

Regering, press

och

utrikespolitik i demokratin

I den av medborgerlig frihet och representativ styrelse präglade staten har regeringen i princip icke ansetts äga med pressen att göra. Regeringen skall handha ledningen och bära ansvaret, pressen har att informera, debattera och kritisera. I realiteten har denna rollfördelning aldrig strängt kunnat upprätthållas. Regeringen har behövt folkopinionens och därmed pressens stöd; den har velat dirigera eller åtminstone påverka, icke minst i utrikesfrågor, där partilinjerna ofta är vaga eller obefintliga. Tidningarna å sin sida har behövt och begärt upplysning om styrelsens avsikter och handlingar och stundom till och med varit villiga att köpa nyheter med löften om politiskt understöd; de har under hänvisning till sin förmåga att skapa eller avspeglar folkopinionen velat direkt påverka statsarbetet och uppträda som kritiska granskare av de styrandes verksamhet i det egna landet och främmande länder. Med demokratins genombrott och ökningen av pressens betydelse har dessa tendenser skärpts; det rent politiska problemet om förhållandet mellan regering och press har därmed fått en annan vikt och kommit i ett annat läge än tidigare.

Två komplex av frågor träder härvid i förgrunden. Det ena gäller pressens hållning till av det egna landets regering planerade eller företagna utrikespolitiska åtgärder. Det andra gäller pressens hållning till främmande länder, uttalanden och kampanjer som genom sin återverkan i andra länder indirekt kan bli av betydelse för hemlandet. Den antydda skiljelinjen är icke alldeles klar, men den är väsentlig.

Skälet till att regeringen i det förra fallet träder i förbindelse med pressen är uppenbart. Då exempelvis en överenskommelse med ett annat land förbereds, är det för regeringen önskvärt eller nödvändigt att få opinionen med sig, samtidigt som det ofta anses olämpligt att låta

Professor Herbert Tingsten inleder härmed en serie artiklar om pressen i nutida politik, vari han belyser och tar ställning till principfrågor av aktuell betydelse.

allmänheten få del av förhandlingarna. En naturlig medelväg blir att lämna informationer till pressen och att samtidigt fastställa mer eller mindre snäva gränser för användningen av dessa informationer. Om allt från de styrandes ståndpunkt går väl, anordnas propaganda för vissa syften utan att dess ursprung blottas; man får publicitetens fördelar och undgår dess risker. Även vid andra mindre betydelsefulla tillfällen kan en direkt förbindelse mellan regering och press synas önskvärd; initierade förklaringar kan ges rörande styrelsens handlingar, man kan klarlägga landets läge och de egna avsikterna med en annan uppriktighet och fullständighet än i offentliga tal eller deklarationer. Det gemensamma för de här åsyftade fallen är att pressen får upplysningar, men icke full frihet att begagna dem, den blir en förmedlare mellan regering och folk enligt vissa instruktioner. Genom de regelbundna presskonferenser som i många länder hålles mellan regeringsrepresentanter och tidningsmän kan metoden drivas till fulländning.

Att vissa fördelar är eller åtminstone kan vara förenade med en dylik ordning framgår av det redan sagda. Men även faror och svårigheter finns. Pressens reella självständighet kan begränsas. Genom regeringens möjlighet att dosera upplysningarna och att hindra eller begränsa publiciteten ställes tidnings-

männen i ett osäkert läge och pressas mer eller mindre omedvetet att godta de synpunkter som erbjuds dem; alldeles särskilt blir detta fallet om informationer lämnas blott åt en privilegierad krets och en oppositionell hållning medför eller tros medföra uteslutning ur denna krets. Utrikesnämnden har vid ett tillfälle kallats en "förgylld rättfälla" med tanke på att den lätt blir ett redskap för regeringen, icke ett kontrollorgan gentemot denna. För pressen medför den ständiga kontakten med regeringen samma risk; den kan bli garant och propagandamedel i stället för observatör och kritiker. Härtill kommer att om en debatt släpps lös först då ett fullbordat faktum föreligger eller nära förestår denna debatt gärna får en irreal karaktär. I viktigare frågor talas det om att landet måste sluta upp kring regeringen för att ge denna auktoritet gentemot utlandet, i oviktiga frågor förklaras en realdiskussion meningslös.

I de stora demokratierna har en rad konkreta fall av antydd inträffat. Mer än en av de amerikanska presidenterna har varit en mästare i konsten att genom en lämpligt avvägd publicitet leda opinionen. Icke heller i vårt land saknas exempel. Man kan peka på frågan om Ålands befestande genom en svensk-finsk överenskommelse 1938-39. Här underrättades pressen om läget flera månader innan allmänheten fick upplysning; sedan väl själva faktum, att förhandlingar fördes, blivit offentliggjort, erhöll pressen specialinformationer, som den icke ägde rätt att föra vidare; på denna taktik berodde sannolikt till icke ringa del att, av tidningarna att döma, en övervägande opinion inom kort godtog en plan som tidigare allmänt ansetts äventyrlig. En undersökning av förbindelserna mellan regering och press under det senaste världskriget kommer med säkerhet att ge en än klarare belysning av principfrågan.

95 ord för per tal. gemensamt

1472

De styrandes upplysningar åt pressen kan alltså — det är en annan sida av samma sak — i själva verket bli en form av mörkläggning. Genom de konfidentiella informationerna hindras tidningarna att publicera även sådana nyheter i ämnet som de på annat sätt erhåller. Konsekvenserna kan bli egendomliga. Den engelske publicisten J. A. Spender, redaktör för den liberala Westminster Gazette 1895—1922, berättar att han ofta fick förtroliga upplysningar av sina vänner i ministärerna Campbell-Bannerman och Asquith. I många fall inträffade att samma meddelanden något senare kom från annat håll utan förbud för publicering. Spender ansåg sig emellertid skyldig att icke släppa ut saken i sin tidning förrän han av sin förste sagesman fått tillåtelse därtill. Ehuru han under många år var Englands i kabinetts hemligheter bäst invigde tidningsman, kunde han därför utåt stundom framstå som en av de sämst underrättade.

Då relationerna mellan regering och press sättes i system blir svårigheterna vida större. Man har i Amerika kritiserat presidentens presskonferenser därför att de kan leda till en subtil form av censur. Anordningen kan, skriver Villard i sitt arbete "The disappearing daily" (1944), göra det omöjligt för tidningsmännen att informera allmänheten om viktiga åtgärder och planer genom att meddelanden om dem lämnas i förtroende. "Alla de journalister som konfidentiellt får höra om vissa saker från presidenten blir förpliktade till tystnad, även om de kanske tidigare fått samma upplysningar från en medlem av kabinettet, en främstående senator eller en främmande statsambassadör." Än starkare uttrycker sig en engelsk tidningsman, Francis Williams, om erfarenheterna under senare år (Press, parliament and people, 1946). Regeringen har, skriver han, i under tysthetslöfte givna upplysningar sett "ett av de säkraste och mest beprövade medlen" att nå sekretess i frågor som de vill men icke tror sig på annat sätt kunna hålla hemliga. Presskonferenserna anses också i stor utsträckning ha blivit ett medel att hindra publicitet.

Det är svårt att finna någon generell lösning av detta dilemma. En tendens till motsättning mellan regering och press är ofrånkomlig; regeringen vill begränsa och dirigera nyhetsförmedlingen, pressen vill ha nyheter om regeringens planer och

åtgärder med rätt att så snart och så fullständigt som möjligt tala om vad den vet. Att en viss sekretess kan vara nödvändig bestrides av ingen. Men skall det vara de styrandes eller pressmännens sak att bestämma var gränsen skall gå? Om statsledningen systematiskt informerar pressen och samtidigt ensam bestämmer om publicitetens omfattning, kan resultatet bli en sämre nyhetsförmedling än om inga förbindelser mellan regering och press etableras. Att styrelsens dosering av publiciteten sker i landets intresse är icke alltid säkert. Dels kan rena felbedömningar spela in. Dels ligger det nära till hands att reglera publiciteten på så sätt att regeringens arbete underlättas och dess prestige bevaras, dvs. att handla i de styrandes speciella intresse. Pressen avstår från rätten till självständig bedömning, publicisternas samveten vilar i ministrarnas portföljer. En sådan ordning kan undvikas blott genom likställighet, genom ett gemensamt avgörande. Regeringen får ge sina informationer under betoning av skälen för sekretess, men med erkännande av pressens rätt att bedöma huruvida dessa skäl är tillräckliga.

Det andra problemkomplex som här skall beröras gäller regeringens och pressens ställning i fråga om regimer, personer och händelser i främmande länder. Den klassiska diskussionen i detta ämne fördes mellan representanter för den engelska regeringen och "The Times" i brev, tal och ledande artiklar i början av år 1852. Times hade skarpt angripit den napoleonska statskuppen i december 1851 och särskilt de våldshandlingar av vilka den åtföljts. Medlemmar av regeringen kritiserade tidningens hållning såsom ägnad att försvåra den brittiska politiken och att försämra förhållandet mellan England och Frankrike. Det främsta försvaret av Times position kom i ledare av den 6 och 7 februari, skrivna av Robert Lowe, sedermera finansminister under Gladstone; härtill kommer en rad andra artiklar och privatbrev till utrikesministern lord Granville.

Times betonade de ofrånkomliga divergenserna mellan regering och press. "De två makternas syften och plikter är alltid skilda, många gånger diametralt motsatta." För regeringen gäller det att utan hänsyn till personliga känslor uppehålla goda förbindelser med andra länder

så länge det egna landets väl så fordrar; pressen måste söka och sprida kunskap om alla händelser av allmänt intresse och är skyldig att genom kommentarer och bedömningen vägleda den allmänna opinionen. "Pressens plikt är att tala, statsmannens att tåga... Regeringen måste visa yttre respekt mot andra regeringar, hur mörkt deras ursprung och hur gemena deras handlingar än är; men lyckligtvis är pressen icke bunden av dessa fjättrar och kan därför medan diplomater utbyter artigheter brännmärka det usla hjärta som klappar bakom ordnarna och utpeka blodfläckarna på den hand som håller spiran. Låt dem som vill det predika tystnad rörande de brott som de icke kan förneka och icke vågar urskulda; vi är uppfosttrade i en annan skola och känner oss ej hindrade att djärvt tala om vad vi fritt får tänka." I ett privatbrev från samma tid skriver Times redaktör, Delane, att utrikesministern icke behövde bekväma sig om det franska folket och dess institutioner annat än då det direkt gällde England. "Om det gamla skräckväldet återupptod och fem hundra huvuden om dagen föll på Concordeplatsen, skulle det icke angå honom så länge huvudena var fransmans, men vi skulle icke anse oss klandervärda, om vi uttryckte hela mänsklighetens indignation."

Klarare än i dessa satser kan situationen knappast uttryckas. Man kan här tala om en fördelning av rollerna, som leder till ett slags yrkesmässig anpassning. De styrande och deras representanter måste i sitt uppträdande avspegla det formella och officiella förhållandet, oberoende av sina personliga känslor. En ambassadör eller minister som vid Hitlers och Görings återkomst från mordresan i juni 1934 hälsat dem annat än med vördnadsfull älskvardhet skulle ha gjort sig omöjlig; en regeringsmedlem som vid samma tillfälle uppriktigt sagt sin mening hade därmed visat sin olämplighet för en ansvarsfull post. En tidningsman i en demokratisk stat som icke uttryckte sin avsky var däremot — eller borde åtminstone vara — komprometterad för alltid. Att fasthålla gränslinjen är emellertid alltid svårt, i farliga lägen nära nog omöjligt. Pressens hållning återverkar på det egna landets ställning; regeringen oroas av de risker som kritik och angrepp mot främmande länder antas medföra och blir benägne att av publicisterna fordra den att tyd av moralisk indifferens som fi den själv är ofrånkomlig.

En tendens till spänning mell

20 maj 1946

statsledning och press ligger sålunda i den demokratiska regimens natur. Regeringen vill reglera nyhetsförmedlingen efter sitt eget sinne och om möjligt utnyttja pressen för att dirigera opinionen; pressen vill ha fullständiga informationer och rätt att fritt begagna dem. Regeringen ser med oro på uttalanden som innebär risk för yttre komplikationer; pressen vill vara fri i sitt bedömande likaväl som ohämmad i sin publicitet. I fråga om nyhetsförmedlingen kan pressen sägas arbeta på kortare sikt än regeringen; i fråga om opinionsbildningen är förhållandet det motsatta. Välmenande sätter om att regeringen bör visa pressen förtroende för att i sin tur vinna dennas förtroende kan vara av värde som riktlinjer för det personliga förhållandet. Men ett mått av institutionell motsättning hör folkstyrelsen till.

Frågan om pressens ställning och funktioner i utrikespolitiska sammanhang har med dessa rader berörts endast från en begränsad synpunkt. Den skall i följande artiklar något mera ingående diskuteras.

Herbert Tingsten

Det moderna Spanien

ISABEL de PALENCIA:

Spanien mot friheten.

Medéns Pris 5: 50.

TROTS ATT SPANIEN så ofta under senare tid stått i förgrunden av svensk och internationell debatt, finns ingen något så när objektiv och tillförlitlig bok om senare spansk historia på svenska. Delvis en följd

härav är väl att i total okunnighet bottnande uppgifter om den spanska republiken och om Francodiktaturens upprättande är vanliga i såväl privat som offentlig debatt. Å ena sidan är det en populär föreställning att den republikanska regeringen vid nationalisternas uppror år 1936 var radikalt socialistisk eller kommunistisk och att tillståndet i landet var anarkiskt; i själva verket bestod den efter vårvälet 1936 tillkomna ministären uteslutande av borgerliga vänstermän, och denna ministär lyckades i stort sett upprätthålla lag och ordning, till dess generalerna igångsatte sin aktion. Å andra sidan utgår man ofta från att

vänstern vid 1936 års val fick en överväldigande majoritet; ett studium av valsiffrorna visar att den tämligen knappa vänstermajoriteten i representationen bakom sig hade endast en minoritet av väljare, ett förhållande som i sin mån bidrar att förklara Francos framgångar. Även i den utländska litteraturen saknas goda översikter av senare spansk politik. Den bästa undersökningen av inbördeskrigets bakgrund är kanske Borkenaus *The Spanish Cockpit*; en användbar spansk historia med korta avsnitt om republiken och dess fall, har utgivits av Madariaga.

Isabel de Palencia, som under republikens sista år var spansk minister i Stockholm, har nu fått en skildring av inbördeskriget, Francoregimen och de spanska republikanernas verksamhet utanför Spanien översatt till svenska. Framställningen av den nationella diktaturens terroristiska metoder innehåller en del av intresse. Men i det hela är boken, ehuru till sin tendens sympatisk, alltför ytlig och slarvig för att ha något egentligt värde ur upplysningssynpunkt. Då det i förordet talas om "denna bok, där ett varmt kvinnohjärta och en erfaren, politiskt skolad intelligens undergått en briljant och fascinerande fusion", gör detta på läsaren närmast ett komiskt intryck. Andra kvalifikationer än ett varmt hjärta är det svårt att upptäcka, och det är för litet.

H. T—n