

Herbert Tingsten

Några framtidslinjer

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; endast 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 inom 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 minoritetsparlamentarimens 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 ha icke kunnat rubbas av isolerade angrepp, ideologiskt färgade reformförslag av stor räckvidd (om republik, enkammersystem, 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 tjugo år sedan motsatte sig högern demokratiseringen och socialdemokratin 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.” (Sveriges 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 framtvingen 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. Agitatorn 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 alltså blivit bestämmande. Tönen vid de tre eller fyra senaste valen visar detta.

Det kan emellertid diskuteras om icke just dessa förhållanden, som äro bevis på den svenska demokratis styrka, kunna anses förbereda och motivera vissa författningspolitiska ändringar. 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 berördes i korthet i den första artikeln i denna serie (jan. 1940). Det anfördes härvid, att det socialdemokratiska partiets maktställning att döma av det ständigt växande folkliga underlaget kunde anses äga stor stabilitet, att den s. k. oppositionen därför icke, såsom i tidigare parlamentarisk praxis, ägde utsikter att bilda 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 svårigen 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 ifråga 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 — demokratis 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 förtroende. 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 stå på 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 sins emellan 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 eller t. o. m. otillätlig. 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 korruptionen har sin upprinnelse". Det vore därför en ytterligt betänkelig 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 korruption och ineffektivitet än en dylik uttänjd politisk partisamling... För att vara frisk förutsätter demokratin diskussion, meningsskillnader efter möjligast principiella linjer."

Åtskilliga av de uttryck, som begagnas i denna framställning, äro obestämmda, och det är därför svårt att säga vad författarna egentligen mena. Måhända utgå de, ehuru detta icke utsäges, 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 korrumperad. 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 korruption och inkompetens, bestyrkes deras tankegång varken av amerikanska eller andra erfarenheter. Vad Amerika beträffar synes det först och främst tivelaktigt, om den minskning av korruptionen 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. Korruptionen — 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 korruptionen. Vissa städer och stater i nordost med två stridande partier ha sedan årtionden varit lika kända för korruption som en del enpartiområden 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 samtidig 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.

Icke 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 förhållanden, 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 övervägande. Om en samlingsregering skulle anses önskvärd vore eventuellt en begränsad författningsreform erforderlig för att reglera och därmed underlätta dess tillkomst och arbete. Framför allt vore det av värde att på detta sätt skapa ett gemensamt ansvar för regeringsbildningen.



Då den kommunala självstyrelsen på 1860-talet utbyggdes och ingående reglerades, utgick man från att partipolitiska synpunkter föga skulle göra sig gällande i det kommunala livet. Motsatsen har inträffat. De kommunala valen ha gått efter partilinjer och hela den del av kommunalförvaltningen, som skötes av valda styrelser och förtroendemän, har politiserats. De partipolitiska linjerna ha därför, paradoxalt nog, fått långt större betydelse för tillsättandet av kommunala än statliga poster, eftersom den kommunala organisationen i högre grad än den statliga bygga på valprincipen. Jämsides med denna utveckling har gått en väldig ökning av kommunernas obligatoriska och frivilligt utövade befogenheter.

På detta sätt ha förhållanden uppstått, som måhända utgöra den enda allvarliga bristen i svensk demokrati. Platser, som äro av ren förvaltningsnatur och framför allt fordra kompetens och sakligt intresse, tillsättas i många fall uteslutande på grund av allmänpolitiska meriter, d. v. s. aktivitet inom en partiorganisation. Just på de områden, där dessa meriter äro minst värdefulla, göra de sig starkast gällande. Här borde, synes det, den allmänna avspänningen i förhållandet mellan partierna kunna möjliggöra en gemensamt planlagd reorganisation, som under bevarande av den kommunala självstyrelsen gjorde den mera effektiv och kompetent.

Någon närmare framställning av dessa frågor skall här så mycket mindre givas som Uno Åhrén i föregående nummer av "Tiden" tämligen utförligt berört en del svagheter i den kommunala förvaltningen. Bland annat betonar han med styrka behovet av ökade specialkunskaper för olika poster. Det gäller i själva verket att införa vad i Amerika kallas förtjänstsystemet även i kommunerna. På en punkt vill jag emellertid uttala ett tvivelsmål beträffande de av Åhrén skisserade reformplanerna. Åhrén hävdar med anförande av förmenta amerikanska erfarenheter, att de kommunala förtroende- och tjänstemännen borde fungera endast relativt kort tid. Det skall icke bestridas, att den bakom detta krav liggande uppfattningen så till vida är riktig, som i många fall styrelsemedlemmar oavbrutet omväljas trots svag kompetens — endast en kvalificerad oduglighet anses motivera, att omval icke sker. Men att genomgående tillsätta tjänster på kort tid är en annan sak. För en sådan reform kunna i varje fall icke amerikanska erfarenheter återopas. Sedan årtionden har den kanske viktigaste reformrörelsen inom det kommunala livet i Amerika gått ut på att begränsa de på kort tid valda tjänstemännens makt till förmån för på längre tid och med hänsyn till den sakliga kompetensen utsedda funktionärer. Den största bristen i amerikansk kommunalförvaltning har ansetts vara, att personer för några få år och på grund av partimeriter utses att sköta tjänstemannauppgifter; häri har man sett en huvudorsak till den kommunala korruptionen. I ett växande antal städer har med erkänt gott resultat en nyordning införts. Vi skola icke efter amerikanskt mönster införa ett system, som i mönsterlandet är allmänt kritiserat och numera statt på avskrivning.