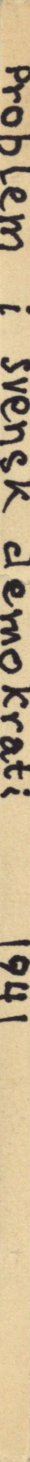


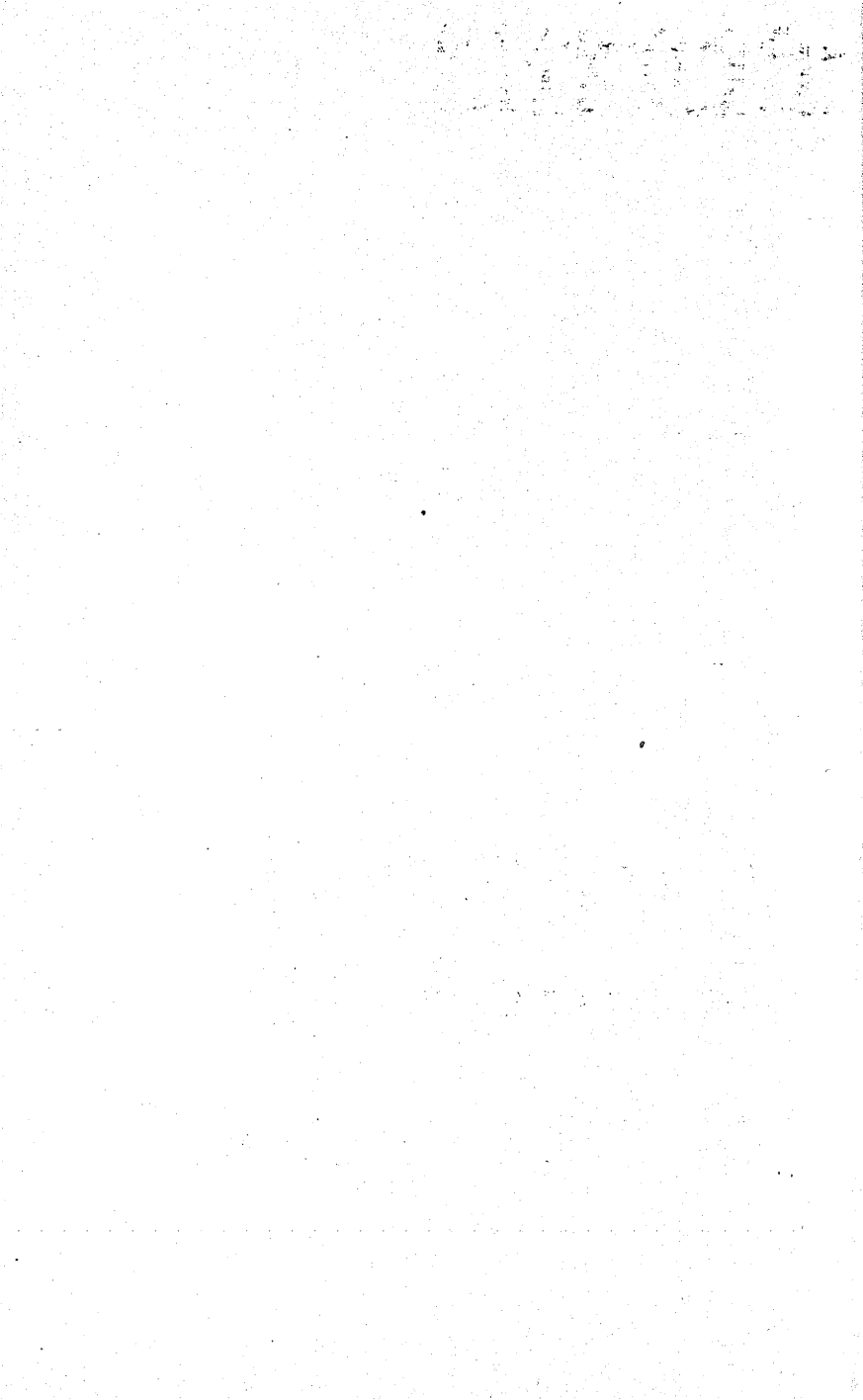
TIDENS
SKRIFTSERIE

2

HERBERT TINGSTEN

***Problem i
svensk
demokrati***





Problem i svensk demokrati

Av HERBERT TINGSTEN

TIDENS FÖRLAG

Stockholm

Stockholm 1941

TRYCKERIAKTIEBOLAGET TIDEN

Denna skrift, som vill giva en första orientering rörande problem inom svensk demokrati, består huvudsakligen av uppsatser, som publicerats i Tiden 1940—1941. En del rättelser och tillägg ha gjorts. Då frågan om opinionsmätningar under den senaste tiden tilldragit sig uppmärksamhet, har en artikel rörande dessa — förut publicerad i Mellanfolkligt Samarbete — intagits i broschyren.

Stockholm i juli 1941.

Herbert Tingsten



I. Vår parlamentarism

Med parlamentarism mena vi ett regeringssystem, enligt vilket den grupp av personer, som faktiskt utövar den styrande makten, bildas med ledning av i representationen rådande meningar och är tvungen att avgå, då den kommer i mera bestämd motsättning till representationen; då riksdagen består av två kamrar, kan den parlamentariska ansvarigheten gälla den ena eller båda dessa avdelningar. Man har inom statsvetenskapen diskuterat tidpunkten för parlamentarismens inträngande i vårt land. Det har genom nyare undersökningar klarlagts, att vissa tendenser, som kunna kallas parlamentariska, förelågo redan under 1800-talet: i allt högre grad blevo hänsyn till riksdagen av betydelse vid regeringsbildningen, och konungens reella inflytande på statsstyrelsen minskades. Icke förrän i början av 1900-talet utformades emellertid, främst av den liberale ledaren Staaff, det programmatiska kravet på parlamentarism, och det fördes till seger genom vänsterpartiernas samverkan under den följande tiden. Staaffs båda ministärer 1905—1906 och 1911—1914 kunna betecknas som parlamentariska försök. Men först den liberal-socialistiska regeringens bildande i oktober 1917 och den därpå följande demokratiseringen av representationen medförde systemets definitiva seger. Regeringsväxlingarna ha därefter bestämts av riksdagspolitiska förhållanden, alla större

partier ha godtagit den parlamentariska principen och exekutivmakten har i realiteten övergått till statsrådet, medan monarken tjänstgör som regissör vid regeringskriser. Ingen författningsändring har här, såsom i vissa andra länder, stadfäst det nya systemet men detta har likväl kommit att framstå som en av grundvalarna för det svenska statsskicket.

Koalitionsministären Edén stödde sig på en majoritet i andra kammaren men fick först på hösten 1919, sedan första kammaren nyvalts enligt de 1918 antagna, demokratiska rösträttsbestämmelserna, majoritet även i denna kammare. Sedan på våren 1920 motsättningar inträtt inom det liberalsocialistiska blocket, bildades en socialdemokratisk minoritetsregering. Därmed inleddes en period av klar minoritetsparlamentarism. Ingen av de under tiden 1920—1936 bildade regeringarna hade majoritet i någon kammare eller var genom fast överenskommelse med något utanför regeringen stående parti försäkrad om erforderligt parlamentariskt stöd. Följande tabell erinrar om dessa regeringars politiska ursprung, den ungefärliga styrkan av deras parlamentariska bas vid tillträdet, deras funktionstid och anledningarna till deras avgång.

Ministärer	Funktionstid	Politiskt ursprung	Parlamentarisk bas F. K. A. K		Avgångsanledning
Branting	1920	Soc.	50	86	Val.
de Geer—v. Sydow	1920—1921	Opol. exp.-reg.	—	—	Val.
Branting	1921—1923	Soc.	50	93	Nederlag i F. K.
Trygger	1923—1924	Hög.	42	62	Val.
Branting—Sandler	1924—1926	Soc.	52	104	Nederl. i båda kamr.
Ekman	1926—1928	Fris.-lib.	34	33	Val.
Lindman	1928—1930	Hög.	49	73	Nederl. i båda kamr.
Ekman—Hamrin ..	1930—1932	Fris.	24	28	Val.
Hansson	1932—1936	Soc.	58	104	Nederl. i båda kamr.
Pehrsson-Bramstorp	1936	Bondef.	22	37	Val.

Ministärernas genomsnittliga livslängd under detta skede var alltså något mer än ett och ett halvt år, avsevärt mindre än i England, Danmark och Holland, större än i Frankrike samt i flertalet av de s. k. efterkrigsdemokratierna, i vilka parlamentarismen haft att kämpa med utomordentliga svårigheter. Samtliga större partier bildade vid något eller några tillfällen regering, bondeförbundet dock först efter att i flera sammanhang ha visat en viss ovilja mot regeringsansvar. Av de tio ministärerna 1920—1936 ha fyra utgått från socialdemokraterna, två från högern, två från de frisinna (varav en gång i samverkan med de liberala) och en från bondeförbundet. Den enda expeditiönsminister, som förekommit, bestod huvudsakligen av ämbetsmän, av vilka flertalet torde ha tillhört högern eller i varje fall stod detta parti närmast. Denna regering blev föremål för tämligen skarp kritik från skilda håll och det kan med säkerhet påstås, att exemplet snarast verkade avskräckande och alltså var ägnat att befäsa den parlamentariska principen.

Flertalet ministrar ha avgått efter nyval till andra kammaren. Varje sådant nyval har i själva verket lett till regeringsbyte, antingen beroende på att det parti, som suttit vid makten, lidit motgång, eller på att ett annat parti gått avsevärt framåt och därför ansetts böra överta regeringsansvaret. På grund av nederlag i riksdagen avgingo tre socialdemokratiska regeringar och en högerregering. Den andra Brantingska regeringen och den Sändlerska regeringen föll på arbetslöshetsfrågan, den första regeringen Hansson på folkpensioneringsfrågan; regeringen Lindman tvangs 1930 att avgå på sitt förslag om jordbrukshjälp. Den andra ministären Brantings avgång föranledde en debatt i frågan om de båda kamrarnas inbördes ställning; en av regeringen godtagen kompromiss hade vunnit andra kammarens bifall men avslogs av första kammaren. På socialdemokratiskt håll har gjorts gällande att väsentligen andra kammarens ställningstagande skulle vara bestämmande för en regerings öde, under det att de borgerliga hävdade, att

principen om de båda kamrarnas likaberättigande skulle omfatta även utkrävandet av parlamentariskt ansvar. På grund av att de båda kamrarna i huvudsak haft samma partipolitiska sammansättning har frågan aldrig blivit en stridsfråga av betydelse.

Vid så gott som varje regeringskris ha försök gjorts att få till stånd en koalition med majoritet i riksdagen, och den principiella önskvärdheten av en sådan koalition har erkänts av alla. I början av 1920-talet var det närmast fråga om ett nytt vänsterblock, senare fördes gång efter annan förhandlingar för åstadkommande av en borgerlig samling. Orsakerna till att alla dessa försök misslyckades före tillkomsten av den Hansson-Bramstorp-ska regeringen kunna här icke diskuteras. I största allmänhet kan det sägas, att koalitionstanken främst drevs av de stora ytterlighetspartierna, högern och socialdemokraterna, som voro angelägna om en utfyllnad av sin regeringsgrundval, under det att de små mellanpartierna i naturlig oro för sin självständighet ställde sig tveksamma eller avvisande. Det märkliga är att trots koalitionstankens misslyckande regeringsbildningen genomgående kunde försiggå utan större friktion. Långvariga och av konkurrens mellan olika partier kännetecknade kriser ha överhuvud icke förekommit och de regeringar, som bildats, ha tämligen allmänt ansetts vara de i det föreliggande läget ur parlamentarisk synpunkt lämpligaste. En oskriven och knappast medvetet fattad konvention rörande skyldigheten att bilda regering och regeringens skyldighet att träda tillbaka har givit stadga åt svensk parlamentarism. I första rummet har denna konvention inneburit, att en regering bör avgå, då den lidit ett svårt nederlag i riksdagen eller då dess parti gått tillbaka vid val till andra kammaren, och att vissa förhållanden, utom den kvantitativa styrkan, ge ett parti företrädesrätt att bilda regering: framgång vid ett nyss hållet val, avgörande medverkan vid den avgående regeringens störtande, en utslagsgivande position i de frågor, som närmast stå på dagordningen.

I de enskilda fallen ha inga svårigheter uppstått. Då, för att nämna några exempel, ministären Lindman bildades 1928, var visserligen högerpartiet i riksdagen betydligt svagare än socialdemokratin, men högern ansågs böra erhålla regeringsmakten på grund av sina mandatvinster vid valen. Då Ekman blev regeringschef 1926 och 1930, var det på grund av att hans parti särskilt framträtt vid den föregående regeringens fällande och emedan det intog en dominerande mellanställning i de aktuella frågorna. Då bondeförbundets ledare fick regeringsuppdraget 1936, berodde detta på liknande överväganden; partiet, som i huvudsak samverkat med socialdemokraterna från och med 1933 års uppgörelse men vid 1936 års riksdag genom att ansluta sig till andra borgerliga partier störtat ministären Hansson, intog nu samma nyckelposition som de frisinna vid tidigare tillfällen.

Att den svenska minoritetsparlamentarismen fungerade utan svårigheter berodde väsentligen på partimotsättningarnas jämförelsevis ringa skärpa. Högern godtog demokratin, socialdemokraterna uppmjukade sitt program och ställde efter nederlaget 1920 socialiseringstanken i bakgrunden. Då dessa partier bildade regering, gjorde de intet försök att genomföra eller ens aktualisera sina mera långtgående krav; de framlade förslag, som i förhållande till partiprogrammet redan voro kompromisser, och voro beredda till ytterligare kompromisser i utskott och kamrar. Det frisinna partiet ställde efter 1922 års folkomröstning sin idépolitiska samlingspunkt, förbudsfrågan, på framtiden och var sedan redo till systematisk kompromisspolitik. Någon s. k. kampregering, som utformat sina förslag med tanke blott på den agitatoriska effekten och utan förhoppning om riksdagspolitisk framgång, har icke uppträtt i vårt land. Kompromisspolitiken har underlättats dels av de av regeringen tillsatta, men till stor del av riksdagsledamöter bestående kommittéerna, vilkas betänkanden ge en uppfattning om det parlamentariskt möjliga, dels av de för kamrarna gemensamma,

proportionellt valda, av administrativ sakkunskap betjänade utskotten, som äro väl skickade att utforma de slutliga uppgörelserna. Förvaltningens självständighet har angivit en ganska snäv gräns för regeringarnas administrativa maktutövning och kan sålunda antas vara en bidragande orsak till partistridernas mildhet. Det har ofta diskuterats, huruvida en regering använt sin utnämningsrätt för att på ett obefogat sätt främja partipolitiska syften; att påtalade tendenser i denna riktning äro föga markerade i jämförelse med utländska förhållanden torde dock allmänt erkännas. Allt detta utgör en förutsättning för ett gott parlamentariskt samarbete mellan skilda partier inom och utom regeringen. Obstruktion har överhuvud icke förekommit, systematisk opposition har varit en sällsynthet. Då en regering avgått på grund av nederlag i riksdagen, synes konflikten åtminstone övervägande ha berott på sakliga meningsskiljaktigheter. Minoritetsregeringarna ha icke ägt majoritetens förtroende, men än mindre ha de varit föremål för dess misstroende. De utanför regeringen stående partierna ha ställt sig avvaktande till regeringens handlande; deras allmänna attityd har skiftat mellan benägenhet till kritik och välvillig tolerans.



Utvecklingen till minoritetsparlamentarism hade icke förutsetts i debatterna under kampen för demokratin. En genomgång av dessa debatter ger intrycket, att man icke närmare reflekterade på att problem vid regeringsbildningen kunde uppstå. Detta förklaras av flera omständigheter. Demokratiseringskravet stod helt i förgrunden och ringa intresse ägnades åt frågan om parlamentarismens gestaltning. Det engelska systemet, som under tiden 1868—1910 uppvisade nästan uteslutande majoritetsregeringar, betraktades av Staaff och andra som mönster och åberopades ständigt som det "egentliga" parlamentariska systemet. Minoritetsparlamentarismens förekomst,

främst i Frankrike, synes knappast ha observerats. Det bör också ihågkommas, att minoritetsparlamentarismen varit långt mera framträdande efter världskriget än tidigare; i flera stater, som förut hade en parlamentarism av majoritetstyp, ha under senare tid minoritetsregeringar varit vanliga, och detta har också varit fallet i flertalet efterkrigsdemokratier.

Vad särskilt beträffar det socialdemokratiska partiet, ställde sig detta länge avvisande mot tanken både på samverkan i regeringsställning med ett borgerligt parti och på bildandet av en socialdemokratisk minoritetsregering. Enligt en primitivt marxistisk linje betraktades regeringen i en borgerlig stat som en kapitalismens administrationsapparat och det vore orimligt att ett socialistiskt parti skulle medverka vid dennas skötsel. Enligt en mindre ideologisk synpunkt borde en socialdemokratisk regering komma till stånd först då partiet kunde genomföra väsentliga programpunkter. Händelsernas egen logik drev partiet att modifiera sin inställning. För att åstadkomma en vänsterregering, som kunde genomdriva demokratiseringen, måste partiet år 1917 samgå med de liberala, och år 1920, då liberalerna vägrade och en högerregering var otänkbar, måste partiet ensamt ta ansvaret för att en parlamentarisk ministär överhuvud skulle kunna bildas. Längre kvarlevde dock inom partiet en vag föreställning om att det, ehuru parlamentarismen i princip godtagits, icke ägde samma skyldighet att åta sig regeringsuppdraget som andra partier. Efter nederlaget 1926 hävdade många, att partiet skulle bilda regering endast i majoritetsställning; ytterst var denna tanke en förtunnad form av den gamla, särskilt inom den tyska socialdemokratin under kejsardömet omhuldade förhoppningen att man efter en tid av obunden opposition skulle nå makten, hela makten och en stabil makt.

Delvis förklara de antydda förhållandena den blandning av förvåning och irritation, som utmärkte debatten kring minori-

tetsparlamentarismen. Detta system betecknades som ett slags oäkta, skev och förvriden parlamentarism, och det beaktades sällan att minoritetsregeringar voro vanliga i de flesta europeiska demokratier. Allt mera energiskt restes det principiella kravet på starka och stabila regeringar och därmed avsågs utan tvivel i första rummet av en majoritet i representationen stödda regeringar. En mängd förslag framlades, som direkt eller indirekt siktade till regeringsmaktens stärkande: om införande av ett allmänt dagordningsinstitut, om revision av upplösningsrätten, om rätt för statsråden att uppträda i riksdagsutskotten, om återinförande av majoritetsval. Att dessa förslag icke gingo igenom berodde ej på att deras syften ogillades utan på att de krävda reformerna icke troddes skola verka i avsedd riktning och på att de ur andra synpunkter ansågos vara av tvivelaktigt värde. Med särskild styrka kritiserades minoritetsparlamentarismen under de perioder, då de frisinnade innehade regeringsmakten. Trots sin smala parlamentariska bas voro de frisinnade regeringarna på grund av sin utslagsgivande mellanställning relativt stabila och framgångsrika. Både socialdemokraterna och högern kände en blandning av motvilja och maktlöshet inför dessa regeringar, som man i princip bekämpade och samtidigt i praktiken turvis lämnade sitt stöd. Endast vid något enstaka tillfälle — såsom vid behandlingen av det Ekmanska förslaget till förstakammarreform år 1928 — kunde de stora flygelpartierna, ehuru från skilda utgångspunkter, gemensamt uppträda mot regeringen; i regel måste något av dem med hänsyn till sina programmatiska fordringar ansluta sig till det väsentliga i regeringsförslagen. Inom regeringskretsen och det frisinnade partiet framträdde tendenser till ett principiellt försvar för vad man kallade tyngdpunktsparlamentarismen; kungsådran i svensk politik förklarades ligga inom frisinnad politik och då de frisinnade regerade komme alltså medelproportionalen av natio-

nens önsknings bäst till uttryck. Extremt tillämpad skulle denna tanke ha lett till att de största partierna diskvalificerats för regeringsuppdrag.

Kritiken av minoritetsparlamentarismen och särskilt av den "hoppande" parlamentarismen kom starkast fram i pressen och i den allmänna debatten utanför riksdagen; i representationen kunde de stora partierna av naturliga skäl icke systematiskt angripa en regering, vars kvarstannande de i realiteten möjliggjorde.

Det bristfälliga i det politiska systemet under den behandlade perioden låg uppenbarligen till stor del helt enkelt i inkongruens mellan partiernas kvantitativa styrka och deras politiska maktställning. Vare sig det frisinna partiet satt i regeringsställning eller icke hade det en i förhållande till sin folkliga och parlamentariska bas oproportionerligt stark ställning. Särskilt för det största partiet, socialdemokraterna, kändes detta som en orättvisa, allra helst som utsikterna att nå majoritetsställning syntes vara ringa. Samtidigt som det klagades över regeringsmaktens svaghet förekom därför, att man talade om en Ekmans eller det frisinna partiets diktatur. Det mera allmänna, icke uteslutande partipolitiskt betingade missnöjet kom kanske tydligast till uttryck i fordran på ökad *auktoritet* hos regeringen; med detta oklara ord menade man i grunden, att regeringen icke blott skulle ha parlamentarisk grundval utan också stark förankring hos folket — regeringen borde vara populär, representativ för nationen, icke bara en apparat för utformande av riksdagskompromisser. Att minoritetsparlamentarismen framkallade denna vaga känsla av tomhet i statsmaskineriets centrum var kanske dess största svaghet. Det förelåg i Sverige en viss fara för en utveckling, som en rad andra parlamentariska stater undergått: representation och regering synas fungera uteslutande som marknadsplatser för intressena och förlora all förmåga att verka som symboler för

och eggelser till samlat och energiskt handlande; en klyfta uppstår trots demokratin mellan de politiska institutionerna och folket.



Det skede av minoritetsparlamentarism, som de gjorda reflexionerna väsentligen gälla, varade i mera egentlig mening endast till våren 1933, då den stora uppgörelsen i krisfrågorna slöts mellan socialdemokraterna och bondeförbundet. Efter denna ägde ministären Hansson en fastare position än någon tidigare regering efter 1920. En mera avgörande förändring inträdde med 1936 års andrakammarval. Genom dessa fingo socialdemokraterna flera mandat i den folkvalda kammaren än de borgerliga partierna tillsammans; sedermera har också en potentiell majoritet i första kammaren uppnåtts, d. v. s. en förstakammarupplösning skulle ge partiet majoritet. (1941 erövrades majoriteten i första kammaren.) Genom koalitionen med bondeförbundet skapades en majoritetsregering med utomordentligt bred parlamentarisk bas, bortåt två tredjedels majoritet i båda kamrarna.

Under tiden mellan denna koalitions tillkomst och den nationella samlingsregeringens bildande i december 1939 gick diskussionen kring det svenska regeringssystemet på helt andra linjer än tidigare. Oppositionen klagade över regeringens styrka, medan man förut beklagat dess svaghet. Riksdagen sades vara endast ett redskap för regeringens vilja, den karakteriserades i en bekant fras som ett ministärens transportkompani. Uttalanden i denna riktning ha gjorts även av vetenskapsmän och publicister, som icke kunna påstås vara benägna för oansvarig och extrem propaganda. Jag förbigår helt den agitation, som efter utländskt mönster bedrives mot hela den parlamentarisk-demokratiska regimen och som i systematisk förvanskning ser grundvalen för sin verksamhet.

Varpå berodde denna principiella kritik av majoritetssystemet? Hur var det möjligt, att partier och personer, som sedan årtionden propagerat för en stark och stabil regering, efter majoritetsparlamentarismens tillkomst sågo en fara just i regeringens styrka och stabilitet?

Det kunde ligga nära till hands att besvara kritiken med beskillningen, att den var rent partipolitiskt motiverad, att den endast var ett medel att öka oppositionspartiernas valutsikter. Påfallande är att kritiken — liksom tidigare angreppen mot minoritetsparlamentarismen — var starkare i pressen och i den utomparlamentariska debatten än i riksdagen. I representationen rådde fortfarande det sakliga samarbetet; de fall av klar motsättning mellan regerings- och oppositionspartier, som förekommo voro anmärkningsvärt få, och i de flesta viktiga frågor vann regeringen stöd utanför den egna koalitionen. Regeringsförslagen undergingo ofta betydande modifikation i riksdagen, och vid tillkomsten av dessa spelade de s. k. oppositionspartierna en viktig roll. Naturligtvis låg tyngdpunkten på ett annat sätt än tidigare hos regeringen; de uppgörelser som där träffades ägde större hållfasthet än minoritetsministrarnas förslag. Men supplementära kompromisser kommo fortfarande till stånd i utskott och kamrar. Någon regeringsledning av riksdagens arbete, jämförlig med den sedan länge i England praktiserade, etablerades icke. Vad som förelåg syntes helt enkelt vara en ökning av regeringsmakten, som självfallet var förbunden med majoritetssystemet, d. v. s. en utveckling, som inom alla partier betecknats som eftersträfvansvärd. Ingen — utanför de rörelser, som söka bana väg för sin egen diktatur genom att anklaga motståndarna för diktaturtendenser — torde ha velat göra gällande, att koalitionen ministrar, medan de i tal och skrift propagerade för demokratiska idéer, i hemlighet förberedde ett totalitärt system.

Den principiella kritiken framstår alltså från dessa utgångspunkter som obefogad. Detta utesluter naturligtvis icke, att

oppositionspartierna i enskilda fall kunna haft rätt i sina påståenden om bristande hänsyn till riksdagen; att bedöma dylika konkreta tvistefrågor, som framkommit även under tidigare ministärer, ligger helt utom ramen för denna översikt.

Likväl är den oro, om vilken den berörda kritiken bär vittne, förståelig och ur helt andra synpunkter berättigad. Växlingen av regeringar, representerande skilda riktningar, har varit utmärkande för det parlamentariska systemet. I England ha under långa tider två stora partier, som arbeta med kortfristiga och konkreta program, skiftesvis innehaft regeringsmakten. I Frankrike ha ministärerna byggt på en parlamentarisk bas, vars kärna — centerpartierna — varit tämligen fast men som i övrigt sträckt sig än åt höger, än åt vänster. I en rad stater med minoritetsparlamentarism har, såsom tidigare i Sverige, ett slags rotationssystem tillämpats vid regeringsbildningen. Av alla demokratiska system erbjuder endast det schweiziska, som icke är parlamentariskt i mera begränsad mening och som har speciella förutsättningar i landets federala organisation, bilden av genom årtionden ur partipolitisk synpunkt så gott som oförändrade regeringar.

I Sverige synes denna växlingens och förändringens princip satt i fara. Det socialdemokratiska partiet har uppnått en folklig förankring, som kan väntas göra dess majoritetsställning stabil, om ej förändringar, som nu icke kunna förutses, inträda. Valstatistiken visar, som i annat sammanhang närmare skall beröras, att partiets mandatvinster under senare år till stor del bero på att till de s. k. lägre socialklasserna hörande folkgrupper, som tidigare i relativt ringa utsträckning deltog i valen, blivit politiskt aktiverade under socialdemokratisk ledning. Härtill kommer, att partiet dels genom att modifiera eller icke aktualisera tidigare fordringar, dels genom att uppta nya krav, som genom händelsernas utveckling blivit populära, verkat för en fortgående utvidgning av sitt folkliga underlag. Partiet har, under bevarande av en viss ideologisk grundval, på ett

smidigt sätt och utan att låta sig bindas av äldre programmatiska deklARATIONER stadigt utbyggt sina aktionsmöjligheter; det har till en viss grad lyckats erhålla ett slags förhandsställning vid främjande av aktuella och av betydande folkgrupper understödda syften.

Denna märkliga utveckling, som i den parlamentariska demokratins historia knappast äger full motsvarighet, måste hos minoritetspartierna — även om partimotsättningarna äro svaga — inge en känsla av olust och missnöje; resultatet blir en kritik, som i sina omedelbara yttringar verkar starkt överdriven men vars förutsättningar icke kunna avvisas som orimliga. Ett politiskt parti i permanent, om också i fullt demokratiska former utnyttjad maktställning, är en företeelse utanför parlamentarisk erfarenhet och parlamentarisk teori. I själva begreppet opposition ligger tanken på en potentiell maktställning. Utan den eggelse, som hoppet om framgång ger, blir oppositionen lätt antingen ineffektiv eller oparlamentarisk och vulgär-demagogisk. Tanken på att nå regeringsposter och därmed större möjligheter att visa sin förmåga och verka för sina idéer måste — även om det ofta av överdriven konvensans förnekas — vara en drivande kraft för de dugligaste inom alla partier; försvinner denna tanke kan också skickligheten väntas bli mindre lockad av det parlamentariska arbetet.

Genom bildandet av den nationella samlingsregeringen förlorade dessa synpunkter sin omedelbara aktualitet. Men de torde i själva verket för bedömandet av regeringsproblemet på längre sikt fortfarande vara av betydelse. Till denna fråga skall jag i slutet av min framställning återkomma.

II. Val och folkomröstning

Allmän och lika rösträtt för män, enligt i de anglosaxiska och nordiska länderna härskande uppfattning också för kvinnor, ingår med nödvändighet i det demokratiska systemet. Den eller de representativa församlingar, som betraktas som demokratins väsentliga organ, skola så vitt möjligt avspegla opinionerna inom folket i dess helhet. I fråga om den metod, enligt vilken representanterna skola utses, bryta sig däremot meningarna. Under lugna tider, då inga väldiga konflikter överskugga politikens tekniska problem och då partiernas i konventionella former förda strid om makten står i förgrunden, blir frågan om valsättet gärna ett väsentligt tema i den demokratiska författningsdiskussionen. De senaste årtiondena har debatten framför allt gällt majoritetsval contra skilda former av proportionalism. För den som vill söka sammanhanget mellan allmänna idéer och konkreta politiska intressen föreligger här ett givande arbetsfält. I land efter land finner man exempel på att de olika partiernas ställningstagande till ett visst valsätt betingas av om detta medför eller kan väntas medföra mandatvinster. Denna intressesynpunkt blir emellertid sällan erkänd, den bortskymmes i diskussionen helt av de stora principiella argumenten. Anmärkningsvärt är också att de som förlora på det bestående valsystemet och därför äro missnöjda med detsamma, på olika håll åberopa liknande motiv för sina

reformsträvanden. I England angripes majoritetsvals-systemet ur till stor del samma synpunkter, som i Sverige gjorts gällande mot proportionalismen. En lycklig okunnighet om debatterna i främmande länder gör dessa argumentationslinjer möjliga.

Utmärkande för behandlingen av valfrågor är också att deras betydelse till ytterlighet överdrives. I Frankrike ha anhängarna av det proportionella valsystemet betraktat det-samma som ett medel att övervinna den franska demokratis svårigheter och råda bot på dess ständigt påtalade brister. Å andra sidan har Weimarrepublikens sammanbrott både av politiker och vetenskapsmän betecknats som väsentligen en följd av proportionalismens olycksbringande verkningar. Under 1920-talets debatter i Sverige uttalades att den allmänna politiska olust och den parlamentsleda, som förmenades förgifta den svenska demokratin, skulle vara en följd av det proportionella valsättet. Intet är mera vanligt och mera orimligt än att i lösningen av denna fråga se en huvudorsak till demokratis blomstring eller förfall.

I Sverige introducerades det proportionella systemet vid författningsrevisionen 1907—1909. Det har sedermera omformats och utbyggt i olika riktningar. Några detaljer i systemet äga en viss originalitet. Särskilt gäller detta de bestämmelser som underlätta dels karteller mellan partierna, dels fraktionsbildningar inom partierna. I det hela syfta dessa bestämmelser till att ge skilda riktningar ett så långt möjligt mot deras styrka inom valkretsen svarande antal mandat. Samma syfte har man velat tillgodose genom beslut om utvidgning av valkretsarna vid val till andra kammaren.

Enligt en linje i debatten om det svenska valsättet har detta likväl kritiserats på grund av att det icke medför fullständig proportionell rättvisa. Denna kritik är ovivelaktigt riktig så tillvida som valkretsindelningen leder till att partierna i andra kammaren icke med nödvändighet erhålla samma representation som deras röststyrka i hela landet ur proportionalistisk

synpunkt skulle betinga (motsvarande resonemang gäller tydligen landstingen och därmed första kammaren). I regel blir följderna av det bestående systemet att de mindre partierna bli i någon mån underrepresenterade, d. v. s. de erhålla färre mandat än om hela landet utgjorde en enda valkrets. Så t. ex. stodo vid 1936 års val 21,000 röster bakom varje socialistiskt och 19,000 röster bakom varje kommunistiskt mandat, under det att en riksdagsman ur folkpartiet genomsnittligt stöddes av nära 14,000 väljare; för socialdemokraterna, högern och bondeförbundet låg däremot samma siffra mellan 11,500 och 12,000. Vid flertalet andrakammarval har partiställningen dock endast med 5—10 platser förskjutits på grund av detta förhållande. Särskilt folkpartiet, respektive det frisinna partiet, som nästan genomgående blivit underrepresenterat på grund av valkretsindelningen, har framfört kravet på en ändring. Enligt ett av ministären Ekman år 1932 framlagt förslag skulle ett s. k. utjämningsförfarande ordnas på så sätt, att trettio andrakammarmandat förvandlades till s. k. riksmandat, om vilka partierna skulle kunna tävla med särskilda rikslistor; riksmandaten skulle fördelas mellan de partier, som lyckats få någon valkretskandidat placerad, i sådan ordning att partiernas sammanlagda antal mandat komme att svara mot deras röststyrkor inom hela riket. Detta och andra liknande förslag har understötts av kommunisterna, som jämväl förlorat på den nuvarande ordningen, men de större partierna ha rest ett bestämt motstånd. Man har utgått från att de förskjutningar som förekommit äro alltför obetydliga för att motivera en omläggning av valsättet, och man har också ansett att en viss överrepresentation för de större partierna kan försvaras med tanke på farorna av en långt driven partisplittring. I en rad andra länder, bl. a. Finland och Norge, har samma fråga om en fulländning av det proportionella valsystemet varit före; överallt ha partiernas ståndpunkter stått i överensstämmelse med deras omedelbara intresse.

Frågan om övergivande av hela det proportionella valsystemet och återgång till majoritetsval i enmansvalkretsar har i Sverige väckt större uppmärksamhet. Under 1920-talet och början av 1930-talet förordades denna reform i ett stort antal riksdagsmotioner från liberalt och socialdemokratiskt håll. I det av flera av socialdemokratins ledande män vid 1930 års riksdag väckta förslaget om utredning rörande åtgärder till regeringsmaktens stärkande rekommenderades bland andra reformer återinförande av majoritetsval. Senast kom frågan före genom en socialdemokratisk motion vid 1941 års riksdag. Ett riksdagsflertal, som torde ha utgjorts av majoriteterna inom alla större partier, har emellertid stått fast vid den nuvarande ordningen. Frågan har dock så stort allmänt intresse att en granskning av de viktigaste synpunkterna kan vara motiverad.

De skäl som anförts för en avskrivning av proportionalismen äro i huvudsak följande. Proportionalismen anses leda till partisplittring och därmed försvåra bildandet av på en majoritet stödda, starka och stabila regeringar. Under ett majoritetsvalsystem uppstå däremot stora, hela landet omfattande partier och som regel får ett enda parti majoritet i representationen. Genom proportionalismen kommer det politiska arbetet att helt domineras av väldiga valorganisationer; vid valen blir icke den personliga förmågan av samma betydelse som vid majoritetsval, då två tävlande kandidater stå mot varandra. Av detta följer att det politiska intresset försvagas genom det proportionella systemet samtidigt som de betydande personligheterna undanskjutas till förmån för de professionellt verksamma politiska organisatörerna. Majoritetsvalsystemet har visserligen den svagheten att en viss disproportion kan uppstå mellan röststyrka och politisk representation, men i regel bli differenserna icke betydande. En garanti för att partierna bli representerade någorlunda i förhållande till antalet anhängare kan vinnas genom bestämmelse om att därest vid ett val intet parti vinner absolut majoritet bland de röstande,

ett nytt val skall föranstaltas (eventuellt endast mellan de båda som uppnått de högsta röstetalen vid det första valet).

Den sist berörda uppfattningen är påtagligt oriktig. Talrika exempel finnas på att majoritetssystemet kan medföra absurda resultat. Ofta åberopas de engelska valen 1922, 1923 och 1924, vid vilka tre kandidater uppträdde i ett stort antal valkretsar, ett förhållande som ledde till att mandatfördelningen kom i stark motsättning till röststyrkorna. Sålunda fick högern vid 1924 års val 412 mandat på 8 miljoner röster, medan 3 miljoner liberala röster icke räckte till mer än 40 mandat. Men även vid de senaste valen i England har disproportionen mellan valmanskår och underhusrepresentation varit utomordentligt stor. År 1931 fingo de konservativa 471 mandat på icke fullt 12 miljoner röster under det att arbetarpartiet med över 6,6 miljoner röster erövrade blott 52 platser; motsvarande röstetal år 1935 voro 10,5 och 8,3 miljoner och motsvarande mandatantal 387 och 154. Den nuvarande väldiga högermajoriteten i underhuset bygger i själva verket på en minoritet bland väljarna. Liknande exempel kunde anföras från alla de länder, i vilka majoritetssystemet varit rådande. Den stora vänstersegern i Frankrike år 1936 berodde väsentligen icke på en ökning av vänsterpartiernas röstetal utan på att de organiserat systematisk samverkan vid valen; detta ledde bl. a. till att kommunisternas representation i deputeradekammaren steg från 10 till 72, ehuru partiet inom valmanskåren icke ökat sin anslutning med mer än omkring 90 proc. Systemet med två valomgångar — varvid absolut majoritet bland de röstande fordras för att bli vald vid första omgången — har sedan gammalt tillämpats i Frankrike, men har icke visat sig kunna ens tillnärmelsevis tillgodose den proportionella rättvisan. I det tyska kejsardömet gjorde man samma erfarenhet. Vid 1907 års val fick centern över 100 platser på 2,2 miljoner röster, under det att socialdemokraterna med 3,3 miljoner väljare uppnådde blott 40 mandat; detta och andra liknande

resultat berodde till stor del på valsättet, även om den egen-
domliga valkretsindelningen också var av betydelse. I Dan-
mark och Norge hade under 1900-talets första årtionden vissa
mellanpartier på grund av valsättet en dominerande ställning
i representationen trots relativt svag förankring inom väljar-
kåren.

De positiva argumenten för övergång till majoritetsval är
det svårare att mera bestämt värdesätta. De innehålla emeller-
tid påtagliga överdrifter. Stor partisplittring har förekom-
mit under majoritetsval likaväl som under proportionalism.
I Frankrike har sedan årtionden representationen varit upp-
delad på 10—15 partier. De många partierna i Tyskland
under Weimarrepubliken voro icke, såsom ofta påstås, en
frukt av det proportionella systemet, ty partiernas antal var
ungefär lika stort under kejsardömet. Visserligen kan det helt
allmänt påstås, att majoritetssystemet medverkat till uppkom-
sten och fortvaron av det tvåpartisystem, som i huvudsak kän-
netecknat amerikanskt och engelskt statsliv, men valsystemet
har här icke varit ensamt bestämmande. Det bör i detta sam-
manhang också erinras om att icke ens i England, majoritets-
parlamentarismens egentliga fäste, underlag alltid funnits för
en homogen partiregering på majoritetsbas; under bortåt en
tredjedel av den senaste femtioårsperioden har England styrts
av minoritetsregeringar. De uppenbara orättvisor, som syste-
met medfört, ha alltså icke varit tillräckliga för det syfte man
velat vinna: en stark regeringsmakt. De stora valorganisatio-
nerna ha under senare tid fått ett utomordentligt inflytande,
oberoende av det valsätt, som använts; mest dominerande äro
dessa organisationer sannolikt i Förenta staterna med dess
majoritetssystem. Det är en öppen fråga, genom vilken val-
metod de största möjligheterna att erhålla framstående repre-
sentanter uppnås. I England klagas det ofta över att majoritets-
systemet gör det nödvändigt för partierna att uppställa täm-
ligen färglösa kandidater i syfte att vinna de tveksamma val-

männen. Att röstning på person i stället för på sak förekommer i ringa utsträckning även under majoritetsval framgår av det stora antal fall, då framstående politiker på grund av ändrad stämning inom valkretsen besegrats av obetydliga kandidater, vilkas åsikter mera tilltalat väljarna.

Klagomål över att den politiska livaktigheten minskats och över att den politiska verksamheten mekaniserats äro ungefär lika regelbundet återkommande som klagan över tidernas försämring eller ungdomens förvildning. Ser man på de enda uppgifter, som här kunna ge någon klar vägledning, nämligen uppgifterna över valdeltagandet, finner man, att i stort sett röstningsfrekvensen under senare tid stigit i de länder, från vilka säkra siffror stå att erhålla. Någon allmän skillnad mellan länder med majoritetsval och länder med proportionalism kan icke konstateras. Däremot finnas flera exempel på att proportionalismens införande lett till en omedelbar och betydande stegring av valdeltagandet. I Schweiz var röstningsfrekvensen under majoritetssystemet mycket ringa, ungefär 55 proc., men steg omedelbart efter 1918 års valreform till omkring 80 proc. Detta berodde på att i vissa delar av landet ett parti ägde en stark och stabil majoritet; så länge majoritetssystemet tillämpades, lönade det sig därför icke för minoriteten att rösta, men förhållandet ändrades med proportionalismen. Om däremot i en valkrets partierna äro tämligen jämnstarka, kan det antas, att majoritetssystemet är ägnat att framkalla det största valdeltagandet.

Med det sagda avses icke att giva något generellt företräde åt det proportionella systemet framför majoritetssystemet. Det är möjligt, att ett införande av proportionalismen i England eller Förenta staterna, där sedan årtionden eller till och med århundraden den politiska verksamheten anpassat sig efter majoritetssystemet, skulle leda till svåra rubbningar och till och med bliva farligt för demokratins bestånd. Jag har endast

velat framhålla, att en rad i diskussionen framförda argument äro ohållbara, och att ingen anledning finnes att anta, att ett ombyte av valsystem i Sverge skulle medföra de fördelar som ställts i utsikt.

Även en tredje reform av valsättet har stundom skymtat i debatten. Jag avser tanken på införande av s. k. intresse-, klass- eller korporationsval, en tanke, som särskilt upptogs på högerhåll under striden kring den demokratiska författningsrevisionen 1918—1921. Valen skulle enligt denna linje förläggas till olika s. k. naturligt givna samfälligheter, såsom yrken eller socialgrupper. I regel har man velat på detta sätt genom en omväg tillförsäkra de högre socialklasserna en större andel i representationen än deras röstsiffra betingar; rösträtten skulle vara allmän men endast skenbart lika. På denna tankegång finnes icke anledning att ingå. Det har emellertid förekommit, att val av berörda typ rekommenderats även från klart demokratiskt håll. Varje yrkesgrupp eller varje socialklass skulle enligt lag tillerkännas ett mot dess styrka svarande antal representanter. Avgörande skäl synas dock ha anförts mot en sådan anordning; dels skulle på detta sätt yrkes- eller klassinriktningen direkt premieras på den fria åsiktsbildningens bekostnad, dels skulle de politiska motsättningarna lätt kulminera i strider rörande de skilda gruppernas organisation och andel i representationen. — De berörda reformförslagen ha i regel gällt första kammaren, och jag skall återkomma till dem i framställningen av tvåkamarproblemet.

Den utomordentligt ingående valstatistik, som publiceras i Sverge — ojämförligt mera fullständig och upplysande än i något annat land — ger vissa hållpunkter för bedömandet av den nuvarande politiska situationen. Valdeltagandet vid andra-kammarvalen har oavbrutet ökats. Röstningsfrekvensen var i slutet av 1800-talet endast 30—40 proc., steg till 60—70 proc. vid valen under 1910-talet, sjönk något efter den kvinnliga

rösträttens införande och rösträttsutvidgningen i övrigt 1921, men har sedermera ånyo stigit; vid 1936 års val uppnåddes det högsta valdeltagandet hittills med icke mindre än 74,5 proc. Fortfarande har dock Sverige ett relativt lågt valdeltagande, sannolikt väsentligen beroende på landets glesa befolkning. Det i detta sammanhang intressanta är emellertid, att det ökade valdeltagandet till stor del beror på att grupper, som tidigare icke röstat, blivit politiskt aktiverade. I Sverige liksom på andra håll stiger röstningsfrekvensen i stort sett med den sociala standarden. Av de tre socialgrupper, statistiken urskiljer, har den första, som omfattar överklassen i mera egentlig mening, alltid den högsta deltagarprocenten, därnäst kommer socialgrupp två, som omfattar medelklassen, medan det lägsta politiska intresset finnes inom arbetarklassen. Skillnaden har emellertid tenderat att minska; sålunda ha lantarbetarna och arbetarkvinnorna, som tidigare visat ringa politiskt intresse, i allt högre grad deltagit i valen. Vid 1936 års val var valdeltagandet bland männen i den högsta socialklassen 85,5 proc., inom medelklassen 80,6 proc. och i arbetarklassen 76,8 proc. Motsvarande siffror för kvinnorna voro 85,3, 72,8 och 67,9 proc. Arbetarklassens kvinnor rösta alltså fortfarande proportionsvis mindre än männen inom denna klass, men deras valdeltagande utvisar en tämligen stadig relativ ökning. I det hela tyda de valstatistiska uppgifterna på att de socialdemokratiska framgångarna till stor del bero på att grupper inom arbetarklassen, som förr varit politiskt ligkiltiga, nu blivit socialdemokratiska väljare. Härtill kommer att fortfarande en betydande reserv av valskolkare finnes inom arbetarklassen. Dessa förhållanden göra det sannolikt, att socialdemokratien skall lyckas bevara och befästa sin maktställning, såvida icke stora förändringar inom partiväsendet, vilka nu icke kunna förutses, inträda.

Folkomröstningsinstitutet har vunnit plats i vår författning endast i form av rådgivande folkomröstning, d. v. s. regering och riksdag kunna genom lag besluta, att en fråga skall framläggas för valmännen, men äro icke bundna av den ståndpunkt, som vinner majoritet vid omröstningen. Institutet infördes år 1922 och har som bekant kommit att användas endast en gång, nämligen vid omröstningen i förbudsfrågan i augusti samma år.

Före 1922 års grundlagsändring hade tanken på införande av folkomröstningsinstitutet i en mera vidsträckt omfattning gång efter annan förts fram. Socialdemokraterna visade här som i andra länder intresse för frågan, då folkomröstningen framstod som ett slags yttersta konsekvens av det demokratiska systemet. Enstaka högermän hade också föreslagit bestämmelser om referendum, d. v. s. om möjlighet att hänskjuta av regering och riksdag antagna lagar till folkets avgörande. Högersympatierna för referendum bottnade säkert i en spridd om också oriktig föreställning om att institutet skulle verka i konservativ riktning. Den år 1920 tillsatta folkomröstningskommittén avstyrkte emellertid under anslutning från både konservativt och socialdemokratiskt håll införande av andra folkomröstningsformer än den konsultativa. Man befarade, att folkomröstningen skulle kunna försvåra det parlamentariska systemets funktionering, och erinrade om de svårigheter, som skulle uppstå, därest mera invecklade frågor förelades valmännen. Sedan kommittén år 1923 avgivit sitt betänkande, har frågan knappast framträtt i den politiska diskussionen. För närvarande torde intet parti vara benäget att aktualisera problemet.

Utvecklingen i Sverge står på denna punkt i överensstämmelse med den internationella författningsutvecklingen. Folkomröstningsinstitutet, som för ett par årtionden sedan livligt propagerades och i skilda former infördes i flera av de under och efter världskriget tillkomna författningarna, har under

senare tid rönt ringa intresse. Endast i Schweiz, där institutet vilar på fasta traditioner, har det även under de senaste årtiondena spelat en betydande roll. I de amerikanska delstaterna fingo nya former av folkomröstning efter schweiziskt mönster — vid sidan av det förut existerande författningsreferendum — plats under tiden före världskriget, men sedermera har institutet icke vunnit några nya landvinningar i Förenta staterna, och i de stater, där det införts, har det begagnats i allt mindre utsträckning. I de efterkrigsdemokratier, där institutet stadfästes, har det icke alls eller endast i enstaka fall begagnats; i några av dessa stater har man, sedan demokratin avskaffats, använt folkomröstningen blott för att omge den bestående regimen med ett sken av demokrati. Att folkomröstningsfrågan trätt i bakgrunden sammanhänger med de huvudtendenser, som utmärka senare författningsutveckling. Det har icke varit fråga om att utbygga och i detalj fullända den demokratiska apparaten genom att överföra beslutanderätten till allt vidare lager; det har tvärtom gällt att koncentrera makten inom staten och att effektivisera statsstyrelsen för att ge konkurrenskraft i förhållande till diktaturen.

III. Opinionsmätningarna och frågan om deras införande i Sverige

I USA har man i högre grad än i något annat land sökt giva valmännen möjligheter att direkt och indirekt öva inflytande på statsstyrelsen. Delvis sammanhänger detta med att en extremt demokratisk ideologi behärskat amerikanskt statsliv, delvis beror det på att det mött utomordentliga svårigheter att omsätta den formella demokratin i verklig folkstyrelse; särskilt de delstatliga och kommunala representationerna ha, trots folkvalet, ofta saknat intim kontakt med folkopinionen. Den amerikanske valmannens legala funktioner äro emellertid utomordentligt omfattande. Han skall välja president, senatorer och kongressmän i unionen. Såsom medborgare i en delstat skall han välja guvernör, representation, ofta även domare och ett antal högre ämbetsmän. I alla stater fordras att hans mening inhämtas vid beslut om författningsändringar; i omkring hälften av staterna finnas därjämte bestämmelser om referendum rörande vanliga lagar och om s. k. folkinitiativ i författnings- och lagfrågor. Som medlem av en kommun har valmannen att deltaga i ytterligare en rad beslut i sak- och personfrågor. Det är intet ovanligt att det på en och samma röstsedel gäller att taga ställning till flera tiotal val inom unionen, stat och kommun och att deltaga i ett tjugutal statliga och kommunala referenda.

Trots detta ser man på många håll i de opinionsmätningar,

som under de senaste åren regelbundet och metodiskt genomförs av privata organisationer, en nära nog nödvändig utbyggnad av den amerikanska demokratien. Först genom sådana skapas, anser man, den regelbundna och fullständiga kontakt mellan styrande och styrda, till vilken folkstyrelsen anses syfta.

Opinionsundersökningar ha förekommit i Amerika ända sedan 1912. Mest kända voro ännu för ett årtionde sedan de av tidskriften *Literary Digest* gjorda försöken. Tidskriften sökte särskilt att förutsäga utgången av val genom att i förväg föranstalta en omröstning bland grupper av väljare; därjämte gjorde man undersökningar rörande opinionen i aktuella frågor, såsom t. ex. förbudsfrågan. Frågorna framställdes skriftligt och utsändes till flera miljoner personer; före 1932 års presidentval utskickades omkring 20 miljoner röstsedlar. Adresser fick man genom kataloger över innehavare av telefoner och automobiler. Vid en rad tillfällen vunno tidskriftens metoder stora framgångar, i det att utgången av skilda val förespåddes med ringa felmarginal. Vid några tillfällen blev resultatet sämre, och vid 1936 års presidentval kunde man konstatera ett fullständigt misslyckande. Tidskriftens prognos, som stöddes på nära två och halv miljon insända röstsedlar, gick ut på att den republikanske presidentkandidaten Landon skulle få femtiofyra procent av alla avgivna röster och 370 av 431 röster i elektorskollegiet; resultatet blev att den demokratiska kandidaten Roosevelt fick en betydande majoritet bland folket och alla röster i elektorskollegiet utom åtta. Detta fiasko berodde utan tvivel väsentligen på att den väljargrupp, till vilken tidskriften vänt sig, icke var representativ för folket i dess helhet. Genom att fråga innehavare av telefoner och automobiler fick man fram opinionen endast inom de mera välsituerade folkgrupperna.

Efter år 1936 ha andra metoder att fastställa opinionen blivit förhärskande. Man söker icke längre nå så stora väljar-

grupper som möjligt utan strävar i stället efter att göra ett representativt urval. De båda ledande organisationerna äro American Institute of Public Opinion, lett av doktor George Gallup, och det med tidskriften *Fortune* lierade institutet. I det följande beröras endast det förstnämnda institutets, Gallupinstitutets, metoder, men övriga institut äro verksamma efter i huvudsak samma riktlinjer.

Gallupinstitutet, vars arbete nyligen ingående skildrats (Gallup and Rae: *The Pulse of Democracy*, New York 1940), understöddes av omkring 120 tidningar, som regelbundet publicera institutets omröstningsresultat. Opinionsundersökningarna tillgå på så sätt, att av institutets ledning utformade frågor muntligen framställas genom i olika delar av landet anställda personer. Frågorna riktas till ett antal personer, som besökas på sina arbetsplatser eller i hemmen eller tillfrågas på gatan eller i offentliga lokaler. Principen är att de tillfrågade skola i miniatyr avspegla väljarkåren i dess helhet. I första rummet tillses att skilda geografiska områden, land och stad, olika inkomstgrupper, åldrar och kön äro representerade bland de tillfrågade i samma proportion som inom hela folket. Ibland tages, då så befinnes nödvändigt, även andra hänsyn, så t. ex. kan vid urvalet den religiösa tron och den nationella härkomsten beaktas. På detta sätt blir det möjligt att klarlägga folkopinionen genom att tillfråga ett begränsat antal personer. Frågorna riktas till mellan några tusen och några tiotusental personer. Statistiska analyser visa att, om urvalet är representativt, felkällan blir mycket liten även om endast något tusental personer tillfrågas. Numera anordnas regelbundet flera opinionsundersökningar varje vecka. I brådskande fall kan en undersökning slutföras på ett par dagar.

Att opinionsundersökningarna i allmänhet giva säkra resultat klargöres i de fall, då dylika undersökningar hållas strax före val och folkomröstningar. Vid presidentvalet i höstas förutsade opinionsinstitutet Roosevelts majoritet inom margi-

nalen av en eller ett par procent. Före 1938 års val av medlemmar i representanthuset antog Gallupinstitutet, att demokraterna skulle vinna 264, republikanerna 165 och andra partier 6 platser; valresultatet blev att demokraterna fingo 262, republikanerna 170 och andra partier 3 platser. I samband med folkomröstningar ha liknande resultat uppnåtts, ehuru felmarginalen här synes vara något större, möjligen beroende på att röstningsfrekvensen vid folkomröstningar genomgående är obetydlig. Då exempelvis en beskattningsfråga framlades till omröstning i Maine år 1937, gav Gallupinstitutets undersökning vid handen, att förslaget skulle avvisas av 72 procent av väljarna; vid omröstningen uttalade sig 67 procent mot förslaget.

Endast en ringa del av opinionsundersökningarna gäller emellertid person- eller sakfrågor, som sedermera komma före vid val eller folkomröstningar. Av vikt är naturligtvis opinionsinstitutens verksamhet främst i sådana fall, då icke på något annat och säkrare sätt upplysning erhålles om folkets ställningstagande. Ett stort antal undersökningar gälla aktuella politiska frågor, såsom av regeringen eller inom representationen i union eller delstater väckta förslag. Många av de reformförslag, som Roosevelt under senare år framlagt, ha varit föremål för inofficiella omröstningar, och dessa resultat ha utan tvivel i vissa fall påverkat de styrandes handlande. Då Roosevelt år 1937 föreslog en reorganisation av högsta domstolen, tydligen i avsikt att nedslå dess motstånd mot regeringens reformpolitik, delade folkmajoriteten enligt opinionsmätningarna kongressens negativa inställning, vilket sannolikt medverkade till att presidenten uppgav sina planer. I andra fall har däremot folket klart anslutit sig till den omfattande ekonomiskt sociala reformpolitik, som utmärkt Roosevelts presidentur. Under de senaste åren ha de opinionsundersökningar, som gälla utrikesfrågor, tilldragit sig det största intresset. I stort sett tyda dessa på att folket i stigande ut-

sträckning övergått från den isolationistiska ståndpunkten till den aktiva linje, som Roosevelt företrätt.

Av vissa omröstningar ha några författare dragit slutsatsen, att folket i gemen är mera frisinnat och fördomsfritt i vad man kan kalla socialmoraliska frågor än som i allmänhet antages. Sålunda har det väckt stor uppmärksamhet, att betydande majoriteter uttalat sig för födelsekontroll och för upplysningsverksamhet beträffande veneriska sjukdomar. På andra punkter ha emellertid omröstningarna medfört stora misräkningar ur den mera avancerade opinionens synpunkt. Sålunda ha överväldigande majoriteter uttalat sig mot åtgärder för att underlätta äktenskapsskillnad — trots att de amerikanska statslagarna på detta område i regel äro ytterst restriktiva — och mot att gifta kvinnor ägna sig åt yrkesarbete, då de kunna försörjas av sina män. Många opinionsundersökningar ådagalägga det från de egentliga folkomröstningarna väl kända förhållandet, att folket är långt mera benäget att i största allmänhet påyrka reformer än för att godtaga den ökade beskattning, som blir en konsekvens av reformerna. Vid en omröstning uttalade sig exempelvis 81 procent för att staten skulle ordna med läkarhjälp åt obemedlade, men endast 59 procent sade sig vara villiga att betala högre skatter för ändamålet.

Med det amerikanska partiväsendets egenartade karaktär sammanhänger att s. k. "pressure groups" — påtryckningsgrupper — spela en långt större roll än i europeisk politik. Yrkessammanslutningar och organisationer, som bildats för att föra fram ett bestämt krav, söka inom båda de stora partierna genom påtryckningar vid valen och i representationerna vinna gehör för sina syften. Dylika organisationer kunna mången gång genom att auktionera med båda partierna vinna vida starkare politiskt stöd än deras styrka inom valmanskåren betingar; det förnämsta exemplet härpå är anti-saloon-leagues framgångsrika arbete för allmänt rusdrycksförbud. Vid några

tillfällen ha opinionsundersökningarna bidragit till att fastställa energiska påtryckningsgruppers verkliga styrka. I mitten av 1930-talet framförde en av doktor Townsend bildad organisation den fantastiska planen, att alla personer över 60 år skulle få en unionell pension på 200 dollars i månaden. Organisationen syntes snabbt vinna terräng och kandidaterna vid kongressvalen började visa sig benägna att stödja den. En serie opinionsundersökningar klarlade emellertid att visserligen en stor majoritet av valmännen krävde ålderdomspensionering, men att endast ett ringa fåtal anslöt sig till Townsend-planen. Detta medverkade till att ett orimligt projekt snabbt diskrediterades.



I Amerika har opinionsundersökningarnas betydelse och värde livligt debatterats. Under de senaste månaderna har ett visst intresse för frågan framträtt även i Sverige. I det följande skall jag i korthet beröra några synpunkter av större betydelse.

Den allmänna motiveringen för opinionsundersökningarna är, såsom redan antytts, att de skulle vara ägnade att stärka sambandet mellan styrande och styrda och att de skulle öka folkmeningens reella inflytande på statsverksamheten. Man har också betonat, att undersökningarna äro ägnade att öka det politiska intresset och den politiska bildningen. Härvid tänker man icke i första rummet på de vid en opinionsmätning intervjuade, som utgöra ett fåtal, utan på de massor, som genom pressen följa undersökningarna. Stundom framskymtar i propagandan för opinionsmätningar också tanken att folket i allmänhet "har rätt", att de stora massorna i grunden äga den djupaste politiska insikten; på denna något mystiska tro skola vi icke närmare ingå.

Uppfattningen att i ett demokratiskt system avgöranderätten eller det bestämmande inflytandet i så stor utsträckning som

möjligt skall tillkomma folket har med alldeles särskild styrka hävdats i amerikansk debatt. Den dominerar emellertid icke helt amerikansk ideologi och är icke den tongivande i exempelvis svensk och engelsk demokrati. Med folkstyrelse behöver man icke mena, att folket skall besluta i så många frågor som möjligt. Man kan också därmed avse en på allmän rösträtt byggd regim, under vilken folkopinionen anger de allmänna riktlinjerna, medan folkets förtroendemän fritt avgöra de särskilda sakfrågorna. Bland annat utifrån denna synpunkt har man i vårt land, liksom i många andra demokratier, avvisat förslag om införande av ett mera allmänt folkomröstningsinstitut. Om synpunkten anlägges måste den principiella motiveringen för opinionsundersökningarna såsom nödvändiga ingredienser i demokratien förkastas. Man blir snarast benägen att betrakta opinionsmätningarna med en viss misstro. Vad folket önskar eller antages önska — även om dess krav äro mycket oklart formulerade och grunda sig på en bristfällig kunskap om den behandlade frågans förutsättningar — blir i en demokrati av utomordentlig betydelse; det blir svårt att handla i strid med en förment opinion. Detta och liknande skäl för skepsis mot opinionsundersökningarna framfördes i flera inlägg i en enquête, som för ett år sedan publicerades i en åt dessa frågor ägnad amerikansk tidskrift (*Public Opinion Quarterly*, juni 1940). Den för sina böcker om Middletown berömde sociologen Robert Lynd anförde bl. a. att opinionsmätningarna verkade i konservativ riktning; då folkmeningen i en viss fråga konstaterats uppstod en tendens att anse frågan avgjord och därmed att avstå från konstruktiva förslag. Särskilt i något mera invecklade frågor, i vilka ett studium är nödvändigt för att komma fram till en grundad uppfattning, kunna opinionsundersökningarna bli farliga; en ytlig folklig föreställning, som knappast i rimlig mening kan betraktas som en opinion, kan då såsom auktoriserad folkmening anses bindande för regering och representation. Vid

egentliga folkomröstningar är risken mindre, då dessa i regel förenas med en omfattande diskussion, ofta kompletterad med en officiell upplysningsverksamhet av rent saklig karaktär.

Opinionsmätningarna ha också kritiserats såsom opinionsbildande. Många väljare äro benägna att ansluta sig till majoriteten; vid varje omröstning uppstår därför en anslutningsgrupp (the band wagon vote) som förstärker den uttryckta tendensen. Med all sannolikhet ligger det något riktigt i detta påpekande. Vissa omröstningsserier, då gång på gång inom kort tid samma fråga framställts, tyda emellertid på att synpunkten icke får tillmätas större betydelse.

Det bör slutligen understrykas, att vissa olikheter mellan svensk och amerikansk politik måste beaktas vid en prövning av opinionsmätningarnas värde i vårt land. I Amerika ha dessa mätningar fått en speciell betydelse därför att det amerikanska partiväsendet i relativt ringa grad tjänar som uttrycksmedel för opinionerna. Redan det förhållandet, att partierna endast äro två och att valen genomgående ske efter majoritetsmetoden, leder till att de politiska uppfattningarna icke mera fullständigt och nyanserat kunna göra sig gällande inom de representativa organen. Härtill kommer att de stora partierna i första rummet inrikta sig på unionspolitiken, trots att de äro verksamma även inom stater och kommuner. Med allt detta sammanhänger att partierna i första rummet äro rena valorganisationer, icke idé- eller intressepartier i europeisk mening. Inom båda partierna möter man konservatism likaväl som radikalism i ekonomiska och sociala frågor; en stor del av det demokratiska partiet är agrart färgat, medan en annan del representerar industriarbetarna, och inom motpartiet är situationen likartad; samma parti kan i en stat företräda utpräglad konservatism, i en annan radikala reformsträvanden. Ett alldeles särskilt behov föreligger alltså av att fastställa folkopinionen i skilda frågor; härav följer som en konsekvens

folkomröstningarnas, de direkta primärvalens, påtryckningsgruppernas och opinionsundersökningarnas stora betydelse i amerikanskt statsliv. I Sverige ha vi fyra stora partier, som visserligen icke kunna sägas företräda skilda grundåskådningar, men som verka för tämligen bestämda programmatiska fordringar och äro ojämförligt mera homogena än de båda amerikanska partierna. Med all säkerhet finnes en jämförelsevis fast kombination av åsikter på olika områden hos högermannen, bondeförbundaren, folkpartisten och socialdemokraten. Genom de proportionella valen säkras överensstämmelse mellan de politiska partiernas andel i representationen och deras styrka inom folket. Behovet av att finna kompletterande uttryck för folkopinionen blir icke detsamma som i USA. Många opinionsmätningar, som där te sig intressanta, skulle här verka meningslösa. Samtidigt leder den större partipolitiska differentieringen i Sverige till ökade svårigheter vid ett genomförande av opinionsundersökningar. Det blir nödvändigt att tillse att det valda klientelet även ur partisynpunkt blir representativt.

Det är uppenbart att frågor av utrikespolitisk natur här icke med samma frihet som i Amerika skulle kunna underställas folket. De intressantaste opinionsundersökningarna i Amerika under senare tid ha blivit möjliga genom landets makt och relativa isolering.

De gjorda reflexionerna innebära icke ett generellt avvísande av opinionsmätningarnas metoderna. I vissa fall skulle dessa säkerligen kunna vara av verkligt värde. Särskilt gäller detta sådana frågor, till vilka de politiska partierna icke tagit bestämd ställning och i vilka folkets uppfattning är av särskild betydelse som faktor i det motivkomplex, vilket bestämmer statsmakternas handlande. Samma synpunkter göra sig här gällande som i fråga om den egentliga folkomröstningen. Den reella orsaken till att man i vårt land år 1922 införde det

konsultativa referendum var att man önskade fastställa väljarnas mening i förbudsfrågan, eftersom i denna fråga opinionens ställning måste på ett alldeles särskilt sätt beaktas; ett rusdrycksförbud, som icke uppbäres av en mycket stark folkmajoritet, kan icke effektivt genomföras. 1922 års folkomröstning har emellertid blivit den enda. Så sparsamt behöver icke opinionsmätningen begagnas. Men än mindre bör den upphöjas till någon integrerande beståndsdel av den svenska folkstyrelsen.

IV. Statsmakternas organisation och verksamhet

Då första kammaren demokratiserades genom fyrskalkalans borttagande år 1918, var man inom skilda riktningar missnöjd med den tvåkammarsorganisation, som framgick ur författningsrevisionen. Högern hade motvilligt gått med på den graderade röstskalkalans borttagande; enligt dess uppfattning borde första kammaren tjänstgöra som en motvikt till den andra, på helt demokratiska val byggda kammaren, den borde på ett speciellt sätt representera de ekonomiskt, socialt och kulturellt ledande minoriteter, vilka ansågos hotade genom demokratiseringsprocessen. En rad konservativa statsvetenskapsmän (Reuterskiöld, Rexius, Haralds) framställde förslag om klass-, korporations- eller intresseval, som uppenbarligen väsentligen avsågo att på en annan väg än den graderade röstskalkalans göra första kammaren till en dylik minoritetsrepresentation, och även inom riksdagen framfördes vid skilda tillfällen liknande synpunkter. Grundtanken var att de kommunala valen skulle ersättas av ett valsysteem, enligt vilket olika socialgrupper eller kategorier av yrkesutövare skulle tillerkännas ett bestämt antal platser i första kammaren och dessa platser besättas genom val inom vederbörande grupper. Vid fördelningen av platserna skulle gruppernas sociala betydelse bli utslagsgivande och härigenom skulle man på en omväg komma fram till en särskilt stark representation för de s. k.

högre socialgrupperna; i vissa förslag förutsattes exempelvis, att arbetsgivarna skulle erhålla lika många platser som arbetarna, trots den senare gruppens enorma numerära överlägsenhet. Under någon tid synes man ha räknat med möjligheten av att i begränsad och modifierad form kunna genomföra ett system av denna beskaffenhet.

De principiellt demokratiska partierna avvisade helt naturligt sådana förslag såsom syftande till att i realiteten beskära folkstyrelsen. Men även inom vänstern förelåg ett utbrett missnöje med den nya tvåkamarrepresentationen, särskilt kanske på socialdemokratiskt håll. Härvid framträdde stridiga tankegångar. En majoritet inom socialdemokratien hade sedan gammalt fordrat att första kammaren skulle avskaffas, och kravet på enkammersystem var under några år upptaget på partiets program. Å ena sidan hävdades, att det vore meningslöst med två kamrar av ungefär samma struktur, å andra sidan gjordes gällande att första kammaren även efter demokratiseringen representerade en något mera konservativ opinion än den andra, och att den sålunda i vissa fall kunde bli ett hinder mot reformer som krävdes av folkmajoriteten. Men därjämte framkom en helt annan linje i den socialdemokratiska debatten. I artiklar och inlägg på partikongresserna talades om att första kammaren skulle ombildas till en representation för de ekonomiska intressena och för den speciella kompetensen på skilda samhällsområden. Någon större precision fingo aldrig dessa planer. Det är uppenbart att de till stor del inspirerades av utländska förebilder: gille-socialismen i England, som under 1920-talets första år spelade en stor roll i svensk och internationell diskussion för att sedan hastigt sjunka i glömska, det ekonomiska rådet i Tyskland, på vars verksamhet man i början av Weimar-republiken ställde snabbt grusade förhoppningar, rådssystemet i Ryssland, som en tid antogs vara något helt annat än en av formerna för diktaturen.

Dessa vaga idéer om en mera genomgripande reform av

tvåkammarssystemet vunno aldrig större betydelse eller aktualitet. De förblevo i huvudsak ett reservämne för författare av ledande artiklar. I samband med kraven på avskaffande av de för första kammaren gällande valbarhetsvillkoren (beskattningsbar inkomst på 3,000 kronor eller innehav av fastighet med 50,000 kronors värde) tillsattes likväl år 1926 en kommitté för att utreda frågan om ändrade grunder för val och valbarhet till denna kammare. Kommittén, som avgav sitt betänkande i slutet av år 1927, kom i huvudsak till negativt resultat. Särskilt två problem rörande kammarens sammansättning diskuterades. För det första upptog man frågan om det genom uppställande av vissa valbarhetskategorier vore möjligt att tillförsäkra kammaren en särskilt kvalificerad karaktär; närmast utgick man därvid från de belgiska författningsbestämmelserna av år 1921. Slutsatsen blev att dylika valbarhetsvillkor — främst innehav av viss förtroendebefattning eller av annat betydelsefullt uppdrag — icke kunde vara av värde. Antingen utestängde man på detta sätt utan giltig anledning vissa persongrupper eller också bleve villkoren så föga avgränsande, att de i själva verket saknade all praktisk betydelse. För det andra berördes frågan om val av en del av första kammaren genom s. k. kooptation, d. v. s. genom val inom första kammaren själv; icke heller denna metod ansågs giva någon säkerhet för att kammaren skulle kvalitativt förstärkas. Kommitténs liberala ledamöter höllo emellertid före, att kooptationsinstitutet vore ägnat att tillföra kammaren representanter av hög kompetens och hänvisade i sin motivering till de erfarenheter som gjorts i fråga om det danska landstinget och den franska senaten (1875—1884). För att stärka första kammarens ställning påyrkade de vidare en begränsning av upplösningsrätten beträffande denna kammare. En upplösning skulle kunna ske endast om kammaren motsatt sig ett regeringsförslag, som andra kammaren två gånger å rad med eller utan mellanliggande nyval i oförändrad form antagit.

Detta sistnämnda förslag låg till grund för en av ministären Ekman år 1928 framlagd proposition, vari jämväl påyrkades att de gällande valbarhetsvillkoren skulle slopas. Förslaget avvisades av både högern och socialdemokraterna under kritik av att regeringen här sammankopplat två helt skilda frågor. Frågan om en mera allmän reform av tvåkammerssystemet har sedermera icke varit före. Från kommunistiskt håll kommande förslag om första kammarens avskaffande ha avslagits under medverkan av det stora flertalet socialdemokrater. De ekonomiska valbarhetsvillkoren för första kammaren avskaffades definitivt år 1933. Rösträttsåldern vid de kommunala val, som ligga till grund för första kammarens tillsättning, sänktes år 1937 till 23 år.

Att förstakammarproblemet under senare år avförts från dagordningen sammanhänger med flera omständigheter. Någon politisk olikhet mellan kamrarna, som kan egga ett eller flera partier att av maktskäl kräva en reform, föreligger icke längre. Visserligen ha socialdemokraterna icke i första kammaren haft den dominerande ställning, som de sedan 1937 besuttit i den direkt folkvalda kammaren, men detta förhållande har på grund av den förda koalitionspolitiken saknat betydelse. Under 1920-talet var läget i viss mån ett annat. Den successiva förnyelsen och den högre rösträttsåldern vid landstings- och elektorval ledde till att de borgerliga partiernas majoritet var väsentligt större i första kammaren än i den andra. Särskilt de borgerliga vänsterpartierna bevarade länge i den övre kammaren en jämförelsevis stark representation, en omständighet som var av viss vikt för de ekmanska regeringsbildningarna (1926 och 1930). Vid några tillfällen blev kamrarnas politiska karaktärsskillnad utslagsgivande; sålunda var detta fallet år 1923, då den andra socialdemokratiska ministären störtades av första kammaren.

De mera partipolitiskt färgade fordringarna på en omläggning av första kammaren ha även av andra skäl förlorat sitt

underlag. Då högern helt godtagit demokratin, ha planerna på att göra den övre kammaren till ett fäste för "minoriteterna" förfallit. De socialdemokratiska förslagen från åren kring 1920 ha avskrivits, dels på grund av att de utländska förebilder, till vilka de anknöto, icke längre verkat lockande, dels emedan de socialiseringsprojekt, med vilka de i viss mån hörde samman, förlorat all aktualitet.

Härtill kommer att de båda kamrarna trots sin politiska likhet uppvisa en karaktärsskillnad, som kan åberopas som bevis på det nuvarande tvåkammerssystemets berättigande. Något schematiskt och överdrivet kan det sägas, att partiledarna och de folkrepresentanter, som utses uteslutande på grund av sin politiska verksamhet, sitta i andra kammaren, medan den allmänna kompetensen och självständigheten sätter sin prägel på första kammaren. Förstakammarmandaten torde i stort sett — och särskilt utanför kretsen av professionellt verkamma politiker — vara mera eftersökta, sannolikt till stor del på grund av den längre valperioden och den större möjlighet till inflytande kammaren på grund av sitt begränsade medlemsantal erbjuder. De indirekta valen och frånvaron av bostadsband äro också, även om tendenser framträtt att reservera mandaten för Ortsrepresentanter, ägnade att verka i samma riktning. Typiskt är att första kammaren varit starkt överrepresenterad i ett flertal regeringar och att den nästan genomgående dominerar i de gemensamma utskottens presidier; vid 1941 års riksdag innehades endast en ordförandeplats i ett ständigt utskott av en andrakammarrepresentant.



Den svenska representationens arbetssätt företer vissa betydelsefulla särdrag. Utskottsväsendet utmärkes av att beredningsorganens kompetens är reglerad i grundlagen och sålunda äger stor fasthet, samt av att de viktigaste utskotten,

de ständiga och de för behandling av speciella frågor tillsätta särskilda utskotten, äro gemensamma för båda kamrarna. Med sistnämnda förhållande sammanhänger att ärendena som regel behandlas samtidigt i båda kamrarna. I utländska representationer av tvåkammartyp beredas däremot frågorna av utskott, som tillsätts av vardera kammaren för sig, och komma regelmässigt vid skilda tidpunkter på kamrarnas bord; ofta går ett ärende upprepade gånger från den ena kammaren till den andra, innan ett gemensamt beslut kommer till stånd. Blott beträffande de frågor, som falla under de tillfälliga utskotten och som vanligen äro av sekundär vikt, tillämpas ett liknande förfarande i Sverige.

Den svenska utskottsorganisationen har emellertid blivit föremål för kritik. Det har anförts, att budgetberedningen är splittrad på ett flertal utskott och att budgetens inkomst- och utgiftssidor i huvudsak behandlas av olika utskott (stats- och bevillningsutskotten), att ett stort antal riksdagsledamöter, framför allt i andra kammaren, icke få deltaga i utskottsarbetet eller i varje fall icke i de gemensamma utskottens verksamhet, samt att de tillfälliga utskotten nedsjunkit till beredningsorgan av andra klass utan större auktoritet inför kamrarna. Det har likväl visat sig utomordentligt svårt att vinna enighet om riktlinjerna för en reorganisation. År 1930 tillsatte regeringen på riksdagens begäran en kommitté för att utreda frågan och denna föreslog i sitt betänkande av år 1931 åtskilliga reformer; bl. a. skulle i huvudsak de tillfälliga utskotten avskaffas. De positiva beslut, som kommo till stånd i anslutning till kommittéutredningen, voro icke synnerligen omfattande. Enligt år 1937 definitivt beslutade grundlagsändringar inrättades ett utrikesutskott — som därjämte fungerar som utrikesnämnd — och några mindre jämkningar företogs i fråga om utskottens kompetensområden. I det hela förblev den svenska utskottsorganisationen orubbad.

Den svenska riksdagens arbetssätt är utan tvivel effektivt. Systemet med gemensamma utskott möjliggör en snabbare och mera enhetlig beredning av ärendena än de i andra länder tillämpade beredningsmetoderna. De svenska utskotten stå i intim kommunikation med förvaltningen och ha, vad de ständiga utskotten beträffar, till sitt förfogande en stab av tjänstemän som tillika tjänstgöra i administrationen och därför äro sakkunniga inom vederbörande ämnesområden. Genom denna anordning, som icke torde ha full motsvarighet i något annat lands parlament, blir det för utskotten möjligt att på ett tekniskt tillfredsställande sätt fullgöra utredningar och utforma vittgående förslag. De gemensamma utskotten och den samfällda behandlingen höra till de faktorer, genom vilka ett någorlunda snabbt avverkande av riksdagens arbetsbörda blir möjligt. Riksdagssessionerna äro jämförelsevis korta; endast under alldeles extraordinära förhållanden ha sådana höst-sessioner, som i utländska demokratier äro vanliga, måst ordnas. Riksdagsdebatterna äro genomgående relativt begränsade; blott i rena undantagsfall inträffar att en diskussion utsträcket till mer än en dag. Ett märkligt förhållande är att inga specialbestämmelser mot obstruktion visat sig behövliga. Den svenska riksdagen är så vitt bekant den enda folkrepresentation, i vilken under senare tid inga organiserade försök att förhindra fattandet av beslut förekommit. Över huvud finnas hos oss inga som helst begränsningar av den parlamentariska debatträtten, medan bestämmelser av denna art vanligen inta bred plats i andra representationers arbetsordningar.

Under minoritetsparlamentarismens tid upptogs gång efter annan frågan om en reform av reglerna för det parlamentariska ansvarets utkrävande. De nu gällande bestämmelserna om statsrådets ansvarighet äro notoriskt föråldrade. Stadgan det om s. k. juridisk ansvarighet — enligt vilket konstitutionsutskottet genom justitieombudsmannen kan anställa åtal mot ett statsråd inför riks rätt — har icke tillämpats sedan nära

ett århundrade och framstår nu som en av de döda bokstäverna i vår författning. Bestämmelsen om politisk ansvarighet, enligt vilken efter anmärkning av konstitutionsutskottet riksdagen kan hemställa om ett statsråds skiljande från ämbetet, har kommit att begagnas på ett annat sätt än som ursprungligen avsetts. Konstitutionsutskottet framställer anmärkningar, men dessa gälla i regel en viss administrativ praxis, icke ett statsråds ämbetsförvaltning, och det ifrågasättes aldrig att på grundval av desamma riksdagen skall skrida till aktion mot regeringen. Man har därför föreslagit, att den i främmande länder brukliga formen för utkrävande av parlamentariskt ansvar, dagordningen, skulle införas i Sverige, d. v. s. det skulle bli möjligt för riksdagen eller en av dess kamrar att efter en till en interpellation anknuten debatt uttala sitt förtroende för, respektive sitt misstroende mot den sittande regeringen eller någon av dess medlemmar. Härigenom skulle, anförde man i en rad motioner och debattinlägg omkring år 1930, minoritetsregeringar försvåras eller omöjliggöras, ty sådana regeringar komme att fällas genom misstroendevota; på koalitioner byggda majoritetsregeringar skulle alltså komma till stånd. I anslutning till en riksdagskrivelse av år 1932 igångsatte regeringen en utredning av denna fråga, men resultatet, som framlades i ett betänkande av år 1935, blev negativt. Det påvisades att ett dagordningsinstitut icke utgjorde någon garanti för bildandet av majoritetsregeringar. Utländska erfarenheter visade, att partier, som icke ville ta ansvaret för en regering men icke heller ville störta densamma, vid dagordningsbeslut ställde sig utanför saken genom att underlåta att rösta eller genom att rösta på dagordningar utan bestämt innehåll; i många av de fall, då en regering störtades genom en dagordning, skedde detta genom tillfälligt samgående mellan partier, som företrädde klart skilda åskådningar och som alltså icke kunde bilda underlag för en ny regering. Även i länder med ett utvecklat

och ofta använt dagordningsinstitut voro sålunda, betonades i utredningen, minoritetsregeringar vanliga.

I den nyssnämnda utredningen behandlades också frågan om en reform av upplösningsrätten beträffande andra kammaren. Som påtryckningsmedel mot representationen har denna rätt, såsom bl. a. i en socialdemokratisk motion av år 1930 påpekades, blivit av ringa värde. Endast vid två tillfällen, 1887 och 1914, har förekommit, att andra kammaren under riksdagens gång upplöst. Numera är en dylik upplösning mycket försvårad; budgetåret börjar 1 juli, och nyval till andra kammaren efter upplösning under våren skulle knappast kunna företas i så god tid, att riksdagen sedan före nämnda datum skulle hinna avsluta budgetbehandlingen. Men härtill kommer, att enligt en för Sverige unik bestämmelse upplösningssval icke leda till en ny valperiod. Om nyval till andra kammaren efter upplösning äga rum år 1943, skall likväl enligt den svenska rätten ordinarie nyval ske år 1944; i andra länder börjar i motsvarande fall en ny valperiod och de ordinarie nyvalen skulle alltså icke äga rum förrän år 1947. För att stärka regeringens ställning ifrågasattes en ändring i anslutning till utländsk praxis. I den år 1935 avgivna utredningen gjordes gällande, att den föreslagna reformen icke skulle vara av avsevärd betydelse för regeringens ställning. Frågan har även senare kommit före utan att någon ändring genomförts.

Till den nu föräldrade debatten om olika metoder att förstärka regeringsmakten hörde slutligen förslag om att bereda statsråden tillträde till utskott. I riksdagsordningen stadgas, att statsråden icke få "i utskott eller val till utskott deltaga"; denna bestämmelse har utan skäl sedan gammalt tolkats som ett förbud mot statsråden att över huvud närvara vid utskottens förhandlingar, och regeringsledamöterna ha därför — till skillnad från andra ämbetsmän — ansetts förhindrade att inför utskotten lämna deklARATIONER och UPPLYSNINGAR. I förslag, som framfördes omkring år 1930, då minoritetsparla-

mentarismen över huvud skarpt kritiserades, påyrkades en ändring i denna praxis. Både med hänsyn till ärendenas behandling och regeringens maktställning ansågs en närmare förbindelse mellan statsråden och utskotten önskvärd. Man hänvisade till att i främmande länder regeringsmedlemmar ofta äga tillträde till utskottens förhandlingar. Vid 1934 års riksdag framlades en regeringsproposition om grundlagsändring i angiven riktning, men denna avslogs under motiveringen att riksdagens självständighet gentemot regeringsmakten måste säkerställas. Med majoritetsparlamentarismen har även denna fråga förlorat sin aktualitet. I fråga om utrikesutskottet gäller en särskild bestämmelse, i det att utrikesministern kan meddela utskottet muntliga eller skriftliga upplysningar; enligt en år 1941 definitivt beslutad grundlagsändring skall denna rätt utsträckas till övriga statsråd.



Regeringsmaktens organisation har under senare tid föga debatterats. Vid tiden för det svenska statsskickets demokratisering sökte man vid några tillfällen aktualisera republikkravet; detta upptogs 1911 på det socialdemokratiska partiets program och framfördes några gånger motionsvis i riksdagen utan att vid något tillfälle vinna allmän anslutning ens bland socialdemokraterna. Ett studium av den socialdemokratiska pressen visar klart att kravet i realiteten småningom övergivits. Ännu vid kungajubileet 1928 betonade den socialdemokratiska pressen sin principiella republikanism. Tio år senare framhöll man på olika håll att monarkin visat sig utgöra ett värdefullt inslag i vårt lands politiska utveckling. Att kungamaktens liksom regeringens auktoritet stärkts under den nuvarande krisen är väl känt.

Det svenska statsrådet har sedan gammalt haft en fast organisation, i det att de huvudsakliga bestämmelserna om dess

sammansättning givits i grundlagen. Enligt år 1918 antagna bestämmelser skulle antalet statsdepartement vara lägst åtta och högst tio och i statsrådet skulle förutom departementscheferna ingå tre statsråd utan departement. Dessa bestämmelser kritiserades såsom hinder för ett snabbt genomförande av behövliga ändringar i statsrådets organisation. Först under trycket av de senaste årens krisläge har emellertid en grundlagsändring kommit till stånd. Enligt denna skall antalet departement bestämmas genom av konung och riksdag samfällt stiftad lag och i fråga om antalet konsultativa statsråd stadgas blott att detta skall vara *minst* tre. Bestämmelserna om regeringens sammansättning ha därmed i Sverige fått samma smidiga karaktär som i andra länder.

V. De medborgerliga friheterna

De medborgerliga friheter, som utgöra grundvalen för folkstyrelsen, ha icke mera ingående reglerats i den svenska författningen. I 1809 års regeringsform intogs visserligen, efter äldre förebilder, en bestämmelse om grundläggande medborgerliga rättigheter, men dels är denna i första hand avsedd att begränsa konungamakten, icke konungens och riksdagens gemensamma lagstiftningsmakt, dels berör den icke alls ur den moderna demokratins synpunkt väsentliga rättsområden. Bestämmelsen, regeringsformens § 16, är av följande lydelse:

”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 envar bliva dömd av den domstol, varunder han rätteligen hör och lyder”.

I bestämmelsen äro, såsom synes, vissa medborgerliga friheter över huvud icke fastställda. Detta gäller i första rummet yttrande-, förenings-, församlings- och tryckfrihet.

I den sistnämnda punkten tillkommo emellertid kort efter regeringsformens antagande utförliga bestämmelser, i det att en särskild tryckfrihetsförordning med karaktär av grundlag utformades. Enligt 1812 års tryckfrihetsförordning förstås med tryckfrihet "varje svensk mans rättighet att, utan några av den offentliga makten i förväg lagda hinder, utgiva skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna därför straffas, än om detta innehåll strider emot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning". Ursprungligen hade regeringen en under vissa tider flitigt begagnad rätt att utan domstolsförfarande inskrida mot periodiska skrifter, nämligen indragningsmakt, men denna avskaffades år 1841. En mild tillämpning av tryckfrihetsförordningens ansvarsbestämmelser slog efter hand igenom; de möjligheter att beivra religiösa kätterier och politisk kritik av in- och utländska förhållanden, som rättsligen funnes, blevo alltmera sällan utnyttjade.

I övrigt har medborgarnas rätt att framställa och verka för bestämda åsikter efterhand blivit allmänt erkänd. Den huvudsakliga utvecklingen ägde här rum redan under 1800-talet, alltså före den parlamentariska demokratin. Då allmän rösträtt och parlamentarism infördes, var sedan länge den religiösa och politiska friheten en härskande princip. Några nya grundlagsstadganden på dessa områden ha emellertid icke tillkommit och till stor del ha förändringarna kommit till stånd icke genom lagstiftning, utan genom praxis. Yttrande-, förenings- och församlingsfrihet ha i praktiken erkänts och upprätthållits utan att en klar och fullständig lagstiftning härom genomförts.



Den internationella politiska utvecklingen under senare tid och framför allt den kritiska situation, i vilken Sverige under det nuvarande kriget befunnit sig, har aktualiserat frågan om

begränsning av de medborgerliga friheterna med hänsyn till statens omedelbara intresse. Det är, yttrade Abraham Lincoln i ett tal under det amerikanska inbördeskriget, "en allvarlig fråga, om en styrelse, som icke är alltför stark med hänsyn till folkets frihet, kan vara stark nog för att bevara sin existens i tider av stor fara". Det är denna fråga, som den svenska demokratin under de senaste åren för första gången ställts inför.

Viktiga och omstridda ingripanden ha skett framför allt i fråga om tryckfriheten. Dels ha redan förefintliga bestämmelser, som under normala förhållanden icke tillämpats, energiskt utnyttjats, dels ha ändringar i lagstiftningen genomförts för att möjliggöra förut icke tillåtna ingrepp; i båda fallen har det huvudsakliga syftet varit att beivra framställningar, som på grund av angrepp mot främmande länder eller regimer anses kunna bringa landets säkerhet i fara. I det förstnämnda hänseendet märkes främst, att regeringen vid ett stort antal tillfällen konfiskerat skrifter utan att föranstalta om åtal eller rättegång; vederbörande skrift har alltså indragits utan att dess brottslighet blivit föremål för prövning i vanlig ordning. Man har härvid stött sig på ett stadgande, enligt vilket konfiskation utan rättegång kan ske, då en skrift, utan att vara brottslig, innehåller förgripliga uttalanden om en utländsk stat, utländska styrelser eller officiella personer i ett främmande land. Att denna praxis väckt oro och kritik, förstås bäst om det erinras att vederbörande bestämmelse i tryckfrihetsförordningen tidigare icke använts på nära ett århundrade och att bestämmelsen vid upprepade tillfällen förklarats vara helt föråldrad och klart stridande mot de allmänna principer, som känneteckna det svenska tryckfrihetssystemet.

Bland de antagna nya bestämmelserna är en lag från våren 1940, som ger regeringen rätt att, bl. a. med hänsyn till utrikespolitiska förhållanden, utfärda transportförbud för tid-

ningar, vilkas skrivsätt vid något tillfälle lett till en fällande dom. Ojämförligt viktigast är likväl den ändring i regeringsformen och tryckfrihetsförordningen, som definitivt genomfördes vid 1941 års riksdag, och den härtill anslutna lagen "med vissa bestämmelser om tryckta skrifter vid krig eller krigsfara".

Enligt denna lagstiftning kan censur (i bestämmelserna användes ordet förhandsgranskning) införas vid krig eller krigsfara, "då det nödvändiggöres av hänsyn till rikets farliga belägenhet". Granskningen kan avse att förebygga framställningar, "vilka äro ägnade att undergräva krigslydnaden, försvåra militära företag eller eljest försvåra krigsmaktens ställning eller försvaga rikets försvarskraft eller att störa rikets fredliga förhållande till främmande makt, eller vilka åsyfta att förbereda statsskickets omstörtande med våldsamma medel eller med hjälp av främmande makt eller äro ägnade att allvarligt störa ordningen inom landet". Ledningen för censuren skall utövas av en granskningsmyndighet med sju medlemmar, utsedda av regeringen; tre av dessa skola väljas bland personer, som föreslås av tidningsmannaaorganisationer. Bestämmelserna om censur träda i tillämpning först efter särskilt beslut. Sådant beslut kan, då riksdagen ej är samlad, fattas av regeringen, eljest av regeringen med riksdagens samtycke. Om regeringen självständigt beslutat om införande av censur, skall riksdagen sammankallas och dess samtycke inom viss tid inhämtas. För beslut av riksdagen i dessa fall fordras tre fjärdedels majoritet i vardera kammaren, en föreskrift, som utan tvivel erbjuder en viss garanti mot censurlagens tillämpning utan trängande skäl. — Vid krig — alltså icke om endast fara för krig föreligger — kan vidare regeringen förbjuda utgivandet av periodisk skrift; dylikt förbud kan meddelas i samma fall, som uppräknas i bestämmelserna om censur, d. v. s. då i periodisk skrift publicerats en framställning, som är "ägnad att undergräva krigslydnaden" etc.

I den omfattande debatt, som förts kring begränsningarna av tryckfriheten i riksdagen och pressen, har den fria publicitetens värde under normala förhållanden allmänt erkänts. Frågan om förhållandet till utlandet har helt stått i förgrunden av diskussionen. För den restriktiva politiken har anförts, att i tryck publicerade angrepp emot en främmande makt kunna allvarligt försämra förhållandet till denna makt och till och med sätta freden i fara, och att i hela landets intresse de enskilda pressmännens frihet att ge uttryck åt sina åsikter därför måste inskränkas. "Tryckfriheten har i vårt land av ålder betraktats som en oundgänglig del av den medborgerliga friheten", heter det i 1941 års proposition om censur och indragningsmakt. "I princip torde enighet råda om att tryckfriheten även vid krig och krigsfara bör i största möjliga utsträckning bevaras. Å andra sidan torde delade meningar icke kunna föreligga därom att för landet farliga missbruk av tryckfriheten icke få tillåtas. Grundvalen för tryckfriheten under lugna tider rubbas uppenbarligen icke genom att i en för landet särskilt kritisk situation kontrollen över tryckta skrifter skärpes. Införandet av en sådan kontroll innebär intet misstroende mot pressen i gemen. Största delen av denna har otvetydigt ådagalagt sin ansvarskänsla inför tidsläget." Mot regeringens politik och förslag har å andra sidan betonats, att en fri diskussion är förutsättningen för upprätthållande av folkets andliga beredskap. För att försvara demokratin är det nödvändigt att kritisera diktaturen; en inskränkning av tryckfriheten ur internationell synpunkt innebär emellertid i första rummet, att diktaturerna ställas utanför kritik, medan de antidemokratiska stämningarna i vårt eget land fritt kunna angripa folkstyrelsen. Censurlagstiftningen är, anser man, särskilt farlig, då den gör det möjligt för en främmande makt att genom krigshot framkalla en begränsning av pressens frihet i denna makts eget intresse, och på detta sätt undergräva försvarsviljan i Sverige. Vidare har det hävdats, att presskritik icke rimligen kan spela

någon bestämmande roll för en utländsk stats handlande och att alltså även ur den synpunkt, som främst anföres för den restriktiva politiken, denna är av ringa värde.

Samtidigt som den medborgerliga friheten i vissa hänseenden begränsats på grund av den kritiska situationen, har — i viss mån under inflytande av denna situation — ett förslag framställt om konstitutionell precisering och reglering av de svenska medborgarnas fri- och rättigheter Vid 1938 års riksdag väcktes av högern en motion om utredning av denna fråga. Förslaget vann allmän anslutning och riksdagen begärde hos regeringen utredning angående frågan om införande i regeringsformen av sådana principer, som för det fortbestående svenska samhället må anses vara av den fundamentala vikt, att de ej må utan grundlagsändring åsidosättas genom lagstiftningen. Regeringen tillsatte en kommitté med representanter för alla de större partierna för att utreda frågan och i maj 1941 avgavs ett betänkande, vari en grundlagsändring enhälligt förordades.

Enligt förslaget skall regeringsformens § 16 i sin nuvarande lydelse bibehållas till och med orden "ingens samvete tvinga eller tvinga låta". Till det sålunda bevarade stadgandet, som avses skola bilda ett första moment i paragrafen, skulle läggas tre moment av följande lydelse:

2:o. Svensk medborgare är tillförsäkrad religionsfrihet, yttrandefrihet, tryckfrihet, församlingsfrihet och föreningsfrihet.

Medborgarna äga förty fritt bekänna och utöva sin religion, fritt yttra sin mening i ord, bild eller på annat sätt samt sammankomma och sammansluta sig för allmänna eller enskilda syften; därvid skola iakttagas de föreskrifter, varom stadgas i av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag; dock att beträffande tryckfrihet gäller vad i § 86 stadgas.

3:o. Svensk medborgares personliga frihet ävensom frihet i utövande av näring eller yrke må inskränkas endast med stöd av lag som stiftats av Konungen och riksdagen samfällt.

Svensk medborgares egendom är tryggad. Staten äger endast mot skäligen ersättning förfoga över och exproprieras egendom; härom stadgas i sådan lag.

Svensk medborgares rätt att av det allmänna vid behov erhålla hjälp och skydd vid ålderdom, sjukdom, olycksfall, lyte, invaliditet och arbetslöshet bestämmes genom sådan lag.

4:o. Ej må någon dömas av annan domstol än den, varunder han rätteligen hör och lyder.

Ej må någon straffas för gärning som ej är belagd med straff i lag som gällt vid gärningens utövande; ej heller må för gärning utdömas strängare straff än däri stadgas.

Envar svensk medborgare skall oförkränkt äga befordra meddelanden genom brev, telegraf, telefon eller annat allmänt sådant samfärdsmedel. Inskränkning häri må endast ske genom av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag.

”Den svenska rätten har”, uttala de sakkunniga i sin principmotivering, ”efter tillkomsten av 1809 års regeringsform fullföljt de rättssäkerhetens och den medborgerliga frihetens principer, som redan förut hävdats i efter äldre tiders åskådning avpassad form. Den medborgerliga rätt att uttrycka och gemensamt verka för bestämda trosidéer och åsikter, som främst kommer till uttryck i religionsfrihet, yttrandefrihet, tryckfrihet, församlingsfrihet och föreningsfrihet, har steg för steg fullständigats. Det har i detta hänseende icke förelegat någon motsättning mellan de konstitutionalistiska idéer, som voro förhärskande under 1800-talet, och nutidens demokratiska åskådning. Det är betecknande, att de medborgerliga friheterna erkändes och skyddades redan innan den moderna folkstyrelsen genomfördes; på denna punkt har den parlamentariska demokratin helt kunnat anknyta till äldre traditioner. Inom alla politiska riktningar av betydelse har meningsfriheten och vad därmed sammanhänger ansetts vara livsnerven i det folkstyrda svenska samhället. Även i fråga om medborgarens sociala och ekonomiska frihet ha de med rättsstatstanken

förenade principerna upprätthållits och utbyggt. Äganderätten har i det allmännas intresse underkastats inskränkningar och därigenom på viktiga områden förändrat karaktär, men grundsatsen om egendomens trygghet och statens skyldighet att lämna ersättning vid förfogande över eller expropriation av egendom har i lagstiftningen stadfästs. På detta område gäller, liksom beträffande de medborgerliga friheterna i mera egentlig mening, att den bestående ordningen vunnit anslutning av en överväldigande majoritet inom folk och representation. Frihet att utöva yrke och bedriva näring har införts; de inskränkningar och åtskillnader, som ännu vid regeringsformens tillkomst förelågo, ha avskaffats. Tillika har, särskilt under senare tid, en omfattande socialreformatorisk lagstiftning fastställt och reglerat statens plikt att hjälpa och skydda medborgarna vid ålderdom, sjukdom och arbetslöshet och andra fall av bristande försörjningsförmåga.

Det är uppenbart, att de här berörda grundsatserna, som kunna betecknas som uttryck för *svenska medborgare tillkommande fri- och rättigheter*, icke i sin helhet äro innefattade i § 16 regeringsformen, sådan denna för närvarande lyder. Vissa principer, t. ex. rörande förenings- och församlingsfrihet, äro icke alls nämnda i detta stadgande. Härtill kommer, att § 16, eller i varje fall delar av denna paragraf, äro riktade blott mot regeringsmakten och sålunda icke begränsa möjligheten av en samfällad lagstiftning i strid med de uppställda normerna. För ett generellt stadfästande av de i vårt land erkända medborgerliga fri- och rättigheterna kräves alltså ett tillägg till grundlagens nuvarande bestämmelser.

Enligt de sakkunnigas mening bör ett sådant tillägg komma till stånd.

De fri- och rättigheter, varom här är fråga, höra till grundvalarna för det svenska statsskicket och det svenska rättssamhället överhuvud, och det synes då i och för sig påkallat, att de klart och tydligt inskrivas i vår främsta grundlag. Att så

icke redan skett, beror icke på meningsskiljaktigheter rörande grundsatzernas värde; snarare sammanhänger det med att dessa grundsatser så energiskt hävdats och att deras värde så allmänt erkänts, att ett praktiskt behov av grundlagsfästade icke med någon styrka gjort sig gällande. I nuvarande utrikes- och inrikespolitiska situation synes emellertid ett auktoritativt fastställande av dessa principer angeläget. Under samtidens ideologiska debatter och brytningar har känslan för de medborgerliga rättigheter, som av ålder präglat svenskt statsliv, blivit alltmera allmän och medveten. Det är av betydelse att här, såsom på andra områden, våra omistliga nationella värden klarläggas, förkunnas och, såvitt det är möjligt, säkerställas gentemot växlingar och påfrestningar. Vidare har genom de långtgående statliga ingripanden, som under de senaste åren ansetts nödvändiga, det direkta praktiska behovet av en fastare reglering av hithörande rättsområden understrukits. Även om en helt klarläggande normering av de medborgerliga fri- och rättigheter, som te sig väsentliga, icke kan företagas — och i varje fall icke lämpligen kan ske i grundlagen — är det av vikt, att utgångspunkterna preciseras och att så långt möjligt en gränsdragning åstadkommes. Det är här icke i första rummet fråga om att skydda de enskilda medborgarna, utan att stärka den svenska rättsordningen och därmed den svenska staten; den nationella enhetens särart och styrka betingas av medborgarens frihet och rättssäkerhet.”

Betydelsen av en reform i den föreslagna riktningen skulle främst ligga dels däri, att de grundläggande medborgerliga fri- och rättigheterna erhöles den särskilda sanktion, som grundlagsfästandet innebär, dels däri, att av regering och riksdag beslutad lagstiftning bleve nödvändig på ifrågavarande rättsområden. Det skulle exempelvis, såsom de sakkunniga framhålla, klarläggas, att församlingsfrihetens grundsats icke får kränkas och att detaljföreskrifter rörande utövandet av och

gränserna för denna frihet måste stadgas i lag. Vad som ej i lag eller med stöd av lag förbjödes, vore tillåtet. För närvarande äro ett stort antal bestämmelser på hithörande områden givna i skilda författningar, som icke tillkommit under riksdagens medverkan, och bestämmelserna äro så avfattade, att de organ, som ha beslutanderätten i särskilda fall — såsom länsstyrelser och polismyndigheter — kunnat tillämpa olika praxis. Om förslaget genomfördes, skulle det alltså leda till ökad klarhet och enhetlighet.

VI. Regeringsproblemet

Intet vore orimligare än att i dagens situation söka göra några förutsägelser beträffande det svenska styrelsesättets framtid. Till stor del beror denna på yttre faktorer, vilkas betydelse under de närmaste åren icke kan bedömas. Det är här alltså icke fråga om att ställa en prognos. Vad jag avser är endast att framlägga några synpunkter, som anknyta till den svenska folkstyrelsens utveckling under de senaste årtiondena; blott för det fall, att det författningspolitiska läget i sina grunddrag blir oförändrat, äga dessa synpunkter någon relevans.

I väsentliga hänseenden har det demokratiska system, som fulländades genom de för tjugo år sedan genomförda författningsreformerna, fungerat utomordentligt väl; därom torde man vara ense inom alla de stora partierna och inom den överväldigande majoritet av vårt folk, som vid de senaste valen anslöt sig till dessa. En rad brister och svårigheter, som framträtt i många andra demokratier, ha hos oss icke spelat någon eller en mycket ringa roll. Samverkan mellan regering och riksdag har även under minoritetsparlamentarismens tid möjliggjort en snabb och planmässig lagstiftningsverksamhet, de allmänpolitiska motsättningarna ha icke hindrat sakligt arbete och samlande uppgörelser, övertygelsen om förvaltningens och rättsväsendets effektivitet och omutlighet har icke kunnat rub-

bas av isolerade angrepp, ideologiskt färgade reformförslag av stor räckvidd (om republik, enkammarssystem, folkomröstning, nytt valsätt) ha efter hand avskrivits.

Det klaraste beviset för den svenska demokratins framgång är emellertid de politiska partiernas successivt förändrade inställning. I många stater, särskilt i de s. k. efterkrigsdemokratierna, genomfördes den fullständiga folkstyrelsen under tämligen allmän anslutning, men de antidemokratiska strömningarna växte sig sedermera allt starkare för att slutligen kulminera i diktatur. I Sverige har utvecklingen varit den motsatta: för tjugu år sedan motsatte sig högern demokratiseringen och socialdemokratien var benägen att i folkstyrelsen främst se en metod att nå makten; numera framstår det principiella försvaret av demokratin som en enande uppgift. Men härtill kommer att de ideologiska brytningarna, vad de stora partierna beträffar, över huvud blivit allt svagare. De stort anlagda perspektiv och åskådningar, vilkas utbredning varsla om värdegemenskapens försvinnande och därmed om demokratins undergång, ha i ringa grad färgat striderna i svensk politik. De särpräglade nationella, författningspolitiska, religiösa och sociala ståndpunkterna ha tenderat att smälta samman. Då den gemensamma grunden för verksamheten vidgats ha de konkreta och närliggande synpunkterna kunnat bli bestämmande i den politiska debatten. Halvt omärkligt och omedvetet ha de demokratiska postulaten om samverkan, tolerans, uppgörelser och kompromisser blivit ledmotiv för alla. Denna utveckling var i huvudsak fullbordad redan före det nuvarande världskrigets utbrott. År 1937 kunde det i en översikt av den svenska regeringsmakten som en självklarhet skrivas, att en väldig avspänning försiggått efter parlamentarismens införande. "På visst sätt kan den svenska parlamentarismens utveckling åskådliggöras genom en jämförelse mellan den första och den senaste av ministärerna under parlamentarismen — de två stora koalitionsregeringarna i svensk politik. Den Edénska

regeringen bildades som en koalition mot högern och verkade för reformer, vilkas genomförande framstod som ett definitivt besegrande av motståndaren. Den senaste regeringskoalitionen ter sig mindre som ett i strid mot andra partier sammansvetsat block än som kärnan i en nationell samling, omfattande alla partier av betydelse". (Sverges styresmän, sid. 45). Den nationella samlingsregeringen av år 1939 kan därför betecknas som krönet av en märklig utveckling; den var icke endast, som motsvarande regeringar i en rad andra stater, en av yttre förhållanden framtvungen inre vapenvila.

Med denna utveckling följer att själva den politiska verksamheten i viss mån ändrat karaktär. Det ideologiska, propagandistiska, i mera egentlig mening politiska elementet har trätt tillbaka för planering och intresseavvägning från erkända gemensamma utgångspunkter. Agitatoren har trätt tillbaka för förhandlaren och experten. Denna förändring företecknades tidigt av den markerade skillnaden mellan partiernas uppträdande vid valen, i kamrarna och i utskotten. Vid valen ställdes de stora linjerna i förgrunden, klyftan mellan det egna partiet och motståndarna framställdes så djup som möjligt. Ännu på 1920-talet kunde valstriderna ge intrycket att svenska folket var uppdelat i oförsonligt kämpande riktningar. I kammardebatterna dämpades tonen. De sakliga och närliggande synpunkterna övervägde, men samtidigt förmärktes en strävan att genom ideologiska appeller bevara kontakten med den folkliga propagandan. I utskotten, där de avgörande uppgörelserna träffades, var diskussionen än mera konkret och kortfristig. De personer, som vid valen uppträtt som fiender, diskuterade här detaljer med sakkunskap och vilja att komma fram till positiva resultat. Den sistnämnda linjen har alltmera blivit bestämmande. Tonen vid de tre eller fyra senaste valen visar detta.

Det kan emellertid diskuteras om icke just dessa förhållanden, som äro bevis på den svenska demokratins styrka, kunna anses förbereda och motivera vissa författningspolitiska änd-

ringar. Det har länge och med rätta sagts att demokrati förutsätter meningsbrytningar. De moderna diktaturrörelserna och de senaste årtiondenas politiska utveckling över huvud ha lärt oss att dessa meningsbrytningar måste hållas inom vissa gränser, bygga på en av alla godtagna grundval, för att demokratin skall kunna bevaras. Det är måhända möjligt att i dessa tider, då enhetskänslan på grund av det yttre läget är särskilt klar och medveten, verka för dess upprätthållande även i framtiden.

Regeringsproblemet har i korthet berörts i första kapitlet. Det har härvid anförts, att det socialdemokratiska partiets maktställning att döma av det ständigt växande folkliga underlaget kan anses äga stor stabilitet, att minoritetspartierna därför icke, såsom i tidigare parlamentarisk praxis, äger utsikter att uppnå majoritet och att dessa förhållanden måste beaktas i diskussionen kring regeringssystemet.

I ett anförande om det socialdemokratiska partiets politik på 1940 års partikongress gick statsministern in på dessa frågor. Han erinrade om att enligt klassisk parlamentarisk uppfattning det normala vore att man hade en majoritet och en opposition som kunde bli majoritet. Om förhållandena däremot vore sådana, att oppositionen icke kunde väntas vinna majoritet i framtiden, kunde den svårligen fylla den funktion, som man enligt parlamentarisk teori brukade tillägga den.

"Därför kan man", fortsatte statsministern, "verkligen ställa frågan: är det sunt och naturligt att gå tillbaka till den förutvarande majoritetsbildningen och oppositionsbildningen och fortsätta det gamla spelet? Skulle man inte kunna tänka sig, att det demokratiska systemet kunde bli friskare på annat sätt? T. ex. genom att oppositionen så att säga släppes lös inom alla partier. Under samlingsregeringens tillvaro ha vi redan gång på gång kunnat förmärka att de enskilda riksdagsmännen anse sig kunna röra sig litet mera fritt. Har man en stor majoritet, kan man ju vara frikostig och tillåta åtskillig opposition inom de majoritetsbildande partierna. Med det gamla tillståndet i fråga om

majoritet och opposition kan man icke tillåta något som äventyrar genomförandet av majoritetspolitiken. Tvånget till sammanhållning blir större. Detta gäller även en mera konstant opposition. Denna tillåter inte gärna sina medlemmar att hoppa över skaklorna, ty om någon bryter sig ut ur oppositionen och går med majoriteten, riskerar oppositionen att folket lättare får den föreställningen, att oppositionen icke har en saklig grund utan bara är ett försök att ständigt finna angreppspunkter mot majoriteten. — — — Från dessa synpunkter kan man ställa frågan om icke i själva verket en gång — jag tror inte alls att vi nu äro mogna för det — demokratins naturliga ordning skulle bli, att man på bredast möjliga bas samverkar ända upp i regeringen och därmed på ett naturligt sätt lösgör krafterna ute i den stora demokratin, så att man i stället för den organiserade oppositionen då och då möter en opposition, som bildats mera fritt med hänsyn till skilda synpunkter på en viss föreliggande fråga och som kan bedrivas utan risk för att det därigenom åstadkommes en politisk skada. Jag har bara velat framkasta tanken. Jag tror att den är värd att diskutera. Hur man ser på den i övriga partier har jag ingen aning om. Det skulle inte förvåna mig, om man på sina håll betraktade samlingsregeringen såsom en mycket tillfällig sak och i allmänhet menade, att när kriget är över skola vi återgå till det vanliga slagsmålet igen”.

Föreställningen om en permanent motsättning mellan majoritet och minoritet, mellan regering och opposition, som en oundgänglig beståndsdel av det parlamentariska systemet har vuxit fram i England. Att redogöra för dess uppkomst och utveckling vore detsamma som att söka klarlägga den engelska parlamentarismens utveckling över huvud. Under senare delen av 1800-talet, med de konservativa och liberala partiernas regelmässiga växling i regeringsställning, slog denna föreställning helt igenom. Majoriteten skulle bilda underlag för den styrande och ledande regeringen, minoriteten skulle bilda ”hennes majestäts opposition”, skyldig att systematiskt kritisera och kontrollera regeringens verksamhet och att överta makten då regeringen icke längre uppbars av underhusets och folkets för-

troende. Det kan diskuteras, om icke denna under långa tider konsekvent tillämpade uppfattning om den systematiska oppositionens nödvändighet i vissa fall försvagat det engelska systemets funktionsduglighet. Många exempel finnas på att oppositionens känsla av sin rätt och plikt att ständigt förfölja regeringen försvårat det politiska arbetet på ett sätt, som utifrån båda de stora partiernas sakliga uppfattning varit omotiverat och skadligt.

I andra länder har man på denna punkt, liksom i många andra, åberopat den engelska parlamentarismens teori utan att vara i stånd att tillämpa den. Så snart ett mera stabilt flerpartisystem uppstår kan denna teori i själva verket icke bli vägledande. Förutsättningen för koalitionsparlamentarismen av fransk och tysk typ har varit bristen på mera stabil motsättning mellan majoritet och minoritet. Vissa partier ha deltagit i regeringsbildningen, andra ha stått regeringen nära, endast en del av de utanför koalitionen stående har utgjort en opposition i mera egentlig mening; regeringsunderlaget har under en och samma valperiod ofta förskjutits åt det ena eller andra hållet; de mot regeringen fientliga riktningarna ha icke bildat något enhetligt block, färdigt att överta regeringsmakten. Även i den utpräglade minoritetsparlamentarismen har man ofta använt de engelska termerna, trots att de uppenbarligen förlorat sitt ursprungliga innehåll. Stundom har man exempelvis betecknat de partier, vilka stå utanför regeringen, som opposition, trots att de ägt överväldigande majoritet i representationen och sinsemellan företrätt de mest skilda åsikter. Tanken på regeringsparti och opposition har anförts som ett skäl mot koalitioner utan att dess tillämplighet på andra än engelska förhållanden närmare prövats.

Den engelska parlamentarismens doktrin utgick icke från ett system, i vilket partierna företrädde principiellt skilda åskådningar, tvärtom voro motsättningarna mellan konservativa och liberaler i regel mycket begränsade. Men det synes sannolikt,

att den engelska doktrinen på vissa håll godtagits och t. o. m. skärpts genom att vissa eller alla partier här med rätt eller orätt ansetts representera klart skilda politiska ideologier eller t. o. m. skilda världsåskådningar. Särskilt med det socialdemokratiska partiets framträdande och tillväxt blev det vanligt att betrakta åtminstone de viktigaste politiska riktningarna på detta sätt. Uppfattningen synes ofta ha levat kvar och på ett egendomligt sätt ha förmäts med engelsk teori även sedan det för alla — utom en grupp passionerade partimän — blivit tydligt, att de ideologiska skiljelinjerna varit oklara eller obefintliga. En envist kvardröjande konvention har velat se politiska åsiktsdifferenser såsom utflöden ur skilda världsåskådningar. Även ur denna synpunkt har en mera permanent samverkan mellan partier och särskilt mellan alla partier framstått som farlig och t. o. m. otillåtlig. Man har velat bevara åtminstone de yttre tecknen på en ren och klar åskådning.

De nu antydda argumenten mot en mera stabil koalitions- eller samlingsregering äro tydligen icke tillämpliga på svenska förhållanden. Någon bestämd och djuptgående ideologisk motsättning mellan partierna finnes icke. Man har under senare år utgått från gemensamma värderingar, de politiska striderna ha huvudsakligen gällt avvägningen av tämligen påtagliga, utan större ideologisk apparat propagerade intressen. Det socialdemokratiska partiets maktställning innebär, att vårt land ur den parlamentariska teknikens synvinkel kommit i en helt annan situation än England och över huvud än andra parlamentariska stater.

I Alva och Gunnar Myrdals arbete "Kontakt med Amerika" (sid. 210 ff.) har anförts ett helt annat skäl mot en stabil samlingsregering. Såvitt jag förstår vilja författarna göra gällande att de senaste årens starka politiska motsättningar i Amerika till väsentlig del varit orsaken till att korruptionen här trängts tillbaka och att förvaltningens effektivitet generellt stegrats. Endast genom att verkliga brytningar mellan intressen och

åsikter komma till stånd vore det möjligt att skapa barriärer "mot de personliga kompromisser, vari korrruptionen har sin upprinnelse". Det vore därför en ytterligt betänklig sak "om den nationella samlingen utsträcktes även till en tid som blivit normal igen — normal i den meningen att tyngdpunkten av våra intressen ånyo får flyttas till frågor som vi normalt i ett fritt land är oeniga om. Vi vet ingen säkrare väg till politiskt förfall, till korrruption och ineffektivitet än en dylik uttänjd politisk partisamling... För att vara frisk förutsätter demokratin diskussion, meningsskillnader efter möjligast principiella linjer".

Författarnas mening är icke alldeles klar. Måhända utgå de helt enkelt från, att politiska strider, som icke gälla sakfrågor, bli strider om ämbeten och platser och att under sådana förhållanden politisk verksamhet lätt blir korrumpierad. Avses däremot, vilket ordalagen närmast ge vid handen, att starka principiella motsättningar mellan partier skulle vara en förutsättning för ärlighet och effektivitet och att på denna grund en samlingsregering skulle leda till korrruption och inkompetens, bestyrkes deras tankegång varken av amerikanska eller andra erfarenheter. Vad Amerika beträffar synes det först och främst tvivelaktigt, om den minskning av korrruptionen som på *senaste* åren möjligen kan konstateras i förhållande till *närmast* föregående tid har något som helst samband med den skärpta motsättningen mellan de stora politiska partierna. Korrruptionen — för att begagna detta sammanfattande uttryck — har sedan gammalt framför allt varit av betydelse i delstater och kommuner. I en del av dessa råder ett stabilt tvåpartisystem med tämligen starka motsättningar, i andra åter ett reellt enpartisystem. Det har så vitt jag vet aldrig påståtts att detta förhållande skulle medföra någon skillnad i fråga om korrruptionen. Vissa städer och stater i nordost med två stridande partier ha sedan årtionden varit lika kända för korrruption som en del enpartiömråden i södern. Det torde vara

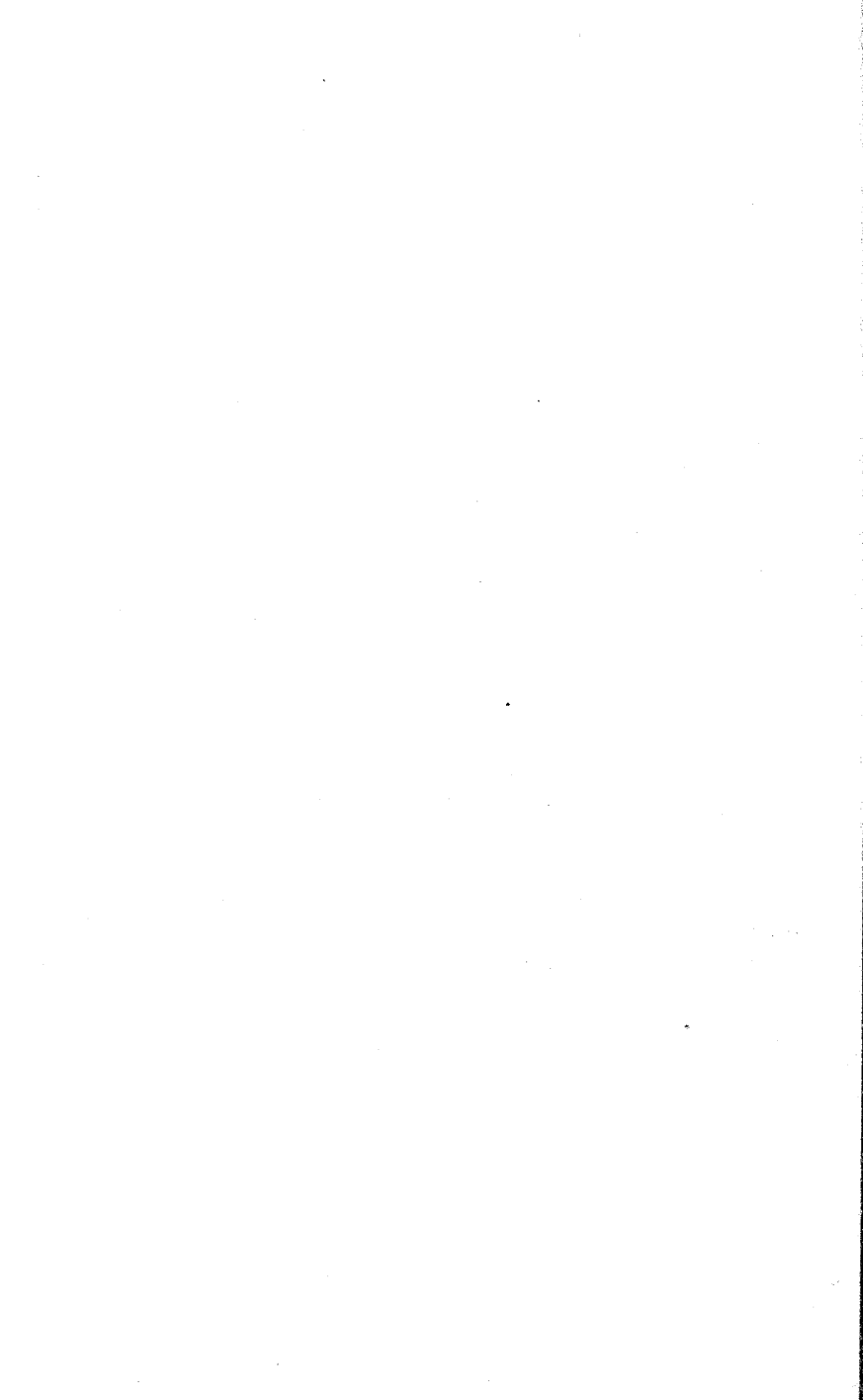
lika fåfängt att söka någon korrelation mellan principiella unionspolitiska strider och minskad korruption, helt enkelt därför att stats- och kommunalpolitik har så litet att göra med de unionella striderna. Det kan erinras om att den Jacksonska demokratins seger över sina motståndare — varvid utan tvivel starka sakliga brytningar gjorde sig gällande — brukar betecknas som inledningen till det spoils-system som varit ett av de sämsta dragen i amerikansk politik och att även under tider, då de unionella partistriderna varit svaga, framgångsrika rensningsaktioner av samma art som den under senare år på vissa håll genomförda ägt rum inom stora delar av landet. Författarna ha med all sannolikhet misslettats av det förhållandet, att den Rooseveltska reformpolitiken varit samtidigt med några kända fall av inskridande mot korruptionen i olika stater och städer. Att i själva verket korruptionen tämligen stadigt gått tillbaka i Amerika sedan åtskilliga årtionden, oberoende av de unionspolitiska motsättningarnas växlande styrka, intygas på alla håll; orsakerna till detta förhållande kunna här ej beröras.

Ikke heller en jämförelse med andra länder bekräftar den granskade uppfattningen. Ett stabilt, oparlamentariskt regeringssystem har, såsom i Sverige och Tyskland för några årtionden sedan, kunnat förenas med en erkänt verksam och omutlig förvaltning. De starka idémotsättningarna i Frankrike ha icke uteslutit parlamentarisk korruption, även om dennas omfattning ofta måttlöst överdrivits. Det schweiziska statslivet anses allmänt vara utmärkt av redbarhet och effektivitet; här är regeringen sedan mer än ett halvsekel sammansatt av representanter för alla eller nästan alla de stora partierna. Samlingsregering infördes för övrigt i Schweiz under förhållandet, som likna de nu i Sverige rådande: motsättningarna mellan partierna hade efter hand försvagats; ett parti, radikaldemokraterna, ägde sedan länge en mycket stark majoritet, som

kunde väntas bli — och sedermera också blev — bestående under mycket lång tid. Det schweiziska systemet är det bästa beviset på att även under en samlingsregering sakliga differenser mellan partierna kunna göra sig gällande och en verksam opposition mot regeringen i bestämda frågor etableras.

Vad här anförts avser icke att utgöra ett bestämt ställningstagande till frågan om regeringens organisation. Synpunkter, som här icke berörts, kunna vara av betydelse för frågans prövning. Men ostridigt synes vara, att saken under de ovan angivna förutsättningarna bör tas under allvarligt överblickande. Om en samlingsregering skulle anses önskvärd vore eventuellt en begränsad författningsreform erforderlig för att reglera och därmed underlätta dess tillkomst och arbete.

Framför allt vill man emellertid hoppas, att den enhetskänsla, som vuxit sig allt starkare under senare år och som kulminerat i den nuvarande nationella samlingen, bevaras och förstärkes även om en tid kommer, då den icke längre framtingas av ett hårt yttre tryck. I Sverge liksom i andra demokratier har tidigare i den offentliga debatten och särskilt i valpropagandan förekommit en överbetoning av de skiljande momenten, en benägenhet att skärpa de sakliga motsättningarna genom att insätta dem i föråldrade ideologiska sammanhang. Alltför ofta ha personer, som i riksdagsutskotten visat förmåga av lidelsefritt och effektivt samarbete, inför valmännen uppträtt som fiender, som representanter för oförenliga åskådningar; partiernas insatser, krav och strider ha utåt presenterats i våldsam förstoring och förgrovnig. Det gäller för de verksamma inom alla partier att hålla dessa tendenser tillbaka och att ständigt och energiskt betona den samförståndskänsla ovan konflikterna, som är förutsättningen för demokratins framgång.



I N N E H Å L L

I. Vår parlamentarism	5
II. Val och folkomröstning	18
III. Opinionsmätningarna och frågan om deras införande i Sverige	29
IV. Statsmakternas organisation och verksamhet	39
V. De medborgerliga friheterna	50
VI. Regeringsproblemet	60



Ni 29831

TIDENS

SKRIFTSERIE

Tidens förlag har med denna skriftserie velat samla och för en större publik göra tillgängliga sådana artikelserier i tidskriften Tiden, som kunna äga ett vidare allmänintresse eller som anknyta till ett teoretiskt ämne av mera varaktig betydelse.

Nu föreligga:

- 1** Erik Wellander: *Hur man skriver svenska* 1:20
- 2** Herbert Tingsten: *Problem i svensk demokrati* 1:20
- 3** Ingemar Hedenius: *Om rätt och moral* 2:75

TIDENS FÖRLAG