

DEN SVENSKA FOLKSTYRELSEN

KANSLAN FÖR DEN nationella enhetens styrka och betydelse har behärskat den svenska opinionen under världskriget. I strävan att fördjupa och förstärka denna känsla har man sökt smälta samman tradition och aktualitet, man har sökt visa att bestående institutioner och förhållanden ha sina rötter i äldre tiders svenska samhälle. Det har talats om en kärna i svenskt väsen, som förblivit orubbad sedan det svenska folkets uppkomst och som tagit sig uttryck i varaktiga lynnesdrag, vanor och levnadsregler. Frihet och folkstyrelse ha påståtts i väsentliga hänseenden sedan gammalt känneteckna svenskt samhällsliv. Inflytelser från främmande länder ha förbisett eller betraktats som mindre väsentliga. Historiska gestalter, som synts på väg till legenden eller glömskan, ha förts fram som eggande företrädare för svenskheten. På skilda vägar ha sålunda tendenser framträtt att skapa bilden av en det svenska folkets personlighet — en personlighet, vars karaktär och livsform i det huvudsakliga sedan århundraden varit särpräglade och oförändrade.

Kritiska röster mot dessa tendenser ha icke saknats. Här föreligger, har det sagts eller antytts, en efter det hotande läget avpassad nationell propaganda, ett försök att samtidigt överbetona och idealisera det inhemska. Den svenska folkstyrelsen och allt vad därmed sammanhänger har upprättats först under de senaste årtiondena, på grund av en social och ekonomisk utveckling, som varit gemensam för många länder, och under inflytande av idéer, som i stort sett utbildats utom Sverige och förverkligats i främmande stater, innan de vunno insteg och betydelse i vårt land.

Det är här icke möjligt att närmare diskutera innebörden av och motsättningarna mellan dessa skilda synpunkter. Ofta beror stridigheten på att samma ord användes i skilda meningar. Tydligt är likväl att strävan att i korthet framställa vad som är karaktéristiskt för det egna landet och dess utveckling lätt resulterar i

förenkling och förskönande. Då man läser den under folkberedskapens (informationsstyrelsens) ledning utgivna skriften »Den svenska livsformen» kan man ej undgå reflexionen, att författarna, alla reservationer till trots, överdrivit både denna »livsforms» fasthet och originalitet. Den orimliga men svårutrotliga föreställningen, att ett folk har en från början given »karaktär», som manifesterar sig i dess historia och når ett särskilt pregnant uttryck i den bestående samhällsordningen, färgar nästan alltid dylika nationella självanalyser.

Många folk tala om sin urgamla eller på annat sätt märkliga frihet. Så också svenskarna. Vad mena vi svenskar härmed? Utan tvivel högst olika men åtminstone delvis konkreta och obestridda förhållanden. Vi tänka på den yttre *nationella* friheten: Sverige är en av Europas äldsta statsbildningar och har sedan mer än fyra hundra år utan avbrott varit ett självständigt rike. Den nationella enheten var i Sverige genomförd hundratals år innan nationalitetsrörelserna blevo betydelsefulla i europeisk politik. Vi tänka på den *sociala* friheten. Brukarna av jorden, som tills för några årtionden sedan utgjorde den stora massan av befolkningen, ha i Sverige haft en säkrare rättsställning än i flertalet europeiska länder; livegenskapen vann aldrig insteg i vårt land, även om försök att införa bestämmelser i denna riktning icke saknats. Ståndscirkulationen torde sedan gammalt ha varit jämförelsevis livlig. Särskilt bör observeras, att adeln, som under långa tider intagit en betydande politisk och social maktställning, så till vida varit ett öppet stånd som adlande i stor utsträckning förekom under äldre tid och det främsta riksståndet alltså ständigt nyrekryterades ur andra samhällsklasser. Vi tänka vidare, och kanske i främsta rummet, på den *individuella* och *politiska* friheten. I dessa hänseenden krävas något utförligare erinringar.

Tanken på tolerans av politiska och religiösa åsikter var i äldre tider lika främmande för svensk rättsutveckling som för lagstiftningen i andra länder. Först under upplysningstiden mildrades det religiösa tvånget, och de sista resterna av detsamma avskaffades icke förrän i mitten av 1800-talet. Även i fråga om andra medborgerliga friheter av liknande natur ha de avgörande framstegen hos oss, liksom på andra håll, vunnits under

senare tid. Föreskrifter om tryckfrihet infördes dock anmärkningsvärt tidigt, tidigare än i något annat land utom England. Redan år 1766 antogs nämligen en särskild tryckfrihetsförordning, som fick grundlags karaktär. Tryckfriheten avskaffades under det följande skedet av monarkiskt allenastyre, men fastställdes åter i anslutning till den stora författningsrevisionen av år 1809 och fick efter ändringar i lagar och praxis inom få årtionden en synnerligen vidsträckt omfattning. Även yttrande-, församlings- och föreningsfrihet erkändes och stadfästes långt innan den fullständiga folkstyrelsen genomfördes.

Beträffande det moment i den individuella friheten, som kännetecknas genom begreppen rättssäkerhet och upprätthållandet av en fast rättsordning, bygger det svenska statsskicket på gamla och starka traditioner. »Lagens herravälde», för att begagna ett av den engelske statsvetenskapsmannen Dicey präglad uttryck, har länge erkänts och i huvudsak respekterats. Detta innebär, att all styrelse ansetts grundad i fasta rättsnormer och att intet statsorgan ägt en sådan obegränsad makt, varmed följer möjlighet att i det enskilda fallet åsidosätta den generellt gällande lagen. De enväldiga monarkerna ha, lika väl som andra statsmakter, i princip varit bundna av lagen; de ha icke, såsom i en rad kontinentala stater, kunnat genom särskilda beslut genombryta denna. Ett berömt uttryck för denna tankegång finnes i ett stadgande i 1809 års regeringsform, som till stor del återgår på bestämmelser i medeltidens landslag. Det heter här: »Konungen bör rätt och sanning styrka och befordra, vrångvisa och orätt hindra och förbjuda, ingen fördärva eller fördärva låta, till liv, ära, personlig frihet och välfärd, utan han lagligen förvunnen och dömd är, och ingen avhända eller avhända låta något gods, löst eller fast, utan rannsaking och dom, i den ordning Sveriges lag och laga stadgar föreskriva; ingens fred i dess hus störa eller störa låta; ingen från ort till annan förvisa; ingens samvete tvinga eller tvinga låta, utan skydda var och en vid en fri utövning av sin religion, så vitt han därigenom icke störer samhällets lugn eller allmän förargelse åstadkommer. Konungen låte en var bliva dömd av den domstol, varunder han rätteligen hör och lyder.»

Med den politiska friheten avses här, i anslutning till ett ut-

brett språkbruk, medborgarnas rätt att medverka vid statens styrelse. En sådan medverkan har, i skiftande former och av växlande betydelse, förekommit sedan urminnes tid.

Då den svenska riksdagen år 1935 firade sitt femhundraårsjubileum utgick man från att den första egentliga riksdagen, omfattande representanter icke blott från den världsliga och andliga aristokratien och städernas borgerskap utan även från bönderna, sammankommit i Arboga år 1435. Det är icke säkert att bönderna vid detta tillfälle verkligen voro representerade, men ostridigt är att de under 1400-talet vid några tillfällen jämte företrädare för andra samhällsgrupper samlades till riksmöten. Under den följande tiden, då en fast ärftlig monarki upprättades, sammankallades riksdagen vid en rad tillfällen för att överlägga om frågor av genomgripande betydelse; den kyrkliga reformationen genomfördes exempelvis i anslutning till vid en riksdag i Västerås år 1527 fattade beslut, och Gustav Adolf rådförde sig med riksdagen rörande sina stora utrikespolitiska företag. Efter hand fick riksdagen en tämligen fast organisation, med en indelning i fyra stånd: adel, präster, borgare och bönder. Någon närmare reglering av riksdagens kompetens kom däremot först långt senare till stånd. Även under det karolinska enväldet (1680—1718) sammankallades riksdagen i flera fall, men den satte i realiteten knappast några gränser för det kungliga styret; lagar utfärdades och skatter utskrevos utan riksdagens hörande.

På det svenska stormaktsväldets fall år 1718 följde riksdagens första storhetstid. Förhållandet mellan statsmakterna reglerades ingående genom regeringsformer av 1719 och 1720. En parlamentarisk regim kom till stånd, som var mera utformad och fastare reglerad än den parlamentarism som vid ungefär samma tid vann insteg i England. Det vid monarkens sida stående rådet blev till sin sammansättning beroende av den partipolitiska situationen i riksdagen, och rådet utövade i realiteten den befogenheten som tillkom monarken. Parlamentarismen var emellertid lika litet som i England förenad med demokrati. Av de fyra riksstånden spelade adeln den ojämförligt främsta rollen, medan bönderna ställdes i bakgrunden. Särskilt med hänsyn till att adelsståndet till stor del bestod av ämbetsmän och att sålunda en sam-

manblandning inträdde av förvaltning och representation, har man kännetecknat systemet som en byråkratisk parlamentarism.

En ny svängning av pendeln kom genom 1772 års statsvälvning. Parlamentarismen upphävdes och konungen blev åter en självständig maktfaktor. Sedan 1772 års regeringsform kompletterats med 1789 års förenings- och säkerhetsakt förelåg ett föga beslöjat envælde. Riksdagar sammankallades fortfarande, om också med långa mellanrum, men endast monarken hade initiativ i lagfrågor och bestämmelserna om beskattning medgävo skilda tolkningar och förfaranden.

Nederlaget i kriget mot Ryssland 1808—1809, som resulterade i Finlands förlust, ledde till det gustavianska enväldets fall, liksom nederlaget i det stora nordiska kriget föranlett det karolinska enväldets undergång. 1809 års grundlagsstiftare sökte medvetet och systematiskt, med stöd av historiska erfarenheter, men också med ledning av utländsk doktrin, bygga upp ett statsskick, som skulle kännetecknas av balans och stabilitet i förhållandet mellan konung och riksdag. Förvaltningen skulle ledas av konungen med biträde av ett statsråd, vars medlemmar konungen fritt utnämnde och som tjänstgjorde endast som hans rådgivare; medan konungen var oansvarig voro statsråden ansvariga inför riksdagen både för ämbetsbrott och för oskicklig ämbetsutövning. Lagstiftningsmakt tillkom monark och representation i förening, i fråga om statsinkomster och statsutgifter dominerade riksdagen. Fyrståndsrepresentationen bibehölls, men principiell likställighet mellan stånden stadgades.

Efter 1809 har den svenska författningsutvecklingen kännetecknats av lugn och kontinuitet. Genom en serie förändringar, som alla kommit till stånd utan hårdare konflikter, har den på maktdelningsprincipen grundade, byråkratiskt och aristokratiskt färgade regimen förvandlats till en parlamentarisk demokrati. Den första stora reformen kom till stånd genom antagandet av en ny riksdagsordning år 1866. Under trycket av de lägre ståndens missnöje ersattes de fyra stånden av två likaberättigade kamrar. Ingen av dessa var emellertid byggd på demokratisk grund. Den första kammaren valdes av landstingen, och landstingen utsågos i sin tur enligt en graderad röstskala, som gav de

förmögnare ett övervägande inflytande. Första kammaren blev därför ett fäste för de högsta socialgrupperna; ett övervägande flertal inom kammaren utgjordes av höga ämbetsmän och godsägare. Medan första kammaren företrädde »herrarna», byråkratin samt den agrara, industriella och kommersiella överklassen, dominerade den andra tongivande befolkningsgruppen, de besuttna bönderna, andra kammaren. Rösträtten vid val till denna kammare var lika, men icke allmän; endast omkring en fjärdedel av de myndiga männen ägde rösträtt, och rösträttsbestämmelserna innefattade ekonomiska kvalifikationer som gynnade de självständiga jordbrukarna. Dessa bildade regelbundet majoritet inom kammaren. Medan första kammaren i huvudsak stödde regeringen och administrationen, intog andra kammarens jordbrukarmajoritet en allmänt negativ hållning; krav på begränsning av statsutgifterna både i fråga om försvaret och den civila förvaltningen vunno här stark genklang. Någon omedelbar förändring i förhållandet mellan regering och representation uppnåddes icke genom representationsreformen. I allt högre grad kom likväl statsrådet, icke monarken, att framstå som den bestämmande faktorn inom regeringen, och statsrådets sammansättning blev i viss mån, om också långt ifrån fullständigt, beroende av opinionerna inom representationen.

Denna ordning motsvarade någorlunda det svenska samhällets sociala struktur. Vid sidan av överklassen, som ännu till väsentlig del bestod av statsanställda och godsägare, framstod bondeklassen som samhällets kärna. Vid representationsreformens genomförande bodde omkring 87 % av befolkningen på landsbygden och bortåt 75 % av befolkningen bestod av jordbrukare. En ekonomisk liberalism, som i slutet av 1880-talet modifierades genom tullar till skydd för jordbruket, var den förhärskande åskådningen. Under årtiondena kring sekelskiftet genomgick det svenska samhället med utomordentlig snabbhet en omvandling, som fick väldiga politiska konsekvenser. Industrialiseringen bröt igenom. En stor del av jordbrukarna, särskilt de obesuttna, flyttade till städerna eller emigrerade. Nya samhällsgrupper bildades genom handelns framväxt. De fria intellektuella yrkena, inom vilka radikalismens ledare rekryteras, växte i betydelse. Kvinnorna

blevo i allt större utsträckning verksamma utom hemmet och krävde emancipation. Statskyrkans makt försvagades genom religiös indifferentism och bildandet av nya sekter. Stora folkrörelser med ideella och materiella syften — såsom fackföreningsrörelsen, nykterhetsrörelsen och Kooperationen — skapade nya band i stället för de traditionella bindningar, som revos sönder genom omflyttningen och den gamla sociala strukturens upplösning. Som exempel på de väldiga förändringarna kan nämnas, att befolkningen i städer och stadsliknande samhällen numera är i majoritet samt att industri och hantverk sysselsätta bortåt fyrtio procent av folket, d. v. s. något flera än de i jordbruket verksamma.

Krav på reformer och på ökad statsverksamhet växte fram ur den sociala omdaning. Man begärde socialpolitik, åtgärder till förmån för de obesuttna jordbrukarna, begränsning av kyrkans inflytande på undervisningen, lagstiftning till nykterhetens fromma. Dessa och andra krav vunno främst fäste hos de båda partier, socialdemokraterna och liberalerna, som efter sekelskiftet under ett par årtionden samverkade och under beteckningen vänstern blevo drivkraften i det svenska reformarbetet. En konstitutionell reform blev förutsättningen för andra reformer. Fullständig demokrati blev den samlande parollen. Demokratiseringsarbetet gick på tre linjer: parlamentarism, d. v. s. avskaffandet av monarkens personliga makt och exekutivmaktens överförande till en parlamentarisk regering, borttagande av de bestämmelser, som gävo vissa socialgrupper en behärskande ställning i första kammaren, förallmänligande av rösträtten vid val till den från början mera demokratiska andra kammaren. Då tryckfrihet och frihet att agitera för politiska åsikter och organisera politiska partier redan förelågo, kunde striden för demokratin försiggå inom en respekterad legal ram. De avgörande förändringarna i författning och praxis genomfördes i två etapper. Genom författningsreformen 1907—1909 utsträcktes rösträtten till andra kammaren, bestämmelserna om den kommunala rösträtten reviderades så att första kammaren blev mindre plutokratiskt bestämd, proportionellt valsätt infördes. En mera genomgripande och fullständig konstitutionell reorganisation skedde 1918—1921. Monarken erkände

den parlamentariska principen; efter denna tid har regeringen utsetts med hänsyn till styrkeförhållandena inom representationen och den har i realiteten utövat den makt, som enligt författningen tillkommer monarken. De rösträttsbestämmelser, som lågo till grund för bildandet av representationens båda kamrar, blevo allt igenom demokratiserade: rösträtten blev, med oväsentliga undantag, allmän för män och kvinnor. Under de följande åren tillkommo ytterligare en del konstitutionella reformer, som på olika punkter kompletterade den vunna demokratin. Kvinnorna fingo i princip samma rätt att bekläda statstjänst som männen. Fördrag med främmande makter av större vikt fordra riksdagens godkännande, och en av riksdagen vald utrikesnämnd skall rådföras av regeringen i utrikespolitiska frågor. Genom av statsmakterna beslutad lag kan konsultativ, d. v. s. rent rådgivande folkomröstning anordnas. Denna möjlighet har begagnats blott en gång, år 1922, då en omröstning rörande införande av totalförbud gav en svag majoritet mot förbudet. Någon annan form av referendum finnes icke.

Sedan århundraden har en tämligen fast utbildad kommunal självstyrelse förekommit i Sverige. Den fick en enhetlig reglering genom en serie kommunala lagar år 1862. Efter hand har sedermera den kommunala självstyrelsen blivit alltigenom demokratisk; de kommunala förtroendemännen i län, städer och landskommuner utses genom allmän och lika rösträtt.

De gjorda erinringarna om några huvudsakliga data i Sveriges politiska utveckling visa, att frihetsprinciperna i skilda hänseenden ha starka rötter i svenskt statsliv. Särskilt förtjänar understrykas, att ett monarkiskt envälde funnits blott under korta perioder och att det icke nått samma fulländning som i de flesta av kontinentens stater; att det representativa systemet kan åberopa sig på en sällsynt lång tradition, även om riksdagens roll i statsstyrelsen vissa tider varit högst sekundär; att i Sverige, liksom i England, av gammalt funnits ett mått av folkliga rättigheter som ständigt åberopats, även om de icke alltid respekterats. Efter år 1809 har en betydande medborgerlig frihet upprätthållits och en fast maktbalans i styrelsen varit tryggad. Genom folkundervisningens förallmänligande, avskaffandet av legala skillnader mel-

lan olika medborgargrupper och näringsfrihetens införande har staten principiellt bekänt sig till grundsatsen om »fritt lopp för alla dugliga». Ur de synpunkter, som företrädas av samtidens demokratiska humanism, kan Sverige anknyta till starkare traditioner än det stora flertalet andra stater.

Det är likväl obestridligt att folkfrihet och folkstyrelse i modern mening endast under jämförelsevis kort tid varit rådande i vårt land. Den allmänna och lika rösträtten har endast i något mer än två årtionden varit statsstyrelsens grundval. Lika obestridligt är att den författningspolitiska utvecklingen icke kan ses blott som ett fullföljande av specifikt nationella tendenser; utländska inflytelser ha under olika skeden, och icke minst under senare tid, varit väsentliga. Då vi i det följande söka att i några väsentliga punkter karakterisera det svenska statsskicket är det endast fråga om det nuvarande systemet: den parlamentariska demokratin.

*

De svenska grundlagarna — som kunna ändras blott genom beslut av två riksdagar, med mellanliggande nyval till andra kammaren — förete åtskilliga egenartade drag. I flera hänseenden äro de ovanligt utförliga; sålunda har den omfattande tryckfrihetsförordningen karaktär av grundlag, och i riksdagsordningen, som likaledes har grundlags helgd, äro en mängd detaljbestämmelser givna om utskottens organisation och arbetsätt. Å andra sidan äro flera av de principer, som känneteckna det nutida statsskicket, icke fastslagna i grundlagen. Den främsta grundlagen, regeringsformen, innehåller intet stadfästande av parlamentarismen. Konungen äger, stadgas det här helt allmänt, att utse medlemmar av statsrådet. Någon tjänlig form för utkrävande av parlamentariskt ansvar finnes icke. Det ålderdomliga institut, enligt vilket riksdagen i efterhand kan anställa åtal eller framställa kritik mot ett eller flera statsråd, har numera ringa betydelse. Något dagordningsinstitut finnes icke; förtroende- och misstroendevotantemot regeringen äro okända. Konungen, d. v. s. i realiteten regeringen, delar enligt författningen den lagstiftande makten med riksdagen, ehuru i praxis riksdagens beslut är avgörande. Den i detalj gående makt över statsregleringen, som riksdagen faktiskt

utövar, kan icke utläsas ur grundlagen. Konungen kan upplösa kamrarna och förordna om nya val, men denna befogenhet utnyttjas icke av regeringen. Riksdagsmännens mandatperioder (8 år i första kammaren, med successiv förnyelse, och 4 år i andra kammaren), äro alltså i praktiken fasta.

Vissa i grundlagen fastslagna och i praxis respekterade grundsatser bidraga att ge det svenska statsskicket dess särprägel. En sådan princip stadgar kamrarnas fullständiga likställighet. För en lagändring kräves alltså samstämmade beslut av båda kamrarna. Ett undantag finnes dock: om kamrarna i statsreglerings- och beskattningsfrågor stanna i olika beslut, träffas avgörandet genom gemensam votering. Då den av landstingen valda första kammaren har 150 medlemmar, medan den direkt folkvalda andra kammaren har 230 medlemmar, kan denna föreskrift sägas ge den sistnämnda kammaren ett visst företräde, men i praktiken har detta förhållande icke spelat någon viktig roll. En annan egenartad anordning är den samtidiga behandlingen i båda kamrarna av flertalet frågor. Denna sammanhänger med att beredningsarbetet i huvudsak är gemensamt. Mer än nittio procent av alla riksdagsfrågor beredas av s. k. ständiga utskott, vilkas kompetensområden äro fastställda i grundlagen och som bestå av lika många representanter från vardera kammaren. Dessa utskott, som utgöra kärnan i den svenska riksdagsorganisationen, överlämna sina betänkanden till båda kamrarna och dessa upptagas därefter samtidigt till behandling. Den i främmande länder vanliga tidsödande proceduren med frågors upprepade översändande från en kammare till en annan undvikas på detta sätt, vilket förhållande sannolikt är en av orsakerna till att den svenska riksdagen har en relativt kort funktionstid (omkring fem månader).

De mest beaktansvärda dragen i det svenska statsskicket kunna emellertid icke inhämtas genom ett studium av grundlagen, de bero i det väsentliga på politisk praxis. Främst måste här uppmärksammas dels parlamentarismens gestaltning, dels riksdagens sammansättning och verksamhet.

Det svenska partiväsendet skall något närmare beröras i en följande uppsats. Här nedan givas endast de uppgifter om riksdagens partipolitiska sammansättning samt om regeringarna och

SVENSK ORDNING OCH NYORDNING

deras partiställning, som äro erforderliga för förståendet av den parlamentariska demokratiens funktionering.

Första kammaren.

<i>Partier</i>	<i>1921</i>	<i>1925</i>	<i>1929</i>	<i>1933</i>	<i>1939</i>	<i>1943</i>
Högern	37	44	49	50	41	32
Bondeförbundet	19	18	17	18	24	21
Liberaler } efter 1934	40	13	7	4	15	15
Frisinnade } folkpartiet		22	24	19		
Socialdemokrater	50	52	52	58	69	81
Vänstersocialister, kommunister etc.	4	1	1	1	1	1

Andra kammaren.

<i>Partier</i>	<i>1921</i>	<i>1925</i>	<i>1929</i>	<i>1933</i>	<i>1937</i>	<i>1943</i>
Högern	70	65	73	58	44	42
Bondeförbundet	30	23	27	36	36	28
Liberaler } efter 1934	48	5	4	4	27	23
Frisinnade } folkpartiet		28	28	20		
Socialdemokrater	75	104	90	104	115	134
Vänstersocialister, kommunister etc.	7	5	8	8	8	3

Regeringen.

<i>Ministärer</i>	<i>Funktionstid</i>	<i>Politiskt ursprung</i>	<i>Parlamentarisk bas vid första riksdagen</i>		<i>Avgångs- anledning</i>
			<i>F. K.</i>	<i>A. K.</i>	
Branting	1920	Soc.	50	86	Val
De Geer—v. Sydow	1920—21	Expeditions- regering	—	—	Val
Branting	1921—23	Soc.	50	93	Nederlag i F. K.
Trygger	1923—24	Höger	42	62	Val
Branting—Sandler	1924—26	Soc.	52	104	Nederlag i båda kamr.
Ekman	1926—28	Fris. o. lib.	34	33	Val
Lindman	1928—30	Höger	49	73	Nederlag i båda kamr.
Ekman—Hamrin	1930—32	Fris.	24	28	Val
Hansson	1932—36	Soc.	58	104	Nederlag i båda kamr.
Pehrsson-Bramstorp	1936	Bondeförb.	22	37	Val
Hansson	1936—39	Soc. o. bondf.	88	151	Den utrikes- politiska si- tuationen
Hansson	1939—	Alla dem. partier	149	222	

Skedet av parlamentarisk demokrati kan, såsom av tabellerna framgår, uppdelas i två perioder, kännetecknade av minoritets- respektive majoritetsregeringar. Under tiden från bildandet av Brantings första regering (den första nya regeringen efter båda kamrarnas demokratisering) till bildandet av ministären Hansson i sept. 1936 voro samtliga regeringar stödda blott av en minoritet i båda kamrarna, i regel av ett enda parti. Socialdemokraterna buro regeringsansvaret fyra gånger, högern och den borgerliga vänstern vardera två gånger samt bondeförbundet en gång; härtill kom en expeditonsregering (1920—1921) utan fast parlamentariskt underlag, tillkommen på grund av omöjligheten att få till stånd en i mera egentlig mening parlamentarisk regering. Regeringarnas livslängd var i genomsnitt något mer än ett och ett halvt år. Flertalet ministärer avgingo på grund av att regeringspartiet gick tillbaka vid val till andra kammaren; i andra fall trädde ministären tillbaka i anledning av nederlag i riksdagen i en fråga av särskilt stor vikt. Några fasta konventioner rörande regeringarnas skyldighet att avgå och ett partis skyldighet att bilda regering utbildades icke. Vissa allmänna tendenser kunna dock påvisas. Sålunda har ett parti, som gått starkt framåt i ett andrakammarval, ansetts äga en viss prioritetsrätt till regeringsställningen, oberoende av om dess position i parlamentet varit starkare än något annat partis eller icke. Då en regering avgått på grund av nederlag i riksdagen, har regeringsuppdraget närmast ansetts tillkomma ett parti, som särskilt effektivt medverkat till den avgående regeringens besegrande. Endast två förhållanden synas diskreditera ett parti ur regeringssynpunkt; att en av partiet bildad regering just avgått på grund av nederlag i riksdagen, samt att partiet lidit kännbara förluster vid omedelbart före regeringsfrågans aktualisering hållna val.

Minoritetsparlamentarismen har till förutsättning, dels att intet parti äger majoritet i representationen, dels att partierna äro ovilliga att etablera en fast sänverkan. Detta sistnämnda förhållande behöver dock icke innebära att exceptionellt starka motsättningar finnas de olika partierna emellan. Tvärtom har den svenska minoritetsparlamentarismen kunnat fungera utan större svårigheter, emedan vilja till uppgörelser och eftergifter präglat par-

tiernas verksamhet. Regeringsbildningarna ha försiggått utan friktion. Vid varje kris har en ny regering kunnat bildas inom loppet av några dagar: de långa regeringskriser, de misslyckade försök att bilda ministär, som i främmande länder äro vanliga, äro hos oss okända. I regel har situationen vid en kris varit sådan, att ledaren av ett visst parti varit själskriven som bildare av den nya regeringen. I varje fall har den lösning, som vunnits av regeringsfrågan, allmänt betraktats som naturlig; den nya regeringen har av praktiskt taget alla partier godtagits såsom den av det parlamentariska läget betingade. Skarpa och långvariga konflikter mellan partierna i samband med en regeringskris ha icke uppstått. Konkurrensen om regeringsmakten partierna emellan har varit påfallande svag.

Härmed sammanhänger att samarbetet mellan regeringen och riksdagen, trots regeringens minoritetskaraktär, i regel kunnat försiggå utan svårare slitningar. Den dominerande inställningen har varit vilja till saklig prövning av regeringens förslag. Intet större parti har drivit systematisk oppositionspolitik; obstruktion eller organiserade aktioner för att bringa regeringen på fall har överhuvud icke förekommit. I de få fall, då regeringar avgått på grund av konflikt med representationen, torde denna konflikt åtminstone övervägande berott på att divergenserna emellan olika partiers sakliga ståndpunkter icke kunnat överbyggas. Regeringen har icke i ordets egentliga mening varit uppburen av representationens förtroende, men än mindre har den varit föremål för dess misstroende; det tongivande draget i riksdagens hållning till regeringen kan sägas ha varit välvillig tolerans. En förutsättning härför har varit att regeringarna anpassat sig efter det parlamentariska läget och icke sökt genomdriva partiprogrammets mera långtgående fordringar. Regeringsinitiativen ha i regel utformats på sådant sätt, att de kunnat tjäna som grundval för en uppgörelse i representationen, och ofta ha regeringarna varit beredda att godtaga väsentliga modifikationer i sina ursprungliga förslag. Uppgörelserna ha underlättats av vissa institutionella förhållanden. Flertalet större reformfrågor beredas av särskilda, av regeringen tillsatta utredningskommittéer, som innesluta representanter för skilda partier; genom deras betänkanden vinnes

upplysning om vad som är politiskt möjligt. På ett senare studium av en frågas behandling spela de fast organiserade, proportionellt valda och av representanter för båda kamrarna bestående utskotten en liknande roll; här utformas de definitiva kompromisserna.

Minoritetsparlamentarismen kritiserades från olika håll, framför allt av de stora flygelpartierna, högern och socialdemokraterna, under de tider då den borgerliga vänstern trots sin politiska svaghet på grund av sin utslagsgivande mellanställning innehade regeringsmakten. Man klagade över att regeringen icke ägde tillräcklig auktoritet, att den tenderade att bli en apparat för utformande av riksdagskompromisser. Sedan hösten 1936 har tvärtom på vissa håll en benägenhet framträtt att klaga över regeringsmaktens styrka. Vid denna tid bildades en koalition av socialdemokraterna och bondeförbundet med stark majoritet i båda kamrarna. De båda partierna hade redan förut samverkat vid utarbetandet av det program för den ekonomiska krisens bemästrande, som antogs 1933 och under de följande åren framgångsrikt realiserades. Deras vilja till samarbete stärktes genom tillspetsningen av det internationella läget. Något starkt och generellt motsatsförhållande mellan regeringsblocket och de utanför det samma stående partierna förelåg dock icke. Under åren 1936 — 1939 genomfördes under medverkan av alla partier viktiga beslut, framför allt väldiga utbyggnader av försvaret, och regeringspartierna framstodo närmast som kärnan i en nationell samling, omfattande alla demokratiska riktningar, d. v. s. alla partier av någon betydelse. Sedan det andra världskrigets utbrott och Rysslands angrepp mot Finland ytterligare skärpt svårigheterna, ansågs det på alla håll naturligt att den nationella samlingen kom till uttryck i regeringsbildningen. Sedan december 1939 består regeringen därför av representanter för de fyra stora partierna samt av en del utanför partipolitiken stående ämbetsmän.

Ser man det svenska regeringsproblemet på längre sikt, kan det konstateras, att en viktig förändring inträtt under de senaste åren, då de partipolitiska motsättningarna varit så gott som helt undanskjutna. Det socialdemokratiska partiet har vunnit majoritet i båda kamrarna. Denna majoritet kan väntas bli av relativt

fast och stabil natur. Eftersom proportionellt valsätt tillämpas motsvaras partiets dominerande ställning, särskilt i andra kammaren, av en motsvarande styrka hos folket. Vidare visar valstatistiken, att partiets mandatvinster under senare år till stor del bero på att till de s. k. lägre socialklasserna hörande folkgrupper, som tidigare i jämförelsevis ringa utsträckning deltog i valen, blivit politiskt aktiviserade under socialdemokratisk ledning. Den växlingens och förändringens princip, som kännetecknar parlamentarismen, är därmed satt i fara. Med tanke på denna nya situation och på det goda samarbete som säges känneteckna den nationella samlingsregeringen har man på vissa håll ifrågasatt lämpligheten av en mera permanent koalitionsregering efter schweiziskt mönster. På den socialdemokratiska partikongressen 1940 gjorde statsminister Hansson ett uttalande i denna riktning.

De flesta representativa församlingar förete en helt annan social struktur än den valmanskår de företräda. Särskilt i de stora demokratierna, såsom England, Förenta staterna och Frankrike, har det varit vanligt att vissa grupper sätta sin prägel på det parlamentariska livet. I USA dominera advokaterna, i Frankrike advokater, journalister, läkare och andra medlemmar av fria yrken, i England ha de förmögna godsägarna, affärsmännen och företagen jämte de fria intellektuella yrkenas folk varit utomordentligt starkt överrepresenterade. Anmärkningsvärt är framför allt, att riktningar, som huvudsakligen äga sitt klientel bland de fattigare folkgrupperna, såsom småbönder och arbetare, ofta finna sina talesmän i politiken nästan uteslutande inom andra socialgrupper; de valda tillhöra en helt annan klass än väljarna. I Sverige råder ända sedan tvåkammarssystemets tillkomst ett annat förhållande. På 1870-talet var omkring hälften av andra kammarens ledamöter hemmansägare. I den fråga och med 1937 fungerande andra kammaren sutto över sjuttio hemmansägare och därmed likställda lantbrukare samt mer än trettio arbetare och hantverkare. Att antalet arbetare är jämförelsevis lågt i förhållande till det socialdemokratiska partiets styrka sammanhänger med att politiskt framträdande personer av denna klass ofta få anställning antingen som tidningsmän eller som förtroendemän inom skilda organisationer; av de socialdemokratiska represen-

tanterna år 1937 voro icke mindre än nitton journalister och nio förtroendemän. I första kammaren äro de högre socialgrupperna starkare företrädde; år 1937 funnos här trettio hemmansägare och blott fem arbetare och hantverkare. Skillnaden mellan kamrarnas sociala sammansättning torde delvis bero på att vid andra-kammarvalen råder s. k. bostadsband, d. v. s. en riksdagsman måste vara bosatt inom den valkrets han representerar, medan en motsvarande begränsning icke föreligger i fråga om första kammaren. Det följer av det sagda att antalet personer, som endast eller huvudsakligen ägna sig åt politisk verksamhet, är jämförelsevis lågt i Sverige. Den brist på retorik, som kännetecknar den svenska parlamentsdebatten, torde stå i visst sammanhang därmed att ett flertal representanter ha sitt huvudsakliga arbete förlagt till områden utanför politiken, och att endast få tillhöra yrken, inom vilka talekonst och skärpa i repliken äro av värde. Att representationen i sin sociala sammansättning någorlunda återger den sociala grupperingen inom folket lär väl också bidra till att den blir mera allmänt representativ, att i densamma meningsskiftningar komma till uttryck som icke fixeras i partiparoller. En viss fond av allmän sakkunskap, som har föga att göra med politisk expertis, samlas i ett parlament av denna typ; det representerar icke blott folket i politisk aktivitet utan också dess arbetsliv.

I många demokratiska stater äro ämbetsmännen enligt lag eller praxis uteslutna från deltagande i det politiska livet. I Sverige är deras ställning däremot mycket framträdande inom politiken. I varje parlamentarisk regering sitta några ämbetsmän, som stå utanför den egentliga partipolitiken; flera dylika regeringar ha till omkring hälften bestått av ämbetsmän. Mera anmärkningsvärd är ämbetsmännens starka representation i riksdagen. Av första kammarens ledamöter ha även under senare år omkring en tredjedel varit i offentlig tjänst anställda; i andra kammaren utgör samma kategori ungefär en femtedel. Ett för Sverige egendomligt förhållande är också, att ämbetsmän i mycket stor utsträckning äro anställda som sekreterare och tjänstemän i riksdagsutskotten. Det är vanligt och betraktas av alla som naturligt, att en person delar sin arbetstid mellan ett riksdagsutskott och ett

statsdepartement eller centralt ämbetsverk. Byråkratiens sakkunskap kan sålunda göra sig gällande i riksdagsarbetet både på så sätt, att många riksdagsmän äro verksamma inom skilda förvaltningsområden, och därigenom att ämbetsmän verka i riksdagens tjänst. Mellan legislatur och förvaltning uppstår icke det motsatsförhållande som föreligger i åtskilliga parlamentariska demokratier. Ämbetsmännens ställning i representationen är tillika ett tecken på förvaltningens oavhängighet av regeringen och, djupare sett, även på partistridernas relativa mildhet. Vad som här är naturligt och knappast observeras skulle i en rad andra stater vara otänkbart. Då en landshövding eller en generaldirektör angriper en regering, som legalt kan avsätta honom och vars direktiv han inom vissa gränser är skyldig att följa, triumferar den politiska toleransen och viljan till sakligt samarbete utanför parti-gränserna. På en amerikansk, engelsk eller fransk iakttagare verkar detta förhållande främmande. Det symboliserar en egenartad och värdefull blandning av parlamentarisk och administrativ tradition.

I nära sammanhang härmed står, att ämbetsverken även i sitt administrativa arbete äga stor självständighet. De avgöra på egen hand inom en viss ram uppkommande frågor, ehuru i allmänhet möjlighet till besvär hos regeringen finnes. På anmodan från regeringen yttra sig ämbetsverken fullt obundet om förslag, som föreligga till regeringens behandling.

Det har redan nämnts att de för kamrarna gemensamma utskotten, vilkas kompetens är fastställd i riksdagsordningen, utgöra kärnan i den svenska riksdagsorganisationen. I dessa utskott, som äro åtta till antalet och ha sakligt avgränsade arbetsområden — t. ex. utrikesfrågor, konstitutionella frågor, anslagsfrågor, skattefrågor — äro flertalet riksdagsmän sysselsatta och åt dessa utskott ägna de större delen av sin arbetstid. Varje utskott har omkring tjugo ledamöter. I utskotten diskuteras i detalj förslagens innehåll och tekniska utformning, uppgörelser avslutas mellan skilda partier, en linje, som kan väntas vinna majoritet inom representationen, fastställs. Icke sällan, särskilt naturligtvis under minoritetsregeringar, omarbета utskotten fullständigt regeringsförslagen; detta blir möjligt genom att administrativ sakkunskap

av högsta kvalitet genomgående står till utskottets förfogande. Genom utförliga betänkanden bringas utskottens arbetsresultat till kamrarna. I viktigare frågor stå utskottsrepresentanterna i nära kontakt med respektive partigrupper och kunna därför ofta betraktas som partiernas befullmäktigade och vederbörligen instruerade underhandlare. Enligt författning och praxis kunna ministrarna icke inväjas i utskott eller ens vara närvarande vid dessas i princip hemliga förhandlingar. Av större betydelse torde detta förhållande knappast vara, då man på andra vägar etablerar intim kontakt mellan utskott och regering. Möjligen bidrar det till att stärka utskottens självständighet.

Då det parlamentariska arbetet i så hög grad är koncentrerat till utskotten spela plenardebatterna i kamrarna en jämförelsevis underordnad roll. Först och främst äro dessa debatter korta; det förekommer sällan att en debatt, även om det gäller en utomordentligt omfattande fråga — t. ex. upprättandet av en ny försvarsorganisation — varar mer än en dag. Endast *en* s. k. generaldebatt, i vilken regeringens politik och aktuella förhållanden fritt kunna debatteras, äger rum vid varje riksdag; denna s. k. remissdebatt, som föregår statsverkspropositionens översändande till statsutskottet, hålles några dagar efter riksdagens öppnande. Debatterna ha i det hela en strängt saklig karaktär. De stora idédebatterna äro ytterligt få, retoriskt utformade inlägg äro ovanliga. Viljan att nå positiva arbetsresultat är förhärskande. Företrädesvis yttra sig representanter för majoritet och reservanter i det utskott, som förberett den föreliggande frågan.

Den givna karakteristiken skulle kanske föranleda antagandet, att debattfriheten i den svenska riksdagen är starkt begränsad. Förhållandet är det motsatta. Ingen annan representation i världen torde ha så total debattfrihet som den svenska. Varje medlem kan yttra sig i vilken fråga som helst hur ofta som helst och hur länge som helst. Någon form för det tvångsvisa avslutandet av en debatt förekommer icke. Det starkaste medel som kan användas mot en ledamot, vilken tillåter sig personligen förolämpande uttryck eller dylikt, är en varning från talmannens sida. Denna ordning, som i de flesta representativa församlingar skulle vara otänkbar, har icke lett till några svårigheter av betydelse. Vid

intet tillfälle har hänt, att ett parti eller en grupp ledamöter sökt utnyttja talefriheten till att omöjliggöra beslut i en viss fråga eller till att tvinga majoriteten till eftergifter.

I en schematisk karaktäristik av den svenska parlamentariska demokratin måste den starka traditionen av sakligt samarbete framhåvas som det väsentliga draget. Man kan här icke, som i flertalet parlamentariska stater, tala om en uppdelning av representationen i regeringsanhängare och opposition. Den värdegemenskap bakom motsättningarna, som varje framgångsrik folkstyrelse förutsätter, har i Sverige kanske icke varit mera medveten och systematiskt förkunnad än på andra håll, men den har utan tvivel varit ovanligt fast och utbredd. De kompromisser, de ömsesidiga uppgörelser, i vilka all praktisk demokratisk politik måste utmynna, ha kommit till stånd under relativt svag friktion och vunnit relativt allmän anslutning. Den principiella oppositionen mot demokratien har under senare år varit utomordentligt svag. Såsom i en följande uppsats skall visas, ha de partier, som ställde sig kritiska till den fullständiga demokratiseringen eller i denna snarare sågo ett medel än ett mål, allt klarare anslutit sig till folkstyrelsen såsom ett högt och självständigt politiskt värde. Den svenska — liksom i huvudsak hela den nordiska — utvecklingen har alltså gått i helt annan riktning än den, som kännetecknat en rad andra efter världskriget demokratiserade stater. Demokratien har här ständigt vunnit terräng, medan den på andra håll, där den från början möttes med större entusiasm, successivt försvagats genom framväxten av skilda antidemokratiska riktningar.

Att i några ord förklara detta förhållande är icke möjligt. Av vikt har säkerligen den nationella, språkliga och religiösa homogeniteten varit. Den trygghet i internationellt hänseende, som under lång tid förelegat eller åtminstone trots föreligga, har möjliggjort en koncentration på inre arbetsuppgifter. De ekonomiska kriserna på 1920- och 1930-talen ha drabbat Sverige mindre än de flesta västeuropeiska länder, och den skärpning av de politiska motsättningarna, som dylika kriser medföra, har därför varit obetydlig och snabbt övergående. Men det bör jämväl betonas, att den tradition av medborgerlig frihet och begränsad folkstyrelse,

som vuxit sig stark långt före den moderna demokratiens genombrott, givit stadga och styrka åt denna demokrati. Representationen blev här aldrig endast ett folkmajoritetens vapen mot en odemokratisk styrelse; den var ständigt vid sidan av regeringen ett organ för det statliga arbetet. Ett slags förvaltningsmässig objektivitet, som med misstro betraktat retorik, ideologiska system och fjärrliggande syften, har präglat svensk politik.

Under krigsåren har den svenska statsstyrelsen undergått vissa provisoriska modifikationer. Regeringens formella och faktiska maktställning har stärkts på representationens bekostnad, dels till följd av lägets krav på ökad koncentration och snabbhet i statsverksamheten, dels på grund av den nationella samlingsregeringens allmänna auktoritet. Sålunda har riksdagen i högre grad än tidigare ställt till regeringens förfogande anslag för allmänt angivna ändamål med rätt för regeringen att inom den givna ramen fritt besluta om medlens användning. I ett antal lagar föreskrives, att regeringen under de av kriget föranledda utomordentliga förhållandena kan vidtaga åtgärder, som den under normala tider icke har befogenhet att besluta. Enligt en lag om arbetsplikt har regeringen exempelvis rätt att dirigera arbetskraften till områden, inom vilka brist på arbetskraft råder, då detta ur försvarets och försörjningens synpunkt är erforderligt. Regeringen har emellertid icke erhållit fullmakter av så omfattande beskaffenhet som både under det förra och det nuvarande världskriget beviljats i såväl krigförande som neutrala stater av demokratisk typ.

I det väsentliga har förhållandet mellan statsmakterna förblivit vid det gamla. Riksdagssessionerna ha icke avkortats utan tvärtom förlängts; formellt har riksdagen varit samlad under nästan hela året, även om i realiteten arbetet på vanligt sätt varit koncentrerat till månaderna januari—juni. Någon generell opposition av betydelse har regeringen icke mött, men i särskilda frågor ha opponenter mot regeringspolitiken framträtt inom alla det till regeringsblocket hörande partierna, och vid flera tillfällen ha regeringsförslagen i riksdagen underkastats icke obetydliga ändringar.

Det mest diskuterade avsteget från under normala förhållanden följd ordning har gällt tryckfriheten. Redan några månader efter krigsutbrottet började regeringen utnyttja en bestämmelse som förut icke använts under nära ett århundrade; bestämmelsen gör det möjligt att utan åtal eller domstolsförfarande konfiskera tryckalster, som genom uttalanden om främmande länders förhållanden framkalla missnöje hos dessa länders styrelser. Inskridanden enligt detta stadgande ha nästan uteslutande begärts från tyskt håll, och stadgandet har därför kommit att användas huvudsakligen för att konfiskera tidningar och andra skrifter, som påståtts innehålla fientliga och kränkande uttalanden om den tyska statsledningen och av tyska myndigheter företagna handlingar. Regeringspolitiken har på denna punkt skarpt kritiserats inom olika läger. Det bör emellertid betonas, att denna politik icke inneburit ett mera generellt undertryckande av den mot den nationalsocialistiska regimen och Tysklands politiska opinionen. I stort sett har kritiken förblivit fri. Även mycket skarpa uttalanden om den tyska politiken, särskilt i de ockuperade skandinaviska länderna, ha tillåtits. Endast i sådana fall, då framställningen ansetts vara av speciellt kränkande beskaffenhet och därför antagits innebära risker för den svenska neutralitetspolitiken, har regeringen begagnat den berörda befogenheten. Det bör också understrykas, att debatten rörande inre svenska förhållanden icke direkt beröres av detta moment i regeringens politik. Denna debatt är legalt fri som eljest, om man bortser från att särskilda sekretessregler meddelats i fråga om förhållanden som gälla försvarsorganisationen och vad därmed sammanhänger. Regeringen söker genom den under kriget inrättade informationsstyrelsen i vissa fall påverka nyhetsförmedlingen.

Även en del principiellt betydelsefulla ändringar i tryckfrihetsreglerna ha beslutats. Främst märkes den år 1941 antagna lag, som möjliggör införande av censur vid krigsfara. Censurföreskrifter kunna provisoriskt utfärdas av regeringen, men för deras fortsatta upprätthållande kräves beslut av riksdagen med tre fjärdedels majoritet i vardera kammaren. Då denna lagstiftning, vilken för sitt genomförande krävde en grundlagsändring, på våren

1940 begärdes av regeringen, befarade man på många håll att censur skulle åvägabringas så snart de erforderliga bestämmelserna genomdrivits. Den nya lagen har emellertid överhuvud icke kommit till användning.

En komparativ undersökning av de konstitutionella förhållandena i skilda neutrala stater under de båda världskrigen ger otvivelaktigt vid handen, att det svenska statsskicket under detta krig undergått jämförelsevis obetydliga ändringar, särskilt med tanke på det farliga läge, i vilket Sverige under detta världskrig befunnit sig. De modifikationer, som hos oss befunnits nödvändiga, ha av alla betecknats som provisoriska och man har tävlat i sin iver att utlova deras undanröjande efter krigets slut. Dessa löften och den vakna kritik med vilken man följt tendenser till egenmäktighet från regeringens sida visar den demokratiska opinionens fasthet och stärker tron på den svenska folkstyrelsens framtid.