

Problem i svensk demokrati III

Herbert Tingsten

Statsmakternas organisation och verksamhet

Då första kammaren demokratiserades genom fyrkskalans borttagande år 1918, var man inom skilda riktningar missnöjd med den tvåkammarorganisation, som framgick ur författningsrevisionen. Högern hade motvilligt gått med på den graderade röstskalans 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 klasskorporations- eller intresseval, som uppenbarligen väsentligen avsågo att på en annan väg än den graderade röstskalans 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 valsystem, 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 tvåkammarrepresentationen, särskilt kanske på socialdemokratiskt håll. Härvid framträdde stridiga tanke-

gångar. En majoritet inom socialdemokratien hade sedan gammalt fordrat att första kammaren skulle avskaffas, och kravet på enkamarsystem 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: gillesocialismen 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, råds-systemet i Ryssland, som till en tid antogs vara något helt annat än en av formerna för diktaturen.

Dessa vaga idéer om en mera genomgripande reform av tvåkamarsystemet 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 valbarhets-kategorier 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 uteslängde 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 mo-

tivering 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 tvåkammersystemet 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 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; för övrigt skulle en nu företagen förstakammarupplösning giva socialdemokratin flertal även i denna kammare. Under 1920-talet var läget i viss mån ett annat. Den successiva förnyelsen och den högre rösträttsåldern vid landstings- och elektorsval 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 tvåkammarsystemets 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. Första-kammarmandaten torde i stort sett — och särskilt utanför kretsen av professionellt verksamma 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 flera regeringar och att den nästan genomgående dominerar i de gemensamma utskottens presidier; vid innevarande riksdag innehas 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 tillsatta 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 tillsättas 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 samfälliga 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 höstsessioner, som i utländska demokratier äro vanliga, måst ordnas. Riksdagsdebatterna äro genomgående relativt begränsade; blott i rena undantagsfall inträffa att en diskussion utsträcker sig 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. Överhuvud finnas hos oss inga som helst begränsningar av den parlamentariska debatträtten, medan bestämmelser av denna art vanligen inta en 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. Stadgandet 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 riks-

dagen skall skrida till aktion mot regeringen eller ett visst statsråd. 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 en sådan regering 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. 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 upplösts. 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 kunna avsluta budgetbehandlingen. Men härtill kommer, att enligt en för Sverige unik bestämmelse upplösningsval 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 ut-

skott deltaga"; denna bestämmelse har utan skäl sedan gammalt tolkats som ett förbud mot statsråden att överhuvud 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 minoritetsparlamentarismen överhuvud 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 vilande 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.

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 skall antalet statsdepartement vara lägst åtta och högst tio och i statsrådet skola förutom departementscheferna ingå tre statsråd utan departement. Dessa bestämmelser ha kritiserats såsom hinder för ett snabbt genomförande av behövliga ändringar i statsrådets organisation. Först under trycket av den nuvarande krisen har emellertid en ännu icke definitiv 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 få därmed i Sverige samma smidiga karaktär som i andra länder.