Installationsföreläsning

den 15 april 1935

av HERBERT TINGSTEN

Min företrädare, prof. Nils Herlitz, tillträdde för något mer än sju år sedan professuren i statsrätt med statskunskap jämte förvaltningsrätt och folkrätt med en föreläsning över »Juridisk och humanistisk statsvetenskap». Till de grundlinjer, som han här uppdrog i fråga om statsrättens och statskunskapens arbetsområden och forskningsmetoder, kan jag i allt väsentligt ansluta mig; de torde i själva verket vara allmänt omfattade inom svensk statsvetenskap. Statskunskapen syftar till förstående av den samtida författningspolitiken i dess konkreta gestaltning; den är aktuellt inriktad, den vill söka författningspolitikens realia, den har en typiserande och därmed komparativ karaktär. Statsrätten, vars mål är tolkning av gällande rättsregler, framstår i grunden som en del av statskunskapen, ehuruväl statskunskapen i mera egentlig mening kan sägas börja där statsrätten slutar; författningspolitiken utanför den formella rättens ram är dess centrala arbetsfält. I det följande skiljer jag icke alltid på dessa båda vetenskapsgrenar. Rätt och realitet höra ännu i

vår kulturkrets alltför nära samman för att en genomförd uppdelning skulle låta sig försvaras.

Mitt syfte, då jag i dag talar om statskunskapen och den politiska utvecklingen, är på en gång mera vidsträckt och mera begränsat. Jag vill söka att på några avgörande punkter kontrastera förkrigstidens politiska situation med samtidens och att ställa statsvetenskapens uppgifter och metoder i relation till dessa lägen. Statskunskapens objekt har ingen fasthet. Vad som i går var statskunskap är i dag politisk historia; under de senaste åren har denna förvandling försiggått med större hastighet än någonsin förr under den tid, då vi överhuvud kunna tala om en utbildad social vetenskap. Det är möjligt att fastställa åtminstone vissa moment i denna statslivets och statskunskapens utveckling. Från denna utgångspunkt skall jag på några punkter i största korthet angiva min uppfattning rörande studiet av och arbetet inom statsvetenskapen.

Statskunskapen är, då den framträder som självständig systematisk vetenskap i Europa och Amerika under senare hälften av 1800-talet, i eminent mening en frukt av den liberaldemokratiska staten. Den bedrives främst i de s. k. konstitutionella och demokratiska staterna, dess arbete är väsentligen inriktat på analys av dessa staters rättsliga och politiska struktur, den förutsätter i högre grad än andra vetenskaper den liberala statens forsknings- och åsiktsfrihet.

Det liberala statssystem, som till stor del försvunnit eller håller på att försvinna inför våra ögon, innebar

först och främst — betraktat från vår tids synvinkel — en utomordentligt stark begränsning av statens funktioner. Även om den äldre ekonomiska liberalismen allt mer fick vika för en socialreformatorisk variant, förblev staten närmast en väktare av intressegruppernas fria tävlan; man kan med en viss rätt tala om en klyfta mellan staten och samhället. Inom staten var den med utsträckt rösträtt valda representationen en betydande, stundom dominerande faktor; skillnaderna mellan tysk konstitutionalism, engelsk parlamentarism och amerikansk demokratisk dualism synas nu icke alltför betydande. Författningslagar eller åldriga konventioner åtnjöto allmän respekt och gåvo statslivet fasthet och stabilitet. Särskilda regler och institutioner — såsom försvårande villkor för författningsändring, införande av bestämmelser om medborgerliga rättigheter i författningen, tvåkammarsystem — tjänstgjorde som konservativa garantier. De medborgerliga friheterna — såsom tanke- och yttrandefrihet — ansågos som ett korollarium till den politiska rösträtten, som en nödvändig grundval för det politiska arbetet.

De politiska striderna utkämpades utan svårighet inom den sålunda angivna ramen. Totalitära partier, som eftersträvade hela statsmakten och en omgestaltning av samhället i bestämd riktning och på lång sikt, funnos icke eller spelade en underordnad roll. Partierna nöjde sig med att delvis — såsom i Tyskland och Frankrike — eller tidvis — såsom i England och Amerika — inneha den politiska makten. Friktionsfritt och regelmässigt växlade koalitioner och partier

vid styret; i England, det liberala Europas mönster, kunde politiken under långa tider framstå som ett elegant sällskapsspel, reserverat för aristokratin och storbourgeoisien.

Den tolerans, som uppbar systemet, kunde hos reflekterade och oengagerade iakttagare slå över i principiell problematism; själva åsiktsbrytningen, själva obestämdheten betraktades som värdet framför andra. Ännu för några år sedan kunde Thibaudet, representant för Frankrike, den borgerliga liberalismens nuvarande centrum, glädja sig åt det rika andliga spektrum, som bildades av de politiska idéerna från monarkismen till kommunismen, och hälsa dem alla som värdiga medborgare i en platonsk idérepublik. Kritiker av den liberala staten ha däremot med ovilja betonat dess godtagande av brytningarna och konflikterna som politikens grundval. Parlamentarismen är, skriver Marx i »Den adertonde Brumaire», »orons regim», den lever »i kampen och genom kampen»; Carl Schmitt har i sin analys av den liberala demokratin utgått från samma tankegång. Uppenbart är likväl, att denna reglering i detalj av maktstridens former förutsatte en bred bas av gemensamma värderingar, att de korrekta och förbindliga attityderna kunde bevaras, därför att man i huvudsak var ense. Bakom problematiken skymtade idyllen.

Statsvetenskapen utvecklades under den liberaldemokratiska statens glansperiod i två huvudriktningar, den juridiska och den i inskränkt mening politiska, statskunskapen. Statsrätten, med dess strävan att giva

den offentliga rätten samma systematiska fasthet och preciserade innehåll som den privata, utbildades främst i Tyskland. Labands tyska statsrätt, utgiven några år efter det nya rikets grundande, blev förebilden för en mängd rent juridiskt inriktade arbeten i Tyskland och andra länder. I våra nordiska grannländer, i Österrike, Italien, Schweiz, Belgien och Holland torde denna riktning kunna sägas ha varit dominerande eller åtminstone tongivande. Det är särskilt två betingelser för dess blomstring — i grunden bottnande i samma förhållande — som i detta sammanhang böra framhållas. Å ena sidan en respekt för de i författningen givna kompetensreglerna, en respekt, som säkrade efterlevandet av dessa regler trots frånvaron av judiciella sanktioner. Den allmänna föreställningen om den skrivna författningens helgd bildar ett märkligt inslag i den liberala rättsstatens historia. Under nödvändighetens tryck ha visserligen rättsreglerna icke sällan åsidosatts. För oss verkar det kanske mera överraskande, att de konventioner, författningen fixerat, kunnat motstå betydande påfrestningar; intet visar klarare de gemensamma värderingarnas styrka. Invändningen om grundlagsstridighet har alltid uppmärksammats och i regel allvarligt diskuterats; ofta har den säkerligen varit avgörande. Å andra sidan förutsatte den statsrättsliga forskningens utveckling en betydande stabilitet inom den offentliga rätten. Dessa minutiösa undersökningar av vad som är rätt ha funnit sin styrka, sin vetenskapliga relevans i förvissningen om fastheten, var-

aktigheten i de analyserade rättsreglerna. Statsrättens förutsättning är ett statiskt politiskt system.

Den statsrättsliga metodens begränsningar, när det gäller mera allmänt inriktade framställningar, böra redan i detta sammanhang understrykas. Denna metod kunde med framgång tillämpas på det tyska kejsardömets statsskick, med dess nya, jämförelsevis i detalj utformade författning, dess frånvaro av fasta, den skrivna rätten kompletterande politiska traditioner. I fråga om stater utan fast kompetensfördelning och stater, i vilka under lång tid vissa konventioner följts, utan att de fått i egentlig mening sedvanerättslig karaktär, har den rent juridiska analysen verkat torftig eller till och med absurd. De efter det labanska mönstret gjorda undersökningarna av det ryska tsardömet och England kunna nämnas som exempel; de grundläggande faktorerna belysas icke, men väl får man reda på ointressanta former och detaljer och invecklas i verklighetsfrämmande tolkningstvister. Då klyftan mellan författningen och politisk praktik är djup, blir hela det statsrättsliga betraktelsesättet irrelevant.

Statskunskapen i egentlig mening har främst utbildats i de anglosachsiska länderna. Akademiska lärostolar i ämnet finnas, såvitt jag vet, endast i dessa länder och i Sverge, där väl Pontus Fahlbecks arbete »Sveriges författning och den moderna parlamentarismen» (1904) kan sägas beteckna genombrottet för den sedermera snabbt utvecklade komparativa statskunskapen. Även i vissa andra länder, såsom Frankrike och Tyskland, har en icke blott juridiskt utan även poli-

tiskt inställd statsvetenskap funnits, även om denna forsknings företrädare haft akademisk hemortsrätt inom andra discipliner; historien, juridiken och sociologin.

Statskunskapen inriktades i första hand på konkret framställning av den liberaldemokratiska statens viktigaste institutioner; regeringen, representationen och valmanskåren. Förhållandet mellan regering och representation stod i centrum för intresset; det parlamentariska systemet var diskussionens brännpunkt, de engelska förhållandena de livligast studerade och mest beundrade. Representationens sammansättning, betydelsen av olika rösträtts- och valbarhetsvillkor, tvåkammarsystemet i dess olika varianter bildade ett annat huvudområde för forskningen; genom striderna om valsättet och genom folkomröstningsinstitutets införande eller propagerande ställdes valmanskåren som politiskt organ i förgrunden. Grundvalen för de parlamentariska striderna belystes genom undersökningar av de politiska partiernas uppkomst och organisation. Bäst kan kanske hela denna statsvetenskaps arbetssätt studeras i engelsmannens Bryce's verk över Förenta Staterna och amerikanaren Lowells arbete om England; såsom statsvetenskapliga monografier torde de icke ha överträffats. Bryce's strax efter kriget utgivna »Modern democracies» bör även nämnas; den framstår som ett monument över en riktning inom statsvetenskapen.

Att politiska motsättningar kommo till uttryck även i denna äldre statsvetenskap är utan vidare klart; vad vårt land beträffar märkas striderna mellan tysk konstitutionalism och engelsk parlamentarism samt om

rösträttens omfattning och organisation. Betraktad år 1935, ter sig dock denna statsvetenskap som relativt likformig; man konstaterar samma brytningar på ytan, samma enhetlighet i grunden, som i dåtida västerländsk politik. Grundsatserna om statens begränsade uppgifter, om det absoluta värdet av fasthet i institutionerna och kontinuitet i utvecklingen präglar vetenskapen likaväl som statslivet. Det ständiga framhållandet efter engelskt mönster av behovet av »checks and balances», av vikter och motvikter i statslivet, är ett gott uttryck härför. En hel serie av värdebestämda begrepp och sammanställningar av denna typ infördes i statsvetenskapens ordförråd: demokratiska kontrollmedel, jämvikt, maktbalans, skydd för minoriteterna, garantier mot förhastade beslut. Lösenordet var stabilitet. Diskussion mellan vetenskapsmän från skilda läger mötte icke alltför stora svårigheter; gemensamheten i fråga om vissa allmänna värdeföreställningar gjorde det möjligt att inskränka argumenteringen till konkreta och närliggande synpunkter.

Förutsättningen härför var tydligen en positiv inställning till det bestående samhället. Det författningspolitiska kontroll- och balanssystem, som försvarades eller eftersträvades, var en barriär mot sociala omvälvningar, ett värn för den existerande sociala grupperingen. Detta antyddes i uttalanden mot klassförtryck, mot obegränsat majoritetsvälde o. dyl. Men den allmänna politiska uppfattningen synes i regel oreflekterat ha ingjutits i det vetenskapliga resonemanget; förgäves söker man efter försök att precisera och mo-

tivera utgångspunkterna. Det framstod som självklart, att statsmakten icke fick begagnas till en omorganisation av samhället utan hade att skydda den harmoni, i vilken tävlan mellan individer och grupper tänktes utmynna.

I nära sammanhang härmed stod, att statskunskapen starkt beaktade författningspolitikens idéhistoriska förutsättningar, men föga intresserade sig för de sociala sammanhangen. Många av den äldre statsvetenskapens viktigaste arbeten giva intrycket, att statsorganisationen lever sitt självständiga liv vid sidan av samhället, att författningsinstitutionerna äro ideella skapelser, oberoende av sociala intressen och krafter. Till och med problem sådana som om tvåkammarsystemets organisation, om rösträttens utsträckning, om korporationsval och allmänna val kunde ingående diskuteras utan antydningar om att det här var fråga om att reglera de sociala gruppernas kamp och bestämma deras inbördes inflytande. Vid genomläsningen av hithörande arbeten kan man stundom få det intrycket, att det ansågs opassande att beröra politikens realia. Man får emellertid komma ihåg, att den i egentlig mening politiska diskussionen karakteriserades av samma ideella apparat. Debatter i rösträttsfrågan kunde koncentreras kring uttryck sådana som »personlighetsprincipen» och »rösträtten som social plikt» trots allas insikt om att striden gällde partiernas, de sociala klassernas styrkeförhållanden i representationen.

Jag tillåter mig nämna några exempel på detta bristande intresse för politikens sociala bakgrund. Att den

amerikanska författningen tillkommit på tillskyndan av vissa ekonomiskt tämligen klart avgränsade intressegrupper hade i den statsvetenskapliga diskussionen sedan länge förbisetts, då Charles Beard för ett par årtionden sedan framlade sitt berömda arbete »An economic interpretation of the constitution». Partiväsendets sociala underlag har endast i Amerika gjorts till föremål för mera ingående forskningar; i flertalet europeiska stater har intet mera betydande arbete i ämnet utgivits. Den omfattande valstatistik, som finnes i de flesta stater, har föga utnyttjats för statsvetenskapliga syften. Representationernas sociala sammansättning har icke komparativt behandlats. Den svenska representationsreformens förhistoria har ur vissa synpunkter — historiska och komparativa — noggrant utretts, men dess sociala förutsättningar ha knappast berörts förrän i docent Fahlbecks förra året utgivna arbete.

Såväl statsrätten som statskunskapen ägde i den allmänna statsläran en teoretisk bakgrund och betäckning. Denna allmänna statslära innefattade ej eller såg i varje fall icke som sitt syfte att giva en sociologiskt betonad analys av statens och statsbegreppets utveckling. Den ville än mindre skildra de politiska åskådningarna i deras förhållande till staten och statsskicket. Icke heller var utbildandet av en fast nomenklatur, som kunde tjäna det statsvetenskapliga forskningsarbetet, dess centrala uppgift. Statsläran sökte att fastställa statens »sanna» väsen, statens »egentliga» uppgift, rättsordningens »yttersta» grund. Regelmässigt publicerades, särskilt i Tyskland, nya statsläror; med samma

regelmässighet påvisades det tvivelaktiga eller oriktiga i de premisser, från vilka de utgingo. För den, som utgår från en värderelativistisk ståndpunkt, ter sig själva frågeställningen som orimlig; det metafysiska, ovetenskapliga inslaget är uppenbart. Som en fulländande avslutning på denna riktning kan man betrakta Kelsens system, i grunden ett försvar för den juridiska metoden såsom vetenskap. I sin frihet från metafysisk utsmyckning har det ett stålskeletts klara linjer. Dess grund är dock, såsom Hägerström uppvisat, icke fastare än de mera uppenbart naturrättsliga konstruktionernas.

De politiska ideologier, som tryckt sin prägel på utvecklingen under senare år, saknade visserligen icke föregångare under förkrigsperioden. Dessa äro emellertid icke — eller åtminstone icke i första rummet — att finna bland vetenskapsmännen; i regel voro de fria författare, som arbetade vid sidan av såväl den egentliga partipolitiken som den professionella forskningen, t. ex. Lenin, Maurras, Sorel och Corradini. Bland vetenskapsmännen vill jag i detta sammanhang endast nämna Kjellén, som i så många punkter föregripit den internationella fascismens teori, och Anton Menger, vars socialistiska »Neue Staatslehre» (1903) frånsett den politiska utgångspunkten genom sin kritiska och realistiska linje intar en särställning bland de statsteoretiska arbetena kring sekelskiftet.

Världskriget medförde i många stater en suspension av de hävdvunna författningspolitiska formerna men dess resultat syntes vara det liberaldemokratiska syste-

mets triumf. Halvtannat årtionde efter freden är emellertid detta system krossat i ett stort antal europeiska stater och ersatt av en medvetet och systematiskt uppbyggd ordning av diametralt motsatt karaktär. I andra stater har systemet omformats, och dess grundläggande principer äro föremål för en omprövning, mera energisk och djupgående än någon tidigare.

Den märkligaste förändringen är framträdandet och utbredningen av vad man kan kalla en ny statsform: diktaturen. I sin klaraste och mest betydelsefulla form innebär denna maktens erövring och monopolisering av ett parti, som syftar till en rekonstruktion av samhället på lång sikt; i läran, programmet, ser man den avgörande legitimationen. Diktaturens struktur och ideologi är på varje punkt den liberaldemokratiska statens motsats. Staten ingriper i detalj reglerande eller kontrollerande, makten inom staten koncentreras hos exekutiven, under det att representationen, omformad efter det härskande partiets syften, skjutes i bakgrunden eller till och med degraderas till dekoration, de konstitutionella garantierna upphävas, i stället för de medborgerliga friheterna träder den statliga propagandan. I vissa diktaturstater har en helt ny samhällsorganisation — det s. k. korporativa systemet — genomförts eller planlagts. Tolerans och problematik avvisas; i de nationellt korporativa eller socialistiska idéernas hägn vill man skapa en ny, fastare, mera fixerad värdegemenskap.

Inom dessa stater — jag tänker närmast på Italien och Tyskland, då jag ej känner den ryska litteraturen — har massan av statsvetenskapsmän med en taktfast-

het, värdig regimens stormtrupper, inriktat sig på rationalisering och teoretisk utbyggnad av det nya systemet. I stor utsträckning kännetecknas dessa teoretiker — liksom de politiker, vilkas tankar de systematisera — av en antiintellektualistisk eller om man så vill pragmatisk inställning. De gå ut från den givna situationen och de härskande idéerna eller »myterna» och beteckna sina konstruktioner som ägnade att utifrån dessa förutsättningar verka fruktbärande; det talas om ett vitalistiskt eller »livsomedelbart» tänkande. Det yttersta teoretiska stödet är ofta en principiell relativism; här anknyter man trots allt till liberalismens idévärld.

I de stater, där det liberala systemets konstitutionella grundlinjer bevarats, har detta system i mycket ändrat karaktär. Staten har fått sig pålagda nya funktioner, den har tvingats in på ekonomiska och sociala områden, som tidigare ansetts självklart reserverade för de enskilda. I allt högre grad har staten blivit skiljedomare mellan stridiga sociala intressen; representationen har blivit en institution, där i fasta partier organiserade grupper avsluta kompromisser, som i form av lagar bliva statens domslut. Statsförvaltningens arbetsuppgifter ha fått en omfattning, som för några årtionden sedan skulle betraktats som fantastisk. Samtidigt ha yrkes- och klasssammanslutningar, främst organisationer av arbetare och arbetsgivare, fått allt större fasthet och betydelse. De s. k. pluralistiska eller decentralistiska idéerna ha i samband härmed vunnit anslutning inom vetenskapen; å andra sidan har man hävdat nödvändigheten av att helt inordna dessa organisationer i staten.

Även ur mera begränsat konstitutionell synpunkt kunna märkliga utvecklingstendenser inom det demokratiska systemets ram konstateras. Maktkoncentrationen hos staten har under vissa betingelser följts av en — om och mestadels provisorisk — maktkoncentration inom staten. Främst till följd av ekonomiska och finansiella kriser har man funnit det nödvändigt att under vissa perioder giva regeringarna diktatoriska fullmakter; dessa anordningar ha visserligen endast tillfälligt rubbat det ordinarie statsskickets funktionering, men de äro tecken på de utomordentliga svårigheter, som en tillämpning av den demokratiska principen möter i kritiska situationer. Förenta Staterna, världens äldsta demokrati, är det senaste exemplet på denna företeelse; genom en rad extraordinarie lagstiftningsakter har den i författning och praxis givna kompetensfördelningen i viktiga punkter förändrats till exekutivens förmån. Även mera generella utvidgningar av exekutivmakten ha förekommit; det kan erinras om nödförordningsrätten och de talrika maktöverföringarna till exekutiven i England. I författningen stadgade begränsningar för statsmakten och garantier för dess utövning ha jämväl genom författningsändringar eller praxis modifierats. Det traditionella representativa systemet, som koncentrerar den rättsbildande befogenheten hos legislaturen och i skilda hänseenden innefattar konservativa moment, har tillskapats för en stat med relativt begränsade funktioner. I nutidens på alla områden verksamma stater har det visat sig svårt eller omöjligt att under hävdvunna former lösa statsuppgifterna.

Än viktigare är, att de politiska striderna fått ökad skärpa, att själva den värdegemenskap, som uppbär det demokratiska systemet, synes hotad. Möjligheten att genom diskussion och förhandlingar komma till för alla eller åtminstone för det stora flertalet godtagbara resultat, att upplösa eller överbygga intressemotsatserna genom kompromisser har på många håll förminskats. De medlande lösningar, i vilka demokratins verksamhet måste utmynna, ha ofta icke tillfredsställt någon av de stridande sociala grupperna. Totalitära partier ha uppträtt och genom sin principiella opposition mot den rådande regimen förminskat dennas funktionsduglighet. I de stater, där dessa tendenser nått den största styrkan, har resultatet blivit en våldsam konflikt och diktaturens införande. Även i de stater, där demokratin icke för närvarande synes hotad, arbetar den under större friktion än tidigare, olika förslag till stabilisering och effektivisering av statsorganisationen stå på dagordningen, det talas om en demokratins kris. Den socialistiska riktning, som efter världskriget vunnit ökad styrka i de stater, där den icke med våldsamma medel undertryckts, har visserligen i allmänhet inordnats i det demokratiska systemet, men dess möjlighet att genomföra sina syften utan avsevärda ändringar i detta system har betvivlats; debatterna under de senaste åren inom Frankrikes och Englands socialistiska partier äro i detta avseende belysande.

Det starkt dynamiska draget i efterkrigsperiodens statsliv bör sammanfattningsvis understrykas. Även där författningarna förblivit orubbade, har den författnings-

politiska situationen hastigt ändrats. De deskriptivt statsvetenskapliga arbetena bliva föråldrade på några år, under det att deras livslängd förr kunde räknas i årtionden.

De grundläggande orsakerna till den här skisserade utvecklingen — de ekonomiska kriserna, de skärpta sociala motsättningarna — kan jag i detta sammanhang icke beröra.

För statsvetenskapen — jag tänker nu närmast på den *fritt* arbetande statsvetenskapen — innebär denna nya situation ett svårt prov. Endast att följa utvecklingen, att arbeta sig in i de nya författningarna och tankeriktningarna, fordrar ett oavlåtligt arbete, nödvändigt, om icke statsvetenskapen skall mista sin aktualitet, sin kontakt med den levande verkligheten. Och främst kan det synas svårt att bevara en rimlig grad av objektivitet, särskilt då man, såsom väl de flesta statsvetenskapsmän, valt en bestämd position i de politiska striderna. Jag skall komma tillbaka till denna fråga.

Låt mig till en början göra några allmänna erinringar om statsvetenskapens ställning och inriktning i den nya situationen. Ett närliggande förhållande, som kanske först bör betonas, är att de hävdvunna statsvetenskapliga metoderna endast i begränsad omfattning äro tillämpliga vid studiet av samtidens diktaturer. Dessa i eminent mening dynamiska statsformer falla utanför våra schema. Vad statsrätten beträffar, är visserligen en analys av vanligt snitt teoretiskt möjlig, men de förutsättningar, som giva den en större relevans —

stabilitet i rättslivet, nära sammanhang mellan rätt och realitet — saknas. Det är svårt att tänka sig något mera ofruktbart än en ingående juridisk analys av den ryska författningens bestämmelser om förhållandet mellan regering och representation, den italienska vallagen, den tyska fullmaktslagen av år 1933. Jag är väl medveten om att detta förhållande icke avskräckt diktaturländernas teoretiker; deras skrifter i hithörande frågor synas mig icke jäva omdömet. Men även statskunskapen i egentlig mening arbetar här under utomordentliga svårigheter. Samspelet mellan olika faktorer, exekutiven, representationen, valmanskåren, domstolarna har försvunnit eller fått en irreal karaktär, partiväsendet är upplöst; de problem vi behandla äro undanskjutna eller beslöjade. Forskningens främsta källor, såsom parlamentshandlingarna och pressen, äga, i den mån de överhuvud finnas, icke samma källvärde som förut för klarläggandet av motiv och opinioner. De maktstrider, de förhandlingar och meningsbrytningar, som även i dessa länder ligga bakom statens handlingar, äro dolda bakom regimens enhetliga fasad. Man saknar den offentlighet, som ett studium förutsätter, och främst de öppna gruppaktioner, på vilka det statsvetenskapliga studiet är inriktat. Statsvetenskapen kan här knappast komma längre än till ett klarläggande av regimernas uppkomst, deras ideologiska utveckling och ytterlinjerna i deras författningspolitiska struktur.

Vad beträffar statsvetenskapens utveckling överhuvud under senare år, är det först och främst påfallande, att vissa problem, som tidigare intagit en central plats —

exempelvis tvåkammarproblemet och rösträttsfrågorna — skjutits i bakgrunden, medan intresset koncentrerats till andra, genom förändringarna i den politiska situationen aktualiserade spörsmål. Bland de institutionella frågor, som kommit i förgrunden, märkas regeringsmaktens organisation och dess förhållande till legislaturen; frågan om och i vad mån detta förhållande måste omläggas, därest den väldiga ökningen av statsverksamheten skall kunna förenas med ett demokratiskt system, hör till de livligast diskuterade. Överhuvud ha vad man kan kalla statsorganisationens tekniska sidor — regerings- och förvaltningsmaskineriet, parlamentens arbetssätt — ställts under omprövning; i förändringar i dessa hänseenden ser man på principiellt demokratiskt håll ett villkor för den rådande regimens bevarande. Framför allt har likväl den statsvetenskapliga debatten kretsat kring de grundläggande problem om statsformernas sociala förutsättningar och ideologiska bakgrund, som diktaturstaternas uppkomst och demokratins kris upprullat; det är tillräckligt att nämna namn såsom Laski och Elliott, Heller, Kelsen och Schmitt. Denna debatt, som i sin helhet medfört en fördjupning av problemställningen, har i de anglosachsiska länderna haft en påfallande realistisk karaktär, fri från begreppsmystik och obestämda generaliseringar. Särskilt i Amerika har statsvetenskapen i allt högre grad beaktat och i detalj studerat de sociala sammanhangen, varvid statistiska och sociologiska metoder fått ökad betydelse.

Det behöver knappast betonas, att den moderna statsvetenskapen, liksom politiken, präglas av utomordentligt

starka motsättningar; man kan icke såsom förr tala om en för det stora flertalet gemensam värderingsgrund. Med de skilda ideologierna följa skilda begreppsbestämningar; ord som demokrati och frihet ha helt olika innebörd i Ryssland, Italien och England. Med diktaturernas upprättande har följt en klart nationell avgränsning av den politiska vetenskapen.

Då jag övergår att på några punkter beröra statskunskapens studieplan och arbetsuppgifter, vill jag än en gång understryka att denna vetenskap syftar till inträngande i *samtidens* statsliv. Därom torde alla vara ense. Men man tillägger — och med all rätt — att härför behöves ett historiskt betraktelsesätt, att samtiden måste ses mot bakgrunden av det förflutna. Jag vill helt allmänt betona, att denna riktiga synpunkt icke får i praktiken leda till att huvudintresset blir det förgångna, att statskunskapen, under ständigt betonande av sin vilja till aktualitet, i själva verket blir en övervägande historisk vetenskap. Härtill knyter sig ett annat påpekande. Studiet av den äldre författningspolitiska utvecklingen gäller främst de stora sammanhangen, institutens och organisationernas uppkomst och betydelse i statslivet, icke så mycket »det historiska händelseförloppet i dess konkreta gestaltning» (Herlitz). Dessa begränsningar i statskunskapens historiska inriktning synas särskilt böra fasthållas i en tid, då samtidens författningspolitik erbjuder ett så rikt område för studier och forskningar. Den, som avlägger examen i ämnet, bör i första rummet ha en inblick i de

samtida politiska förhållandenas och åskådningarnas värld.

I ett annat avseende skulle jag vilja framhålla den historiska synpunktens betydelse. De snabba förändringar, som kännetecknа samtidens statsliv, kunna icke förstås utan ingående kunskaper i samtidens politiska historia; man kan säga, att statskunskapen icke annat är än ett tvärsnitt ur denna historia. Särskilt i den elementära undervisningen är det nödvändigt att inskärpa statslivets dynamik, liksom att genom ständiga modifikationer i kursplanerna bevara ämnets aktualitet. Vad forskningen beträffar, föreligga en mängd i den mest egentliga mening statsvetenskapliga problem i nära anslutning till samtidshistorien. Beträffande exempelvis det parlamentariska systemets verkningssätt i ett flertal stater — såsom Frankrike och våra nordiska grannländer — finnes ingen tillfredsställande undersökning; jag vill emellertid erinra om de forskningar på detta område, som på professor Brusewitz' initiativ igångsatts i Uppsala.

En betydande plats i de statsvetenskapliga studierna bör enligt min mening tillkomma samtidens politiska ideologier. En viss förskjutning från statsteoriernas historia till modern ideologilära synes ofrånkomlig; det lär vara angelägnare, att en student känner de demokratiska, kommunistiska och fascistiska idéer, som nu framstå som vägledande för folken, än att han är invigd i gångna tiders statsmetafysiska konstruktioner. Ett sådant studium, förenat med en analys av de studerade tankeriktningarna, varigenom deras subjektiva värdepre-

misser och konstruktionsfel klarläggas, synes mig kanske mer än något annat moment i statskunskapen kunna verka allmänt uppfostrande. Valet av politisk åskådning faller utom vetenskapens ram, men det vetenskapliga arbetet bör för de studenter, som äga eller hålla på att arbeta sig fram till en sådan åskådning, vara en eggelse till vinnande av fasthet och klarhet.

I den föregående framställningen ha antydningar givits om problem, som framträda i den moderna statsvetenskapliga forskningen, och som delvis ännu rönt ringa beaktande inom svensk statskunskap. Jag vill peka på statsverksamhetens expansion och den statliga och kommunala förvaltningsorganisationens utveckling i anslutning härtill, de politiska åskådningarna och deras sociala förutsättningar, pressen och överhuvud den politiska propagandan. Självklart synes mig vara, att de intresse- och yrkesorganisationer, som stå som mellanled mellan staten och individen och fått en politiskt alltmer betydelsefull ställning, böra studeras likaväl som de politiska partierna. De statistisk-sociologiska metoder, som utbildats i Amerika, borde kunna komma till ökad användning; en kartläggning av de politiska opinionernas utveckling och en analys av de korrelationsmöjligheter, som här erbjuda sig, skulle äga stort praktiskt intresse. De organisatoriska och ideologiska problemen av internationell karaktär har den svenska vetenskapen, som ännu arbetar i avskildhetens lugn och med obeskuren frihet, särskilda förutsättningar att behandla.

Jag antydde nyss, att frågan om subjektivism och objektivism i statsvetenskapen fått ökad skärpa genom den senaste tidens författningspolitiska utveckling. Då värderingarna bryta sig med sådan styrka som i nutiden, är det icke möjligt att genom vaga common-sense-resonemang — utan precisering och motivering av utgångspunkterna — taga ställning till författningsfrågorna med bevarande av vetenskapliga anspråk. Inom diktaturstaterna ha vetenskapsmännen i stor utsträckning löst problemet genom att utan förbehåll ställa sig i den härskande regimens tjänst; man har skrivit ideologi i stället för vetenskap om ideologier. En förutsättning härför är, att dessa regimer fixerat program, vilkas utformande och rationaliserande innefatta betydande arbetsuppgifter. I den demokratiska staten saknas denna möjlighet att komma ifrån svårigheterna, även om man så önskade.

I fråga om deskriptiva och analytiska framställningar av samtidens statsliv och den författningspolitiska utvecklingen är situationen uppenbarligen i huvudsak densamma i statsvetenskapen som i historien, där de metodologiska problemen ingående diskuterats. Att det är omöjligt att här nå en absolut objektivitet eller riktigare, att själva föreställningen om en sådan objektivitet är oklar och motsägelsefull har otaliga gånger visats; under senaste tid har denna truism — i tydligt samband med de pragmatiska och antiintellektualistiska tendenserna — framhävts med särskild energi. Frågeställningen innebär alltid ett val och vid försök att klarlägga även skäligen begränsade sammanhang

måste man i viss mån fritt välja mellan olika faktorer. Det synes härvid angeläget att betona, att medvetenheten om en ofrånkomlig subjektivism icke — såsom stundom sker — får begagnas som ett försvar för bristande *vilja* till sanning, till klarhet och fullständighet. På varje punkt måste man ställa frågan, om icke de egna värderingarna influerat, om man icke kan genom en ansträngning vidga sitt perspektiv i förhållande till den behandlade frågan, om man icke omedvetet undanskjutit obekväma fakta och synpunkter. Icke minst måste man undvika att vid illustrationer, analogier och jämförelser giva illusionen, att vetenskapen kan konstatera korrelationer och kausalsammanhang, där det i själva verket blott är fråga om ett fantasieggande spel med liknelser. Våra möjligheter att genom analys fastställa parallellism mellan olika situationer och förhållanden är ytterligt begränsad och i varje fall blir antalet sådana konstateranden alltför ringa, för att man därmed skulle kunna konstruera politiska »lagar» av betydelse.

Metoden att, då det gäller bidrag till lösningen av politiska problem, som arbetshypotes godtaga vissa mer eller mindre naturligt givna förutsättningar — t. ex. en viss ideologi eller opinion — och att härpå bygga upp en från de angivna utgångspunkterna riktig konstruktion kan, såsom redan av det sagda framgår, icke få synnerligen stor betydelse inom statskunskapen. På begränsade frågor, där de förutsättningar, som måste godtagas, äro få och bestämda, är den uppenbarligen tillämplig. Men så snart det gäller mera invecklade

sammanhang, blir det praktiskt omöjligt att bygga upp förutsättningssystemet, metoden blir ohanterlig och man tvingas in på genvägar, som innebära ett uppgivande av själva den metodologiska utgångspunkten.

Jag vill slutligen betona, att statskunskapen även med eller kanske snarare på grund av denna anspråkslösa inställning bör kunna vara av praktisk betydelse ur värdesynpunkter, som i vårt land ännu äro allmänt omfattande. Vid det konstruktiva författningsarbete, som framstår som ett av medlen att förebygga en skärpning av motsättningarna och undgå våldsamma brytningar, bör statskunskapen kunna medverka; det är här i stor utsträckning fråga om sådana avgränsade problem, varom jag nyss talat. Genom sitt komparativa arbete bör statsvetenskapen kunna tillföra författningspolitiken impulser av värde. Den bör också genom ett kritiskt och realistiskt forskningsarbete i sin mån kunna bidraga till en politikens självbesinning, till en rationalisering av den politiska diskussionen och en klarläggning av opinionernas utgångspunkter. Förutsättningen för detta arbete är den obegränsade forskningsfriheten. På denna punkt slår vetenskapens eget krav över i bestämt politiskt ställningstagande. Ty i eminent mening gäller om statskunskapen, att frihet är förutsättningen för dess existens som *vetenskaplig* riktning.

19 · 12 · 1955