

Herbert Tingsten:
Folkstyret i Norden.

En genomförd demokrati — ett system, enligt vilket regering och representation direkt eller indirekt utgå ur regelbundna och fria val med allmän rösträtt — har i de nordiska staterna funnits blott under några få årtionden. Demokratien har likväl anknutit till traditioner av maktfördelning och begränsad självstyrelse.

I Sverige kunde riksdagen år 1935 fira sitt femhundraårsjubileum. Visserligen hade under en stor del av denna tid riksdagens medverkan i statsstyrelsen och till och med dess existens haft en skäligen fiktiv karaktär. Men sedan århundraden hade dock, med undantag för korta perioder, en representation erkänts och under långa tider hade den ägt ett betydande inflytande. Under frihetstiden (omkring 1720—1772) hade till och med ett slags aristokratisk parlamentarism med tyngdpunkten hos riksdagen utbildats. Genom 1809 års författning stadfästes, under inflytande av inhemska erfarenheter och utländska doktriner, en maktfördelning mellan monarken och representationen. De medborgerliga friheterna erkändes, särskilt genom en tryckfrihetsförordning med grundlags helgd. Då ständsrepresentationen år 1866 ersattes av ett tvåkammerssystem, innebar detta icke någon minskning av monarkens makt och ej heller en betydande demokratisering av riksdagen; på grund av rösträtts- och valbarhetsbestämmelser blev första kammaren ett organ för de högre klasserna — särskilt godsägare och ämbetsmän — andra kammaren väsentligen för de besuttna bönderna. Omkring sekelskiftet framdrivas frågorna om allmän rösträtt och parlamentarism av de liberala och socialdemokratiska partierna. Demokratiseringen äger rum genom författningsreformer 1907—1909 och 1918—1921 — främst innebärande lika och allmän rösträtt vid alla val — och genom monarkens godtagande av den parlamentariska principen för regeringsbildning och regeringsledning. Efter år 1917, då den av liberaler och socialdemokrater bestående Edénska ministären tillkom, har vid valet av regering maktförhållandena inom riksdagen varit bestämmande och konungens befogenheter ha i realiteten utövats av regeringen.

I Danmark ersattes det kungliga enväldet, som ägt bestånd sedan år 1660, först år 1849 genom en konstitutionell författning. Denna undergick år 1866 en genomgripande revision. Av representationens båda kamrar blev landstinget ett organ för de högre beskattade och i praktiken närmast för godsägarna, under det att folketinget blev relativt demokratiskt, även om de fattigare folkgrupperna voro uteslagna från rösträtt. Den av folketingets vänstermajoritet krävda demokratiseringen mötte monarkens och landstingets motstånd. I början av 1900-talet bröts detta motstånd såtillvida som ett parlamentariskt regeringssystem med tyngdpunkten i folketinget erkändes, och år 1915 genomfördes en författningsrevision, genom vilken båda tingen demokratiserades, ehuru landstinget, på grund av vissa valbestämmelser, fick en jämförelsevis konservativ färg.

I Sverige och Danmark har den under senare tid fullföljda demokratiseringsprocessen innefattat tre skilda, ehuru delvis samtidiga moment: avskaffande av monarkens personliga makt, inklusive rätten att fritt välja regering, revision av de bestämmelser, som gävo de högre socialgrupperna en dominerande ställning i den ena av representationens kamrar, förallmänligande av rösträtten vid valen till den från början mera demokratiska kammaren. Kampen för dessa mål har förts under fredliga och reglerade former; vissa rätts- och frihetsprinciper ha av alla erkänts såsom ram för de politiska konflikterna. Demokratiseringen har genomförts under samverkan mellan partier, som representerat en stor del av jordbrukarna och massan av industriarbetare, med inslag av medelklass och radikal stadsintelligens; den äldre, halvt monarkistiskt-byråkratiska, halvt representativa regimen, har funnit sina mest aktiva försvarare inom de högre klasserna och sitt mera folkliga stöd huvudsakligen inom vissa delar av jordbrukarklassen.

I Norge och Finland har striden om demokratin, i det väsentliga utkämpad innan dessa stater vunno full nationell självständighet, icke i samma grad präglats av sociala motsättningar. Då Norge, från att vara en dansk provins, år 1814 blev ett med Sverige i union förenat rike, blev enkammarrepresentationen, stortinget, organ för det norska folket; rösträtten var dock länge så begränsad, att tinget i praktiken blev främst en representation för de mera besuttna klasserna. På 1880-talet erövrades makten i detta ting av ett vänsterparti, som krävde parlamentarism och utsträckt rösträtt och som därjämte ville försvaga eller bryta bandet med Sverige. Kampen för fullständig demokrati blev väsentligen tillika en kamp för nationellt oberoende; monarken, som framstod som representant för en främmande makt, kunde här icke erhålla samma pålitliga stöd av de

socialt härskande klasserna som i Danmark och Sverige. Under unionens sista decennier tillämpades med vissa inskränkningar ett parlamentariskt system och rösträtten utvidgades. Unionsbrottet år 1905 medförde ett stadfästande av parlamentarismen; genom val- och rösträtsreformer kompletterades demokratin. Utvecklingen i Finland erbjuder vissa likheter med Norge; dock ha konflikterna här varit svårare, och det ryska väldet innebar ett ojämförligt hårdare tryck på den nationella känslan än den svenska unionen. Ehuru den ryska regimen icke uppfyllde de löften om finsk självstyrelse, som givits i samband med Finlands avträdelse till Ryssland år 1809, kunde vissa rätts- och frihetstraditioner upprätthållas i det som ett särskilt storfurstendöme organiserade området. Efter år 1863 sammanträdde den finska lantdagen, sammansatt på samma sätt som den svenska ständsrepresentationen. År 1906 genomförde denna lantdag, delvis i medvetet syfte att stärka den nationella enheten, en reform, som gav Finland ett av världens mest demokratiska representationsskick. Sedan självständighet vunnits och det kommunistiska upproret nedslagits, kompletterades den allmänna rösträtten och enkammarsystemet med republik och grundlagsfäst parlamentarism. På Island utvecklades under 1800-talet efterhand en betydande självstyrelse; först år 1918, då landet erkändes som en självständig stat i personalunion med Danmark, kan demokratin anses ha blivit fullt genomförd.

En närmare belysning av den författningspolitiska utvecklingen i Norden före demokratins genombrott faller utom ramen för vår framställning. Vi skola dock stanna vid ett problem, som med nödvändighet inställer sig vid ett studium av de skandinaviska ländernas författningshistoria och vars belysning bidrar till förståelsen även av det nuvarande läget. Varpå beror den markerade skillnaden mellan å ena sidan dansk och norsk, å andra sidan svensk politik under slutet av 1800-talet? I Danmark lyckades den för parlamentarismen kämpande vänstern, som representerade radikal stadsintelligens, en del av industriarbetarna samt en stor del av jordbrukarna utanför de förmögnare kategorierna, redan i slutet av 1860-talet erövra en majoritet i folketinget. Ett socialdemokratiskt parti, som likaledes verkade för demokratiska reformer hade på 1870-talet vunnit fast fot. Den odemokratiska regimen kunde upprätthållas blott genom att den på landstinget stödda konservativa regeringen under lång tid använde grundlagens bestämmelse om provisorisk lagstiftning som ett slags diktaturparagraf. Förhållandena i Norge voro väsentligen likartade. Den norska vänstern, vars sammansättning och syften erinra om den danska, dominerade stortinget sedan 1860-talet och lyckades år 1884 efter långa

strider med den svensk-norska monarken erhålla regeringsmakten. I Sverige behärskades under denna tid den mera demokratiska kammaren av lantmannapartiet, som icke sökte erövra regeringsmakten och ej krävde allmän rösträtt och parlamentarism. Visserligen funnos ansatser till en gruppering, liknande norsk och dansk vänster; några intellektuella sökte inom lantmannapartiet vinna gehör för en kulturliberal linje, några nyliberala såsom S. A. Hedin verkade för demokratiska och radikala krav. Men först vid sekelskiftet uppstod ett stort parti av vänstertyp, som i samverkan med socialdemokraterna genomförde folkstyrelsen. Slående är också att det politiska intresset synes ha varit vida större i Danmark och Norge än i Sverige; valdeltagandet var i de förstnämnda länderna 45—70 procent mot 20—40 procent i Sverige. Vad den kulturella utvecklingen beträffar, bör det erinras om att dansk och norsk realism och samhällskritik till stor del var det svenska åttiotalets inspiratör.

Till någon del kunna antydda förhållanden sammanhånga med olikheter i de politiska institutionerna. I Danmark var rösträtten vid val till nedre kammaren avsevärt mera utsträckt än i Sverige; av samtliga invånare voro i början av 1800-talet i Danmark över 15, i Sverige 6—7 procent röstberättigade. Radikala rörelser hade alltså i Danmark större möjligheter att göra sig gällande i representationen. I Norge var rösträtten före 1884 än mera inskränkt än i Sverige (5,2 procent av befolkningen 1882) men omfattade 1894 omkring 14 procent av invånarna. Såsom förklaring till vänsterns tidiga framgångar i Norge i jämförelse med Sverige kunna rösträttsbestämmelserna alltså icke åberopas. I Norge torde emellertid nationella känslor, som växte under den svenska monarkins tryck, ha spelat en stor roll vid enandet av de grupper, som bildade vänstern, och vid utformandet av kravet på parlamentarism.

Den väsentliga förklaringen till olikheterna i författningspolitisk utveckling torde emellertid ligga i ländernas skilda sociala struktur. Industrialisering och urbanisering kommo tidigare i Danmark och Norge än i Sverige. År 1870 bodde i Danmark nära 25 procent av befolkningen i städerna mot 13 procent i Sverige; år 1875 var motsvarande siffra i Norge 18,3 procent. Efterhand skedde här en utjämning; inflyttningen till städerna skedde i snabbare tempo i Sverige. Under de senaste årtiondena har proportionsvis Danmark haft omkring 25 procent högre, Norge omkring 25 procent lägre stadsbefolkning än Sverige. Enligt folkräkningarna och kompletterande framställningar kommo år 1870 (Norge 1875) av 1.000 innevånare i Sverige 724, i Danmark 455, i Norge 557 på jordbruket. Motsvarande siffror för handel och samfärdsel voro 52, 63 och 122, för

industri och hantverk 146, 209 och 165. Sverige var sålunda det mest utpräglade jordbrukslandet, under det att i Danmark industrin, i Norge handeln relativt starkt framträdde. I stort sett har en utjämning ägt rum även i dessa hänseenden. Redan i början av 1900-talet hade industrin i Sverige uppnått samma betydelse som i de andra länderna och skillnaden i fråga om handel och samfärdsel hade avsevärt minskats. Sedermera har utvecklingen fortgått i samma riktning; år 1930 hade Sverige proportionsvis större industribefolkning än Norge och Danmark (357, respektive 275 och 286 på 1.000 innevånare).

Beträffande de olika socialgruppernas inre differentiering är det svårt att erhålla mera preciserade uppgifter. De uppgifter som finnas bidraga dock till det diskuterade problemets lösning. Vad jordbrukarna beträffar är det tydligt, att i Danmark storgodsägarna voro talrika och de självägande bönderna relativt få; i Sverige och Norge var antalet självägande bönder proportionellt ungefär detsamma, men jordbrukarklassen under de självägande bönderna var i Norge väsentligt mindre talrik än i Sverige. Sverige intog alltså en viss mellanställning, med ett stort antal besuttna, men icke rika bönder, och en agrar underklass, som var mindre än i Danmark men större än i Norge. Dessa förhållanden kunna delvis förklara de politiska skillnaderna länderna emellan. I Danmark stimulerades sannolikt radikalismen av det motsatsförhållande, som förelåg mellan storgodsägare å ena sidan, arrendatorer och småbrukare å den andra, i Norge av den jämna fattigdomen inom bondeklassen. I Sverige bestod den i riksdagen representerade bondeklassen nästan uteslutande av besuttna bönder, av ett slags jordbrukarnas medelklass, som icke aktiviserades av ovilja mot godsägarna och som gentemot industriarbetarna och landsbygdens proletariat intog en naturligt konservativ hållning. Även på denna punkt ha olikheterna mellan länderna efterhand minskats.

Motsättningar inom de högre klasserna ha i många länder varit av betydelse under striderna kring demokratins genomförande. En konservativ ståndpunkt har dominerat inom aristokratin, prästerskapet, byråkratin och militären; de demokratiska folkrörelserna ha funnit talesmän särskilt bland medlemmar av de fria yrkena, såsom publicister, advokater och läkare. Dylika motsättningar ha också kunnat spåras i de skandinaviska länderna. Utgår man härifrån kan ytterligare någon belysning vinnas av situationen i Norden. I fråga om den högre bildningen stod Sverige under den tid, som här närmast avses, något efter Danmark och Norge; antalet studenter var i Sverige relativt lågt. Viktigare är att en jämförelsevis stor del av de högre bildade i vårt land gick till de statliga yrkena. Antalet

civila ämbets- och tjänstemän torde omkring 1880 ha varit 350 på 100.000 innevånare mot 280—300 i Danmark och Norge. Antalet präster och officerare var både i Danmark och i Sverige avgjort högre än i Norge. Lärarna, som brukat förete en mindre konservativ opinion än de nämnda grupperna, voro flera i Danmark än i Sverige. Vad beträffar flera fria yrken torde däremot Sverige ha stått avsevärt efter de båda andra länderna. Speciella villkor för utövande av advokatyrtket funnos icke i Sverige; i stor utsträckning sköttes den processuella verksamheten notoriskt av ämbetsmän. I Danmark och Norge funnos däremot särskilda advokatstånd, vilkas medlemsantal i slutet av 1800-talet snabbt växte. Att advokaterna i dessa länder spelade en framträdande roll i det politiska livet, särskilt på vänstersidan, är väl känt. Beträffande en annan viktig grupp, publicisterna, kunna inga direkta upplysningar erhållas. Av folkräkningarnas uppgifter rörande antalet med tryckeriarbete sysselsatta personer göres emellertid sannolikt att Sverige stod relativt lågt ifråga om journalistisk och överhuvud litterär produktion. Detta antal var på 100.000 innevånare år 1880 44 i Sverige och 81 i Danmark; 1890 voro motsvarande siffror 62 för Sverige, 125 för Danmark och 77 för Norge. Sverige har sedermera på denna punkt gått om de nordiska länderna, 1910 Norge och 1930 Danmark. Nämnas bör också att den inom industri och handel verksamma delen av över- och medelklassen i Sverige bildade en tämligen ringa del av dessa klasser; detta framgår av de allmänna uppgifterna rörande skilda näringsgrenar.

Nu anförda och andra uppgifter — som det skulle föra för långt att ingå på — klarlägga till en del situationen i slutet av 1800-talet och belysa även den följande utvecklingen. Sverige var det mest utpräglat agrara landet; inom de högre klasserna var ämbets- och tjänstemannagruppen jämförelsevis stark i förhållande till de fria yrkena; överhuvud representerar vårt land ett tidigare utvecklingsstadium. Efterhand har Sverige tagit igen de andra ländernas försprång. Urbanisering, kommersialisering, industrialisering och intellektualisering försiggå här i ett snabbare tempo. Först med den demokratiska nyliberalismens konsolidering omkring år 1900 får Sverige ett stort parti av den art, som sedan årtionden företrätt reformviljan i Danmark och Norge. Här samlas representanter för stadsintelligensen, vissa ännu ej socialistiska arbetargrupper, den växande industriella och kommersiella medelklassen och stora delar av bondeklassen, särskilt de, som stå under inflytande av sekterism och nykterism. Men nyliberalismen kom sent och dess välde blev kort. Nästa stadium i utvecklingen, arbetarpartiets framväxande till det största partiet, har i alla de

nordiska länderna inträtt inom en kort tidsperiod; Sveriges plats har snarare varit i täten än i kön.¹

De unga nordiska demokratierna ha under senare år blivit internationellt kända på ett helt annat sätt än tidigare. De ha studerats och beundrats av utländska iakttagare. Förutsättningen härför är den världskris, som på en gång blivit en demokratins kris. De nordiska länderna ha hittills genomgått denna kris utan att alls — eller åtminstone icke i mera väsentlig grad — ändra sina demokratiska institutioner, och Norden har därför för stora delar av världen kommit att framstå som det främsta exemplet på en framgångsrik demokratisk ordning och därmed som ett bevis på det demokratiska systemets effektivitet och anpassningsförmåga. Även i diktatorländerna finnes en benägenhet att betrakta den eljest förhånade folkstyrelsen som en för de små, i världspolitiken icke engagerade skandinaviska staterna passande form.

Frågan uppstår då, om det är berättigat att tala om en nordisk demokrati, d. v. s. i vad mån de nordiska demokratierna uppvisa väsentliga gemensamma drag. Den följande framställningen avser att utgöra ett svar på denna fråga. Men det bör från början betonas, att ur den grundläggande synpunkten — folkstyrelsens lugna och friktionslösa funktionering — icke oviktiga skillnader mellan de behandlade staterna föreligga. I Sverige, Norge och Danmark har demokratin syntts äga större stabilitet och kunnat tillämpas mera fullständigt än i Finland. I sistnämnda land, där självständighetsperioden började med ett inbördeskrig, har spänningen mellan folkgrupperna varit starkare och de antidemokratiska tendenserna av större betydelse. Finsk författningsspolitik har, om också väsentligen såsom led i demokratins försvar, innefattat moment, som äro den mera tryggt verksamma folkstyrelsen främmande: bestämmelser ha givits, som möjliggöra en koncentration av makten hos regeringen, och hårda aktioner ha riktats mot rörelser, som ansetts farliga för den bestående regimen. Under lapporörelsens frammarsch omkring år 1930 syntes statsskicket på väg att omvandlas till det slags halvdiktatur, vari demokratin utmynnat i åtskilliga andra s. k. efterkrigsdiktaturer, bland dem Polen och de baltiska staterna. Finland har emellertid på denna, liksom på flera andra punkter,

¹ Det förtjänar i detta sammanhang erinras, att Finland i högre grad än andra nordiska länder bevarat sin agrara karaktär. Ännu år 1930 kommo på 1.000 innevånare 596 till jordbrukareklassen hörande, mot 394 i Sverige, 312 i Danmark och 368 i Norge. Motsvarande siffra för industrin i Finland var år 1930 endast 168. Att trots detta de socialistiska rörelserna vunnit starkt fäste i Finland beror på att en stor del av jordbrukarna slutit sig till dessa rörelser; detta måste i sin tur ses i belysning av det stora antalet obesuttna lantbrukare i detta land.

orienterat sig mot Skandinavien, och under de senaste åren har dess demokrati arbetat utan avsevärt större svårigheter än övriga nordiska länders.

Det är icke behövt att här närmare ingå på likheter och olikheter i de nordiska statsskickens rättsligt-organisatoriska utformning; ur den här anlagda synpunkten äro dessa icke huvudsakliga. Att Finland är republik, de övriga staterna monarkier, torde för parlamentarismens gestaltning icke ha varit av större betydelse. Dock lär den finske presidenten på grund av sin ställning som demokratisk förtroendeman ha kunnat utöva ett starkare inflytande än de monarkiska statscheferna. Vid några tillfällen har hans personliga uppfattning varit bestämmande för regeringsbildning och beslut om upplösning av riksdagen; den möjlighet att i kritiska situationer vidtaga extraordinära åtgärder, som han erhöll genom 1930 års under Lapporörelsens tryck antagna grundlagsändring, innebar utan tvivel ett stärkande av hans personliga maktställning.

Det kan ej heller påstås, att representationsskickets olika gestaltning i skilda länder tryckt sin prägel på statsskickets praktiska funktionering. Tvåkamarsystemet i Danmark och Sverige har föga komplicerat det parlamentariska arbetet. I Danmark har visserligen landstinget på grund av vissa bestämmelser — den högre valrättsåldern, den successiva förnyelsen, kooptationen — fått en avgjort mera konservativ karaktär än folketinget, och under långa tider ha motsättningar förelegat mellan majoriteterna i de båda tingen. Men landstinget har enligt grundlagen och än mer enligt praxis en undanskjuten ställning, varför större svårigheter icke uppstått; något inflytande på regeringsbildningen har tinget ej tillerkänts. I Sverige har situationen varit en annan. Första kammaren är enligt författningen likställd med den andra och har i praktiken i stort sett lyckats bevara sin ställning; vid ett tillfälle (1923) har en regering störtats av första kammaren. Men denna kammare har — trots de indirekta valen, den successiva förnyelsen och den längre valperioden — i stort haft samma partipolitiska sammansättning som den andra och endast i få fall av större vikt ha därför konflikter uppstått. I övriga nordiska länder råder ett slags modifierat enkamarsystem; det norska stortingets uppdelning på lagting och odelsting vid behandling av vissa frågor motsvaras på Island av alltingets uppdelning på två avdelningar och i Finland av att särskilda befogenheter tillkomma en inom riksdagen vald församling, stora utskottet. I samtliga nordiska länder är det proportionella valsystemet förhärskande; partierna bli alltså i stort sett företrädade i representationen i förhållande till sin styrka inom vederbörande valmanskårer.

Folkomröstningsinstitutet, som vid mera flitig användning kan medföra

svårigheter för parlamentarismen, har endast i mycket begränsad omfattning vunnit insteg i de nordiska demokratierna. Genom 1915 års författningsrevision infördes i Danmark bestämmelsen, att författningsändringar skola stadfästas genom folkomröstning, varvid för positivt resultat kräves, att minst fyrtiofem procent av alla röstberättigade rösta för förslaget. Orimligheten av detta krav på kvalificerad majoritet har senast blivit be-lyst genom den i år hållna omröstningen, vid vilken ett förslag till författningsrevision — främst åsyftande landstingets avskaffande föll vid en folkomröstning, trots att över 44 procent av de röstberättigade och mer än 90 procent av de röstande anslöto sig till detsamma. I Sverige kan enligt grundlagsändring av år 1922 genom lag beslutas om konsultativ folkomröstning; denna bestämmelse tillkom närmast för att möjliggöra en folkomröstning i förbudsfrågan och har i övrigt ej använts. I Finland och Norge ha liknande omröstningar hållits utan särskilt stöd i författningen. I intet av de nordiska länderna har folkomröstningsinstitutet i avsevärd grad kommit att framstå som ersättning för eller ett komplement till det representativa systemet.

Önskan att trygga förvaltningens och domstolarnas självständighet gentemot de politiska organen präglar skilda bestämmelser i de nordiska författningarna. Väsentligare är att denna grundsats i praxis respekterats i högre grad än i flertalet demokratier (i diktaturena är politisering av förvaltning och rättskipning fastslagen grundsats). I fråga om tillsättning av ämbetsmän och domare har vad man i Förenta staterna kallar förtjänstprincipen erkänts av alla politiska riktningar av betydelse. Att i stort sett denna princip också följts torde allmänt erkännas; endast i fråga om ett fåtal utnämningar till högre, ur politisk synpunkt viktiga poster har kritik framförts mot vissa regeringar. Administrationen betraktas ej som ett redskap för regeringen utan som en enligt fasta normer självständigt verksam organisation. Särskilt i Sverige och Finland äga de s. k. centrala ämbetsverken, som icke äro inryckta i departementen, en utomordentligt oberoende ställning. I Norge äga domstolarna enligt klar praxis rätt att vägra tillämpning av författningsstridiga lagar och denna rätt har i åtskilliga fall använts; även i Danmark torde denna rätt tämligen allmänt erkännas, under det att den i Sverige är omstridd; i Finland föreligger däremot enligt författningen icke någon judiciell prövningsrätt.

Vi skola i det följande något närmare ingå på regeringsbildningen i de nordiska staterna samt på representationernas sammansättning och arbets-sätt. Vissa för den nordiska folkstyrelsen karakteristiska drag bli härigenom belysta. Dessförinnan meddelas här nedan i tabellform översikter över partiställningen i representationen samt av regeringarna och deras politiska ursprung under de senaste tjugo åren.

DANMARK

Folketinget

	1920	1924	1929	1932	1936	1939
Konservativa	27	28	30	27	26	26
Vänstern	52	45	47	39	29	30
Radikala vänstern	18	20	16	14	14	14
Socialdemokrater	48	55	53	62	68	64
Andra	4	1	3	7	12	15

Landstinget

	1920	1924	1928	1932	1936	1939
Konservativa	13	12	12	13	15	13
Vänstern	33	31	28	28	22	18
Radikala vänstern	8	8	8	7	7	8
Socialdemokrater	22	25	27	27	31	35
Andra	—	—	1	1	1	2

ISLAND

	1927	1931	1933	1934	1937
Självständighetspartiet	13	12	17	20	17
Framstegspartiet	17	21	14	15	19
Arbetarepartiet	4	3	4	10	8
Andra	2	—	1	4	5

Anm. Tidigare val ha på grund av de oklara partiförhållandena ej medtagits.

NORGE

	1918	1921	1924	1927	1930	1933	1936
Högern	40	43	43	29	39	30	36
Frisinnade	10	14	11	2	5	1	—
Vänstern	51	37	34	30	33	24	23
Bondepartiet	3	17	22	26	25	23	18
Arbetspartiet ..	18	29	24	59	47	69	70
Socialdemokrater ..	—	8	8	—	—	—	—
Kommunister	—	—	6	3	—	—	—
Andra	4	2	2	1	1	2	3

FINLAND

	1919	1922	1924	1927	1929	1930	1933	1936	1939
Svenska folkpartiet	22	25	23	24	23	21	21	21	17
Nationella Samlingspartiet	28	35	38	34	28	42	18	20	24
Agrarer	42	45	44	52	60	59	53	53	57
Framstegspartiet ..	26	15	17	10	7	11	11	7	6
Socialdemokrater ..	80	53	60	60	59	66	78	83	85
Kommunister	—	27	18	20	23	—	—	—	—
Fosterländska folk-rörelsen	—	—	—	—	—	—	14	14	8
Andra	2	—	—	—	—	1	5	2	3

SVERIGE

Första kammaren

	1921	1925	1929	1933	1939
Högern	37	44	49	50	41
Bondeförbundet	19	18	17	18	24
Liberaler	40	13	7	4	—
Frisinnade		22	24	19	—
Folkpartiet		—	—	—	15
Socialdemokrater	50	52	52	58	69
Vänstersocialister, kommunister etc.	4	1	1	1	1

Andra kammaren

	1921	1922	1925	1929	1933	1937
Högern	70	62	65	73	58	44
Bondeförbundet	30	21	23	27	36	36
Liberaler	} 48	} 41	5	4	4	—
Frisinnade			28	28	20	—
Folkpartiet	—	—	—	—	—	27
Socialdemokrater	75	93	104	90	104	115
Vänstersocialister, kommunister etc.	7	13	5	8	8	8

DANMARK

<i>År.</i>	<i>Ministär.</i>	<i>Partistöd</i>
1. 1920—24	Neergaard	Vänstern
2. 1924—1926	Stauning	Soc.
3. 1926—1929	Madsen-Mygdal	Vänstern
4. 1929—	Stauning	Soc. + Rad.

ISLAND

<i>År</i>	<i>Ministär.</i>	<i>Partistöd</i>
1. 1920—1922	Magnusson	Gamla självst.
2. 1922—1924	Eggerz	Gamla självst. + Framst.
3. 1924—1927	Magnusson—Thorlaksson	Självst.
4. 1927—1932	Thorhallson	Framst.
5. 1932—1934	Asgeirsson	Självst. + Framst.
6. 1934—1939	Jonasson	Framst. + Arb.
7. 1939—	Jonasson	Alla partier

NORGE

<i>År</i>	<i>Ministär</i>	<i>Partistöd</i>
1. 1913—1920	Knudsen	Vänster
2. 1920—1921	Halvorsen	Höger
3. 1921—1923	Blehr	Vänster
4. 1923—1924	Halvorsen—Berge	Höger
5. 1924—1926	Mowinckel	Vänster
6. 1926—1928	Lykke	Höger
7. 1928	Hornsrud	Arb.
8. 1928—1931	Mowinckel	Vänster
9. 1931—1933	Kolstad—Hundseid	Bonde.
10. 1933—1935	Mowinckel	Vänster
11. 1935—	Nygaardsvold	Arb.

FINLAND

<i>År</i>	<i>Ministär</i>	<i>Partistöd</i>
1. 1919—1920	Vennola	Framst. + Agrar.
2. 1920—1921	Erich	Alla borg. partier
3. 1921—1922	Vennola	Framst. + Agrar.
4. 1922	Cajander	Exp.
5. 1922—1924	Kallio	Agrar. + Framst.
6. 1924	Cajander	Exp.
7. 1924—1925	Ingman	Alla borg. partier
8. 1925	Tulenheimo	Saml. + Agrar.
9. 1925—1926	Kallio	Agrar. + Saml.
10. 1926—1927	Tanner	Soc.
11. 1927—1928	Sunila	Agrar.
12. 1928—1929	Mantere	Framst. + Saml.
13. 1929—1930	Kallio	Agrar.
14. 1930—1931	Svinhufvud	Alla borg. partier
15. 1931—1932	Sunila	Alla borg. partier
16. 1932—1936	Kivimäki	Framst. + Svensk.
17. 1936—1937	Kallio	Agrar. + Framst. + Saml.
18. 1937—	Cajander	Framst. + Soc. + Agrar.

Anm. De till ministären Ingman (7) hörande medlemmarna av agrarpartiet avgingo i nov. 1924. Ungefär ett halvt år före ministären Kivimäkis avgång (16) utträdde svenska folkpartiets ministrar och representanter för agrarerna inträdde.

SVERIGE

<i>År</i>	<i>Ministär</i>	<i>Partistöd</i>
1. 1917—1920	Edén	Fris. + Soc.
2. 1920	Branting	Soc.
3. 1920—1921	de Geer—von Sydow	Exp.
4. 1921—1923	Branting	Soc.
5. 1923—1924	Trygger	Höger
6. 1924—1926	Branting—Sandler	Soc.
7. 1926—1928	Ekman	Fris. + Lib.
8. 1928—1930	Lindman	Höger
9. 1930—1932	Ekman—Hamrin	Fris.
10. 1932—1936	Hansson	Soc.
11. 1936	Pehrsson-Bramstorp	Bonde.
12. 1936—	Hansson	Soc. + Bonde.

Partiväsendet, på vilket det parlamentariska systemets utveckling faktiskt är beroende, har i de fyra större nordiska länderna företett stora likheter. De s. k. borgerliga partierna ha, med undantag för de senaste åren i Sverige, ständigt haft majoritet. I huvudsak ha de borgerliga varit uppdelade på tre riktningar. Högern (samlingspartiet i Finland), som särskilt i Sverige, Finland och Danmark tidigare ställde sig avvisande mot demokratin och sedermera särskilt verkat för bevarandet av vissa traditionella institutioner, för ett starkt försvar och för den bestående samhällsordningens skydd mot socialistiska tendenser, har vunnit stöd, dels inom stora delar av den egentliga överklassen och bland industri- och affärsfolk utanför arbetareklassen, dels bland vissa jordbrukaregrupper. Här som på andra punkter föreligga olikheter länderna emellan, som det på grund av bristen på statistisk-politiska forskningar är omöjligt att närmare belysa; så t. ex. har högern i Norge varit ett stadsparti i vida högre grad än i Sverige. Bondepartierna i Norge och Sverige motsvaras i Danmark närmast av vänstern och i Finland av agrarerna. Den danska vänstern har emellertid varit mera högerorienterad; i de övriga länderna ha bondepartierna samverkat i vissa fall med högern, i andra fall — särskilt under senare år — med socialdemokraterna. Det eller de partier, som representerat den borgerliga, klart demokratiska och i viss mån socialradikala liberalismen — radikala vänstern i Danmark, vänstern i Norge, de frisinna, liberalerna och folkpartiet i Sverige, nationella framstegspartiet i Finland — ha i stort sett gått starkt tillbaka efter demokratin genomförande; i Danmark, Norge och Sverige har denna riktning varit den tongivande under striderna för parlamentarisk styrelse. I Norge och Sverige har den borgerliga vänstern starkt influerats av frireligiösa och nykteristiska rörelser men den har därjämte samlat delar av medelklassen och den radikala "intelligensen"; i Danmark har partiet särskilt stötts av de fattigare jordbrukarna. Det viktigaste undantaget från detta partipolitiska schema är det svenska folkpartiet i Finland, som under förfäktandet av den svenska minoritetens intressen intagit en mellanställning, erinrande om de nationella och konfessionella partierna i vissa av kontinentens stater. Det socialdemokratiska partiet har under en följd av år överallt varit starkare än något borgerligt parti, men endast i Sverige har (1936) en majoritet erövrats. Under senaste år har detta parti fört en tämligen likformig politik i de skilda länderna. Socialiseringsprogrammet har vikit för den socialpolitiska reformlinjen, den nationella enhetens betydelse har erkänts, försvaret av demokratin har förklarats vara det väsentliga målet, samverkan med andra partier har etablerats. Till denna inställning har bidragit, att socialdemo-

kratin, ehuru huvudsakligen uppburen av industriarbetarklassen, i stigande omfattning vunnit stöd inom medelklassen och bland de icke besuttna jordbrukarna. I början av 1920-talet intog däremot det norska arbetarpartiet en radikal antirevisionistisk position och var under en kort tid ansluten till tredje internationalen; inom den finska arbetarrörelsen voro kommunistiska inflytelser bestämmande vid upproret 1918. I Danmark och Sverige har den reformistiska linjen alltid varit helt dominerande. Vid sidan av de nu nämnda större partierna ha andra politiska riktningar spelat en undanskjuten roll. I Sverige, Danmark och Norge ha — om man bortser från det norska arbetarepartiets nyss berörda radikala skede — de av kommunistiska, fascistiska eller nationalsocialistiska inflytelser bestämda partierna icke lyckats erövra mer än ett fåtal platser och de ha därför icke avsevärt kunnat försvåra det parlamentariska arbetet; i Sverige ha de s. k. höger-radikala partierna överhuvud icke uppnått representation i riksdagen. I Finland ha de extrema riktningarna varit av något större betydelse. Det kommunistiska partiet besatt, innan det förbjöds år 1930, omkring en tiondedel av platserna i riksdagen; Lapporörelsen syntes under en kort tid hota regimen och dess nationalsocialistiskt färgade idéer ha upptagits av den fosterländska folkrörelsen, som vid 1933 och 1936 års val erövrade 16 platser men 1939 gick tillbaka.

De huvudsakliga partierna på Island under senare år ha varit självständighetspartiet, som närmast motsvarar högern i övriga länder, framstegspartiet, som torde kunna karakteriseras som ett av liberala idéer påverkat bondeparti, samt det socialdemokratiska arbetarpartiet.

Av tabellerna framgår, att samtliga danska, isländska och norska regeringar haft fast stöd av ett eller flera partier i representationen¹. I Sverige har en och i Finland två expeditonsregeringar utan bestämd anknytning till något parti bildats; detta har skett i fall, då det parlamentariska läget försvårat eller omöjliggjort bildandet av en partiregering. Flertalet ministärer ha varit minoritetsregeringar i den meningen, att de representerat ett eller flera partier utan majoritet i representationen. Mest utpräglad har den norska minoritetsparlamentarismen varit; sedan 1918, då regeringen Knudsen vid valen förlorade sin majoritet, ha alla ministärer upptagit representanter för blott ett minoritetsparti. I Danmark har en, i Finland fem, på Island tre, i Sverige två regeringar stött sig på en majoritets-

¹ Ingående arbeten om norsk och finsk parlamentarism ha utgivits av *Björnberg* (Den norska parlamentarismens utveckling efter 1905) och *Lindman* (Parlamentarismen i Finland 1919—1927). För övriga nordiska länder finnas ej liknande undersökningar. Rörande Island föreligger en otryckt uppsats av *S. Blöndal*, som här på ett par punkter använts.

koalition; vad Danmark och Sverige beträffar har dock i vissa fall (Edén 1917—1919, Stauning 1924—1926, 1929—1939) majoritet förelegat endast i den nedre kammaren. Flera av minoritetsregeringarna ha ägt så fast stöd av ett eller flera i regeringen företrädde partier, att deras ställning i realiteten närmast sig en majoritetsregerings. Detta gäller samtliga danska och isländska minoritetsregeringar samt kan, om också med större tvekan, sägas vara fallet i fråga om den nu sittande arbetarpartiministären i Norge och den socialdemokratiska ministären i Sverige 1932—36; det parti, med vilket samarbete i dessa fall mera systematiskt ägt rum, har varit bondepartiet.

Ministärernas genomsnittliga livslängd har varit i hög grad olika. I Danmark uppgår den till omkring fem år, huvudsakligen beroende på den senaste ministären Staunings exceptionellt långa ämbets tid. Ingen parlamentarisk regim i Europa med undantag av England kan uppvisa så stor ministeriell stabilitet. I Norge och Sverige ha regeringarna genomsnittligt suttit ungefär två år. Finland, där partistriderna varit skarpast och de parlamentariska traditionerna minst utvecklade, har haft den ojämförligt största instabiliteten, med en medellivslängd för regeringarna av omkring ett år, föga mer än i ministerkrisernas förlovade land, Frankrike.

Regeringarnas avgång har i huvudsak betingats av motgångar vid valen eller i förhållande till representationen. Splittring inom regeringen eller dess parlamentariska underlag har blott i få fall varit avgångsansledning (Finland 1921, 1925, Sverige 1920) helt naturligt, då i regel regeringarna byggt på ett enhetligt parti. De danska regeringskriserna under perioden ha alla berott på att vid valen till folketinget en ny majoritetsbildning uppkommit. Detta förhållande är en konsekvens av den samverkan, som ägt rum mellan å ena sidan högern och vänstern, å den andra radikala vänstern och socialdemokraterna. I Sverige ha alla val resulterat i ombyte av regering, men därjämte ha regeringsskiften förekommit på grund av att viktiga regeringsförslag avslagits av kamrarna (1926, 1930, 1936), vid ett tillfälle har en ministär störtats av första kammaren (1923). I både Finland och Norge ha flertalet regeringsdemissioner berott på att motsättning i en sakfråga av större vikt uppstått mellan regeringen och representationens majoritet. Dagordningsbeslut, som haft karaktären av allmänna misstroendevota eller innehållit kritik av eller direktiv för regeringspolitiken på bestämda punkter, ha i Norge lett till fyra och i Finland till två regeringskriser (i Norge 1926, 1928, 1931 och 1933, i Finland 1926 och 1928).

Regeringsbildningen har i de olika nordiska länderna mött skiftande svå-

righeter. I Danmark har en tämligen given lösning av regeringsfrågan föreläggat vid kriserna under den här närmast berörda perioden. Majoritetsställningen i folketinget har förändrats genom val och den självklara konsekvensen har varit, att regeringsuppdraget överlämnats åt ledaren för det största partiet inom den nytillkomna majoriteten. Tvistigt har blott varit huruvida i regeringen skulle ingå representanter för ett enda parti eller för båda de samverkande partierna. Endast den senaste, sedan 1929 fungerande ministären, har haft koalitionskaraktär. I Sverige och Norge har läget varit mera komplicerat. Vid flertalet regeringskriser ha olika möjligheter föreläggat och vid några tillfällen ha ingående debatter rörande den lämpliga lösningen ägt rum. Att i en formel sammanfatta den praxis, som efterhand utbildats, låter sig knappast göra. Några riktlinjer kunna dock urskiljas. Ett parti, som gått starkt framåt vid ett i regeringskris resulterande val har ansetts äga ett visst företräde vid regeringsbildningen. Då exempelvis det norska arbetarpartiet vann en stor valseger år 1927, överlämnades regeringsmakten åt detta parti, ehuru det från början var klart, att det icke gärna kunde tänkas samla en majoritet i stortinget i de frågor som närmast påkallade en lösning. I Sverige bildade högern år 1928 regering på grund av sina framgångar vid valen, trots att partiet var det socialdemokratiska numerärt underlägset och inte syntes äga större parlamentariska möjligheter än en regering ur sistnämnda parti. Då en regering fallit på grund av konflikt med representationens majoritet, har regeringsuppdraget i första hand ansetts tillkomma det parti, som främst medverkat till den avgående regeringens besegrande. Ur företrädesvis denna synpunkt torde man böra betrakta bildandet av bonderegeringen Kolstad år 1931 i Norge samt av Tryggerska regeringen år 1923 och Ekmanska regeringen år 1926 i Sverige. Vidare har naturligtvis ett partis styrka i och för sig ansetts vara av betydelse vid innehavet av regeringsmakten, och de största partierna ha därför i tvivelaktiga fall tillerkänts ett slags prioritetsrätt. Denna synpunkt har likväl modifierats av en annan; då ett parti i de främst aktuella frågorna intagit en mellanställning av utslagsgivande natur har det kunnat anses designerat till regeringsmakten ehuru dess fasta parlamentariska bas varit vida svagare än andra partiers. Detta motiv torde ha varit väsentligt, då i Sverige uppdraget att bilda regering år 1930 lämnades åt de frisinnade och år 1936 åt bondeförbundet; i det sistnämnda fallet kunde den nya regeringen anses företräda en majoritetslinje i flera olika frågor, ehuru majoriteten i vissa fall utgjordes av de borgerliga partierna, i andra av bondeförbundet och socialdemokraterna. Dessa generaliseringar äro emellertid icke i och

för sig tillräckliga för att helt förklara regeringskrisernas utgång i det enskilda fallet. En rad faktorer, om vilkas riktningssgivande betydelse man inom politiskt ledande kretsar i huvudsak varit ense, har vid varje tillfälle varit avgörande. Endast två förhållanden ha diskrediterat ett parti ur regeringssynpunkt: att en av partiet bildad regering just avgått på grund av nederlag i riksdagen, samt att partiet lidit kännbara förluster vid omedelbart före regeringsfrågans aktualisering hållna val.

I både Norge och Sverige har frågan om bildande av en på flera partier stödd majoritetsregering flera gånger förgäves upptagits. Särskilt har tanken på en av alla borgerliga partier stödd koalitionsregering haft ivriga förespråkare. Men i båda länderna har det parti, som närmast företrätt den liberala traditionen, ställt sig tveksamt eller avvisande. Icke heller förslag om bildande av en borgerlig koalitionsregering på mera begränsad bas ha kunnat realiseras. Vid några tillfällen har situationen varit den, att högern önskat ett samgående med bondepartiet och helst även med den borgerliga vänstern; bondepartiet har accepterat koalitionstanken under förutsättning av att alla borgerliga partier medverka; vänstern i Norge, respektive de frisinna eller folkpartiet i Sverige, ha emellertid vägrat, och resultatet har blivit, att ingen som helst koalition kommit till stånd. En koalition mellan socialdemokraterna och ett eller flera borgerliga partier har likaledes vid några tillfällen ifrågasatts, utan att positivt resultat kunnat vinnas. Trots de hinder, som sålunda mött för en koalitionsbildning, ha några större svårigheter icke uppstått vid regeringskriserna. Man har tämligen allmänt funnit den lösning, som faktiskt kommit till stånd, lämplig eller i varje fall acceptabel. De långa regeringskriser, de misslyckade försök att bilda ministär, som i vissa parlamentariska länder varit vanliga, ha i Sverige och Norge varit okända. Skarpa och långvariga konflikter mellan partierna ha icke uppstått i samband med regeringskriserna.

Med avsevärt större friktion har parlamentarismen arbetat i Finland. Detta framgår redan av det stora antalet regeringskriser. Härtill kommer, att i några fall bildandet av en ny regering tagit jämförelsevis lång tid och överhuvud stött på stora svårigheter; den enighet beträffande den parlamentariskt riktiga lösningen, som i regel förelegat i de övriga nordiska länderna, har i Finland icke i samma utsträckning varit för handen. Vid flera tillfällen ha därför expeditonsregeringar och parlamentariska regeringar av mycket provisorisk karaktär måst tillgripas; upplösning av riksdagen har beslutats i hopp om att en klarare politisk situation skulle uppkomma. Dessa drag i den finska parlamentarismen sammanhånga med förut berörda förhållanden. Svenska folkpartiet har bildat en grupp vid

sidan av de väsentliga socialt bestämda partierna; socialdemokraterna ha betraktats med stor misstro av de borgerliga riktningarna; ytterlighetspartier, som förneka själva det system, som utgör ramen för det politiska arbetet, ha spelat en jämförelsevis stor roll; överhuvud ha motsättningarna varit mera djupgående än i de skandinaviska stater, som under bevarande av den inre freden utvecklats till demokratier.

Minoritetsparlamentarismen har till förutsättning, dels att intet parti äger majoritet i representationen, dels att partierna äro ovilliga att etablera en fast samverkan. Men detta sistnämnda förhållande behöver icke innebära, att exceptionellt starka motsättningar finnas de olika partierna emellan. Tvärtom kan det sägas att en funktionsduglig minoritetsparlamentarism förutsätter, att en vilja till ömsesidiga eftergifter, till kompromisser, präglar den politiska verksamheten. Detta har varit fallet i de nordiska länderna. Då regeringarna ägt stöd endast av en minoritet och i stort sett även i de fall, då en majoritetskoalition förelegat, har hänsyn tagits till uppfattningen hos partierna utanför regeringen. Regeringsinitiativen ha i regel tagits på sådana områden och utformats på sådant sätt, att de kunnat tjäna som grundval för en uppgörelse i representationen. Ofta ha regeringarna varit beredda att godtaga väsentliga modifikationer av sina förslag. En utomordentligt viktig roll vid utformningen av de kompromisser, i vilka det parlamentariska arbetet i regel resulterar, har spelats dels av utredningskommittéer, som förbereda frågor till upptagande av statsmakterna, dels av utskotten, som till riksdagens avgörande bereda regeringsförslagen. Kommittéväsendet har i alla de nordiska länderna haft stor betydelse, men torde vara mest utvecklat i Sverige; vad Norge beträffar, är att märka, att utredningskommittéer icke blott, såsom i övriga nordiska länder, tillsättas av regeringen utan också av representationen. Då parlamentsledamöter i stor utsträckning engageras i kommittéarbetet, ge kommittéernas betänkanden i allmänhet en tämligen klar vägledning i fråga om de stora partiernas önsknings. I själva parlamentsutskotten utformas däremot de definitiva kompromisserna; i många fall komma utskotten att tjäna som ersättning för koalitionsregeringar.

Anmärkningsvärt är att de regeringar, som bildats av vad som i brist på bättre ord måste kallas flygelpartierna, vanligen icke sökt aktualisera sina program i förslag till representationen. Båda de socialdemokratiska regeringarna och de högerregeringar, som bildats i Norge och Sverige, ha i regel utgått från och i flera fall uttryckligen betonat, att de måste anpassa sig efter det parlamentariska läget och därför äro tvungna att lämna åsido partiprogrammets mera långtgående fordringar. Man har betonat sin vilja

till samverkan och till en politik, som spränger de partipolitiska gränserna. I Sverige har detta vid några tillfällen skett på ett särskilt markerat sätt genom att regeringen presenterat sig som en "landsregering" eller "riksregering" (ministären Branting 1921, ministären Trygger 1923). Endast en verklig kampregering är att anteckna i den nordiska parlamentarismen, nämligen den socialdemokratiska ministären Hornsrud i Norge år 1928. Denna regering utformade en förklaring, som nära anknöt till arbetarpartiets program och som uppenbarligen icke kunde godtagas av något av de andra partierna; denna förklaring måste av de borgerliga uppfattas som en utmaning, och resultatet blev, att regeringen omedelbart tvingades att avgå.

Det talas ofta efter engelskt mönster om regeringsparti och opposition; man är benägen att i de partier, som stå utanför regeringen, se motståndare till denna. Detta uttryckssätt kan icke lämpligen användas i fråga om de skandinaviska länderna. Partiernas ställning till regeringen har företett en rad olika nyanser från förtroende till misstroende. Minoritetsregeringarna ha kunnat räkna på välvillig tolerans från ett eller flera partier utanför regeringen. Under långa tider har, särskilt vad Norge och Sverige beträffar, intet parti drivit en systematisk oppositionell kampanj. Då konflikter uppstått mellan en ministär och majoriteten av representationen har orsaken väsentligen synts vara sakliga motsättningar, icke endast eller huvudsakligen önskan att fälla regeringen.

Under de senaste åren har i alla de skandinaviska länderna ett tämligen fast samarbete ägt rum mellan partier, som tillsammans kunnat påräkna en majoritet inom representationen eller åtminstone den avdelning av denna, som ur parlamentarisk synpunkt är utslagsgivande. Det socialdemokratiska partiet har utgjort kärnan i den majoritetsbildning, som sålunda kommit till stånd, eller i varje fall tagit en aktiv del i densamma. I Danmark sitter sedan 1929 en koalitionsministär, som främst uppbäres av socialdemokraterna. Under åren 1934—1939 fungerade på Island en regering, som representerade de liberala och arbetarpartiet; 1939 tillkom en samlingsministär med företrädare ur de tre stora partierna. I de övriga nordiska staterna ha bonde- och arbetarpartierna i första hand samarbetat. I Sverige inleddes denna samverkan redan år 1933, då den stora kompromissen i krisfrågorna utformades (den s. k. välfärdspolitiken); på sommaren 1936 inträdde en kortvarig brytning, i det att bondeförbundet jämte övriga borgerliga partier störtade den socialdemokratiska ministären och på egen hand bildade regering; redan några månader senare, efter 1936 års andrakammarval, återupptogs samverkan i den fastare

formen av en regeringskoalition. I Norge har arbetarpartiets ministär, som nu suttit längre tid än någon annan regering efter 1920, samarbetat huvudsakligen med bondepartiet utan att likväl någon koalitionsbildning kommit till stånd. I Finland gingo arbetar- och bondepartierna samman vid presidentvalet 1937 och i samband härmed ersattes den främst av högern och agrarerna stödda regeringen av en ministär, som samlade agrarerna, socialdemokraterna och liberalerna och som alltså äger en vida starkare majoritet än någon tidigare regering (nära tre fjärdedelar av riksdagen). Överallt utom i Norge ha de nu sittande regeringarna klar majoritetskaraktär, och i Norge är regeringens minoritetskaraktär mera formell än reell.

Det finnes icke tillräckliga skäl att påstå, att dessa företeelser inleda ett nytt skede i den nordiska parlamentarismens utveckling. Den samverkan, som etablerats, är av skiftande styrka i olika länder och på vissa håll äro nya kombinationer inom en nära framtid tänkbara. Själva tendensen till mera stabila och fasta koalitioner är under alla förhållanden betydelsefull. En av förutsättningarna för densamma är att socialdemokratin i de skandinaviska länderna vuxit till det ojämförligt starkaste partiet samtidigt som den avskrivit eller i varje fall ställt på framtiden sina i mera egentlig mening socialistiska fordringar. Den ekonomiska krisen och det farofyllda internationella läget ha aktualiserat samarbetstanken. I Sverige och Norge har alliansen mellan bönder och arbetare sin utgångspunkt i en uppgörelse rörande krispolitiken och överallt ha de senaste årens världspolitiska brytningar stimulerat samförståndsviljan. Då den nuvarande regeringskoalitionen tillkom i Sverige betonades uttryckligen, att ”i en tid av oro och omvälvningar i folkens och staternas liv, då demokratiska och parlamentariska styrelseformer trängts undan eller hotas av diktaturerna, har det synts mer än vanligt angeläget att i vårt eget land trygga den folkliga självstyrelsen genom att skapa bredast möjliga underlag för regeringens arbete”. Svårigheterna ha alltså här icke, som i många andra länder, accentuerat den politiska splittringen och omöjliggjort ett effektivt arbete i övliga parlamentariska former; de ha tvärtom försvagat de extrema tendenserna och stärkt enhetstanken. De partier, som stått utanför majoritetsgrupperingen, ha — vilket framför allt bör understrykas — icke drivits över till en systematisk och bitter opposition; även de ha i stor utsträckning medverkat i det sakliga samarbetet.

Minoritetsparlamentarismen har utsatts för skarp principiell kritik. Man har klagat över regeringsmaktens svaghet under detta system; särskilt har framhävts, att regeringsförslagen ofta undergå genomgripande ändringar

vid riksdagsbehandlingen, och med hänvisning härtill har det gjorts gällande, att regeringarna icke ägt tillräcklig auktoritet i förhållande till representationen. Man har till och med förnekat, att ett system, under vilket minoritetsregeringar äro vanliga, kan betraktas som parlamentariskt. Ännu år 1934 kunde en av Norges största tidningar förklara, att "vi ha för länge sedan uppgivit det parlamentariska systemet; det underliga är bara, att brytningen försiggått i parlamentarismens namn". Kritiken har i regel utgått från den engelska parlamentarismen sådan denna gestaltat sig under vissa tider med utpräglat tvåpartisystem. Det har icke tillräckligt beaktats, att även i England minoritetsregeringar ofta funnits — sådana ha fungerat under omkring en tredjedel av det senaste halvseklet — och att i flera andra länder minoritetsparlamentarismen varit förhärskande. Därmed är icke sagt, att kritiken skulle vara grundlös. Det kan icke gärna bestridas, att ur flera synpunkter majoritetsparlamentarismen, där de grundläggande kompromisserna komma till stånd inom regeringen eller under förhandlingar mellan regeringspartierna, erbjuder fördelar framför minoritetsparlamentarismen, där lösningen av politiskt omstridda frågor måste vinnas inom riksdagen. Framför allt måste regeringens auktoritet inför folket i regel bli starkare, då en majoritet av väljarna står bakom de partier, av vilka regeringen bildats. Det bör å andra sidan beaktas, att en homogen minoritetsregering, som icke mötes av systematisk opposition i riksdagen och vars förslag upptagas till saklig prövning, kan vara mera effektiv än en majoritetsregering, som innesluter företrädare för starkt divergerande riktningar och häftigt bekämpas av de utanför regeringen stående partierna. Även under minoritetsregeringarna har den nordiska demokratin kunnat utföra ett effektivt lagstiftningsarbete; även då ministärerna kunnat betraktas som svaga, har statsstyrelsen i det hela icke varit svag och overksam.

Medan minoritetsregeringarna anklagats för bristande kraft och förmåga att leda, ha majoritetsregeringarna under de senaste åren stundom beskyllts för diktaturtendenser. Främst har detta varit fallet i Danmark och Sverige, där de styrande koalitioner visat sig besitta en betydande stabilitet. I Sverige har sålunda talats om att regeringsledningen skulle äga halvt totalitära tendenser och att riksdagen skulle ha nedsjunkit till en registreringsapparat — ett "transportkompani", för att använda ett uttryck, som under en tid var populärt. Jämväl från håll, där man för ett årtionde sedan efterlyste en stark regeringsledning och energiskt kritiserade riksdagsväldet, har denna uppfattning framförts. Det är knappast ägnat att förvåna, att dylika synpunkter upptagas i den partipolitiska agitationen. Även då partistriderna äro milda, är det vanligt att beskylla motståndaren för maktöver-

grepp. Det kan erinras om att i Sverige i viss mån liknande anklagelser tidigare av socialdemokraterna, som nu stödjade regeringen, riktades mot de frisinnade, då dessa på grund av sin mellanställning utövade ett stort inflytande; rollerna äro nu ombytta. Men det bör betonas, att kritiken från de utgångspunkter, som i regel anlagts i diskussionen kring parlamentarismen, icke är sakligt grundad. Vad som föreligger är helt enkelt den förstärkning av regeringens ställning, som med nödvändighet måste inträda vid uppkomsten av en fast koalition: regeringen lyckas i högre grad än under ett minoritetssystem få sina förslag antagna av riksdagen. Några försök att begagna makten till begränsning av andra partiers aktionsmöjligheter ha icke gjorts eller ifrågasatts; hävdandet av de traditionella demokratiska principerna har tvärtom framstått som majoritetsregeringens huvuduppgift. I jämförelse med det engelska system, som länge åberopats som mönster, ha de skandinaviska majoritetsregeringarna icke någon speciellt stark ställning. Ministärerna dirigera icke representationens arbete; regeringsförslagen bli föremål för en ingående saklig prövning och underkastas icke sällan viktiga ändringar; av enskilda motionärer framlagda förslag spela fortfarande en icke obetydlig roll i lagstiftningsarbetet. Framför allt bör understrykas, att regeringen i de skandinaviska länderna icke alls har samma dominerande ställning vid budgetarbetet som i engelsk parlamentarism.

Likväl äro de farhågor, som yppats från de utanför regeringen stående partiernas sida, ur en annan synpunkt förståeliga och i viss mån grundade. Situationen är icke densamma som i England. I England ha hittills endast funnits av konservativa eller liberala uppburna majoritetsregeringar. Dessa partier ha i långt mindre grad än de socialdemokratiska partierna, vilka i Norden erövrat eller närmat sig majoriteten, företrätt en allmän åskådning rörande samhällets riktiga organisation, och de ha icke haft samma stabila klientel bland väljarna som sistnämnda partier; i England ha de båda traditionella partierna i viss mån — ehuru icke på samma utpräglade sätt som demokrater och republikaner i Amerika — haft karaktären av valorganisationer, som väsentligen inriktat sig på lösning av aktuella frågor utan att utforma program på lång sikt. Då ett sådant parti kommit till makten, har man kunnat utgå från att det inom kort skall avlösas av motpartiet; majoritetsinnehavet har haft en utpräglad provisorisk karaktär. Helt andra problem uppstå då partier med långsiktiga arbetsprogram och en stabil valmanskår erövra majoriteten. Denna situation är i själva verket ny i parlamentarismens historia. Reaktionen mot exempelvis den svenska majoritetsregeringen måste ses i belysning härav; vad man fruktar är i

grunden att *ett* parti, eller möjligen två nära förbundna partier, skall monopolisera regeringsmakten och därmed i viss mening sätta det parlamentariska systemet — som hittills alltid inneburit växlingar vid makten — ur funktion. Det är icke möjligt att här närmare ingå på detta problem; att läget kräver en särskild aktsamhet från regeringsmajoritetens sida har från olika håll med all rätt understrukits.

Det bästa yttre beviset på den nordiska parlamentarismens funktionsduglighet ligger måhända däri, att s. k. konstitutionella fullmaktslagar av större omfattning icke behövt tillgripas. Under tiden under och efter världskriget ha i en rad demokratiska stater tillfälliga maktkoncentrationer befunnits nödvändiga för att överhuvud statsuppgifterna under kritiska perioder skulle kunna bemästras. I exempelvis Frankrike, Belgien, Förenta staterna och Schweiz har på detta sätt ett slags provisoriska diktaturer upprättats; särskilt i de båda förstnämnda staterna har gång efter annan det normala parlamentariska systemet helt satts ur funktion och regeringen erhållit nästan obegränsade befogenheter. Detta fullmaktssystem är ett objektivt kriterium på att parlamentarismen arbetar med alltför stora svårigheter, alltför stor friktion; själva statsskicket får en prägel av instabilitet, av växling mellan parlaments- och regeringsstyre. Delegationsbeslut av betydelse ha förekommit också i de nordiska länderna men de ha haft en ojämförligt mindre räckvidd. Demokratin har här icke behövt imitera diktaturen för att fullgöra det nödvändiga arbetet.

De flesta representativa församlingar förete en helt annan social struktur än den valmanskår de företräda. I de moderna demokratierna äro gemenligen de högre klasserna överrepresenterade i parlamentet; speciellt starkt företrädda inom detta äro vissa yrkesgrupper, främst advokater och journalister, vilkas verksamhet naturligtvis förbindes med politisk aktivitet och ombudsskap för bestämda grupper. Anmärkningsvärt är framför allt, att riktningar, som huvudsakligen äga sitt klientel bland de fattigare folkgrupperna, såsom småbönder och arbetare, ofta finna sina talesmän i politiken nästan uteslutande inom andra socialgrupper; de valda tillhöra en helt annan klass än väljarna. I exempelvis de amerikanska och franska demokratierna framstår detta förhållande såsom något självklart och ofrånkomligt. I Amerika välja västerns bönder likaväl som industriarbetarna i östern huvudsakligen advokater, i Frankrike utse småbönderna, som ständigt varit politiskt utslagsgivande, till sina representanter advokater, läkare, apotekare, veterinärer, journalister, med ett ord personer ur den lägre bourgeoisie, som i motsats till storbourgeoisin varit hängiven den republikanska

regimen. I flera andra länder är förhållandet liknande; i de engelska, belgiska och holländska parlamenten möter endast ett fåtal personer ur de folkklasser, som bilda befolkningens stora flertal.

De antydda tendenserna göra sig gällande även inom de nordiska staternas representationer. Men det innebär icke någon överdrift att påstå, att dessas sociala sammansättning i relativt ringa grad präglas därav. I större utsträckning än vanligen är fallet utse väljarna representanter ur sin egen klass; om det advokatvälde i representationen, varöver icke utan skäl klagats på andra håll, kan här icke vara tal. För Sveriges del har förhållandet utförligt belysts i en nyligen utgiven undersökning (Studier över den svenska riksdagens sociala sammansättning, Uppsala 1936). I den fråga och med år 1937 fungerande andra kammaren sutto över sjuttio hemmansägare och härmed likställda lantbrukare samt mer än trettio arbetare och hantverkare. Att antalet arbetare icke är större sammanhänger med att politiskt framträdande personer av denna klass ofta få anställning antingen som tidningsmän eller som förtroendemän inom skilda organisationer; av de socialdemokratiska representanterna äro icke mindre än nitton journalister och nio förtroendemän. I första kammaren äro de högre socialgrupperna starkare företrädda; år 1937 funnos här trettio hemmansägare och blott fem arbetare och hantverkare. I Danmarks folketing funnos enligt 1939 års statskalender omkring trettiofem hemmansägare och småbrukare samt ett tiotal arbetare. Landstinget är mera aristokratiskt, men även här finnas åtskilliga hemmansägare och några arbetare. Den år 1936 valda finska riksdagen rymde femtiosju jordbrukare och godsägare (i övriga länder äro godsägarna särskilt redovisade i uppgifterna), sexton småbrukare samt femton arbetare och hantverkare. I norska stortinget sutto efter 1936 års val över fyrtio hemmansägare och småbrukare samt omkring tjugo arbetare och hantverkare. I övrigt visa de föreliggande uppgifterna, att skilda kategorier äro tämligen likformigt representerade i de nordiska länderna. Antalet advokater är anmärkningsvärt stort endast i Norge (åtta). Överallt är däremot journalistyrket — i Norden det politiska yrket par préférence — starkt företrätt; siffrorna äro här trettiotvå för Sverige, sjutton för Danmark, nitton för Finland och tio för Norge. Den relativt låga norska siffran torde sammanhänga med att enligt det norska arbetarpartiets traditioner ledande tidningsmän icke inväjas i stortinget; i de övriga nordiska länderna äro däremot de socialdemokratiska chefredaktörerna i stor utsträckning medlemmar av riksdagen. De jämförelsevis få riksdagsmän, som kunna betecknas som yrkespolitiker, torde huvudsakligen vara att finna inom denna krets.

Det är svårt att med någon säkerhet bedöma hur representationernas sammansättning återverkar på den parlamentariska verksamheten. Sannolikt synes vara, att det sakliga, tunga och glanslösa intryck, som de parlamentariska debatterna i Norden ofta giva, stå i visst sammanhang därmed, att ett flertal representanter ha sitt huvudsakliga arbete förlagt till områden utanför politiken och att endast få tillhöra yrken, inom vilka talekonst och skärpa i repliken äro av värde. Att representationen i sin sociala sammansättning någorlunda återger den sociala grupperingen inom folket, lär väl också bidra till att den blir mera allmänt representativ, att i densamma meningsskiftningar komma till uttryck, som icke fixeras i partiparoller. De ofta oklara opinioner och önskemål, som vid sidan av den politiska allmänåskådningen finnas inom skilda yrkesgrupper och områden, äga inom dessa församlingar talesmän. Distansen mellan väljare och vald blir under sådana förhållanden icke så stor som i länder, där mandaten till stor del tillhöra professionella politiker, som icke känna någon annan samhörighet med sina valmän än de i partiprogrammet och vallöftena angivna kraven. En viss fond av allmän sakkunskap, som har föga att göra med politisk expertis, samlas i ett parlament av denna nordiska typ; det representerar icke blott folket i politisk aktivitet utan också dess arbetsliv.

Med vad redan berörts sammanhänger ett annat moment i de nordiska riksdagarnas sociala struktur. I en rad utländska representationer kunna ämbetsmän och överhuvud statliga funktionärer icke inväljas; detta är fallet exempelvis i Amerikas förenta stater, England och Frankrike. I de nordiska länderna finnes icke vare sig i lag eller praxis någon dylik restriktion och de i det allmännas tjänst anställda spela här en utomordentligt viktig roll. I det danska folketinget sitta enligt den nyss anförda källan ett tjugotal ämbetsmän och andra statstjänstemän; i landstinget är antalet proportionsvis något lägre. Den finska valstatistiken av år 1936 redovisar icke mindre än femtiosex i offentlig verksamhet sysselsatta bland riksdagens medlemmar; bland dem äro tretton präster, tretton statliga och kommunala tjänstemän och fjorton universitets- och lärdomsskollärare. Motsvarande norska källa upptar sexton stortingsmän som äro i statens eller kommunens tjänst anställda funktionärer; därjämte upptas under särskilda rubriker sju ämbetsmän och femton lärare i högre och lägre skolor, var till kommer, att några av de såsom jordbrukare redovisade tillika äro officerare eller tjänstemän. Nära en tredjedel av stortingets ledamöter äro sålunda knutna till allmän tjänst; tidigare har detta antal varit än högre (t. ex. 45 procent år 1878). I Sverige ha de i offentlig tjänst anställda under senare år utgjort omkring en femtedel av andra kammarens med-

lemmar. För närvarande sitta i denna kammare tjugo civila statstjänstemän och officerare, fyra statskyrkopräster och femton lärare inom undervisningsanstalter av olika grad; härtill komma några kommunala tjänstemän. Första kammarens ledamöter ha alltid till mer än en tredjedel tillhört dessa kategorier. År 1937 voro sjutton högre och nio lägre civila statstjänstemän, femton lärare och tio högre kommunala tjänstemän medlemmar av denna kammare.

Detta förhållande är ur flera synpunkter av betydelse. Representationen inrymmer en administrativ sakkunskap, som med all säkerhet är av värde för dess arbete. Vid regeringsbildningarna blir det lätt att i behövlig utsträckning finna personer, som förena parlamentarisk erfarenhet med teknisk sakkunskap. Mellan legislatur och förvaltning uppstår icke det motsatsförhållande, som föreligger i åtskilliga parlamentariska demokratier. Det friktionslösa samarbete, som i stort sett ägt rum mellan de olika statsorganen i Norden, har en av sina förutsättningar i den fusion, som ämbetsmännens närvaro i riksdagen innebär. Hos oss finnes icke, eller åtminstone icke i samma grad som på andra håll, föreställningen, att riksdagen företräder blott de allmänna idéer och intressen, som söndra folket, under det att förvaltningen representerar enheten, kompetensen och det praktiska handlandet — en föreställning, som mer eller mindre klart och medvetet ligger bakom en stor del av den antiparlamentariska propagandan. Men ämbetsmännens ställning i representationen är tillika ett tecken på förvaltningens oavhängighet av regeringen och, djupare sett, även på partistridernas relativa mildhet. Vad som här är naturligt och knappast observeras skulle i en rad andra stater vara otänkbart. Då en landshövding eller en generaldirektör angriper en regering, som legalt när som helst kan avsätta honom och vars direktiv han inom vissa gränser är skyldig att följa, triumferar den politiska toleransen och viljan till sakligt samarbete utanför partigränserna. På en amerikansk, engelsk eller fransk iakttagare verkar detta förhållande främmande. Det symboliserar en egenartad och märklig blandning av parlamentarisk och administrativ tradition.

Arbetet inom representationen är i de nordiska länderna, liksom i flertalet andra demokratier — det stora undantaget utgör fortfarande England — till mycket väsentlig del förlagt till utskotten. Här diskuteras i detalj förslagens innehåll och tekniska utformning, uppgörelser avslutas mellan skilda partier, en linje, som kan väntas vinna majoritet inom representationen, fastställs. I viktigare frågor stå utskottsrepresentanterna i nära kontakt med respektive partigrupper och kunna därför ofta betrak-

tas som partiernas befullmäktigade och vederbörligen instruerade underhandlare. Olikheterna i utskottsväsendets organisation äro betydande men de torde knappast leda till avsevärda skillnader i arbetsresultaten. Sverige och Finland uppvisa den egendomligheten, att utskottsväendet är ingående reglerat i riksdagsordningen; de viktigaste utskotten och deras kompetens äro här angivna och riksdagens möjlighet att bestämma över beredningsarbetet är alltså begränsad. Det svenska tvåkammarsystemet är såvitt bekant det enda, i vilket i huvudsak utskotten äro för kamrarna gemensamma; en följd härav blir att i allmänhet frågorna, efter att ha beretts i utskott, bli föremål för samtidig behandling i båda kamrarna. I Norge anges i stortingets arbetsordning vilka utskott som alltid skola tillsättas och dessas kompetensområden. I Danmark tillsättes flertalet av de viktigare utskotten genom beslut i det enskilda fallet och motsvara alltså närmast de s. k. särskilda utskotten i Sverige. Här behandlas ärendena först i folketinget, ett förhållande, som, jämte benägenheten att överlämna ärendena till landstinget först i slutet av sessionen, bidragit att ge sistnämnda ting en undanskjuten ställning.

I frågor om förbindelsen mellan utskotten och administrationen intar Sverige en särställning såtillvida som ministrarna enligt fast praxis icke få vara närvarande i utskotten. I övriga nordiska länder — liksom på de flesta andra håll — få ministrarna visserligen ej inväljas i utskott men de kunna generellt eller under vissa förhållanden få tillträde till och rätt att delta i utskottens förhandlingar. I Danmark äro vederbörande departementschefer närvarande vid utskottsbehandlingen av det stora flertalet viktigare regeringsförslag. I Norge och Finland förekommer dylika samråd ofta, ehuru icke i samma omfattning som i Danmark. Även i Sverige består emellertid en nära kontakt mellan utskott och förvaltning. De av utskotten anställda tjänstemännen, vilka ha att förbereda frågorna till debatt och att utarbeta betänkanden, äro här i större utsträckning än på andra håll ämbetsmän inom departement och centrala verk och äro i denna sin egenskap insatta i de frågor, som utskotten handlägga. Härtill kommer, att upplysningar inhämtas från förvaltningen och att tjänstemän från dessa — utan att vara hos utskott anställda — biträda med föredragningar och utredningar. Byråkratins sakkunskap står sålunda till utskottens förfogande.

I diskussionen kring demokratins kris talas ofta om den parlamentariska debattens förfall. I viss mån beror väl denna klagan på en romanisering av äldre förhållanden; i engelska statsmannabiografier finner man, att det sedan ett århundrade varit vanligt att prisa den talekonst, som tidi-

gare generationer utvecklat. Men otvivelaktigt är, att med partiväsandets allt fastare organisation parlamentsdebatterna, åtminstone i stora frågor, förlorat förmågan att påverka medlemmarnas ståndpunkt; de linjer, som bli avgörande vid voteringen, ha merendels redan utformats i utskotten, och diskussionen i plenum får därför lätt en konventionell och irreal karaktär; den vältalighet, som stimuleras av hoppet att övertyga, blir sällsynt. Ett undantag utgör Frankrike: här kan, delvis på grund av de obestämda partigränserna, en plenardebatt vara avgörande för en rege- rings tillvaro eller en frågas lösning, skarpsinniga och samtidigt passionerade anföranden äro vanliga, bifall och protester egga och förvirra talaren, vid stora tillfällen blir diskussionen en dramatisk uppgörelse mellan väsentliga idéer. I starkaste kontrast härtill står parlamentsdebatten i de nordiska länderna. Retoriskt utformade inlägg äro ovanliga. Kanske kan det till och med sägas, att sådana inlägg betraktas med en blandning av misstänksamhet och ironi, att man ser något löjligt och naivt i det högstämde. De stora idédebatterna äro ytterligt få. I den mån partierna överhuvud verka med större ideologisk apparat, reserveras denna för valen, för folkmötena; i utskotten saknas den helt och i riksdagsdebatterna skymtar den sällan. Åtminstone i Sverige verkar det lätt en smula opassande att lidelsefullt framställa en allmän politisk åskådning; miljön förnimmes av alla som olämplig och intrycket blir detsamma som vid ett frasrikt tacktal på en enkel bjudning. Då ytterlighetspartierna tillåta sig retorik av denna art, bemötas de oftast icke alls eller blott med några ironiska ord som inskärpa det på en gång oväsentliga och förargelseväckande i deras uppträdande. Bifallsyttringarna äro fåtaliga och svaga; i Danmark äro de förbjudna i arbetsordningarna, i övriga stater förekomma endast bravorop och även detta blott i sällsynta fall. Utrop och protester äro så gott som okända. En hetsig replik väcker uppseende; en kvickhet eller till och med en felsägning hälsas med tacksam munterhet. Totalintrycket är ett vardagligt lugn, i vilket tråkigheten mildras av en trivsam och gemytlig kamratlighet.

Med det sagda har redan antytts, att debatten är saklig, d. v. s. att man jämförelsevis strängt håller sig till det behandlade ämnet. Viljan att nå positiva arbetsresultat är förhärskande. Företrädesvis yttra sig representanter för majoritet och reservanter i det utskott, som förberett den föreliggande frågan. Ofta framstå inläggen som väsentligen framkallade av parlamentarisk konvensans; det är, även om utgången är given, brukligt, att de olika meningsriktningarna deklarerar sin ståndpunkt. Många inlägg äro säkerligen också att fatta som uttryck för representantens naturliga

ambition att inför valmännen markera sin aktivitet. Därmed är naturligtvis ej bestritt, att åtskilliga exempel finnas på debatter som kunna antas på ett avgörande sätt ha påverkat utgången; detta förekommer särskilt i sekundära frågor, där partierna ej engagerat sig. En särställning inta de remiss-, trontals- och dagordningsdebatter vari regeringens politik överhuvud kritiseras och försvaras och i vilka ständigt partiernas främsta talesmän uppträda. De fåtaliga exemplen på skarpa och principiella uppgörelser äro huvudsakligen att finna i dessa debatter.

Den saklighet och behärskning, som kännetecknar den parlamentariska debatten, kommer till uttryck även däri, att diskussionsfriheten kunnat lämnas helt eller i det närmaste obesuren och att obstruktionen icke alls eller blott i mycket sällsynta fall förekommer. I Sverige stadga kamrarnas arbetsordningar överhuvud ingen som helst begränsning av debattfriheten. Varje ledamot får yttra sig hur ofta och hur länge han önskar. Denna ordning, som i de flesta representativa församlingar skulle vara otänkbar, har icke lett till några svårigheter av betydelse. Vid intet tillfälle har hänt, att ett parti eller en grupp ledamöter sökt utnyttja talefriheten till att omöjliggöra beslut i en viss fråga eller till att tvinga majoriteten till eftergifter. En sådan taktik skulle likväl stundom ha legat nära till hands. Det kan exempelvis erinras om att regeringspropositionen om Sveriges anslutning till Nationernas förbund (mars 1920) framlades så sent, att endast några dagars uppskov med beslutet skulle ha omöjliggjort landets ingående som ursprunglig medlem i förbundet. Både vänstersocialisterna och större delen av högern vände sig med mycken skärpa mot förslaget. Farhågor yppades för att opponenterna skulle begagna sin talerätt till att fälla propositionen, men intet försök i denna riktning gjordes; tydligen ansågs det illojalt att på en sådan väg stäcka majoritetens önskningsar. Anmärkningsvärt är också, att svensk praxis icke känner annat inskridande mot en talare, som förgår sig, än en varning från talmannens sida. I Finland är likaledes talefriheten obegränsad; här kan likväl under vissa förhållanden en talare, som tillåter sig personligen förolämpande uttryck el. dyl., för viss tid avstängas från sammanträdena. Systematisk obstruktion har vid några tillfällen förekommit. Det senaste fallet var i januari 1935, då en urtima riksdag sammanträdde bland annat för att behandla en regeringsproposition i språkfrågan. Medlemmar av samlingspartiet, agrarpartiet och fosterländska folkrorelsen organiserade då en obstruktion, som omöjliggjorde förslagets antagande vid den urtima riksdagen, ehuru det samma stöddes av en majoritet, bestående av svenska folkpartiet, framstegspartiet och socialdemokraterna. I Norge stadgas att i regel en ledamot

icke får yttra sig mer än två gånger i samma debatt, men betydelsen av denna föreskrift minskas av att i större ärenden varje moment göres till föremål för särskild debatt. Beslut om tidsbegränsning för talarna äro emellertid vanliga. Med två tredjedels majoritet kan beslutas om det tvångsvisa avslutandet av en debatt (closure), men denna möjlighet har aldrig utnyttjats. Debattfriheten kan därför även i Norge betecknas som utomordentligt stor. Någon organiserad obstruktion har aldrig förekommit. En ledamot, som icke ställer sig arbetsordningen till efterrättelse, kan avstängas från sammanträdena under en dag, men icke heller denna föreskrift behöver man använda. I Danmark kan med enkel majoritet beslutas om closure, men sådana beslut äro i folketinget ytterst ovanliga och i landstinget okända; obstruktion har under de senaste årtiondena ej förekommit. Med oväsentliga undantag är talerätten helt fri. Här finnes, liksom i Sverige, ingen bestämmelse om en tredskande ledamots avstängning från sammanträden.

Den saklighet och det hänsynstagande, som utmärka arbetet inom representationen, motsvaras i det privata umgänget mellan riksdagsmännen av otvungen kamratlighet. Det är i alla de nordiska länderna vanligt, att representanterna, oberoende av parti, äro "du" med varandra; undantag göras möjligen på vissa håll för de antidemokratiska ytterlighetspartierna. Under Weimarrepubliken kunde iakttagaren redan i riksdagsrestaurangen finna bevis på parlamentarismens svårigheter; genom skyltar på borden utmärktes, att de voro reserverade för bestämda partier. I de nordiska parlamenten väljer man bordskamrater utan tanke på partilinjor. Klassskillnaderna avkastas med inträdet i riksdagen; här finnes icke den sociala distans, som i det engelska underhuset skiljer fackföreningsmännen, vilken vid fyrtio- eller femtioårsåldern arbetat sig fram till ett mandat, från den unge toryaristokraten, som efter några år vid universitet mottagit en kandidatur. Idémotsättningar bortskymmas, kompromisserna bli psykologiskt förberedda, den sociala utjämningen anteciperas i denna atmosfär¹.

Utifrån de åskådningar, som komma till sitt klaraste uttryck i samtidens diktaturer, måste demokratin i Norden, liksom varje demokrati, utdömas. Den nationalism, som är kärnan i de fascistiska och nationalsocialistiska doktrinerna, ser i den fredligt arbetande och för fred verkande demokratin ett tecken på förslappning, på bristande nationell koncentra-

¹ I det föregående har jag på några punkter stött mig på personliga upplysningar erhållna av landstingssekreteraren Jens Möller för Danmark, fil. lic. Arne Björnberg för Norge och sekreteraren Sven Dahlman för Finland.

tion. Den sociala omvälvning, som den kommunistiska regimen ställt som slutmål, har icke genomförts i de nordiska länderna och intet större parti har under senare år verkat för densamma. De socialistiska riktningarna ha på vägen mot makten modererat sina program och framför allt sitt handlande; under det att man tidigare i demokratin såg ett medel för socialiseringen, ser man nu i den fria folkstyrelsens bevarande det väsentliga. Klasstriderna ha mildrats, icke skärpts; marxismens teori har underkänts av utvecklingen.

Utgår man åter från de idéer, som höra samman med själva den demokratiska principen, framstå de företeelser, diktaturriktningarna klandra, som förtjänster. Och ur denna synpunkt kunna de nordiska demokratierna anses höra till samtidens mest framgångsrika. Utvecklingen har gått mot ökad medborgerlig frihet, social avspänning och arbetsfred, utjämning av de ekonomiska motsättningarna. De partistrider, som äro nödvändigt förenade med en fri styrelse, ha icke varit av sådan skärpa och bitterhet, att samarbete omöjliggjorts och känslan av värdegemenskap över partierna förlorats. Provisoriska maktkoncentrationer hos regeringen ha därför icke behövt träda i stället för den av författningarna stadgade kompetensfördelningen. Och framför allt: demokratins fäste i den allmänna opinionen har stärkts genom de erfarenheter som vunnits. I vissa länder infördes ett demokratiskt styrelsesätt under nära nog allmän anslutning för att sedermera småningom mista sitt grepp över folket; antidemokratiska riktningar växte i styrka och omöjliggjorde statsskickets normala funktionering; den paradoxala konsekvensen blev, att vid fria demokratiska val en majoritet av väljarna anslöt sig till partier, som förklarade sig vilja avskaffa frihet och demokrati. I de nordiska länderna har tendensen varit den motsatta. Då det demokratiska systemet bröt igenom, skedde detta under motstånd från betydande folkgrupper, som i folkväldet sågo inkompetensens och ansvarslöshetens styre eller fruktade, att det skulle utmynna i en social revolution. Sedan demokratin under några årtionden verkat, stå alla större partier på dess grund och de stundom framträdande extrema riktningar, som inspirerats av främmande förebilder, ha försvunnit eller smultit samman. I motsats till den folkstyrelsens självförstörelse, som bevitnats på andra håll, stå de nordiska demokratiernas ständigt ökade folkliga auktoritet. Den konservative engelske statsmannen lord Balfour yttrade vid ett tillfälle, att "det väsentliga i den engelska parlamentarismen ligger i viljan att systemet skall fungera". Denna vilja har i Norden blivit allt mera bestämd och medveten.

Detta sammanhänger med att den nordiska folkstyrelsen varit fram-

gångsrik även ur andra synpunkter än de speciellt demokratiska. Vissa krav på ett statsskick stå utanför den politiska diskussionen; de uppställas i envälden och aristokratiska regimer likaväl som i demokratier och diktaturer. Statsorganisationen måste äga en viss grad av smidighet och effektivitet, behövliga åtgärder skola kunna vidtas utan alltför stor omgång och friktion, det primära behovet av hederlighet, ordning, rättssäkerhet och snabbhet måste tillgodoses i förvaltning och lagskipning. På dessa punkter ha vissa demokratier visat brister, som bidragit att undergräva deras auktoritet och givit diktaturriktningarna ett fruktbart fält för propaganda. Lagstiftningsreformer, som allmänt ansetts behövliga, ha under lång tid undanskjutits på grund av otymplighet i arbetsmetoderna eller påtryckning av ekonomiskt inflytelserika intressegrupper; idédebatter och partipolitiska uppgörelser ha trängt det sakliga arbetet i bakgrunden; regeringskriserna ha varit svårlösta på grund av person- och partiintriger och regeringarna ha suttit alltför kort tid för att kunna utarbeta och genomföra väsentliga arbetsprogram; stundom ha små partier eller grupper utan stark förankring bland väljarna på grund av sin mellanställning kunnat leda det politiska arbetet; ineffektivitet och korruption ha, delvis i samband med politiska inflytelser, framträtt inom förvaltning och rättskipning. Samma eller liknande svagheter finnas utan tvivel i diktaturerna, men de bliva i demokratin, med dess fria publicitet, lättare en fara för regimen.

Om man ur dessa grundläggande synpunkter betraktar de nordiska demokratierna behöver man icke tveka om att de lyckats bevara en mycket hög nivå. Det vore absurt att påstå, att någon av de angivna bristerna tryckt sin prägel på eller ens haft avsevärd betydelse i någon av de nordiska staterna. Att själva det parlamentariska systemet fungerat utan större friktion har redan tillräckligt betonats. I regel har utan tvivel lagstiftningsarbetet kännetecknats av grundlighet; vid ett komparativt studium av speciella frågor kan man konstatera, att de förberedande utredningarna i dessa länder ofta äro vida mer omfattande och djupgående än i de stora demokratierna. Berättigad kritik har stundom riktats mot trögheten och omständligheten vid bemästrandet av uppgifter, som för den allmänna opinionen framstå som trängande, men exempel finnas icke, såsom i flera andra demokratier, på att viktiga frågor under årtionden sysselsätta statsmakterna utan att finna en någorlunda definitiv lösning. Påståenden om att korruption skulle känneteckna nordisk politik framföras icke ens av den illvilliga okunnigheten; de få fall av sådan oredlighet, som förekommit, ha varit alltför isolerade för att bilda angreppspunkter av värde för demokratins motståndare. Förvaltning och lagskipning ha bevarat sin själv-

ständighet och under folkstyrelsen befast ett redan tidigare vunnet rykte för omutlighet och effektivitet. Ser man utan politiska hänsyn stater endast som en förvaltningsapparat, lära de nordiska demokratierna försvara sin plats vid varje jämförelse.

Varför har demokratin lyckats i Norden? Frågor av denna typ kunna blott genom en uttömmande historisk undersökning få ett godtagbart svar, eller riktigare, en allsidig belysning. Några förhållanden, som kunna antas ha varit av betydelse för folkstyrelsens framgång — ehuru de varken var för sig eller tillsammans innefatta någon "förklaring" — kunna likväl angivas. Själva den nationella enheten har i de nordiska staterna stått utom varje diskussion; de svårigheter, som äro förbundna med existensen av en till separation eller förening med annan stat syftande minoritet, ha här icke funnits. Språkliga strider ha visserligen spelat en roll både i Norge och — framför allt — i Finland, men de ha på grund av uppenbara objektiva grunder måst lösas inom den bestående statens ram. Konfessionella motsättningar av någon som helst vikt ha icke förelegat; vi sakna motstycke till de på religiös plattform verkande riktningar, som i en rad demokratier ökat splittringen och försvårat systemets funktion. Ingen av de nordiska staterna har haft — eller har rimligen kunnat ha — vittsyftande planer på nationell expansion. Deras läge har, visserligen i skiftande grad, varit på avstånd från de stora internationella konflikterna. Fredstanken har därför i Norden varit självklart förhärskande. Demokrati och fredsvilja höra samman, icke blott så att de äro uttryck för en och samma inställning till inomstatliga, respektive mellanstatliga tvister, utan också på det sätt, att folkstyrelsen med dess fria och öppna meningsbrytningar, dess långsamt förberedda och utformade uppgörelser, kan blomstra blott under relativ trygghet — hotet utifrån får icke överskugga allt. Till detta kommer en lång tradition, icke av fullständig demokrati, men av representativ styrelse, ett betydande mått av medborgerlig frihet, en effektiv och respekterad förvaltning och, framför allt, känsla för vissa rättsidéer. Den parlamentariska demokratin har vuxit fram ur en gammaldags byråkratisk regim och den har med sig införlivat den fasthet och auktoritet, som utmärkte den konservativa rättsstaten.