l'Homme et du Citoyen*. Paris: Economica 1982.

PAUL SIEGHART: *The International Law of Human Rights*. Oxford: Clarendon Press 1983.

Skyddet av de mänskliga rättigheterna har ägnats många undersökningar, dels så att rättigheternas skydd på det folkrättsliga planet granskats, dels med sikte på den inomstatliga rätten. I vissa fall försöker man ge en sammanfattande framställning av området, i andra fall undersöker man endast bestämda rättigheter. Alla dessa slag av böcker behövs. Det är också viktigt att aktuella framställningar finns att tillgå, eftersom utvecklingen på detta område framskrider: nya texter och rättsfall tillkommer.

Här skall tre aktuella större arbeten beröras. De har olika innehåll och syften, men kan det oaktat ses i ett sammanhang, eftersom de alla berör frågan om de mänskliga fri- och rättigheternas skydd.

Det av Louis Henkin redigerade arbetet "The International Bill of Rights" gäller 1966 års FN-pakt om medborgerliga och politiska rättigheter mot bakgrunden av 1948 års allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Boken är ett samlingsverk, där tretton internationella experter, bland dem svensken Stig Jägerskiöld, skriver om var sitt område som faller inom paktens

Professor Henkin står för en introduktion. Bland övriga medarbetare kan nämnas Thomas Buergethal, Karl Josef Partsch, A H Robertson och Louis B Sohn, samtliga kända namn inom detta område.

Professor Henkin kommer bli in på den intrikata frågan om egendomsskyddets giltighet. Han konstaterar att 1948 års allmänna förklaring garanterar envars rätt att äga egendom och förbjuder godtyckligt berövande av äganderätt. 1966 års pakt nämner likväl icke äganderätten. Trots att 1948 års förklaring ej ansetts äga juridiskt bindande verkan, kan den dock sägas uttrycka i folkrätten allmänt gällande principer som FN:s medlemsstater bör respektera. Avsaknaden av uttryckligt stadgande i paktens om skydd av äganderätt kan därför, enligt Henkin, icke tolkas såsom ett förnekande av att denna rätt är gällande såsom en mänsklig rättighet.

Beträffande nationella minoriteters rättigheter betonar Antonio Cassese att art 27 i 1966 års pakt visserligen nämner blott minoritetsmedlemmarnas rätt att ha sitt eget kulturliv och att använda sitt eget språk. Men förarbetena till denna artikel säger klart att det rör sig om en kollektiv rätt för minoriteten som helhet. Å andra sidan kan denna artikel ej tolkas som en rätt för nationell minoritet att kräva självstyrelse. Minoriteterna berörs sålunda ej av art 1 som stadgar att alla folk har självbestämmanderätt. Minoritetsfrågan utvecklas mer ingående av Louis B Sohn, som påminner om att FN-kommissionen för de mänskliga rättigheterna visserligen förkastade ett ändringsförslag betr art 27 innebärande att det uttryckligen sades ut, att stadgandet icke borde tolkas sålunda att invandrargrupper skulle kunna kräva att få bilda särskilda samhällen inom en stat, vilket kunde hota statens nationella enhet eller dess säkerhet. Men å andra sidan kom det fram att denna restriktiva åsikt likväl vann starkt stöd inom kommissionen.

Politiska tjänsteutnämningar strider mot art 25, som proklamerar varje medborgares rätt att utan diskriminering få tillträde på lika villkor till allmän tjänst i sitt land. Karl Josef Partsch framhåller det överraskande i att flera medlemsstater i FN-kommittén för de mänskliga rättigheterna påstått att tjänsteutnämningarna hos dem skedd blott i stöd av personliga kvalifikationer och meriter, trots att det var väl känt att man av tjänstemännen krävde absolut politisk konformitet.

"Les Droits de l'Homme et du Citoyen" har tyngdpunkten lagd på fransk inomstatlig rätt, men är av allmänt intresse, eftersom Frankrike tidigare gått i spetsen för utvecklingen inom detta område. Det är därför angeläget att jämföra rättsutvecklingen i Frankrike med läget i andra länder.

Boken inleds med ett avtryck av den berömda deklARATIONEN om de mänskliga och medborgerliga rättighe-

terna av den 26 augusti 1789. Boken innehåller också kapitel om diskussionen om de medborgerliga fri- och rättigheterna i Frankrike och utomlands samt om rättsstatsbegreppet. Hur förhåller det sig med Frankrike såsom rättsstat? I vilken utsträckning har deklarationen om de mänskliga och medborgerliga rättigheterna fortfarande laga kraft?

Förf undersöker Frankrikes grundlagar och andra centrala författningar för att få svar på dessa frågor och drar därvid paralleller till rättsläget i USA och Förbundsrepubliken Tyskland. Förf citerar vissa centrala beslut av Conseil Constitutionnel rörande bl a föreningsfriheten, undervisningsfriheten, strejkrätten och rätten till abort. Av intresse i detta sammanhang är ett lagförslag av år 1976 om medborgerliga fri- och rättigheter omfattande 39 artiklar uppdelade i kapitlen "broderskap", "jämlighet" och "frihet", som likväl ej resulterade i lagstiftning.

Professor Richer granskar även de internationella normerna rörande mänskliga rättigheter och deras tillämpning i Frankrike. Frankrike förhöll sig till en början återhållsamt till antagande av dessa normer, med åberopande av att den inomstatliga rätten i vissa fall gav bättre skydd än de internationella konventionerna. Det dröjde sålunda länge innan Frankrike omfattade Europa-konventionen 1950 ang skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. En tabell visar dock att Frankrike idag antagit så gott som alla viktiga internationella pakter till skydd av de mänskliga rättigheterna.

Vilka sanktioner kan åberopas för att de mänskliga rättigheterna skall respekteras? I Frankrike är det framför allt de judiciella domstolarna som är kompetenta att pröva tillämpningen av dylika normer. Ombudsmannen ("médiateur") spelar också en viss, ehuru ej särskilt synlig roll i detta sammanhang. En del påtryckningsgrupper såsom Amnesty International och Minority Rights Group nämns också.

I fortsättningen granskar Richer närmast begränsningarna i rättsstaten. Han undersöker i vilken utsträckning staten tillåter exploatering av sina medborgare, vilka invånare som åtnjuter ett sämre rättsskydd (textutlänningar). Förekommer diskrimination av rasistiska skäl? Vilken är kvinnans ställning? Måste medborgarna i vissa fall underkasta sig våld från myndigheternas sida för att den allmänna ordningen och säkerheten skall kunna upprätthållas? Hur förhåller det sig med den individuella friheten, samvetsfriheten, skyddet av privatlivet? Vilka är medborgarens möjligheter till information? Pressfriheten, radion och TV granskas även ur detta perspektiv.

Richers svar på dessa och andra frågor ger en god bild av förhållandena i en stat med vilja att trygga medbor-

garnas fri- och rättigheter, men där omsorgen om statens säkerhet, den inre ordningen och andra hänsyn likväl tvingar till viss begränsning av individens friheter. Det är uppenbart att dessa inskränkningar står i direkt relation till ifrågavarande stats struktur. I ett stort land med en talrik och brokig befolkning ter sig dessa problem svårare att lösa än i en stat av typen Finland eller Sverige med sina mer "idylliska" förhållanden. Det är likväl uppenbart att alla stater ställs inför problemet: hur mycket frihet kan tolereras; var går gränsen mellan frihet och anarki; vad kräver samhällets självförsvar i fråga om inskränkningar i medborgarnas frihetssfär?

Siegharts bok utgår från folkrätten. Efter hundra sidor allmän text innehållande synpunkter på frågans historiska och juridiska aspekter, de elva viktigaste texterna, biträdande och inre verkan av traktater, staternas skyldigheter m fl går förf systematiskt igenom vissa centrala fält inom de mänskliga rättigheterna och undersöker hur de olika texterna förhåller sig därtill. Med hänsyn till mångfalden av texter är en dylik sammanställning mycket nyttig. Man kan jämföra de olika pakternas och konventionernas ordalydelse när det gäller skyddet av sådana rättigheter som den fysiska integriteten, levnadsstandarderna, hälsan, familjen, arbetet, den sociala välfärden, undervisning och utbildning, egendom, rättslig integritet, mental och moralisk integritet, politik och demokrati, kollektiva rättigheter. Författaren fogar därtill sina egna kommentarer och redogör för rättskipningen – både den nationella och den internationella – på detta speciella område. Bokens sista del innehåller en översikt av de viktigaste organen för bringande i kraft av instrumenten om skydd av de mänskliga rättigheterna, deras sammansättning, förfarandet, rättskipningen och kontrollen.

Sieghart har presterat mer än en textbok i inskränkt mening. Hans upplysande kommentarer och referenser gör boken till ett viktigt arbetsinstrument för dem som har att göra med de mänskliga rättigheternas folkrättsliga skydd.

För både forskaren och praktikern på detta viktiga område erbjuder de tre anmälda böckerna mycket av värde. De kompletterar på ett lyckligt sätt varandra.

Tore Modeen

GÖSTA JOHANNESSON: *Lunds universitets historia. II. 1710–1789*. Utgiven av universitetet till dess 300-årsjubileum. Stockholm: Liber 1982

Ett universitet är, som social institution, en unik företeelse. Detta på grund av dess många olika relations-system. Man kan peka på åtminstone fyra, som är nödvändiga villkor för att ett universitet skall fungera.

Först och främst är det i sig en social grupp med en intern växelverkan mellan medlemmarna. Dessa är ordnade efter en bestämd rangordning, som i sin tur igen är utformad genom det för gruppen gällande normsystemet. Därefter kan man konstatera, att universitetet befinner sig i negativ eller positiv växelverkan med det lokala samhälle, till vilket dess verksamhet är lokaliserad. Dess byggnader, lärare, studenter och övrig personal sätter på ett eller annat sätt sin prägel på universitetsstaden. Detta gäller framför allt om universiteten, som i Sverige, ursprungligen var placerade i småstäder. Relationen mellan staden och universitetet kan skapa många problem.

Universitetet är emellertid, för det tredje, till sin funktion inte en lokal angelägenhet. Det har en nationell uppgift. Det innebär att det måste ha ett väl utvecklat relationsnät till nationens styrelse. Under alla förhållanden är universitetet beroende av det i ett land rådande rättssystemet, men dess autonomi kan vara mer eller mindre klart markerad. Dess roll som nationell institution visar sig även däri, att studenterna rekryteras från hela landet, även om det för vissa universitet har förelagat en tendens, att erhålla sina studenter framför allt från de kringliggande regionerna. Universiteten har till våra dagar varit en kraft i den inre omflyttningen och förhindrat en allt för påtaglig provinsiell isolering.

För det fjärde och slutligen är universiteten länkade i ett internationellt system, som man kallar det internationella vetenskapssamhället. Detta system kan förefalla att vara mycket löst sammanfogat. Det är det även om man betraktar det ur organisatorisk-byråkratisk synpunkt. Men ändå är det så, att alla universitet, som är forskande institutioner, lyder under ett internationellt regelsystem. Nu bärs detta regelsystem upp av internationella tidskrifter och internationella vetenskapliga samman slutningar, som formulerar de regler, som måste gälla för vetenskaplig verksamhet och de krav man skall upprätthålla för att forskningsresultaten skall kunna godtagas.

Det finns inte något påtagligt sanktionssystem mot brott mot dessa regler. Men en forskare, som bryter mot dem och ett universitet, som inte försöker hålla en viss standard på sin verksamhet, blir snart isolerat och bortglömt i den internationella gemenskapen. Vår generation har sett, hur olika totalitära system har försökt att odla en nationell vetenskap, som skulle vara oberoende

av det internationella systemet. Det gick dock inte att påbjuda en tysk fysik eller en sovjetisk genetik. I verkligheten är det så, att även om ett land önskar politiskt isolera sig, så måste dess vetenskapsmän ändå söka inträde i forskningens internationella.

Det internationella regelsystemet är på sätt och vis det äldsta. Det är ett arv från den tid då den katolska kyrkan var universitetens grundare och beskyddare. Det av kyrkan grundlagda systemet var för starkt att brytas sönder när universiteten, som i Sverige, förstättligades. Det hänger troligen samman med att det internationella vetenskapliga systemet är ett öppet regelsystem, ständigt underkastat förändringar. Inom det förekommer en alltid pågående dialog. Det innebär i sin tur igen att de fyra relationskomplexen som jag nämnt ständigt måste vara underkastade förändringar. Under olika epoker har man vid universiteten lagt tonvikten än på det ena, än på det andra relationsnätet.

Det illustreras tydligt av ett sådant imponerande verk som *Lunds Universitets Historia*. Denna historik, som omfattar fyra volymer, har nu blivit fullständig genom att del II, som omfattar perioden från 1710–1789, blivit färdig. Dess författare, Gösta Johannesson, har givetvis inte lagt det schema jag ovan tecknat, på sitt material. Hans bok är en gedigen traditionellt historisk framställning och hans volym, liksom de tre andra, kommer att bli en värdefull kunskapskälla för en rad historiska specialframställningar, icke minst idéhistoriska. Johannessons rika material belyser på ett detaljerat och levande, men ibland en smula svåröverskådligt, sätt universitetets olika kontakter och deras utveckling. Johannesson har fått överta material och utkast till skildringar från andra forskare, men han har på ett skickligt sätt lyckats smälta ihop de olika elementen till en helhet.

I mitt referat av Johannessons avhandling följer jag den indelning jag skisserat i det föregående. I sin skildring av universitetet som grupp visar författaren på ett påtagligt sätt hur föga internt strukturerat universitetet var under praktiskt taget hela 1700-talet. Det fanns knappast några fasta gränser mellan de olika ämnena och kompetensfordringarna var ytterst vagt formulerade. Professorerna bytte tjänster utan några påtagliga hämningar och man ansåg att alla var kompetenta att yttra sig över en sökandes kvalifikationer i vilket ämne som helst.

Belysande är Johannessons framställning av Kilian Stobaeus' öde. 1732 utfärdades fullmakt för Stobaeus att vara professor i historia. Detta skedde sedan universitetets kansler ingripit och förklarade att Stobaeus borde belönas för sina stora förtjänster. Han var emellertid till sin utbildning naturvetenskapsman och medicinare. Det var myndigheterna medvetna om, ty strax efter det att

han utnämns till professor i historia tillerkändes han även titeln arkiater. Johannesson beskriver hur Stobaeus började plugga historiska översiktsarbeten på ett ytterst ambitiöst sätt. Den nye professorn i historia klagade dock över att föreläsningsförberedelserna gjorde det svårt för honom att hinna med sina patienter, som även krävde hans omsorg. Exempel av denna art kan mångfaldigas och tjänstebyten fortsatte in på 1800-talet. Vetenskapen uppfattades alltjämt som en enhet och många ansåg att den borde så förbli. Ännu på 1820-talet kunde Hans Järta fördöma den splittring och specialisering som då ägde rum.

Samtidigt bör man komma ihåg, att en av drivkrafterna bakom tjänstebytena var önskan att komma över en avlöning. Man kan verkligen undra hur forna tiders akademiska lärare drog sig fram. Det förhållandet att man fick en tjänst innebar inte att man garanterades en lön.

Det var emellertid inte bara tjänstebyten som fyllde universitetens inre liv. Då som nu var vardagen fylld av sammanträden av olika slag. Konsistoriet – och i konsistoriet satt alla professorerna – hade det arbetsamt, vanligtvis sammanträdde man minst en gång i veckan. Remisserna var många, och myndigheterna otåliga att få snabba svar. Detta till trots hade man tid att diskutera, men även att träta, om den inbördes rangordningen och hur olika festprogram skulle utformas.

Johannesson låter ett myller av personer fylla av ärelystnad och misstro men även av en beundransvärd vetgirighet och upptäckarlust passera revy. Många av dem är bortglömda och deras insatser begravda i latinska dissertationer, men det vore ändå ett ohistoriskt misstag att säga att de ingenting betytt. Den svenska forskningen upplevde under frihetstiden en storhetsperiod och de nu glömda lade grunden för framtidens forskningsinsatser.

Jag antar att varje vetenskapsman av i dag speciellt intresserar sig för personer som han betraktar som föregångare i hans eget ämne. För mig är det naturligt att nämna Andreas Rydelius och Matthias Fremling. Det är egendomligt att inte någon av dessa betydande vetenskapsmän fått någon monografi, endast ett par stycken specialstudier. De var inte bara framstående filosofer utan även personer som spelade en viktig roll i universitetets inre liv.

Universitetet var under denna epok ett speciellt samhälle i den omgivande staden. Det förhållandet symboliserades av muren kring Lundagård men markerades än tydligare genom den akademiska jurisdiktionen. Denna egna jurisdiktion behöll universiteten ända fram till 1852. Universitetets domsrätt innebar inte bara att akademiska lärare och övriga tjänstemän samt studenterna i rättsligt avseende lydde under konsistoriet som domstol,

utan detta gällde alla vid universitetet verksamma och även för deras tjänstefolk. De kunde därför inte ställas inför stadens domstol. Därjämte hade de akademiska medborgarna en rad privilegier i avseende på skatt och andra skyldigheter. Enligt konstitutionerna var de akademiska medborgarna befriade från "all stadens tunga, ålagor och besvär". Detta gällde även när de köpte hus, gårdar, trädgårdar och tomter.

Det är begripligt att detta skapade irritation bland stadens borgare och hos dem som var ansvariga för stadens skötsel och administration. Johannesson exemplifierar denna växelverkan mellan stadens och universitetets myndigheter genom att redogöra för de problem som kunde uppstå när man skulle planera och sedan underhålla de olika tillfartsvägarna till Lund. Men strider kunde också uppstå av olika orsaker, som t. ex. när universitetet ville skaffa sig en egen slaktare. Stadens borgare uppfattade detta som ett intrång på deras revir. Sådana strider kan synas oss löjliga. Även om de var det, måste frågan ändå handläggas ytterst av konsistoriet, så det är inte att undra på att sammanträdena blev långa och många.

Den akademiska jurisdiktionen var av stor principiell betydelse. Johannesson redogör för en del problem i samband med denna rättsliga institution. Men mig veterligt föreligger det inte någon rätthistorisk undersökning, som belyser hur konsistoriet verkligen fungerade som domstol, t. ex. i relation till hovrätterna. Svea hovrätt inrättades 1614 och bör sålunda ha kunnat uppfattas som Uppsala universitets överrätt. Universitetet i Lund bör vid sin grundläggning ha hört till Göta hovrätts kompetensområde. Det är möjligt att det långa avståndet spelat någon roll för deras inbördes relationer men jag har inte, i mina studier om den akademiska friheten, funnit att Svea hovrätt ingripit mot universitetet som domstol. Det är naturligtvis möjligt, att en mer inträngande undersökning skulle visa, att så verkligen har varit fallet. Johannesson påpekar att man ibland överklagade konsistoriets beslut hos kansler, ibland hos kungl. maj:t, däremot förefaller det oklart, om man regelbundet sände över protokoll från konsistoriets dömande verksamhet till hovrätten. I Uppsala var det säkerligen inte fallet, ty under 1810-talet krävde Svea hovrätt efter en diskussion om den akademiska jurisdiktionens existensberättigande, att universitetet skulle åläggas att kontinuerligt överlämna sina protokoll till hovrätten. Man vet heller inte om konsistoriet som domstol var mildare eller hårdare än t. ex. rådstuvrätten. Av Uppsala konsistorieprotokoll framgår, att man åtminstone under 1600-talet kunde tillgripa tortyr vid förhör och utredningar.

Givetvis kan man inte fordra, att man i en universitets-historia skall fördjupa sig i ett så speciellt ämne, jag

nämner det bara som ett exempel på uppslag, som man får vid läsningen av Johannessons bok. Det skulle vara ytterst tacknämligt om en rättshistoriker ville intressera sig för juridikens verkliga funktion och hur den förvandlas genom seklerna. Hade akademikernas roll i rättsvärdens någon betydelse för den svenska juridikens fortsatta utveckling?

Universitetets juridiktion och dess övriga privilegier var ett uttryck för statsmakternas välvilja mot universitetet, men givetvis även för universitetets beroende av statsmakternas beslut. De svenska universiteten har allt sedan reformationen varit starkt knutna till rikets centrala styrelse, förmodligen mer än de flesta europeiska universiteten. Den personifierade symbolen för detta utgjorde kansler.

Formellt hade universiteten visserligen frihet att välja den de önskade till kanslersbefattningen, men det ansågs självklart att den man valde skulle tillhöra riksråds-kretsen. Men även med den begränsningen uppstod under stundom frågan om vem som var den, ur politisk synpunkt, lämpligaste. Johannesson anser att Lunda-professorerna hade större rörelsefrihet än kollegerna i Uppsala. Han tänker då på det bråk som uppstod, när konsistoriet i Uppsala valde en rådsherre med mössympatier i stället för kronprins Adolf Fredrik. Johannessons skildring av Lunda-professorernas vedermödor 1713, innan de lyckades få en av alla godkänd kansler, bekräftar knappast hans påstående. De som innehade regeringsmakten den gången gjorde i stort sett som de ville. Klart är, att kungen eller de maktägande ständerna via kansler, lade sig i en rad av universitetets göromål. Den siste kanslern under den av Johannesson behandlade tiden var riksdrotsen Carl-Axel Trolle-Wachtmeister.

Johannesson säger att Trolle-Wachtmeister under sin ovanligt långa kanslerstid var oförtrutet verksam till universitetets bästa. Anton Blanck anser dock (i Utdrag ur konsistoriets protokoll rörande examensväsendet den 10 och 17 januari 1800) att Wachtmeister hade inspirerat Axel von Fersen till dennes hårda linje när han påtvingades Uppsala universitet som kansler. Trolle-Wachtmeister rådde von Fersen att hålla efter professorerna bl. a. genom att införa ett byråkratiskt kontrollerat examenssystem. För samtliga svenska universitet gällde i regel, att när kansler påbjudit en sak fann man för gott att acceptera påbudet.

Ett under denna tid påträngande problem var frågan om universitetens egentliga uppgift. I stort sett hade universiteten i fråga om utbildning varit en skola för präster och blivande akademiska lärare. Ämbetsmännen tillbringade i regel en kortare tid vid lärosätena och de både utbildades och examinerades ofta vid det verk, inom

vilket de skulle göra karriär. Johannesson konstaterar att de flesta studenterna avsåg att bli präster. Böndernas ambition, när de sände sina söner till Lund, var att de skulle läsa teologi. Det var först under 1780-talet som man för Lunds vidkommande kunde notera ett ökat antal studenter, som avsåg att bli ämbetsmän. Nästan dubbelt så många ämnade bli administratörer, domare och läkare under 1780-talet jämfört med förhållandena under 1720-talet. Det innebar att medelklassen höll på att förändra sin struktur.

Den uppfostringskommission som arbetade under 1750-talet hade som mål att ge studenterna en bättre yrkesutbildning och därigenom även en större samhällsorientering. Kommissionen hade uppenbarligen tagit djupa intryck av frihetstidens utilitarism. Politikerna önskade att kunskapen skulle omsättas i ett praktiskt och för riket nyttigt handlande. Det gällde för Sverige, att inom landets gränser, finna kompensation för sitt förlorade Östersjö-välde. Kommissionens förslag avsåg att ändra på universitetens organisatoriska struktur så att de skulle bättre passa tidens krav. Detta lyckades de dock aldrig genomföra. Men det är möjligt, att den livliga diskussion som dess memorial gav upphov till, påverkade studenterna och gjorde dem medvetna om att det fanns andra uppgifter i samhället och andra yrkeskarriärer än att tolka de himmelska sanningarna.

Vi kan konstatera, att politikerna då som nu mistrode universitetens förmåga att möta samhällets önskemål både med avseende på forskning och utbildning. Det var därför man ville flytta forskningen till fristående akademier och göra universiteten till rena utbildningsanstalter. Man såg i de existerande universiteten från samhället isolerade organisationer, som huvudsakligen ägnade sig åt lärda, men sterila, gräl. Det intrycket fick man till en del därav, att filosofien vid denna tid var den centrala vetenskapen. Under 1700-talet kunde man dels bevittna Cartesianismens slutkamp och Wolffianismens seger, dels Lockeianismens börjande segertåg mot det Wolffianska systemet. Lockeianismens genombrott gick parallellt med en ökad förståelse för naturvetenskaperna och deras metoder. Det var under denna tid, som den svenska naturforskningen hade sin första storhetstid. Den förutsatte internationella kontakter, vilket bl. a. framgick av Linnés verksamhet.

Genom den växande naturvetenskapliga forskningen blev det åter klart, att även de svenska universiteten tillhörde det internationella vetenskapssamhället. Kontakter över de nationella gränserna var en absolut nödvändighet. Det var ett förhållande som inte uteslutande möttes med positiva känslor hos de styrande. Först och främst fruktade man att man genom de internationella kontakterna skulle föra hem idéer som stred mot den rena evangeliska läran. Den rådslan sammanhänge,

som Johannesson påpekar, med det förhållandet att prästutbildningen var av central betydelse för universitetet. Det gällde att hos de blivande prästerna vidmakthålla en enhetlig syn på de teologiska frågorna. Detta inte minst med tanke på att prästerna spelade en stor roll för människors information och upplysning. Predikstolen var den tidens massmedium och det gällde därför att bevaka att den förkunnelse, som strömmade över menigheten, var den rätta. Johannesson ger exempel på den rådande censuren och på förbud att införa olämpliga böcker. Han visar, att censuren inte bara gällde religiösa irrläror. Man var även orolig för att man skulle importera politiskt obekväma åsikter. Av den anledningen ställde man sig negativ till allt för många utländska resor.

1723 föreslog konsistoriet att studenter, som tänkte resa utomlands för studier, först skulle undergå ett teologiskt förhör. Tanken var den, att ingen skulle få resa, som vacklade i sin ortodoxa övertygelse. Johannessons avhandling visar sålunda att önskan att begränsa den akademiska friheten inte bara fanns hos överordnade myndigheter utan även inom universitetet självt. Men självklart hade censurvännerna inom universitetet lika litet som de centrala makthavarna, någon möjlighet att helt isolera de svenska universitetet från den internationella vetenskapliga debatten. På ett imponerande och understundom nästan obegripligt sätt lyckades de svenska vetenskapsmännen, alla svårigheter till trots, hålla sig väl informerade om vad som pågick på kontinenten.

Detta, och mycket annat trösterikt, kan man läsa om i Lunds universitets historia.

Torgny T. Segerstedt

OLLE NYMAN: *Parlamentariskt regeringsätt. En av statskicketes grunder.* Stockholm: Aldus akademi/BonnierFakta 1981.

Olle Nymans författarskap om den svenska parlamentarismen hör till det man inte kan gå förbi om man vill studera vår nutidshistoria och konstitutionella utveckling. Det hörde följdriktigt till bakgrundsmaterialet för det avhandlingsarbete som jag slutförde i våras för Nils Stjernquist. Det kunde därför vara en grannlaga uppgift för mig att i efterhand anmäla Nymans senaste bok (1981). Jag kan emellertid på en gång säga att det enligt min mening är en utmärkt översikt och en bra lärobok för undervisningen i statskunskap och statsrätt.

Parlamentariskt regeringsätt är som undertiteln anger en av statskicketes grunder. Vilka delar av författ-

ningen man bör ta upp vid en samtidigt koncentrerad och allsidig framställning av ämnet kan diskuteras. Nyman har valt att, efter fyra inledande kapitel, ta upp statschefens ställning, regeringsbildning, regeringens organisation och arbetsformer samt misstroendeförklaring och parlamentarisk kontroll i övrigt. Boken avslutas med en redogörelse för det fortsatta reformarbetet. Personligen anser jag att det hade varit av värde, om Nyman också hade ägnat ett kapitel åt extra val och folkomröstning. Dessa institut behandlas nu endast mera i förbigående (s 33 ff).

Boken inleds med en historisk översikt som även omfattar det statsvetenskapliga meningsutbytet om parlamentarismens begrepp och innebörd. Framställningen är så välgjord som man hade anledning att vänta sig med hänsyn till Nymans tidigare arbeten. Några punkter skall jag återkomma till. Här vill jag notera att Nyman själv på s 8 ger en i mitt tycke bättre beskrivning av parlamentarismens innebörd än den formel som har getts i författningsarbetet. Att en regering måste "i varje fall tolereras" av riksdagen är ju en sanning som har beaktats alltsedan 1840-41 års riksdag; den är ganska innehållslös då det gäller att presentera den moderna parlamentarismen. Mera träffande är då att med Nyman säga att "den styrande och verkställande makten i staten skall utövas i överensstämmelse med den opinion som är den härskande i parlamentet och som bestämmer dess hållning".

I historiken saknar jag Themptanders och Boströms namn på s 18. De nämns längre fram men särskilt talet om "den dåvarande ämbetsmannaregeringen" Ramstedt 1905 på följande sida kan vara svårt att förstå för den läsare som inte är så väl bevandrad i vår moderna historia. Citatet från Lagerroth på s 25 f kan enligt min mening utgå. På s 38 f hade jag gärna sett frågan om valkarteller nämnd i redogörelsen för valsysteemets utveckling.

Mot de följande kapitlen om de nuvarande förhållandena har jag likaså bara få anmärkningar, på några punkter däremot en annan åsikt, som jag utvecklar längre fram. I kapitlet om regeringsbildningen saknar jag två upplysningar: dels att de nya reglerna kom till stånd som ett led i kompromissen om statschefens ställning, dels att de har medfört betydligt långvarigare regeringskriser, bl a omkring tre veckor efter ett val.

Slutmeningarna på s 87 om statsministerns ställföreträdare får ändras i nästa upplaga med hänsyn till det nuvarande arrangemanget. Ställföreträdarskapet bildar kärnan för en särskild tung regeringspost. Detta innebär ett fullföljande av en viktig tankegång i författningsarbetet, att stärka statsministerns ställning. Att ett sådant arrangemang ligger utanför RF:s innehåll är en formulering som kan föra läsaren vilse.

Jag vill här skjuta in att maktförhållandena och beslutsformerna inom regeringen är en intressant frågeställning som endast indirekt belyses i de olika monografier som har lagts fram. Välkända förhållanden är finansministrarnas starka ställning, den sena uppbyggnaden av resurser till statsministerns förfogande och de särskilda samordningsproblem som de borgerliga koalitionsregeringarna brottades med. Både FU och GB ville som nämnts stärka statsministerns ställning. Man diskuterade dock inte de särskilda problemen i koalitionsregeringar. Det är intressant att iaktta den drastiska förändring som regeringsskiftet 1982 medförde för statsrådsberedningen, som hade utgjort en akilleshäla särskilt för de båda senaste borgerliga regeringarna. Den byggdes nu upp till ett maktcentrum i klart syfte att markera, att den politiska ledningen skall ligga hos regeringschefen, med möjlighet att balansera även finansdepartementets ofrånkomliga tyngd.

I fråga om riksdagens organisation och arbetsformer är Nyman kortfattad; han begränsar sig väsentligen till kontrollmakten. Mot detta har jag i och för sig ingen kritik men i en ny upplaga, på större avstånd från RF:s ikraftträdande, skulle jag gärna se några sammanfattande anmärkningar om riksdagens resp regeringens roll i det nya systemet. Att regeringsmakten har försvagats, i strid med avsiktsdeklarationerna i förarbetena, torde vara en allmän bedömning. Som ett detaljpåpekande vill jag tillägga, att Nyman på s 98 i anslutning till dechargebatterna kunde ha nämnt förfarandet att ibland lägga en punkt till handlingarna med gillande eller ogillande.

Utöver spridda reflexioner av denna typ aktualiserar boken också vid genomläsningen en rad frågor av allmän natur. Det är angeläget att få tillstånd ett meningsutbyte om sådana frågor. Över huvud taget är det hög tid att studera den nya RF i dess praktiska tillämpning. Jag vill mot denna bakgrund föra fram några synpunkter i anslutning till boken, med betoning att det inte är fråga om kritik utan om diskussion.

Jag vill först knyta an till Nymans kapitelrubriker Parlamentarismen blir sedvanerätt och Parlamentarismens krav och konstitutionell praxis. Nyman ansluter till gängse uttrycksätt, både i litteraturen och i RF:s förarbeten, då han skriver tex att parlamentarismen blev sedvanerätt omkring 1917. Han har alldeles rätt i att uppgiften för grundlagsarbetet var kodifiering men att detta också innebär en precisering. Han återger korrekt tänkesätten i författningsarbetet då han framställer misstroendeförklaring som ett institut som fyllde ut en lucka i konstitutionell praxis. Detsamma gäller då han karakteriserar de nya reglerna om utseende av statsminister som ett mera strikt iakttagande av såväl folksuveränitetens som parlamentarismens principer. Det är

emellertid enligt min uppfattning diskutabelt om bl a dessa uttalanden egentligen kan anses riktiga.

Det var naturligt att man under 1809 års RF så småningom kom att tala om en konstitutionell sedvanerätt som fyllde ut eller ersatte grundlagens bestämmelser. Det naturliga är emellertid inte alltid detsamma som det i princip rätta. Särskilt måste man sätta ett frågetecken då man står inför regler över vilka statsmakterna i praktiken själva förfogar. Ett typexempel ger just reglerna om regeringssättet: maktindelning och/eller parlamentarism. Det förefaller mig riktigast att på sådana områden tala om konstitutionell praxis, i vissa fall om prejudikatbildning, men inte om sedvanerätt. Det är tex ganska poänglöst – och ägnat att sudda ut gränsen mellan politiska och vetenskapliga uppfattningar – att stämpla ett handlande som stridande mot grundlag eller mot konstitutionell sedvanerätt om statsmakternas beslut inte kan angripas med rättsliga medel utan endast med politiska. Juridiska termer som sedvanerätt kan snedvrída diskussionen. Vad det gäller är ett faktiskt handlande, en praxis som utvecklas och som kan läggas om. I vissa fall är det fråga om ställningstaganden som man i efterhand, vid en tillbakablick, kan säga har haft tyngden av prejudikat, med dess allmänt förpliktande men ingalunda formellt bindande verkan. Jag tror att dessa förhållanden är särskilt viktiga att uppmärksamma i dag, då vi befinner oss på ett knappt decenniums avstånd från en ny författnings ikraftträdande.

Betraktar man parlamentarismen med detta synsätt, synes mig bl a följande slutsatser kunna dras. Till parlamentarismen kan hänföras olika grundlagsregler, som Nymans bok visar, men självklart blev den inte i en sådan vidare mening sedvanerätt 1917. Vad som inträffade det året var, för att anknyta till Nyman på s 22, att "kungamakten accepterade de parlamentariska spelreglerna", ingenting mera. Endast i fråga om kungamakten är det därför möjligt att ens diskutera något som kan kallas sedvanerätt. Förhållandet mellan regering och riksdag berördes inte. I stället började en praxis att utvecklas på detta område från den givna utgångspunkten, en praxis som bortåt 1975 kanske på vissa punkter hade utvecklats till "sedvanerätt" i den mening som ordet ges i RF:s förarbeten. Den statsvetenskapliga och politiska diskussionen om parlamentarismens innebörd omkring 1930, som Nyman redovisar, klargör det vanskliga i att tala om sedvanerätt.

Vad var det då egentligen som hände 1917? Från konstitutionell synpunkt kan man sammanfattningsvis säga, att en "uppgörelse" i tre punkter träffades mellan monarken och ministärbildaren. Konungen skulle inte anlita andra rådgivare. Han skulle avstå från egna politiska uttalanden. Han skulle i fråga om nyvalsförordnande inte längre hävda den ståndpunkt som hade lett till

den första ministären Staaffs avgång 1906. Kan ens dessa tre punkter ge underlag för att tala om sedvanerätt? Nyman har förtjänsten av att ha klarlagt rättsläget vid 1914 års konflikt. Konungen handlade i strid med 4 § RF genom sina rådslag med andra än sina grundlagsenliga rådgivare. Den första punkten i "uppgörelsen" innebar alltså väsentligen ett fasthållande vid RF, om man så vill en auktoritativ tolkning. Den andra punkten kan kanske sägas ha inneburet att en ny sedvanerätt lades fast, men många hävdade – med Staaff – att konungen även härvidlag hade handlat mot vad som redan fick anses gälla. Till den tredje punkten liksom till "uppgörelsen" i dess helhet vill jag anmärka, att ordet sedvanerätt inte synes träffande. De åsikter och förslag rörande konungens ställning, som FU förde fram 1963, ger anledning till tvekan.

Principfrågor av denna art får praktisk betydelse vid uppföljningen av den nya RF. Det är angeläget att då sträva efter en större stringens än som iaktogs under 1809 års RF. När och på vilka områden kan man börja tala om en sedvanerätt? På vilka punkter kan man i stället endast visa på en fast praxis som har utvecklats men som mycket väl kan brytas om anledning ges? Då det gäller parlamentarismen kommer man främst att tänka på talmannens upplysning till riksdagen i samband med förslag om ny statsminister, vilken regering som avses bli bildad. Som jag har pekat på i min avhandling kan man emellertid väl tänka sig fall då talmannen kan finna fog för att underlåta en sådan upplysning. Främst gäller detta om han nödgas gå fram med ett " eget " förslag utan säker partimässig förankring.

Om konstitutionell praxis bör tilläggas att den får bedömas med särskild försiktighet med tanke på att den kan ha utvecklats utan större uppmärksamhet, kanske under lång tid, för att plötsligt bli omstridd därför att en situation har uppkommit som inte tidigare har aktualiserats eller förutsetts. Innan man stämplar ett handlande som författningsstridigt eller ger det etiketten prejudikat, har man anledning att avvakta. De bästa prejudikaten kan utgå ur en politisk strid, som man inte vill ha upprepad, och det som en gång har förklarats grundlagsvidrigt kan bli accepterat som prejudikat.

Här faller – förutom givetvis händelserna 1914 och 1917 – folkomröstningarna 1957 och 1980 i tankarna. Regeringsmajoritetens handlande 1957 att uppskjuta prövningen av ett vilande grundlagsförslag, som hade antagits i stor enighet, väckte stark indignation hos oppositionen. Men förslaget i sak försvann ur debatten. Ingen i FU ville ens nämna ordet folkomröstning i grundlagstexten, och i GB togs endast frågan om folkomröstningar i grundlagsfrågor upp i en reservation. Den olustiga striden om frågeformuleringarna 1957 led-

de till att alla partier inför 1980 års omröstning kände sig förpliktade att åstadkomma enighet, trots de djupa motståndningarna både i kärnkraftsfrågan och i övrigt. Denna enighet framstår för mig som ett viktigt prejudikat, sedd mot bakgrunden av 1957 års händelser.

Resonemanget om sedvanerätt och konstitutionell praxis leder över till grundlagstolkningens problem, med särskild tanke på den nya RF. Nymans bok ger en bra utgångspunkt för en diskussion utan polemik. Det ligger ju i sakens natur att en grundläggande lärobok bör vara trogen RF:s både ord och förarbeten. Nära till hands ligger också att framställa reglerna och principerna som en logiskt sammanhållen helhet, som bör följas noga i det praktiska livet. Nyman ger uttryck för detta synsätt. Att det inte på alla punkter är så enkelt och klart som hans framställning kan ge intryck av tror jag att han själv håller med om. I vissa frågor gör vi dock olika bedömningar, liksom de båda grundlagskommentarerna ingalunda alltid harmonierar med varandra.

Nyman utvecklar inte sin egen uppfattning om principerna för grundlagstolkning. Jag avser inte heller mera än att ta fram några synpunkter, i klart medvetande om de risker för missförstånd som kan vållas av så korta anmärkningar som utrymmet här medger. Jag vill först göra tre rätt banala konstateranden.

För det första är RF och dess förarbeten väsentligen fastlagda av politiker för politiker, inte av jurister för jurister. Förarbetena kan därför inte ges samma tyngd hos statsmakterna som lagförarbeten brukar ha hos domstolarna. En ny uppsättning av parlamentariker har utrymme för egna ståndpunkter i fråga om praxisbildningen.

För det andra måste varje del av systemet bedömas mot sin egen bakgrund. Man får bl a ta hänsyn till den större eller mindre uppmärksamhet som i själva verket har ägnats en fråga av de ansvariga politikerna. Ofta måste man också beakta den större politiska kompromiss i vilken en bestämmelse utgör ett led bland flera, i sig självt kanske uppbyggt av endast en minoritet. Om förarbetena ger intryck av en samlad, logisk helhet byggd på vissa grundläggande principer, kanske det beror mindre på en gemensam, genomtänkt uppfattning hos de politiska partierna och mera på ett förtjänstfullt arbete av de framstående statsvetare och jurister som har biträtt med att göra det bästa möjliga av de politiska besluten. Man får inte heller vid tolkningen av enskilda stadganden bortse från allmänna avsiktsdeklarationer av typen tex att man måste slå vakt om regeringsmaktens styrka.

För det tredje är uppgiften ofta en annan och mera anspråkslös än vid annan lagtolkning, där man i sista hand har rättstillämpningen hos domstolar och andra

myndigheter som en hållpunkt. De frågor som gäller parlamentarismen ger typexempel på hur man bara i begränsad utsträckning kan deklarerat vad som är eller bör anses vara gällande rätt. Uppgiften för grundlagstolkaren blir snarast att ge en hållbar argumentering för vilken ståndpunkt som bör väljas av hänsyn till uttalandena i förarbetena eller till författningslivets realiteter. De senare har kanske i kompromissens tecken avsiktligt skjutits åt sidan i förarbetena för att dölja föreliggande meningsskiljaktigheter. Goda exempel ger kompromisserna om den partiella författningsreformen 1968/69 och den om statschefens ställning inkl reglerna om utseende av statsminister.

I det första skedet av den nya RF:s tillämpning ligger en strikt, om man så vill "historisk" tolkningsmetod nära till hands. Den är särskilt naturlig i ett arbete som det här anmälda. Själv vill jag göra en viss reservation. På många punkter kan en mera restriktiv tolkning vara befogad. Särskilt har man att beakta den närmast fullständiga frånvaron i förarbetena av allmänna bedömningar rörande de föreslagna reglernas verkningar, sedda i relation till gammal praxis och till reformerna i deras sammanhang. Man får t ex intrycket att någon praktisk ändring i parlamentarismens sätt att fungera i stort sett inte har varit åsyftad. Vad enkammarreformen, det nya valsättet, den förkortade mandatperioden etc kunde leda till redovisar man knappast några reflexioner om. Men i praktiken måste man naturligtvis ta hänsyn till detta; man måste utveckla en ändamålsenlig praxis.

Normgivningsmakten är ett annat exempel. Två huvudlinjer är sedan länge dels en inriktning på en mindre detaljerad "ramlagstiftning", dels framväxten – och kritiken – av en omfattande detaljstyrning från de statliga förvaltningsmyndigheternas sida. Dessa utvecklingslinjer återspeglas inte i RF:s förarbeten. Harmonierar en konsekvent tillämpning av RF:s principer och "anda" med de aktuella reformsträvandena? Håkan Strömberg gav en tankeställare redan 1976 (Förvaltningsrättslig tidskrift s 60) då han påpekade att en sådan ramlagstiftning, som socialutredningen (enhälligt) syftade till, skulle stå i strid med RF. Eftersom hans nyligen utkomna bok om normgivningsmakten anmäls på annan plats i detta nummer av tidskriften, går jag inte närmare in på frågorna.

Jag återknyter i stället till de ämnen som Nyman behandlar i sin bok. Dit hör misstroendeförklaring. Nyman menar (s 41 f) att detta var en logiskt nödvändig följd av parlamentarismens genomförande och avhjälpte en brist i den parlamentariska utrustningen. Hans framställning har stöd i förarbetena, och jag tvivlar inte på att man också uppfattade saken så då institutet infördes. Vad som emellertid inte berörs vare sig av förarbetena eller av Nyman är, att de nya reglerna kan medföra ett väsent-

ligt avsteg från det mest grundläggande i de parlamentariska grundsatserna: att en regering skall avgå om den inte får igenom väsentliga delar av sin politik i folkrepresentationen. Det har blivit möjligt för en regering att sitta kvar trots en allvarlig motgång, om bara denna inte har getts uttrycket misstroendeförklaring. Och vad som är viktigare, det har blivit möjligt för ett riksdagsparti att rösta emot regeringens politik och samtidigt deklarerat att man inte önskar regeringens avgång.

Dessa konsekvenser har skärpts av de nya reglerna om regeringsbildningen och har blivit uppenbara i praktiken, som jag visade i min avhandling i anslutning till momsfrågan hösten 1982. Det nya valsystemet har tillfört riksdagen en manstark vpk-grupp, vars stöd eller åtminstone röstnedläggelse kan förutses normalt höra till en socialdemokratisk regerings politiska förutsättningar. RF har nu gett vpk ökade möjligheter att driva sin egen politik utan att kunna klandras för att "hota arbetarregeringen". Partiet kan stoppa varje misstroendeförklaring liksom varje borgerligt regeringsalternativ så länge det finns en socialistisk majoritet. Dess handlingsfrihet och politiska nyckelroll i vissa lägen har markerats på ett helt annat sätt än tidigare.

I fråga om de nya reglerna om regeringsbildningen förespråkar Nyman en extensiv tillämpning och stöds av Nils Stjernquist och Erik Holmberg. Jag förordar en mera restriktiv tillämpning och har stöd hos Gustaf Petré och Hans Ragnemalm. Frågan konkretiseras bli ett läge som det på våren 1981: skall en koalitionsregering anse sig skyldig att avgå om ett ingående parti lämnar skutan eller kan den sitta kvar, eventuellt förvandlad till en minoritetsregering? Jag går inte in på den frågan här. Två fakta bör emellertid läggas fast i fråga om dessa grundlagsregler, oavsett hur man anser dem böra tillämpas. De har inte alls kommit till för att genomföra folksuveränitetens och parlamentarismens principer utan för att få till stånd en fyrpartikompromiss om statschefens ställning. Och de innebär en viktig nyhet, en brytning med tidigare synsätt, genom att ge alla riksdagspartier samma roll och ansvar, oberoende av om de enligt gängse parlamentarisk uppfattning hör hemma på regeringsidan eller på oppositionssidan.

Nyman nämner inte att tre av de fyra regeringskriser som redovisas i hans bok fick sin lösning genom vote-ringar, i vilka den blivande statsministern hade fått flera nej-röster än ja-röster. Det är enligt min uppfattning ett egendomligt uttryck för folksuveränitetens och parlamentarismens principer.

Det finns alltså ännu bättre skäl på grundlagens område än vid annan lagtillämpning att ge de skrivna reglerna ett försteg framför motiven och att verka för en ändamålsenlig praxis likaväl som för en trogen tillämpning av förarbetena. De allmänna intentionerna förtjänar upp-

märksamhet vid sidan av de speciella motiv som har anförts för en viss bestämmelse. En maning till försiktighet vid utläggningen av RF får man också onekligen av det förhållandet, att en översyn av viktiga regler i RF initierades redan 1979 och att klara partimotsättningar har kommit till uttryck i dessa frågor.

Vad som gör just parlamentarismen så intressant att studera är naturligtvis inte bara eller ens främst de nya speciella grundlagsreglerna i ämnet utan de drastiska förändringar i det politiska livet som vi har bevittnat under senare år. De står onekligen i skarp kontrast till RF:s stilsamma förarbeten, som närmast andas inställningen att det endast är den yttre, formella ramen som ändras. Självfallet bygger inte förarbetena på en sådan naivitet; förutseendet kan vara mera diskutabelt. Lika klart är att andra faktorer har inverkat än författningsreformerna men, som Nyman framhåller (s 39), det nya valsättet i kombination med övergången till enkammar-system har otvivelaktigt lett till en förändring av parlamentarismen. Den har förlorat i stabilitet men vunnit i vitalitet.

Möjligen kan man i Nymans formuleringar i historiken (s 27 f) läsa in att han ser författningsändringarna som mera betydelsefulla än jag anser dem vara. Det korta uttalandet, att regeringens underlag försvagades mellan 1957 och 1976, kan leda den okunnige vilse liksom karaktäristiken av perioden 1957–70 som i huvudsak uttryck för en minoritets- och förstakammarparlamentarism. En realitet var ju dock att det inte fanns parlamentariska möjligheter att bilda en annan regering mellan 1958 och 1973 års val. Själv har jag lanserat beteckningen informell majoritetsregering för lägen av denna typ, då det konstitutionella regelsystemet utstänger varje alternativ till den sittande regeringen. Jag vill emellertid inte argumentera närmare, eftersom inte heller mitt ordval ger uttryck för den ändrade ställning som ett utanför regeringen stående stödparti har fått genom RF.

Som jag redan har nämnt tror jag att ett tillägg om extra val och folkomröstning kan vara motiverat. Särskilt vill jag peka på att det korta resonemanget om nyvalsförordnande på s 35 förbigår frågan om en minoritetsregerings befogenhet att utlysa extra val. En ny synpunkt på detta institut, som antyds i RF:s förarbeten och som aktualiserades både 1978 och särskilt 1981, är vidare, att det kan ge en utväg ur en svår parlamentarisk situation. Även oppositionens nyvalskrav i samband med yrkandet om misstroendeförklaring 1980 ger ett nytt inslag i bilden, om man vill diskutera hur extra val skall fogas in principiellt i parlamentarismens system enligt RF. Folkomröstningsinstitutets möjligheter att försvåra parlamentarismen men också, vilket inte får förbises, att lösa svåra politiska knutar är även av intresse.

Författningsfrågor intog i äldre tid en central plats i den statsvetenskapliga litteraturen. En reaktion kom med rätta till stånd och sköt dem i bakgrunden. Men som Nils Stjernquist framhöll vid forskningsrådets symposium om RF 1975 (StvT s 68): Nu har behovet återvänt, and it is time for a change. Även av detta skäl är Nymans bok välkommen.

Fredrik Sterzel

FREDRIK STERZEL: *Parlamentarismen i författningen*. Stockholm: Norstedts 1983

Slutet av 1970-talet och början av 1980-talet har varit dramatiska år i den svenska parlamentarismens historia. Det ägde rum regeringsskiftet 1976, 1978, 1979, 1981 och 1982. Efter den partiella författningsreformen har inte något parti ensamt kunnat bilda regering. Endast de två borgerliga koalitionsregeringarna har haft majoritet, men båda har avgått på grund av inre slitningar. Det har suttit minoritetsregeringar åren 1971–76, 1978–79 och sedan 1981 på våren.

Sverige har haft antingen minoritetsregeringar eller splittrade borgerliga trepartiregeringar. Under denna tid bröts en mycket lång period av socialdemokratiska regeringar och bildades för första gången borgerliga trepartiregeringar. För första gången efter 1930-talet satt även borgerliga minoritetsregeringar. Ett mycket framträdande drag har varit uppdelningen i ett borgerligt och ett socialistiskt block.

Denna period har behandlats av Fredrik Sterzel i hans doktorsavhandling *Parlamentarismen i författningen*. Sterzel har haft en helt annan bakgrund än vad författare till doktorsavhandlingar brukar ha. I allmänhet har de inte deltagit i det förlopp de skildrar och analyserar. De stöder sig på skrivet material och eventuella intervjuer. Sterzel däremot har haft fina observationspunkter och även deltagit i utformningen av den nya författningen. Han var expert inom grundlagberedningen och kanslichef i konstitutionsutskottet. Sedan tjänstgjorde han som statssekreterare i kommundepartementet 1976–79 och som justitieråd 1979–80. Vetenskapligt har han varit verksam inom den juridiska fakulteten och gett ut böcker i statsrätt.

Denna bakgrund återspeglar sig i avhandlingen. Denna är initierad. Men man märker att författaren inte har följt den statsvetenskapliga metoddebatten eller i varje fall låtit sig påverkas av den. Från början vill jag också konstatera att avhandlingen är välskriven. Den som sysslat med författningsfrågor under den behandlade

perioden läser den med intresse och känner ofta igen sig.

Fredrik Sterzel gör en långtgående avgränsning av sitt ämne. Själv skriver han:

”Man kan naturligtvis vidga perspektivet och fråga hur de stora författningsreformerna i övrigt – valsysteem, mandatperiod, kammarens storlek och arbetsformer – har påverkat parlamentarismen. En sådan diskussion skjuts åt sidan här eftersom den lätt skulle bryta ramen för framställningen som koncentreras till de regler, skrivna och oskrivna som gäller för parlamentarismen i författningen.”

Inom ramen för denna avgränsning behandlar Sterzel fyra ämnen: misstroendeförklaring, regeringsbildning, extraval och folkomröstning. Vart och ett av dessa ämnen får sitt kapitel och varje kapitel har fyra underavdelningar: utvecklingen före RF, förarbetena i författningsfrågan, utvecklingen efter RF och institutionens förhållande till parlamentarismen.

Självklart rör det sig om centrala sidor av parlamentarismen. Det gäller regeringars avgång och bildande och hörande av folket mellan de ordinarie valtillfällena. I ett avslutande kort kapitel antyder Sterzel sambandet mellan de av honom behandlade institutionerna och författningsutvecklingen i övrigt. Enligt min mening är det en brist att han inte satt in dem i det svenska politiska systemet.

Fredrik Sterzel är ingalunda omedveten om dessa sammanhang. Han pekar på flera sådana samband mellan den nya konstitutionella politiska miljö som författningsreformen fött och de av honom behandlade reglerna. Men det stannar vid antydningar. Det hade varit intressant om han närmare belyst de antydda sambanden. Med den omfattande litteratur som finns om det parlamentariska systemet i andra stater hade det varit relativt lätt att också göra internationella jämförelser och därmed kasta ytterligare ljus över de behandlade institutionerna.

Kanske beror dessa brister på att Fredrik Sterzel inte ställer upp något egentligt program för sin undersökning. Programskrivningen är torftig. Ett modernare statsvetenskapligt grepp hade antagligen på ett bättre sätt kunnat belysa sambanden. Det är också iögonfallande att Fredrik Sterzel inte utnyttjar två kunskapskällor, som borde ha varit lättillgängliga för honom. Den ena är intervjuer med personer som medverkat vid författningsens tillkomst eller som tillämpar den. Det är möjligt att boken hade kommit att skrivas på ett annat sätt, om Sterzel hade använt sig även av intervjuemetoden. Inte heller har han mer utförligt analyserat den debatt som förts efter författningsens tillkomst. Det gäller exempelvis den debatt som återkommit i konstitutionsutskottets betänkanden, inte minst i vissa granskningsbetänkan-

den. Inte heller har han tagit upp den debatt som förekommit i riksdagens kammare eller i tidningar.

Med dessa begränsningar kommer förarbetena till regeringsformen att spela en stor roll. Enligt min mening är det en betydande förtjänst att författaren inte pressar dessa förarbeten särskilt mycket. Det finns flera skäl till en sådan hållning. För min egen del skulle jag framförallt vilja fästa uppmärksamhet på att det fanns en allmän vilja att komma ur de långvariga författningsstriderna och finna breda lösningar. Denna inställning ledde till att det träffades regelrätta kompromisser men också till att man sökte undvika att fresta enigheten genom långa och preciserade motivresonemang. Jag vill hoppas att de som framtidens kommer att behandla 1974 års författning iakttar samma försiktighet och undviker att pressa ur förarbetena mer än vad beslutsfattarna avsåg.

När det gäller misstroendeförklaringsinstitutionen har dock Sterzel enligt min mening hårddragit uttalanden från författningsutredningen och grundlagberedningen. Enligt den förra är misstroendeförklaringen ”en yttersta garanti för parlamentarismen”. Enligt Sterzel kan grundlagberedningen ha tänkt sig något mer än detta i sin argumentering för misstroendeförklaring. Såvitt jag kan bedöma finns det ingen sådan skillnad. Grundlagberedningen har inte tagit avstånd från författningsutredningens uppfattning, och grundlagberedningen upprepade inte i allmänhet vad författningsutredningen skrivit utan stödde sig på denna.

Enligt Sterzel finns det inte underlag ännu för att hävda den formella och bestämda principen att regering skall avgå endast då den drabbas av misstroendeförklaring eller kan förutse att en sådan är oundviklig. Motgångar i riksdagsarbetet skulle sakna betydelse. Regeringen kan sitta kvar och avvakta nästa val. Man kan enligt min mening inte dra denna hårda slutsats, som även Sterzel vänder sig emot. Att det inte ställts kabinetsfråga någon gång under den behandlade tiden har andra förklaringar. Saken blev aldrig aktuell under de båda trepartiregeringarna. Regeringspartierna representerade riksdagsmajoriteten.

Under ministären Ullsten kunde frågan ha blivit aktuell. Enligt Sterzel ”torde det ha varit förutsatt att regeringen inte skulle sätta sin existens på spel före 1979 års val”. Även jag har uppfattat situationen på detta sätt. Det var sålunda allmänpolitiska skäl och inte grundlagstolkningar som ledde till att Ullsten inte ställde någon kabinetsfråga. Att endast ett yrkande om misstroendeförklaring gått till röstning torde ha sina främsta förklaringar i den politiska blocksituationen och svårigheterna att ordna nyval.

I detta sammanhang skall behandlas en detalj som troligen kommer att förbrylla en och annan läsare. När

Sterzel behandlar 1981 års regeringskris talar han om det originella i händelseförloppet att "samma regering som inte tolererades av riksdagen den 8 maj befanns tolererad den 21 maj". Men nog var det en ny regering som trädde till efter omröstningen den 19 maj. Efter valet 1979 hade riksdagen beslutat att till ny statsminister utse Thorbjörn Fälldin "som avser att bilda en regering i vilken kommer att ingå företrädare för centerpartiet, folkpartiet och moderata samlingspartiet". Den nya regeringen Fälldin bestod enbart av centerpartister och folkpartister.

Sterzel är kritisk mot de regler som gäller vid regeringsbildningen. Metoden att rösta om ny statsminister kan enligt hans mening med fördel ersättas med en regel som inskränker en ny regerings befogenheter att förordna om extraval. "De nuvarande reglerna kan, särskilt i förening med dem om misstroendeförklaring, leda till lösningar som det är svårt att se hur något parti generellt sett kan ha glädje av, utom små ytterpartier utan egna anspråk på regeringsmakten."

Det bör strykas under att omröstningsregeln kom till som en del av en kompromiss. Socialdemokraterna var angelägna att komma bort ifrån den gamla ordningen att kungen pekade ut statsminister. På borgerligt håll fanns en misstro mot talmannen. Man talade om risken att han skulle handla partitiskt i vissa situationer, och man tycks ha gått ut ifrån att skulle vara socialdemokrat. I denna situation fick man omröstningsregler som skulle begränsa talmannens makt. Alternativen var politiskt att antingen behålla kungens befogenheter eller den mer tillkrånglade ordningen i en folkpartistisk reservation till konstitutionsutskottets betänkande 1973.

Det står dock klart att den nuvarande regeln är svårbegriplig för den stora allmänheten. En liten minoritet kan bilda en regering. Hittills har det funnits en röstmajoritet vid omröstningarna för statsministern endast 1976 och 1982. Regeringsbildningarna 1978 och 1981 kom till endast genom att partier avstod. 1978 röstade 31 ja och 66 nej och inte mindre än 215 ledamöter avstod. 1981 röstade 102 ja och 174 nej, 62 avstod och 11 moderater var frånvarande.

Med all rätt konstaterar Sterzel att extravalsinstitutet har svårt att fungera i praktiken. De fasta mandatperioderna och den långa tiden mellan förordnandet av nyval och valdagen försvårar i hög grad extraval. För egen del skulle jag vilja sträcka mig längre än Fredrik Sterzel vid hävdandet av svårigheterna att utlysa nyval. I slutet av valperioderna torde det vara praktiskt taget omöjligt. Även om man lyckats reducera minimitiden från 90 dagar till 52 dagar är det likväl en lång tid i förhållande till vad som gäller i flera andra stater. Man påminner sig också att det 1958 förflöt 30 dagar mellan nyvalsförordnandet och valdagen.

De ordinarie riksdagsvalen kan komma mycket kort tid efter nyvalet. Dessa förhållanden torde ha varit avgörande för lösningen av 1978 och 1981 års ministärkriser. I båda fallen hade ett extraval varit den logiska konsekvensen av de motsättningar som fanns inom de båda koalitionsministrarna och som ledde till deras sprängning. Sterzel tillmäter också frågan om partiernas extra valkostnader en stor betydelse.

Folkomröstningsinstitutet kompletterar enligt Sterzel bilden av samspelet mellan regeringen, riksdagen och folket. Det nämns emellertid inte i RF:s portalparagraf om statskicket grunder. Där talas om att folkstyret förverkligas genom ett representativt parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Själv gör Sterzel reflektionen att "folkomröstningsinstitutet aldrig har riktigt passat in i vårt konstitutionella system och tänkande", och han återger Karl Staaffs ståndpunkt att det kan både finnas och tillämpas men bara "såsom rent undantagsinstitut". För min del ansluter jag mig till denna uppfattning, och folkomröstningarna har också varit få i Sverige.

Skulle folkomröstningar i de stora politiska frågorna bli återkommande inslag ändras uppenbart hela det parlamentariska systemet. Frågor flyttas ut från regering och riksdag. Riksdagen beslutar oberoende av majoritetens egen uppfattning. Den följer folkomröstningsutslagen. Regeringen kommer inte heller att spela någon avgörande politisk roll. Den lägger fram för riksdagen propositioner som innebär att folkomröstningsutslagen verkställs och fungerar i övrigt som ett administrativt organ. Även om folkomröstningar tillämpas i några enskilda politiska frågor inträder lätt en egendomlig parlamentarisk situation. De politiska partierna träder tillbaka och lämnar över den politiska opinionsbildningen till tillfälligt bildade organisationer. Regeringen ställer sig vid sidan och ministrar engageras i skilda organisationer. Fredrik Sterzel har väl ansett att dessa frågeställningar ligger utanför hans ämne, men de hör otvivelaktigt med i en analys av parlamentarismen och folkomröstningsinstitutet.

Enligt Sterzel kan detta institut vara ett effektivt hjälpmedel att "hantera sådana frågor som hotar att bryta sönder det politiska mönstret". Han betraktar också förbudsomröstningen 1922 och kärnkraftsomröstningen 1980 som de enda "riktiga" folkomröstningarna i Sverige. Enligt min mening är det svårt att göra sådana avgränsningar.

Beslutet om förbudsomröstning fattades i en tid, då folkomröstningsinstitutet var populärt i flera länder. Det hade emellertid även sin bakgrund i den splittring i frågan om totalt rusdrycksförbud som rådde inom det socialdemokratiska partiet och framförallt det liberala partiet – det sistnämnda partiet hotade sprängas av

frågan. Enligt Sterzel återkom inte förbudsfrågan. Det är sant att den förlorade sin aktualitet och att utgången av förbudsomröstningen spelade sin stora roll men också andra förhållanden bidrag till detta. Förbudet visade sig inte hålla måttet i andra länder och det avskaffades i några. Inom nykterhetsrörelsen, som främst burit fram förbudskravet, löstes förbudsideologin upp. I riksdagen väcktes år efter år motioner i frågan av förbudsivrare, främst Johan Bergman. Som Sterzel själv påpekat i en not sprängdes det liberala partiet på förbudsfrågan efter omröstningen.

Frågan om höger- eller vänstertrafik var inte partiskiljande. Det fanns emellertid i vissa kretsar en vilja att pröva folkomröstningsinstitutet på nytt. Höger- eller vänstertrafik var en fråga som skar tvärs igenom partierna. Den försvann inte med omröstningen. Tvärtom kom den igen med ökad styrka och avgjordes i riksdagen i en annan riktning än den rådgivande folkomröstningen gått.

ATP-omröstningen får uppfattas som en del av striden i denna fråga. Den löstes inte med omröstningen utan fullföljdes sedan i valrörelsen och riksdagen. Kärnkraftsfrågan har inte försvunnit med omröstningen, men otvivelaktigt har den förlorat sin politiska glöd, åtminstone hittills. Troligen förblir den en fråga för tidigare hårt engagerade och för experter, om riksdag och regering håller fast vid utslaget i folkomröstningen.

Det finns en sida av parlamentarismen som det förvånar att inte Fredrik Sterzel har analyserat, nämligen förhållandena inom regeringen. I diskussionen om ändringar i författningen har moderater och folkpartister kommit åter till sina gamla krav på en grundlagsreglering av beslutsformerna inom regeringen. Denna diskussion går Sterzel förbi. Han går inte heller närmare in på frågan hur regeringarna har fungerat. Frågan får sin särskilda tyngd genom att två regeringar fallit på inre oenighet. I diskussionen före den senaste grundlagsreformen hävdades ofta att en regering skulle uppträda som en enhet och att särskilt inte trepartiregeringarna kunde göra detta är allmänt bekant. Men hur fungerade dessa regeringar i vardagslag? Hur fattade de i realiteten sina beslut? Varför fungerade inte sammanhållningen i vissa fall? Dessa och andra frågor tränger på men får inget svar i Sterzels avhandling.

I detta sammanhang blir frågan om statsministerns ställning i regeringen av särskilt intresse. Vilken roll har statsministern spelat i de olika regeringarna? Hur fungerade Thorbjörn Fälldin i de två trepartiregeringarna och i mittenregeringen? Fredrik Sterzel beskriver statsministerns roll på något mer än en sida och uppehåller sig vid skillnaderna mellan regeringen Palme och tidigare ministärer. Han berör rollen även i samband med upplösningssrätten och nyvalen.

Från Sterzels egna utgångspunkter borde dock statsministerns ställning ha varit något centralt. I debatten före grundlagsreformen talade man om riskerna för statsministerstyret. I den internationella utvecklingen ligger en tendens att öka statsministerns makt och som ett led i denna utvecklingen avsevärt bygga ut hans kansli. I detta sammanhang träder även fram flerpartiregeringarnas samarbetsproblematik. Under en del av den tid Sterzel behandlat fanns samordningskanslier som ett sätt att lösa samarbetsproblemen. Hur fungerade detta system? Det kan inte hjälpas att det hade varit intressant att få den frågan belyst av en av statssekreterarna under ministären Fälldin I.

Helt perifert berör Sterzel kammarsystemets betydelse för parlamentarismen. I inledningen konstaterar han att "det inte finns någonting som pekar på att den senaste parlamentariska utvecklingen hade blivit en annan om första kammaren hade fått vara kvar". I slutorden upprepar han detta men nyanserar bilden genom att påpeka att första kammaren i vissa lägen kunde utgöra ett skydds nät för den sittande regeringen och att den parlamentariska miljön förändrats – första kammaren hade en obestridlig betydelse för rekryteringen till riksdagen och sammanjämningsförfarandet och de gemensamma voteringarna var viktiga led i beslutsprocessen.

Enligt min mening har Sterzel underskattat de förändringar i parlamentarismens förutsättningar som enkammarreformen inneburit. Verkningarna har blivit så mycket större som valsystelet förändrats i riktning mot strikt proportionalism och mandatperioden bestämts till 3 år. En valförlust och ett nederlag i riksdagen kan inte vägas upp på samma sätt som motgångar i andrakammarval och voteringar i andra kammaren kunde göras av första kammaren. En regering kunde trots sådana nederlag behålla en samlad riksdagsmajoritet i kraft av sitt mandattal i första kammaren. Denna situation kunde i praktiken leda till att en regering fick sitta kvar trots motgångar i ett andrakammarval och att regeringsförslag kunde vinna i en gemensam votering trots tidigare voteringsnederlag i andra kammaren. Denna situation existerar inte efter kammarreformen. Nederlagen är definitiva.

Det har för mig varit naturligt att peka på vissa brister i boken. De skall dock inte dölja dess otvetydiga förtjänster. Fredrik Sterzel har gett en värdefull och intressant belysning av centrala delar av den svenska parlamentarismen. Man kommer att vända tillbaka till avhandlingen, när man sysslar vetenskapligt eller författningpolitiskt med den första tiden, då 1974 års RF tillämpades. Man får en intressant bild av förhållandena före RF, förarbetena till denna och utvecklingen efter RF. På ett flertal punkter är den också obestridlig.

Hilding Johansson

HÅKAN STRÖMBERG: *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*. Lund: Juridiska Föreningen/Akademibokhandeln 1983

1809 års regeringsform gav inte mycket ledning åt den som ville söka sig fram till grunderna för normgivningsmaktens fördelning mellan olika offentliga organ. I den grundläggande bestämmelsen i ämnet – 87 § 1 mom. – slogs kort och gott fast att "allmän civil- och kriminallag" samt "kriminallag för krigsmakten" skulle stiftas gemensamt av riksdagen och konungen. Ur 89 § kunde utläsas att det däremot ingick i konungens styrande makt att besluta "lagar och författningar, som rikets allmänna hushållning röra". Om myndigheters och kommuners kompetens att besluta normer sades ingenting. Det är knappast en överdrift att säga att vi före den 1 januari 1975, när den nuvarande regeringsformen (RF) trädde i kraft, i praktiken saknade konstitutionell reglering av fördelningen av normgivningsmakt mellan de offentliga organen. Den ordning som rådde var i stället resultatet av en lång utveckling i praxis.

Detta förhållande kom så småningom att upplevas som otillfredsställande. I grundlagberedningens uppdrag ingick därför att med utgångspunkt i folksuveränitetens princip grundligt överväga fördelningen av normgivningskompetens mellan riksdagen och regeringen samt att utforma så klara och tydliga fördelningsregler som möjligt. Resultatet har blivit ett omfattande regelsystem vars centrala del utgörs av de nitton paragraferna i 8 kap i 1974 års RF och i vilket också ingår bl a reglerna om medborgerliga fri- och rättigheter i 2 kap och ett antal regler i 11 kap om rättskipning och förvaltning.

Reglerna i RF präglas av ambitionen att lägga den centrala normgivningen hos riksdagen utan att för den skull onödigtvis försvåra normgivning i enklare och smidigare former i den utsträckning den praktiska verkligheten kräver detta. Faktorer som måste beaktas i sammanhanget är att riksdagen inte är samlad hela året, att den bl a till följd av sina arbetsformer har en ganska begränsad kapacitet att producera föreskrifter samt att den detaljerade fackkunskapen på olika samhällsområden i stor utsträckning finns inom regeringskansliet och – kanske främst – hos förvaltningsmyndigheterna.

Avvägningen mellan olika synpunkter har gjorts på så sätt att RF delar upp normgivningsområdet i två delar, en särskilt viktig del som primärt förs in under riksdagen och alltså skall regleras genom lag – det primära lagområdet – och en del – restkompetensen – som tilläggas regeringen för reglering genom förordningar. För att ytterligare tillmötesgå kravet på smidiga beslutsformer gör RF det möjligt för riksdagen att i viss utsträckning delegera normgivningskompetens till regeringen. Av samma skäl ger RF regeringen rätt att besluta verkställighetsföreskrifter till riksdagens lagar – dvs regler som

på olika sätt kompletterar lagarnas bestämmelser – också i de fall där det behandlade ämnet ligger inom det obligatoriska lagområdet, dvs lagområdets icke delegeringsbara del. RF reglerar vidare möjligheterna att överlämna normgivningskompetens till myndigheter och kommuner.

Riksdagen och regeringen är således i sin normgivande verksamhet numera bundna av ganska komplicerade skrivna regler vilket innebär att varje normgivningsakt innefattar ett moment av grundlagstolkning. Härvid kan det naturligtvis, som vid all författningstillämpning, uppkomma tolkningsproblem av olika slag. Man får också räkna med att normgivaren ibland ställs inför situationer som väcker frågan om grundlagsregleringen är i allo tillfredsställande.

Denna övergång på ett av statsrättens mest centrala områden från ett i praktiken oreglerat tillstånd till en ambitiös genomreglering borde skapa en önskesituation för forskningen. Hittills har emellertid förvånansvärt litet kommit ut av denna. Ett undantag är Håkan Strömberg som redan från början ägnat det nya regelsystemet stort intresse. En samlad redovisning av hans tänkande på området föreligger nu i skriften *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*.

Det skall direkt sägas att Strömbergs bok inte bara är synnerligen läsvärd; den är också utomordentligt läsbar. På mindre än 200 sidor redogör han på ett elegant och klagörande sätt för det delvis ganska invecklade regelsystemet och diskuterar de viktigaste av de problem som är förbundna med det.

Boken inleds med ett kapitel som tecknar studiens rätts-teoretiska bakgrund. Där behandlas sådana frågor som begreppet normgivning och rättsreglernas huvudtyper och inbördes samband. Detta avsnitt är av naturliga skäl ganska översiktligt hållet men ger en värdefull bakgrund till den fortsatta framställningen.

Huvuddelen av skriften är inriktad på att klarlägga innebörden av RF:s regler om normgivningsmakten och att utreda hur grundlagsreglerna har tillämpats i olika lagstiftningsärenden. Framställningen inleds med en redogörelse för RF:s normbegrepp, där Strömberg bl a behandlar frågorna om gränsdragningen mellan normbeslut och förvaltningsbeslut, förhållandet mellan föreskrifter, anvisningar och allmänna råd, samt gränsen mellan normgivningsmakten och finansmakten. Här efter följer redogörelser för huvuddragen av normgivningsmaktens grundlagsreglering, för avgränsningen av lagområdet, för möjligheterna till delegering av riksdagens normgivningsmakt samt för regeringsens verkställighetsföreskrifter och restkompetens.

Om denna del av framställningen är inte mycket annat

att säga än att redogörelsen för RF:s regelsystem är fullständig, korrekt och så klar och lättförståelig som ämnet medger. Redovisningen av normgivningspraxis är omfattande och vittnar om en imponerande överblick över den svenska rättsordningen. Strömbergs synpunkter på normgivarens ställningstaganden i olika frågor är genomgående välöverblickade och givande att ta del av. Av särskilt intresse är vad han har att säga om de komplikationer som följer av de offentliga organens dubbla roll som utövare av offentlig makt och som närmast privaträttsliga subjekt när de framträder t ex som arbetsgivare eller avtalsparter.

Av kanske störst intresse för den fortsatta forskningen på området och för dem som sysslar med lagstiftningsarbete är bokens avslutande avsnitt, där Strömberg ger sig i kast med uppgiften att mera allmänt konfrontera grundlagsreglerna om normgivningsmakten med rättsordningen i övrigt. Han konstaterar därvid att RF:s regler inte alltid svarar mot de krav som den praktiska verkligheten ställer. Strömberg pekar bl a på faran för att möjligheten att besluta materiella verkställighetsföreskrifter – dvs regerings- eller myndighetsföreskrifter som i sak fyller ut en lagreglering – utnyttjas till bristningsgränsen, och han efterlyser en klarare grundlagsreglering på detta område. Strömberg pekar i sammanhanget särskilt på de problem som är förbundna med den allt vanligare sk ramlagstiftningen samt på behovet av att kunna precisera vaga lagregler i författningar av lägre valör. Andra frågor som behandlas gäller hänvisningar från högre till lägre författningar och tekniken med blankettraffstadganden.

Man vågar nog dra den slutsatsen av Strömbergs framställning att han anser det råda en ganska god överensstämmelse mellan grundlagens regler och de författningar som har beslutats under den tid dessa har varit i kraft. Strömberg finner däremot större problem i fråga om förhållandet mellan äldre föreskrifter och grundlagsreglerna. Han pekar på åtskilliga fall där äldre föreskrifter lever vidare enbart med stöd av övergångsbestämmelserna till RF och där han anser det utomordentligt svårt att finna nya praktiska lösningar inom ramen för RF:s nuvarande regler. Ett sådant fall är det bemyndigande som lagen (1956:618) om allmänna sammankomster ger regeringen – möjlighet till vidaredelegering till länsstyrelserna – att bl a vid farsot förordna att allmänna sammankomster inte får hållas i ett visst län eller del av det.

Utrymmet medger inte någon närmare behandling av de intressanta frågor som Strömberg tar upp. Det kan emellertid finnas skäl att kortfattat nämna några av dem.

Ett problem som man inte sällan ställs inför i det praktiska lagstiftningsarbetet är att avgöra när ett beslut

skall ha författningens form och när det i stället bör utformas som ett förvaltningsbeslut. Det avgörande kriteriet är beslutets grad av allmängiltighet. Det är knappast möjligt att här dra någon klar gräns. Det förhåller sig troligen i själva verket så att man inom en gränzon har frihet att välja den beslutsform som framstår som lämpligast i det särskilda fallet. Förändringar i rikets indelning i kommuner görs som bekant genom förvaltningsbeslut medan dess indelning i domsagor däremot görs i författning (SFS 1976:904). Som Strömberg påpekar har beslut med lokalt begränsad räckvidd ofta formen av förvaltningsbeslut; en förutsättning är härvid att besluten inte kan anses riktade till allmänheten utan t ex till en begränsad krets av fastighetsägare. Som exempel nämner Strömberg bebyggelseplaner av olika slag. Ett annat exempel är beslut enligt bostadsanvisningslagen (1980:94) att ett visst bostadsområde i en kommun skall vara bostadsanvisningsområde. Det kan tilläggas att det inte hade varit möjligt att lägga kompetensen att fatta sådana beslut på kommunstyrelsen om de hade betraktats som normbeslut, eftersom normgivningen i detta ämne ligger inom det obligatoriska lagområdet. För att det skall bli alldeles klart att kommunala beslut om införande av sk samlad skoldag är förvaltnings- och inte normbeslut kräver 5 kap 3 b § skolförordningen (1971:235; lydelse enligt 1981:926) att sådana beslut skall fattas särskilt för varje skolenhet; det sägs vidare att besluten får begränsas till ett visst stadium eller en viss årskurs i skolenheten.

Ett grundläggande inslag i normgivningsregleringen i 1974 års RF är att all offentlig normgivning ytterst skall kunna härledas från folket genom förmedling av dess främsta företrädare riksdagen. Detta innebär att de normer som beslutas av de offentliga organen bildar ett sammanhängande system. Som Strömberg framhåller framträder emellertid det inre sammanhanget i systemet i praxis på ett ofullkomligt sätt. Strömberg pekar bl a på att en författning som grundar sig på ett bemyndigande i en högre författning så gott som aldrig återoppar detta. En arbetsgrupp inom regeringskansliet har föreslagit en ändring i detta hänseende i fråga om myndigheternas författningar (Ds Ju 1982:11, jfr KU 1980/81:3 s. 23). Strömberg efterlyser ett liknande arrangemang också för regeringens förordningar.

Denna fråga har diskuterats inom regeringskansliet, men man har i varje fall hittills stannat för att inte gå på en sådan linje. Det huvudsakliga skälet till detta är att en förordning inte sällan har många olika grunder; till en del grundar den sig kanske på ett bemyndigande enligt RF 8:7, till en del kan den bestå av verkställighetsföreskrifter enligt RF 8:13 st. 1 p. 1 och till en del är den kanske ett utflöde av regeringens restkompetens enligt

RF 8:13 st. 1 p. 2; den kan dessutom innehålla avgiftsbemyndiganden med stöd av RF 8:9. Ibland kan det t. o. m. finnas olika konstitutionella grunder för en och samma paragraf. Att reda ut dessa förhållanden, t. ex. i en förordningsingress, är komplicerat, och värdet av det hela skulle nog många gånger knappast svara mot arbetsinsatsen. Däremot har det ibland visat sig praktiskt att låta en förordning som ansluter till en lag uttryckligen ange detta. Det är vidare många gånger lämpligt att, som Strömberg förordar, i en lag – genom "kvasibemyndiganden" eller på annat sätt – ange vilka bestämmelser i den som är avsedda att kompletteras med verkställighetsföreskrifter.

Frågan om gränsdragningen mellan skatter och avgifter liksom mellan avgifter med tvångskaraktär, som enligt RF 8:9 st. 2 kräver bemyndigande i lag, och sådana avgifter som kan beslutas med stöd av regeringens restkompetens hör till de mest komplicerade i RF:s regelsystem. Strömbergs framställning kan här självfallet inte bli uttömmande; ämnet räcker utan vidare till för en särskild avhandling. Det som sägs är emellertid i allt väsentligt invändningsfritt. På en punkt kan det emellertid finnas anledning att ta upp en diskussion, nämligen i fråga om de s. k. sanktionsavgifterna – t. ex. skattetillägg, förseningsavgift, restavgift, byggnadsavgift och överlastavgift.

Allmänt gäller, som Strömberg också framhåller, att en avgift är en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Att denna beskrivning passar dåligt in på sanktionsavgifterna är uppenbart. Strömberg har emellertid gott stöd bl. a. av uttalanden i prop. 1975:8, när han trots detta – om också med viss tvekan – hänför sanktionsavgifterna till de avgifter med tvångskaraktär som avses i RF 8:9. Eftersom kompetensen att besluta föreskrifter om sådana avgifter kan delegeras till regeringen och därifrån vidare till förvaltningsmyndigheter och kommuner oavsett vilket ämne det är fråga om, blir konsekvensen av ett sådant ställningstagande att man, om en straffregel i en lag inom det obligatoriska lagområdet ersätts med en föreskrift om sanktionsavgift, samtidigt kan föra ner sanktionsregeln ett eller två steg i författningshierarkin.

Det kan ifrågasättas om detta är rimligt. Sanktionsavgifterna påminner till sin funktion betydligt mer om böter och viten än om t. ex. renhållningsavgifter eller avgiften för att få ett äktenskapsförord registrerat (jfr. SOU 1975:75 s. 157 och prop. 1975/76:209 s. 125). Det förefaller därför naturligt att bortse från beteckningen avgift – det finns ju andra exempel på "avgifter" som inte är avgifter i den mening som avses i RF 8:9, t. ex. dryckesförpackningsavgift och allmän arbetsgivaravgift som konstitutionellt är skatter – och låta sanktionsavgifterna följa de grundlagsregler som i allmänhet gäller för

åligganden för enskilda och ingrepp i deras ekonomiska förhållanden. Detta innebär att kompetensen att besluta om sådana avgifter skulle kunna delegeras bara när regleringen avser något av de ämnen som avses i RF 8:7.

Avslutningsvis kan sägas att Strömbergs bok är ett utomordentligt hjälpmedel både för den som vill skaffa sig mer detaljerade kunskaper om RF:s regler om normgivningsmakten och för den som är intresserad av att gå vidare i utforskandet av de olika problem som detta regelsystem för med sig. Det är bara att hoppas att någon hörsammar exempelvis Strömbergs uppmaning att ta itu med det omfattande och viktiga men nästan okända område som de centrala förvaltningsmyndigheternas normgivning utgör.

Claes Eklundh

STIG STRÖMHOLM, ed.: *An Introduction to Swedish Law* Stockholm: Norstedts 1981

Since the *Scandinavian Studies in Law* were first published in 1957, English-speaking readers have been able to become more acquainted with the Scandinavian legal tradition, which is perhaps the least well-known of the families of European law. However, it is only with the recent work edited by Prof. Strömholm that such readers have been able to have a general introduction to the law of Sweden. It is for the pioneering character of the work, as well as for its scholarship and lucid presentation that *An Introduction to Swedish Law* is to be welcomed.

As Prof. Strömholm states, the book is written essentially for comparative lawyers, those already acquainted with the workings of one legal system and interested in learning about a system from another legal tradition. For those interested in acquiring a detailed knowledge of specific aspects of Swedish law, this book proved "an outline of the general intellectual landscape" (p. 5) from which the reader can progress to the more specific works listed in the bibliography provided at the end of each chapter (or, in the case of chapters 4 and 14, found at the beginning). The bibliographies have been carefully selected to provide literature accessible to those not familiar with the Swedish language, as well as to those who are. Given the overlap and cross-references between the chapters on specific aspects of Swedish law, it is perhaps unfortunate that no index has been provided. For example, the notion of "day fines" is introduced on p. 122, but not explained until p. 155.

Prof. Strömholm helpfully provides an introductory chapter situating Sweden in its context of social conditions and legal history, as well as explaining the structure of its legal institutions and the process of legislation. Given the divergences between other legal traditions over the status of case-law and legal writings as sources of law, it would have been useful if these aspects could have been dealt with more fully, and perhaps related to Swedish legal education. However, this section admirably brings out the peculiarly Swedish mode of legislating and the original institutions of the *nämnd* and the Ombudsman. The section is also very helpful in introducing the reader to Swedish legal abbreviation and references.

The subsequent chapters, written by leading Swedish scholars and judges, provide surveys of the major areas of Swedish law. Despite the variety of authors and the consequent diversity of style and method of presentation, the chapters do blend quite well together, helped by the occasional cross-reference to issues handled in other chapters.

Prof. Nyman's introduction to Constitutional law is admirably clear in explaining the peculiarities of the present Swedish Constitution: the very limited role of the monarch, the single chamber legislature, and the protection given to human rights, especially the freedom of the press. However, for a foreign lawyer it is strange to note that the judiciary barely gets a mention in the description of the Constitution, and one is left unclear as to the degree of importance which Swedes would accord to the judicial review of legislative acts in comparison with the work of the *Conseil Constitutionnel* in France or the *Bundesverfassungsgericht* in West Germany.

Prof. Jägerskiöld's section on Administrative law provides a very interesting account of the development of judicial control over the administration, but perhaps the historical sketch could have been abbreviated in order to provide a clearer picture of the existing structure and jurisdiction of the administrative courts and of the grounds upon which they can exercise review or appeal. Issues of standing and the grounds for intervention in administrative decisions are central questions in any legal system, and are ones of interest to comparative public lawyers. This is particularly so where it is stated that judicial control is not confined to reviewing the jurisdiction and procedure of decision-makers, but includes powers of substantive alteration of the decision, which amounts to genuine appeal (cf. pp. 75–6).

Swedish legal scholars, as is shown by this collection, have a grasp of fluent English which is a tribute to the international outlook of Sweden. However, on technical matters, particularly of procedure, more terminological

precision would significantly aid the reader's understanding of the expositions. For example, the use of "compensation" to cover costs as well as damages (p. 116), "defender" for "counsel for the defendant" (p. 125) ("defender" is the Scots legal term for "defendant"), or "plead" for "make submissions" (pp. 116 & 125), or the notion of a "title of execution" (p. 120) should all have been tidied up. Certain uses of words, such as "*dunning procedure*", even when explained (p. 120), remain somewhat eccentric and obscure. Nevertheless, Swedish procedure is generally well explained, especially in relation to the Small Claims Court.

The section on 'Crime and Responses to Crime' by Prof. Nelson concentrates mainly on sentencing and penology, as well as the incidence of crime. Its statistical material enhances the overall picture given of trends in the law. They provide an interesting account of the way Sweden has coped with trends in crime and in the treatment of offenders.

The section on Family law by Judge Tottie reveals a number of ways in which Sweden has coped with changing attitudes towards marriage, women and children. For most European readers, the most striking difference would be the 1979 ban on the use of corporal punishment by parents on children. However, the provisions dealing with couples living together outside the bond of matrimony, and the grounds for divorce are equally radical departures.

The chapters on "Contracts and Sales" and "Market and Consumer Law" reflect the difficulty of most legal systems in dealing with commercial and consumer arrangements by the same or similar rules. The sections on standard form contracts and consumer sales in chapter 8 could usefully have been separated from the control of market power and placed in the earlier chapter. It would seem that Swedish law, like English law, suffers from the absence of a clear-cut distinction between consumer and commercial laws, though the policy issues, as the chapters very cogently bring out, are very different. Nevertheless, the chapters do point to the similarities with other western legal systems of the pattern of development of Swedish law in controlling market power generally and in relation to consumers. It is interesting to note the way contractual liability is used for *culpa in contrahendo* (pp. 203, 210) rather than the English and French use of tort or delict, and this point could usefully have been developed.

Judge Bengtsson's chapter on 'Torts and Insurance' concentrates interestingly, but perhaps overmuch in this character of work, on insurance, and does not give much detailed coverage of the general principles of tort liability. Given the wide differences between English and French law in their approaches to tort liability, the sug-

gestion that the Torts Liability Act "does not differ very much from the main principles in several comparable states, e.g. the other Scandinavian countries, Britain [sic] and France" (p. 264) is not sufficiently clear. English law, in particular, has different liabilities for different kinds of loss. Equally, the issue of how relations between neighbours are treated appears neither here, nor in chapter 14 on environment law. Here also some terminology could have been clarified, for "immaterial" (p. 259) and "non-economic" (p. 260) are used to describe non-pecuniary loss. Nevertheless, it is refreshing to see tort placed in the context of other systems for providing compensation for injuries suffered.

The late Prof. Folke Schmidt's description of Labour law is a masterly account bringing together both a general outline of Swedish labour and management organizations, and the way the law operates within them. The peculiarities of Swedish institutions and law are well explained. The use of case-law is particularly interesting and enlightening for the application of law.

Prof. Karnell's section on "The Law of Associations with Special Regard to Company Law" explains the variety of forms of trading and non-trading partnerships and corporations, explaining in considerable detail the various institutions and managerial structures of Swedish trading life. Naturally, much of the law is similar to that of company law in the rest of the capitalist world, though the restrictions on loans to shareholders and their power to call for a dividend (pp. 322, 345), as well as the Securities Register Centre and employee participation in management are differences from some legal systems, such as that of England. However, there is little attention given to take-over bids and the rules governing these. Perhaps the strangest omission, given the general trend of the rest of the book, is of the relationship between legal control and the control and supervision of companies operated by the Stock Exchange. Certainly in many countries Stock Exchange rules are as influential as those laid down by the legislature.

The section on Personal Property (ch. 12) is overly concerned with bankruptcy law and too little attention is

paid to remedies for the recovery of personal property wrongfully detained or whose ownership is disputed.

Prof. Hillert's section on 'Land Law, Landlord and Tenant' is one of the best in the book. It provides not merely an overview of the law, but also a valuable survey of the way land is held in Sweden, and his treatment of the different branches of the law is related to their importance in a modern context. Perhaps something could have been added on mortgages and the financing of owner occupation. Certainly in many systems, the security held for building society or bank loans for house purchases is an important aspect of modern land law.

The inclusion of a chapter on environmental law rightly gives credit to this increasingly important branch of law. The control and use of land, and the disposal of waste have produced important problems for modern societies, and the survey of the legal measures taken in Sweden is very useful and interesting.

The final chapter on Tax law provides a thumb-nail sketch of a wide variety of the local and central taxes, which make Sweden the most highly taxed country in Europe. It is interesting to note that the redistribution of wealth is not included among Prof. Mattsson's "goals of taxation" (p. 420). His use of the term "social contributions" (p. 424) is one unfamiliar at first to an English reader and perhaps "social security contributions" or "national insurance contributions" would have been better terms. However, he has done well to present such a complex subject in a short chapter.

This work offers an interesting survey of Swedish law. Not content to provide a mere inventory of rules and concepts, its general approach is to situate the law within its context of social policy and practice, and this is to be welcomed as a way of introducing people to any legal system. It is to be hoped that the book will stimulate interest in Swedish law and detailed study of some of its specific branches. The authors are to be congratulated on their enterprising project and on its general standard of execution.

John Bell

Abstracts

Statsvetenskaplig Tidskrift (The Swedish Journal of Political Science) normally contains four sections: *Uppsatser (Main articles)*, *Översikter och meddelanden (Reviews of recent political and scholarly developments)*, *Litteraturgranskningar (Book reviews)* and *Litteraturnotiser (Shorter notices)*.

This issue is dedicated to Nils Stjernquist, Professor Emeritus of political science at the University of Lund and formerly Rector Magnificus of the University.

Leslie Wolf-Phillips: *A Long Look at the British Constitution*. The author is lecturer in political science at the London School of Economics and Political Science. The conventional view of the 'British Constitution' – that it emerged through long centuries of peaceful evolution, that it now represents the sovereignty of the people in a form widely admired and imitated, that it is unique in functioning under an "Unwritten Constitution" – is vigorously challenged. It is argued that British constitutional arrangements emerged through centuries of political intrigue and violence, that representative government developed slowly over hundreds of years and always in the face of stubborn opposition from entrenched interests, and that the present form of government in Britain is essentially authoritarian in its working. The notion that British constitutional arrangements are "unwritten" has long outlived its usefulness and is now manifestly inaccurate. The export of the "Westminster model" to newly-emergent members of the Commonwealth has met with limited success.

Donald C. Rowat: *Recent Developments on Access Laws*. The author is professor of political science at Carleton University, Ottawa. In recent years an increasing number of developed democracies have adopted a law establishing the public's right of access to official documents, based on the famous provisions in Sweden's old Freedom of the Press Act. Since there is already considerable published discussion about the older laws on access to official documents in the Nordic countries I propose to deal mainly with recent developments in the United States, Canada and France. I will also give a brief survey of developments and proposals in other coun-

tries, and will conclude with a discussion of the two key features necessary for a strong access law.

Per Stjernquist: *Från enskild mot offentlig förvaltning i skogspolitiken (From private to public control in Swedish forest policy)*. The author is professor emeritus of sociology of law at the University of Lund. As recently as 1960 private owners still administered the care of their forests according to their own intentions. Farmers' forestry and private forestry were almost the same concept. Today governmental forest authorities have the legal right to decide in detail upon practically every aspect of forestry care. It remains to be seen to what extent they will exercise their new power. This paper recounts the historical change towards governmental power in forestry. The new policy has been favored by the wood industry workers organizations and the Social democratic party and even by forestry experts in public administration. Both these groupings base their policy on a pattern of large-scale industrial or governmental forestry. No regard should be given to the profitability of private forestry enterprises. Owners are seen as mere executors of authoritative government instructions. It is worth noting that the other political parties and even the forest owners' own organizations did not meet the new governmental policy with any determined opposition. A possible explanation of this can be seen in changes of the structure of forestry: there is a continued increase in absentee ownership, there is a strong increase in the cost-level of forestry, there is a shortage of wood in relationship to the production capacity of the wood industries. The paper concludes by discussing recent

claims from local communes to legally regulate forestry which lay within their boundaries. It is concluded that any development of a communal control system must be developed in coordination with the present existing power of government regulation in the area.

Göran Melander: *En effektiv tortyrkonvention?* (An effective convention against torture?). The author is reader in international law at the University of Lund. After World War II a number of agreements relating to human rights have been adopted. These agreements cover almost all aspects of human rights. Provided they were ratified and they were properly implemented no violations of human rights should take place.

Torture is an example when the implementation system of the various agreements is imperfect. Accordingly, the UN General Assembly has requested the UN Commission on Human Rights to prepare a draft Convention against Torture. The Swedish Government has submitted a draft in which various implementing measures are suggested: (1) A torturer shall always be punished and each State Party shall take such measures to establish its jurisdiction over all acts of torture. Instead of instituting criminal proceedings a State Party may extradite the alleged offender to another State Party. (2) States Parties should submit reports on measures taken to suppress torture. (3) The UN Human Rights Committee should be competent to designate one or more of its members to carry out an inquiry and to report to the Committee. (4) States Parties should have the possibility to form a communication to the Human Rights Committee that another State Party is not fulfilling its obligation under the Convention. (5) The Human Rights Committee may also receive communications from individuals who claim to have been subjected to

torture. (6) In a draft Optional Protocol it has been suggested that an Independent International Commission should be established to arrange visits to places of detention. The proposal has a certain resemblance with the visits at present carried out by the International Committee of the Red Cross. For various reasons the Draft Convention and the Draft Optional Protocol have not been adopted. For instance, there are states willing to accept the provisions to establish jurisdiction over all acts of torture, although they are not prepared to accept visits of an international commission. On the other hand there are also states only willing to accept visits. Some negotiating states are repudiating the adoption of the Draft Convention against Torture. In order to reach an agreement it is suggested that a limited number of states conclude the agreement and that the Convention is open for accession by all States.

Mogens N. Pedersen: *Why, Who, and How? Normative Problems of Co-Determination in the Public Sector, Illustrated by University Reforms in Denmark and Sweden.* The author is professor of political science at the University of Odense, Denmark. Co-determination in public institutions poses special political problems that should also be considered by modern democratic theory. Some of these problems are outlined and discussed. A conceptual scheme for the analysis of democratization processes is presented. In an analysis of the contrasting emergent patterns of representation and participation within Swedish and Danish universities it is argued that the timing of the legislative processes and the initial political diagnosis of the problem of representation are important explanatory factors for an understanding of cross-national variation in legislation on university "democratization".

Medarbetare i StvT

Leslie Wolf-Phillips är lecturer vid London School of Economics and Political Science

Donald C. Rowat är professor i statskunskap vid Carleton University, Ottawa

Per Stjernquist är professor emeritus i rättssociologi vid Lunds universitet

Göran Melander är docent i internationell rätt vid Lunds universitet

Mogens N. Pedersen är professor i statskunskap vid universitetet i Odense

Pär-Erik Back och *Gunnar Sjöblom* är professorer i statskunskap i Umeå respektive Köpenhamn

Henrik Zahle är professor i juridik vid Köpenhamns universitet

Bertil Fiskejå är universitetslektor i statskunskap i Lund; han är sedan 1970 ledamot av riksdagen

Fil dr *Kai Kronvall* är verksam inom civildepartementet och tidigare sekreterare i kommunaldemokratiska kommittén

Docent *Mats Bergquist* är anställd inom UD

David M. Olson är professor i statskunskap vid University of North Carolina-Greensboro, *Jon Pierre* doktorand i statskunskap i Lund och *Ryszard Piotrowski* assistent i statskunskap i Warszawa

Joseph B. Board är professor i statskunskap vid Union College, Schenectady

Tore Modeen är professor i juridik vid Helsingfors universitet

Torgny T. Segerstedt är professor emeritus i sociologi vid Uppsala universitet

Fredrik Sterzel är jur och fil dr

Fil dr *Hilding Johansson* tillhörde riksdagen 1960–82; han var i flera år ordförande i konstitutionsutskottet

Claes Eklundh är rättschef i statsrådsberedningen

John Bell B.A. Cambridge, 1974; D. Phil. Oxford, 1980; Fellow and Tutor in Law, Wadham College, Oxford

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1984!

Ordinarie abonnenter – sätt in 75 kr på postgiro nr 27 95 65-6

Studentabbonenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institut-
nerna.

Åberopa alltid abonnentnumret i samband med abonnemang, distribution eller adressförändring
(numret finns angivet på adresslappen på kuvertet).