

PERSONVALET VID SOCIALDEMOKRATISKA REGERINGSBILDNINGAR

Av professor Herbert Tingsten

Inom parlamentarisk doktrin har man i regel — utan tvivel under starkt inflytande av engelsk debatt och praxis — utgått från att uppdraget att bilda regering skall överlämnas åt en enda person och att denne vid val av kolleger i princip skall äga full handlingsfrihet. Det eller de partier, som representeras i regeringen, skola alltså icke genom sina organ medverka vid regeringsbildningen genom råd till eller direktiv för den blivande regeringschefen. Såsom typisk för denna uppfattning kan nämnas Staaffs framställning i Det demokratiska statsskicket (del II, sid. 212 ff.). Ett sådant tillvägagångssätt, enligt vilket det regeringsbildande partiet skulle »sammanträda och efter diskussion nominera ministrarna», betecknas här som »synnerligen olyckligt». Medlemmarna i en regering måste utses med tanke på den nödvändiga speciella kompetensen, behovet av att få skilda nyanser representerade och framför allt möjligheterna av ett gott samarbete; på dessa punkter, och alldeles särskilt den sistnämnda, kunde tillsättning genom en församling icke väntas giva goda resultat. Staaffs slutsats blev därför »att man icke kan stanna i tvekan om att hela denna grannliga urskillningsprocedur måste tillhöra ett omdöme, skötas av en enda person». Det vore icke ens tillrådligt, att partiet diskuterade personfrågorna och utan att förplikta regeringsbildaren utpekade vissa kandidater, ty i realiteten bleve det svårt för den ledande att förbigå dem, som på detta sätt rekommenderats.

Hållbarheten av denna uppfattning skall här icke bedömas. Liksom många andra från den engelska parlamentarismen hämtade tankegångar, har den i praktiken ofta åsidosatts, även då den i teorien godtagits. Av mindre intresse är härvid, att i vissa länder val av regering påbjudits i själva författningen (Schweiz, Österrike). Viktigare är att även i stater, där det enligt engelskt mönster överlämnats åt en enda person att bilda regering, ministerposternas besättning i realiteten skett genom beslut av partiernas förtroendemän. Särskilt har detta varit fallet, då flera partier samverkat vid bildandet av regering; ett parti kan icke gärna reservationsfritt överlåta åt en representant för ett annat parti att utvälja de personer, som i den blivande regeringen skola företräda partiet. I franska och tyska koalitionsregeringar har personvalet skett under intim kontakt med partiledningarna; ofta ha partierna beslutat i regeringen »insätta» bestämda representanter. Ett liknande tillvägagångssätt har använts även på andra håll. Någon vägledande jämförande undersökning finnes emellertid icke i denna fråga.

De socialdemokratiska partierna ha i flera hänseenden intagit en annan ställning till regeringsbildningens problem än flertalet på demokratisk grund verkande borgerliga partier. Det har framstått som ett principiellt problem, om partiet skall bilda regering i ett »borgerligt» samhälle och särskilt om det skall samverka med andra partier i regeringsställning. I anslutning härtill har det ansetts ankomma på partiets ledning att besluta, huruvida i ett visst fall partiet skall engagera sig i regeringsarbetet. Och slutligen har en tendens framträtt att betrakta personvalet icke som en regeringsbildarens, utan som en partiets angelägenhet. Dessa förhållanden kunna förklaras ur partiets särpräglade ideologiska ståndpunkt. I det följande skola endast några notiser meddelas rörande den svenska socialdemokratiens ställning till personfrågan vid regeringsbildning; den huvudsakliga källan är partistyrelsens protokoll.¹

¹ Jag har icke haft tillfälle att införskaffa närmare upplysningar om utländska förhållanden. Beträffande Norge må nämnas, att 1928 års regering utsågs av partiförsamlingar (BjÖRNBERG, Parlamentarismens utveckling i Norge efter 1905,

Beträffande tillkomsten av den liberal-socialistiska koalitionsregeringen i oktober 1917 har en ingående redogörelse redan lämnats av regeringsbildaren, numera landshövdingen Nils Edén.² Förf. ingår särskilt på frågan om de socialdemokratiska statsrådets tillsättning och avvisar härvid energiskt i pressen gjorda påståenden om att den socialdemokratiska partistyrelsen skulle ha påverkat personvalet. Edéns framställning kan i vissa hänseenden kompletteras genom uppgifter i partistyrrelsens protokoll.³ På ett par punkter föreligger bristande samstämmighet.

Den 14 oktober fick Edén — sedan planerna på en av Widén ledd moderat-liberal ministär måst uppgivas — konungens uppdrag att bilda regering. Enligt socialdemokratiska partistyrrelsens protokoll meddelade Branting samma dag i styrelsen, att Edén begärde socialdemokratisk medverkan; principiellt beslut om sådan medverkan fattades. Vidare förklarade Branting, att Edén gjort vissa uttalanden rörande personvalet. Enligt dessa krävdes Brantings och Rydéns inträde i regeringen; den förre skulle bli finansminister. »Rörande övriga platser i regeringen förelågo inga bestämda förslag.» Sedermera yttrade likväl Branting, att Edén tänkt sig Palmstierna som sjöminister och Åkerman eller Schlyter som konsultativt statsråd. Den följande debatten i partistyrelsen rörde dels antalet platser i regeringen, dels personvalet. I det förstnämnda hänseendet beslöts att man skulle söka erhålla fem statsrådsposter; dock skulle man nöja sig med fyra om detta krävdes från liberalt håll. I personfrågan gjordes ett stort antal inlägg. Branting önskade icke bli finansminister och man överenskom om att för hans räkning begära en konsultativ statsrådsplats. Rydén förklarade till en början med bestämdhet, att han icke ville komma ifråga, men ställde sig på uppmaning av ett flertal medlemmar sedermera

1939, sid. 307 f.); år 1935 hade enligt uppgift regeringsbildaren större handlingsfrihet. I Danmark skall enligt en på 1928 års svenska partikongress given uppgift — som icke kunnat verifieras — personvalet vid 1924 års regeringsbildning ha diskuterats inom partistyrelsen.

² EDÉN, Regeringsbildning och regeringsarbete (Forum 1920), särskilt sid. 430 ff.

³ *Partistyrrelsens protokoll* 14 och 15 oktober 1917.

till förfogande. Åkerman ansågs icke kunna ingå som parti-representant, då han icke tillhörde partiet. Slutligen enade man sig om att som lämpliga namn framföra Branting, Rydén, Palmstierna, Sandler och Undén. Följande dag, den 15 oktober, lämnade Branting, Lindqvist och Thorsson rapport om »de fortsatta överläggningarna med liberalerna». Branting var fortfarande i hög grad ovillig att åtaga sig chefskapet för ett departement men gav slutligen vika. Det meddelades, att Edén syntes anse att socialdemokraternas representation i regeringen borde begränsas till fyra platser; häremot restes inga invändningar. I övrigt diskuterades icke personfrågorna.

Enligt Edéns redogörelse skulle några konferenser mellan delegerade för de båda partierna icke ha hållits sedan Edén mottagit regeringsuppdraget. »Mina hänvändelser till de personer som jag önskade förvärva för ministären skedde helt och hållet och i samtliga fall efter min egen omprövning och på mitt eget initiativ. ... Vad socialdemokraterna angår, redogjorde jag redan vid mitt första samtal med deras ledare — som ju själv anmodades att inträda såsom finansminister — särskilt för min uppfattning av detta partis lämpliga representerande i ministären, såväl det antal platser som syntes mig böra besättas med socialdemokrater som också vilka män jag önskade och ämnade anmoda, och redan den 15 okt. var uppgörelsen klar med de tre socialdemokrater, vilka inträdde såsom finans-, sjö- och ecklesiastikministrar; rörande den fjärde socialdemokraten, som jag avsåg för en konsultativ statsrådspost, hade jag själv ett par alternativa förslag, vilka något diskuterades, men resultatet blev även här att valet stannade på den som jag från början närmast hade ifrågasatt, och att han mottog posten. Efter det att min plan redan blivit framlagd för de dittills vidtalade framfördes verkligen under hand genom ett par representanter för den socialdemokratiska partistyrelsen vissa namn, som man önskade förorda, men bland dem funnos samtliga av mig redan avsedda och anmodade, och denna underhandsframställning ledde sålunda icke till någon förändring.»

De egentliga divergenserna mellan de refererade framställ-

ningarna äro tre. 1. I partistyrelsens protokoll talas gång efter annan om förhandlingar med »liberalerna», medan Edén hävdar, att delegerade från partierna icke sammanträtt sedan han erhållit regeringsuppdraget. Här kan antingen föreligga ett slarvigt uttryckssätt i protokollen — med »liberalerna» har man i själva verket menat Edén — eller också ett minnesfel från Edéns sida. 2. Enligt protokollen skulle Edén till innehavare av den för socialdemokraterna reserverade konsultplatsen ha tänkt sig en av två nämnda personer, medan partistyrelsen föreslog en tredje — den sedermera till platsen utnämnde; enligt Edén åter skulle valet efter en diskussion ha stannat på den som han från början ifrågasatt. På denna punkt synes det mindre sannolikt, att en slarvig avfattning av protokollet spelat in. Möjligt är, att Branting i sin redogörelse för samtalet med Edén glömde nämna, att denne ifrågasatt Undén till konsult; möjligt är naturligtvis också, att Edén ursprungligen tänkt på Undén utan att nämna hans namn vid sitt första samtal med Branting. 3. Tydligt är att regeringsbildaren och partistyrelsen voro ense om besättandet av de departementschefsposter, som skulle gå till socialdemokrater, och att Edén framförde de namn, som sedan rekommenderades av partistyrelsen. Men protokollen giva vid handen, att partistyrelsens rekommendation beslutades, innan Edén vidtalade vederbörande kandidater — naturligtvis med undantag för Branting — medan enligt Edéns framställning Rydén och Palmstierna redan skulle ha anmodats inträda i ministären, då partistyrelsens förslag framfördes. De båda versionerna synas icke kunna förenas annat än under förutsättningen, att Edéns erbjudande ägt rum mellan partistyrelsens beslut den 14 okt. och den socialdemokratiska delegationens samtal med Edén denna eller följande dag. Det är emellertid ytterligt osannolikt, att saken förelupit på detta sätt; det är svårt att tänka sig, att Edén, medan han väntade på ett princip-svar i regeringsfrågan från partistyrelsens sida, skulle ha erbjudit portföljer till vissa medlemmar av partiet.

Då den första rent socialdemokratiska ministären bildades i mars 1920, skedde detta i enlighet med ett kort förut fattat

beslut av partikongressen, och partistyrelsen blev därför icke sammankallad till överläggning. Detta förhållande framkallade viss kritik inom styrelsen, då den några veckor senare sammanträdde.⁴ I anslutning härtill meddelades, att riksdagsgruppen rådfrågats. Någon diskussion i personfrågan hade härvid icke ägt rum. Däremot hade en personfråga tagits upp i riksdagsgruppens förtroenderåd, nämligen om Branting eller Thorsson skulle bli statsminister. »Då ett första försök att få Thorsson till regeringschef stötte på motstånd, måste detta uppdrag övertagas av Branting.» Thorsson motiverade i ett anförande, varför personfrågorna i övrigt ej upptagits i för partiet representativa församlingar. Situationen hade 1920 varit en annan än 1917, då partiet skulle delta i en koalitionsregering. »I det senare fallet var det helt naturligt att namnen diskuterades inom vidare kretsar, ty de män, som skulle samarbeta i regeringen med representanter för borgerliga partier, måste på ett helt annat sätt ha partiets personliga förtroende.» Då partiet ensamt bildade regering, borde regeringsbildaren själv få avgöra personfrågorna.

Vid regeringskrisen i oktober 1921 sammankallades partistyrelsen och beslutade, att partiet skulle påtaga sig regeringsansvaret.⁵ Att döma av protokollen berördes inga personfrågor.

Regeringskrisen i oktober 1924 medförde likaledes partistyrelsens sammankallande.⁶ Styrelsen beslutade att partiet skulle bilda regering. Även personfrågorna behandlades. Protokollet ger dock ingen närmare upplysning på denna punkt; här står blott att debatt ägde rum, »varefter ordföranden avslutade debatten med förklaringen, att de råd och anvisningar, som under debatten givits, skulle tagas ad notam och i mån av möjlighet beaktas».

Till 1928 års partikongress väcktes en motion om att kongressen skulle fastställa, under vilka villkor partiet skulle åtaga

⁴ *Partistyrelsens protokoll* 25 april 1920.

⁵ *Partistyrelsens protokoll* 7 okt. 1921.

⁶ *Partistyrelsens protokoll* 17 okt. 1924.

sig bildandet av regering.⁷ I anslutning till denna motion framfördes jämväl ett förslag om sättet för beslut rörande regeringsbildning.⁸ Enligt detta skulle partiet övertaga regeringsansvar endast efter beslut av partistyrelsens och riksdagsgruppens medlemmar samt ordförandena i partidistriktet. Vidare skulle ministerlistan, innan den framlades för konungen, vara godkänd: »under den tid riksdagen är samlad gemensamt av partistyrelsens och riksdagsgruppens medlemmar samt partidistriktets ordförande och under annan tid gemensamt av riksdagsgruppens förtroenderåd, partistyrelsen och partidistriktets ordförande». Det sistnämnda yrkandet motiverades därmed, att även valet av medlemmar i en socialdemokratisk regering borde ske »i demokratisk ordning». I Danmark hade enligt uppgift avgörandet beträffande ministerposter i den socialdemokratiska regeringen — tydligen avsågs här regeringsbildningen år 1924 — träffats av partistyreelse och parlamentsgrupp. Vid de socialdemokratiska ministärernas tillkomst i Sverige hade däremot, enligt vad motionärerna trodde sig veta, »personvalen avgjorts i en mycket liten krets av partivänner, varvid de enskilda riksdagsmännen, landsortsrepresentationen i partistyrelsen och partiorganisationerna saknat inflytande».

I sitt utlåtande över motionen erinrade partistyrelsen om att vid bildandet av socialdemokratiska regeringar överläggningar ägt rum med partistyrelsen och riksdagsgruppens förtroenderåd. Dessa överläggningar hade närmast gällt själva regeringsbildningen och regeringens arbetsuppgifter, men även personfrågorna hade behandlats. »En praxis har alltså redan utbildat sig i enlighet med den demokratiska ordning, vari avgörandena inom partiet alltid träffas.» Något behov av särskilda bestämmelser föreläge icke, varför partistyrelsen hemställde, att motionen icke skulle bifallas.

Partikongressen biföll efter en föga omfattande debatt utan

⁷ Jfr TINGSTEN, Den svenska socialdemokratiens idéutveckling, 1941, II, sid. 110 ff.

⁸ *Motioner* till socialdemokratiska arbetarepartiets 13:de ordinarie kongress år 1928 (Motioner som ej beröra partiprogrammet), sid. 27 ff.

votering partistyrelsens yrkande.⁹ De medlemmar av kongressen som sympatiserade med motionen begärde utan framgång att det skulle uppdragas åt stadgeutskottet att formulera ett uttalande i ämnet. De talare som gingo på denna linje (E. Lindberg, Nils Andersson) berörde emellertid i sina yttranden icke närmare frågan om personvalet vid regeringsbildning. De framhöll i korthet, att närmare kontakt härvid borde etableras mellan partiledningen och andra organ för partiet, särskilt representanter för partidistriktet. Det påstods att den hittills tillämpade ordningen i själva verket innebure, att råd beträffande regeringsbildning inhämtades av organ, som till stor del bestode av samma personer som skulle inträda i en eventuell regering (Lindberg). Det vore värdefullt, yttrade en talare (N. Andersson), »om man verkligen ute i landet finge ett bestämt intryck av, att den regering, som bildas, har tillkommit icke efter en gammal av de borgerliga ärvd praxis, att den, som formellt får uppdraget att bilda regering, utan vidare får plocka ihop sina mannar, utan att man vet att personerna äro hopförda på ett organisationsmässigt sätt, d. v. s. att man vet att man inte bara som det står i partistyrelsens uttalande, har *diskuterat* personfrågorna, utan också vet, att partiinstanserna ha enat sig om dessa personer». Flera av partiets ledande män uppträdde på partistyrelsens linje och yrkade alltså avslag å motionerna utan vidare (Wigforss, P. A. Hansson, Engberg). De ansågo den hittills följda ordningen tillfredsställande. Av särskilt intresse är partiordförandens yttrande. Enligt Hansson hade i svensk parlamentarism den uppfattningen rätt, att regeringsbildaren, sedan partiet principiellt gått med på att bilda regering, själv skulle välja sina medarbetare. Branting hade anslutit sig till denna mening. Hansson förklarade sig företräda en annan ståndpunkt. »Jag har nämligen den uppfattningen, att regeringsbildningen är i så hög grad partiets sak, att man icke utan vidare kan överlåta endast åt den enskilde att avgöra, hur personerna skola väljas. Ty om det är viktigt, att en regering har ett gott

⁹ Protokoll över Sveriges socialdemokratiska arbetarepartis trettonde kongress i Stockholm den 3—9 juni 1928, sid. 139 ff.

program, är det också viktigt, att den har en sammansättning, som garanterar den bästa kontakten med partiet, och ger de största möjligheterna att utföra det partiuppdrag, som faktiskt en regeringsbildning blir för en partiregering.» Hansson erinrade vidare om att diskussioner i personfrågor förekommit vid tidigare tillfällen inom partistyrelsen, och gjorde gällande, att regeringsbildarens ställningstagande härigenom påverkats.

Vid de båda följande regeringsbildningarna synes partistyrelsen ha beretts större inflytande än vid tillkomsten av de föregående rent socialdemokratiska ministärerna. Den 22 sept. 1932 beslöt partistyrelsen att en rent socialdemokratisk regering skulle bildas.¹ Följande dag upptogs personfrågorna till behandling. Den blivande statsministern P. A. Hansson sade sig ha uppgjort förslag till besättande av en del poster i regeringen. Han nämnde utan reservation namnen Sandler, Schlyter, Vernerström, Möller, Wigforss, Sköld och Nothin. Som ecklesiastikminister hade han tänkt sig Engberg eller Olof Olsson, som kommunikationsminister Forslund eller Leo. Hansson motiveerade på ett sätt, som icke alldeles överensstämde med hans uttalanden på 1928 års partikongress, att personfrågorna på detta sätt framlades för partistyrelsen. »Att jag nu underställt partistyrelsen dessa namnfrågor är en ganska osedvanlig väg vid en regeringsbildning. Regeringschefen skall ju själv taga ansvaret för sammansättningen av regeringen och jag avstår naturligtvis icke ifrån rätten att ha avgörandet i min hand. Men å andra sidan har partiet ytterst ansvaret för den nya regeringen och jag finner det därför endast vara i sin ordning att partiets högsta instans också rådfrågas i personfrågorna.» I den följande debatten framställdes en rad förslag till besättande av olika poster. Särskilt på två punkter synes det sannolikt, att debatten påverkade regeringsbildarens beslut. Sålunda föreslog en rad talare att Fritjof Ekman skulle insättas i regeringen. Det ifrågasattes härvid närmast att han skulle överta kommunikationsdepartementet; som bekant blev han sedermera handelsminister. Beträffande ecklesiastikministerposten begärde

¹ *Partistyrelsens protokoll 22 och 23 sept. 1932.*

Hansson direkt att få höra partistyrelsens mening om Engberg och Olsson. Någon egentlig votering skedde härvid icke, såsom i pressen uppgavs, men ett stort antal medlemmar av partistyrelsen framförde sin uppfattning, och det framgick tydligt, att Engbergs kandidatur uppbars av en betydande majoritet. Debatten slutade med ett yttrande av Sandler, som uppenbarligen avsåg att i anslutning till Hanssons tidigare uttalande markera regeringsbildarens självständighet: »Vi böra låta det bero vid denna överläggning. Regeringschefen får naturligtvis förbehållas rörelsefrihet att bestämma rörande ministerposternas besättning.» — Det kan tillfogas att vid föregående dags sammanträde inom partistyrelsen yrkande hade framställts om att alla borgerliga statssekreterare skulle ersättas av socialdemokrater (Engberg); partiordföranden hävdade emellertid, att det icke låte sig göra att verkställa ombyte på alla statssekreterarposter.

Diskussionen inom partistyrelsen vid 1936 års regeringsbildning rörde sig, såsom redan av pressuppgifterna vid denna tid framgår, huvudsakligen kring den tilltänkta koalitionen med bondeförbundet och särskilt frågan hur ministerposterna skulle fördelas på de båda samverkande partierna. Även personfrågorna blevo emellertid behandlade, om också i största korthet.² Av partistyrelsens protokoll får man intrycket, att något försök att påverka besättandet av de poster, som reserverades för bondeförbundet, icke gjordes. Vad beträffar de socialdemokratiska ministerposterna meddelade Hansson liksom 1932, vilka namn han i första rummet tänkt på. Därefter gjordes åtskilliga uttalanden av partistyrelsens medlemmar, men någon meningsyttring, som motsvarade en omröstning, förekom vid detta tillfälle icke. Anmärkningsvärt är att Hansson direkt tillfrågade landsorganisationens representanter i partistyrelsen om deras önskemål. I anledning härav hävdade två medlemmar (Forslund och Cruse) att landsorganisationen borde ha en representant i regeringen, medan en tredje (Sigfrid Hansson) uttalade sig häremot; vid den följande regeringsbildningen blev Fors-

² *Partistyrelsens protokoll* 24 och 25 sept. 1936.

lund kommunikationsminister och det betonades allmänt, att han borde betraktas som representant för landsorganisationen.

Den givna redogörelsen visar, att vissa meningsskiljaktigheter förelegat inom det socialdemokratiska partiet rörande sättet för personval vid regeringsbildningar. Å ena sidan har man hävdad regeringsbildarens självständighet, å den andra sidan partiets ansvar och därav följande rätt till inflytande. Den sistnämnda uppfattningen i sin mera extrema form, enligt vilken partistyrelsen och andra för partiet representativa grupper skulle utse regering eller i varje fall i realiteten besluta om dess sammansättning, har i Sverige icke vid något tillfälle blivit bestämmande. I flertalet fall har visserligen regeringsbildaren rådfrågat partistyrelsen, men han har helt bevarat initiativet och den slutliga avgöranderätten, och endast beträffande enstaka poster synes i vissa fall inom partistyrelsen framförda önskingar ha påverkat personvalet. Den skillnad mellan de båda socialdemokratiska regeringsbildarnas ståndpunkt till fråga, som Hansson på 1928 års partikongress ansåg sig kunna fastslå, har i praktiken icke tagit sig mera markerade uttryck. Hansson synes visserligen i högre grad än Branting ha sökt kontakt med partistyrelsen i personfrågor, men har härvid förbehållit sig bestämmanderätten och blott i tveksamma eller omstridda fall direkt vädjat till partistyrelsen.
