

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

- <sup>1</sup> *Westerståhl, J, Strömberg, L:* De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar. Stockholm: Liber/Publica 1983.
- <sup>2</sup> *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 tampas 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 bistre 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 statmakterna. 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 honnörsord 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 fördra 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