

REGERINGSMAKTENS UTVECKLING

Av professorn vid Stockholms Högskola fil. dr Herbert Tingsten

REGERINGSMAKTEN FÖRE 1809 ÅRS REGERINGSFORM

Regeringsmaktens utveckling under nyare tid före antagandet av 1809 års regeringsform kan schematiskt indelas i fyra perioder: den äldre tiden av relativt obestämd maktfördelning mellan konung, råd och ständer intill omkring år 1680; det karolinska enväldet; frihetstiden med dess övervägande inflytande hos representationen och det av denna beroende rådet; den gustavianska tiden med dess mot envælde tenderande utvidgning av kungamakten.

Under slutet av medeltiden och början av den nyare tiden utvecklades en viss konstitutionell maktfördelning mellan olika organ men mera fast utformade och stadigt iakttagna föreskrifter funnos icke. Ett av konungen utsett riksråd, vars medlemmar under vissa tider faktiskt voro självskrivna, uppstod redan under 1200-talet med befogenhet att råda konungen och i vissa fall jämte honom besluta; under Gustav II Adolfs tid får denna rådsinstitution en mera permanent karaktär, och riksrådets antal fastställdes 1634 till tjugofem ledamöter. Även den egentliga representationen (ständerna) fick under Gustav Adolfs tid en fastare utformning. Rörande förhållandet mellan de olika statsorganen gåvos vissa regler i Gustav Adolfs konungaförsäkran; bland annat fastställdes att konungen ej fick stifta lag utan rådets och ständernas medverkan och samtycke av något av dessa organ förutsattes även för beslut om beskattning och för utrikespolitiska avgöranden av större betydelse. Även om dessa bestämmelser voro obestämda och icke alltid

noga efterlevdes inneburo de vissa riktlinjer för statsstyrelsens faktiska förande. Genom 1634 års under ständernas medverkan antagna regeringsform — i realiteten närmast en förvaltningsstadga — organiserades administrationen på fem huvudsakliga förvaltningsgrenar under chefskap av fem riksämbetsmän som tillika voro ledamöter av rådet. I stort sett kom denna organisation att under den följande tiden utvecklas i den riktningen, att ett kansli under olika beteckningar handhade beredningen och verkställigheten av de på konungen ankommande regeringsärendena, varjämte småningom en rad centrala ämbetsverk med relativt fristående ställning och beslutanderätt inom begränsade förvaltningsområden tillskapades. Under 1630-talet kom också rådet att tjänstgöra som en högsta domstol. Den lokala statsförvaltningen blev likaledes reorganiserad och beteckningen landshövding kom i bruk för konungens förtroendemän inom de olika länen.

Under 1680-talet omvandlades statskicket dels genom uttryckligt antagande av nya grundsatser, dels genom praxis, till ett envælde; konungen karakteriserades i flera beslut såsom suverän eller absolut och ehuru riksdagar fortfarande sammankallades, då konungen så fann lämpligt, framstod han såsom faktiskt och rättsligt obunden av representationen. Rådet blev under denna tid ett kungligt råd som ägde endast rådgivande befogenhet och som konungen icke ansåg sig skyldig att höra annat än då han så fann lämpligt; i regel rådförde sig konungen endast med enskilda rådsherrar.

Med frihetstidens regeringsformer av år 1719 och år 1720 övergick tyngdpunkten i statsstyrelsen

till ständerna och rådet. Beslut om lagstiftning och beskattning kunde icke ske utan ständernas medverkan, och dessa erhöilo rätt att lagstifta även mot konungens vilja; också i fråga om utrikespolitiska avgöranden blevo ständerna medbestämmande. Härtill kom en genom konstitutionella bestämmelser stadfäst parlamentarism. I flertalet regeringsärenden var konungen skyldig att samverka med riksrådet, som enligt 1720 års regeringsform skulle bestå av sexton ledamöter. I regel ägde konungen i rådet endast två röster jämte utslagsröst. Ständerna erhöilo ett avgörande inflytande på rådets sammansättning genom en bestämmelse, enligt vilken konungen skulle utse rådsmedlemmar inom ett av ständerna avgivet förslag på tre personer; efter hand blev denna bestämmelse utnyttjad på ett sådant sätt, att konungen icke erhöil någon som helst valfrihet. Ständerna tillförskaffade sig även rätt att från ämbetet skilja riksråd, som de funno olämpliga. Rådet arbetade i vissa fall på avdelningar eller divisioner; i anslutning till tidigare praxis var kansliet uppdelat i expeditioner, vilkas chefer, statssekreterarna, tjänstgjorde som föredragande inför rådet. De centrala ämbetsverken blevo i frihetstidens grundlagar reglerade och deras ställning härvid i flera avseenden klarare fastställd.

Med 1772 års regeringsform blev konungamakten åter dominerande. För lagstiftning krävdes beslut av såväl konung som ständer; ehuru ständerna bevarade makten över de extraordinarie inkomsterna blev konungen bestämmande i statsregleringsfrågor. Konungen fick full myndighet att utnämna medlemmar av riksrådet, och någon bestämmelse om ansvarighet för rådet gentemot ständerna meddelades ej. Endast i vissa bestämda grupper av ärenden var konungen skyldig att höra rådet; i övrigt bestämde han själv vilka rådgivare, som i särskilda fall skulle anlitas. Genom förenings- och säkerhetsakten 1789 stärktes ytterligare konungens ställning; sålunda berövades riksdagen initiativet i lagfrågor, i fråga om beskattning gävos vaga bestämmelser, som möjliggjorde ett förbigående av ständerna, och bestämmelserna om rådets medverkan vid statsstyrelsen borttogos. Sistnämnda förhållande utnyttjade konungen på så sätt, att

rådet avskaffades, varefter konungen var helt fri i valet av rådgivare. I fråga om lagskipningen ersattes rådet av en högsta domstol.

REGERINGSMAKTEN ENLIGT 1809 ÅRS REGERINGSFORM OCH DESS UTVECKLING INTILL GUSTAV V:S TRONBESTIGNING

Efter 1809 års statsvälkning antogo rikets ständer den nya författning, regeringsformen av den 6 juni 1809, som sedermera blivit gällande, ehuru väl många och väsentliga ändringar i densamma genomförts. Sedermera antogos kompletterande grundlagar, riksdagsordningen och successionsordningen av år 1810 och tryckfrihetsförordningen av år 1812. Alla väsentliga bestämmelser om regeringsmakten infördes emellertid i den främsta grundlagen, regeringsformen.

Regeringsformens stiftare sökte medvetet att utforma förhållandet mellan statsmakterna under hänsynstagande till vunna historiska erfarenheter; man ville undvika de ytterligheter, som ansågos ha kännetecknat föregående perioder av envælde och ständervælde. Samtidigt voro likväl grundlagsstiftarna starkt påverkade av utländska doktriner, särskilt den vid denna tid populära maktindelningsteorien, och regeringsformen bär starka spår av strävandet att utskifta befogenheterna mellan statsmakterna enligt detta ideologiska mönster. För första gången fastslogs uttryckligen den monarkiska principen i grundlagen; "Sveriges rike skall styras av en konung och vara ett arvrike med den arvsföljd som i fastställd successionsordning stadgad är" heter det i regeringsformens första paragraf i dess numera gällande, oväsentligt ändrade lydelse. I en annan paragraf stadgades, att "konungen äger att allena styra riket på det sätt, denna regeringsform föreskriver": ur denna bestämmelse kan dels utläsas, att konungen äger den förvaltande eller i egentlig mening styrande makten, dels att han inom den av regeringsformen givna ramen fattar sina beslut rättsligen obunden av andra. Kompetensfördelningen mellan konung och representation klarlades genom andra bestämmelser i regeringsformen. Rättigheten att stifta

s. k. allmän civil- och kriminallag samt kyrkolag tillkom de båda statsmakterna i förening; riksdagen tillerkändes initiativrätt. Däremot ägde konungen ensam rätten till ekonomisk lagstiftning — ”lagar och författningar, som rikets allmänna hushållning röra” — ehuru väl han kunde överlåta medbestämmanderätt i frågor på detta område till riksdagen, vilken också ägde befogenhet att framföra initiativ. Man utgick vid regeringsformens tillkomst från att en principiellt viktig skillnad förelåg mellan allmän lag, som skulle reglera individernas ”naturliga” rättigheter, och ekonomisk lag som utanför den allmänna lagens område skulle bidra till att skapa trygghet och välbefinnande i samhället. Till den ekonomiska lagstiftningen räknades exempelvis skifteslagstiftningen, bestämmelser om idkande av näring, hälsovårdsföreskrifter och allehanda ordningsföreskrifter. Gränsen mellan de båda lagstiftningsområdena var från början oklar. Riksdagen ägde beskattningsrätten, men de ordinarie inkomsterna kunde icke ändras utan konungens samtycke, och dessa inkomster utgjorde vid denna tid huvudparten av de statliga inkomsterna. Riksdagen ägde en allmän stadgad rätt att medverka vid beslut om statsutgifter, men grundlagens ordalydelse ger vid handen att någon i detalj gående reglering av utgifterna icke var avsedd. Utrikesärendena föllo helt under konungens beslutanderätt; han kunde såväl förklara krig som sluta fred utan ständernas hörande. Genom flera rättsinstitut tillförsäkrades riksdagen möjligheter till kontroll av statsförvaltningen.

I princip skola enligt regeringsformen alla regeringsärenden, d. v. s. alla ärenden, i vilka konungen i denna sin egenskap beslutar, företagas till avgörande i statsrådet; konungen kan alltså icke fatta rättsligen bindande beslut utanför de ansvariga rådgivarnas krets. Statsrådet skulle bestå av nio medlemmar. Av dessa voro två, justitiestatsministern och statsministern för utrikes ärenden, knutna för bestämda förvaltningsområden, en tredje, hovkanslern, hade mera obestämda funktioner, men biträdde i praktiken huvudsakligen vid beredning av utrikesärenden. De övriga sex statsråden hade inga bestämt avgränsade förvaltningsfunktioner, utan tjänstgjorde

uteslutande såsom rådgivare. Därjämte funnos fyra statssekreterare, som stodo i spetsen för olika expeditioner eller departement, krigsexpeditionen, inrikesexpeditionen, handels- och finansexpeditionen samt ecklesiastikexpeditionen. Statssekreterarna inträdde endast i de ärenden, vilka föllo inom deras respektive förvaltningsområden, som föredragande och rådgivare i konseljen. För beslutsfattande fordrades närvaro av minst tre statsråd jämte vederbörande statssekreterare; vid behandlingen av synnerligen viktiga ärenden skulle alla statsråd närvara. För beredning av regeringsärendena fanns vidare en särskild institution, Rikets allmänna ärenders beredning, bestående av den föredragande statssekreteraren och ytterligare åtta av konungen förordnade ämbetsmän.

För handläggningen av vissa grupper av mål funnos särskilda föreskrifter. Konungens domsrätt tillkom, såsom tidigare, högsta domstolen, i vars avgöranden konungen ägde rätt att deltaga med två röster; vid behandlingen av s. k. justitieärenden (huvudsakligen benådningsfrågor) skulle två medlemmar av denna domstol taga säte i statsrådet (justitiekonselj). Utrikesärenden handlades på föredragning av utrikesministern under medverkan av ytterligare någon statsrådets ledamot (ministeriell konselj). Kommandomålen, d. v. s. mål, ”som konungen, i egenskap av högste befälhavare över krigsmakten till lands och sjöss, omedelbarligen besörjer”, avgjordes av konungen i närvaro av en av honom förordnad ämbetsman (generaladjutant).

Statsråden utnämns av konungen på samma sätt som andra ämbetsmän och kunna i egenskap av förtroendeämbetsmän avskedas utan dom och rannsakan. Enligt regeringsformens ursprungliga nu något ändrade lydelse skulle till ledamöter i statsrådet kallas ”kunniga, erfarna, redliga och allmänt aktade infödda svenska frälse- eller ofrälse män av den rena evangeliska läran”. Av de sex statsråden utan departement skulle minst tre ha förvaltat civila ämbeten. Enligt en bestämmelse, som i modifierad form fortfarande är gällande, kunde fader och son eller två bröder icke på en gång vara ledamöter av statsrådet. Det betonas i regeringsformen, att beslutanderätten tillkommer konungen ensam: ”statsrådets

tillstådesvarande ledamöter böra, under ansvarighet för rådslagen . . . sina meningar yttra och förklara; konungen dock förbehållet att allena besluta". Statsråden kunna alltså icke göras ansvariga för konungens beslut, utan endast för sina rådslag. Emellertid bestämmes att "skulle någonsin den oförmodade händelse inträffa, att konungens beslut vore uppenbärligen stridande mot rikets grundlag eller allmän lag", äro statsrådets ledamöter skyldiga att göra "kraftiga föreställningar". Den som ej anfört särskild mening till protokollet anses hava tillstyrkt vederbörande beslut. Vidare giver regeringsformen för ett särskilt fall bestämmelse om skyldighet att vägra kontrasignation. Med undantag för kommandomål skola alla från konungen utgående expeditioner kontrasigneras av den föredragande, varigenom denne blir ansvarig för att expeditionen överensstämmer med det i statsrådet fattade beslutet. Skulle emellertid den föredragande finna något beslut vara stridande mot regeringsformen (andra grundlagar nämnas icke) och om konungen påyrkar beslutets utfärdande, skall den föredragande vägra kontrasignation och nedlägga sitt ämbete intill dess riksdagen prövat hans handlingssätt. Någon sådan kontrasignationsvägran torde icke ha förekommit.

Något stadgande om egentlig ministerstyrelse, d. v. s. om rätt för statsråden att självständigt fatta beslut, finnes icke i regeringsformen. Dock bemyndigas statsråden att förbereda handläggningen av regeringsärenden "genom nödiga upplysningars inhämtande från vederbörande ämbetsverk" och de kunna alltså utan konseljbeslut beordra de statliga verken att lämna den medverkan som anses nödvändig för ett ärendes beredning. Likaledes kunna statsråden enligt en särskild något senare i regeringsformen införd bestämmelse självständigt expediera "föreskrifter och erinringar om verkställighet av utfärdade beslut", dessa föreskrifter och erinringar få dock ej innehålla ändring av eller tillägg till det av Kungl. Maj:t fattade beslutet, utan endast anmaningar att verkställa detsamma. Vid såväl beredningsbeslut som vid beslut om "föreskrifter och erinringar" kan enligt av Kungl. Maj:t givna bestämmelser i vissa fall statsrådets skrivelser fingeras bygga på ett Kungl. Maj:ts

beslut, i det att skrivelsen säges vara tillkommen "på nådigste befallning". Regeringsformen kan icke anses innehålla något hinder för att beslutanderätt meddelas ett statsråd; genom bestämmelse i grundlag eller samfälld lag eller, då Kungl. Maj:t har kompetensbestämmningsrätten, genom beslut av konungen, kan sålunda en viss ministerstyrelse åvägbringas. Endast i mycket ringa utsträckning har emellertid förekommit, att ärendesgrupper lagts under statsrådets beslutanderätt (departementsärenden). Främst märkas härvid de fall, då justitieministern enligt tryckfrihetsförordningen har att inskrida för tryckfrihetens övervakande.

Om statsrådets ansvarighet inför representationen ger 1809 års regeringsform bestämmelser, som i huvudsak förblivit oförändrade (§§ 105—107 i regeringsformen); i de följande citaten utgå vi från bestämmelsernas nuvarande ordalydelse. I statsrådet skall städse protokoll föras; de i konseljen deltagandes yttranden skola föras till protokollet. Lagtima riksdags konstitutionsutskott är skyldigt att begära de protokoll som sedan början av föregående riksdag förts i statsrådet; utskottet kan även kräva utfående av enstaka protokoll under den innevarande riksdagens sessionstid. Enligt gällande bestämmelser är utskottets rätt att utfå statsrådsprotokollen på två punkter begränsad. Sålunda kunna s. k. särskilda protokoll i utrikesärenden icke begäras annat än i vad angår "visst av utskottet uppgivet mål". Göres sådan begäran prövar konungen huruvida med hänsyn till rikets säkerhet eller andra av förhållandet till främmande makter betingade, synnerligen viktiga skäl hinder möter för protokollets överlämnande till utskottet. Utlämnande av sådant protokoll kan ej vägras utan att utrikesnämnden beretts tillfälle att yttra sig i frågan. Vidare kan konstitutionsutskottet fordra protokoll i kommandomål "endast i det som rör allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser".

I regeringsformen stadgas om två olika former av konstitutionellt ansvar, juridisk ansvarighet och politisk ansvarighet.

Finner utskottet av protokollen, stadgas det i § 106 regeringsformen, att någon statsrådets ledamot, eller någon för tillfället förordnad före-

dragande, uppenbarligen handlat mot rikets grundlag eller allmän lag, tillstyrkt någon överträdelse därav, eller underlåtit att göra föreställningar emot sådan överträdelse eller vållat och befrämjat den genom uppsåtligt fördöljande av någon upplysning eller underlåtit att vägra kontrastation, då detta enligt regeringsformen skall ske, skall konstitutionsutskottet genom justitieombudsmannen anställa åtal mot vederbörande inför riksätten, en av höga domare och ämbetsmän bestående domstol. Riksätten dömer efter allmän lag och den särskilda författning som utfärdats i ämnet, nämligen 1810 års ansvarighetslag för statsrådets ledamöter. Frågor om utkrävande av juridiskt ansvar komma alltså icke före i riksdagen, utan konstitutionsutskottet beslutar självständigt anställande av åtal. Dylikt åtal har skett vid fem riksdagar, 1818, 1823, 1834, 1840 och 1853. Vid intet tillfälle uppnåddes fällande dom. Hela det juridiska ansvarighetsinstitutet har kommit att te sig som föråldrat.

Vid den s. k. politiska ansvarighetens utkrävande har konstitutionsutskottet ingen självständig beslutanderätt. Skulle konstitutionsutskottet anmärka, stadgas i § 107, "att statsrådets ledamöter samfällt eller en eller flera av dem, uti deras rådslag om allmänna mått och steg, icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta, eller att någon föredragande icke med oväld, nit, skicklighet och drift sitt förtroendeämbete utövat, äge då utskottet att sådant tillkännagiva för riksdagen, vilken, om den finner rikets väl det kräva, kan hos konungen skriftligen anmäla sin önskan att han ville ur statsrådet och ifrån ämbetet skilja den eller dem, emot vilka anmärkning blivit gjord". Enligt denna bestämmelse ankommer det sålunda på riksdagen att på grundval av konstitutionsutskottets framställning besluta skrivelse till Kungl. Maj:t rörande statsråds entledigande. I praktiken har icke denna bestämmelse kommit att i full utsträckning tillämpas. Någon begäran om ett statsråds entledigande har aldrig avlåtits och yrkanden härom ha i kamrarna framställts endast i ett fåtal fall. Däremot har konstitutionsutskottet i mycket stor utsträckning framställt anmärkningar, vilka av kamrarna diskuteras och stundom av andra kammaren läggas "med

gillande" eller "med ogillande" till handlingarna.

Till en början gjordes ofta gällande att konstitutionsutskottet enligt § 107 endast kunde framställa s. k. generalanmärkningar, d. v. s. anmärkningar innefattande allmänna omdömen rörande vederbörande statsråds ämbetsutövning. I praxis har emellertid detaljanmärkningssystemet helt slagit igenom, d. v. s. utskottet framställer huvudsakligen anmärkningar rörande speciella rådslag eller åtgärder utan att härmed åsyftas någon allmän kritik av ett statsråds verksamhet. På detta sätt beivras genom anmärkningar enligt § 107 även förhållanden, som strängt taget borde falla under § 106; ett stöd för detta tillvägagångssätt finnes i ansvarighetslagen, som anbefaller ett förfarande enligt § 107 i frågan om vissa ämbetsfel, för vilka särskilda straffbestämmelser icke finnas i ansvarighetslagen.

Konstitutionsutskottets dechargeverksamhet omfattar även s. k. anmärkningsanledningar, d. v. s. av riksdagsmän eller av annat utskott framställda anmärkningar mot ett statsråd. Enligt § 57 riksdagsordningen kan sådan anmärkningsanledning angivas i kamrarna, varvid följande bestämda ordalag skola nyttjas: "det är anledning till anmärkning mot statsrådet, eller den eller den ledamoten eller föredraganden, varom remiss begäres till konstitutionsutskottet, inför vilket anledningen skall uppgivas". Dylikt ärende skall remitteras till konstitutionsutskottet, som yttrar sig häröver i dechargebetänkandet eller i särskilt betänkande. Detta anmärkningsanledningsinstitut kan tydligen tjäna som ersättning för ett dagordningsinstitut i mera egentlig mening, men det har i praktiken icke kommit att begagnas på detta sätt.

Regeringsformen ger utförliga bestämmelser för regeringsmaktens organisation i de fall, då konungen är förhindrad att personligen föra riksstyrelsen. Av intresse äro främst stadgandena om interimregering och om tillförordnad regering. Om konungen reser utrikes äger han icke att befatta sig med riksstyrelsen, utan denna skall då i hans namn föras av till tronföljden närmast berättigade prins och, om denna är förhindrad, av tronföljarens till tronen närmast berättigade bröstarvinge; om överhuvud icke en

regent kan förordnas, skall statsrådet föra styrelsen med samma makt som regent. Interimsregeringens befogenheter äro endast på ett fåtal punkter mera begränsade än konungens; sålunda kunna under konungens bortovaro förtroende-ämbetsmän icke utnännas utan endast tillsättas på förordnande. Tillförordnad regering skall fungera då konungen går i fält eller reser "till avlägsnare inrikes orter". I sådan regering ingå tre statsråd samt en ordförande, som förordnas av konungen bland stadsrådets ledamöter eller prinsarna av det kungliga huset. I praxis bruka fyra statsråd tjänstgöra som tillförordnad regering. Rörande den tillförordnade regeringens kompetens meddelar konungen bestämmelser; brukligt är att från dess behörighet undantaga bland annat frågor om rikets förhållande till främmande makter, om befordringar till ämbeten och tjänster, om nya allmänna författningsars utfärdande och andra frågor, som enligt regeringsformen skola avgöras i närvaro av statsrådet i dess helhet. Även vissa bestämmelser om den tillförordnade regeringens organisation och verksamhet givas i de instruktioner, som konungen för varje särskilt fall utfärdar.

Beträffande förvaltningens organisation och verksamhet innehåller 1809 års regeringsform mindre utförliga bestämmelser än tidigare grundlagar. Konungens rätt att utnämna innehavare av ämbeten och tjänster fastställs, varjämte en rad kompetensvillkor, främst i fråga om medborgarskap, kön och religion, meddelas. Ämbetsmän och domare kunna i regel icke avsättas utan rannsaking och dom. Undantag utgöra innehavarna av de s. k. förtroendeämbetena, såsom statsråden, chefer för de centrala ämbetsverken, landshövdingarna och tjänstemännen inom utrikesförvaltningen; dessa ämbetsmän äger konungen "entlediga, när han prövat rikets tjänst det fordra". Kort efter regeringsformens antagande utfärdades en ny kansliordning; enligt denna ställdes kansliet under en kanslistyrelse som bestod av utrikes-statsministern, hovkanslern, de fyra statssekreterarna och vissa andra högre ämbetsmän. De centrala ämbetsverken indrogos icke i kansliet utan bevarade sin fristående ställning; i praktiken blev deras självständighet större än tidigare.

I fråga om det rättsliga förhållandet mellan statsmakterna har utvecklingen efter 1809 icke medfört förändringar av större betydelse. Beträffande såväl regeringsmaktens organisation som det faktiska förhållandet mellan konung, statsråd och representation ha däremot viktiga ändringar genomförts eller successivt kommit till stånd.

Redan kort tid efter det nya statsskicket genomförande framträdde kritik mot statsrådets organisation och verksamhetsformer. Särskilt framstod det som en brist att statssekreterarna, som voro föredragande och särskilt insatta i ärendena, icke voro permanenta ledamöter av statsrådet, under det att flertalet statsråd icke togo befattning med ärendenas beredning. På vissa håll krävde man också en fastare organisation av statsrådet för att detsamma skulle få en mera självständig ställning både mot konungen och förvaltningsverken. Först med den s. k. departementalreformen av år 1840 genomfördes emellertid en genomgripande förändring, vars resultat sedermera i huvudsak blivit bestående. Denna reform innebar framför allt, att antalet statsråd utan särskilda förvaltningsområden minskades och att dels antalet expeditioner eller departement ökades och dels dessas chefer samtliga blevo ledamöter av statsrådet. Enligt den nya förordningen funnos sju departement: justitie-, utrikes-, lantförsvars-, sjöförsvars-, civil-, finans- och ecklesiastikdepartementen. Departementen, som fortfarande sades tillhöra Kungl. Maj:ts kansli, stodo alltså icke längre under gemensamt chefskap av en kanslistyrelse utan under ledning av vederbörande departementschefer. Det hade ifrågasatts att de centrala ämbetsverken skulle indragas under departementen, men denna tanke blev icke förverkligad; ämbetsverken intogo alltså fortfarande en fristående ställning till departementscheferna. Som statsrådets närmaste män inom departementen tjänstgjorde expeditionschefer, en för varje expedition eller departement. Antalet statsråd utan departement minskades från sex till tre; statsrådet i dess helhet bestod alltså av tio ledamöter. Av de s. k. konsultativa statsråden, som skulle medverka vid ärendenas beredning och förutsattes böra äga fristående formell kompetens, skulle minst två "hava förvaltad civil beställning". Såsom konun-

gens rådgivare i kommandomål skulle hädan-
efter cheferna för lantförsvars- och sjöförsvars-
departementen tjänstgöra. Rikets allmänna ären-
dens beredning avskaffades.

I anslutning till den tankelinje, som varit be-
stämmande för 1840 års departementalreform,
väcktes senare gång efter annan förslag om att
ett särskilt statsministerämbete skulle inrättas;
en av statsrådets ledamöter skulle härigenom
officiellt betecknas som statsrådets främste leda-
mot. Man utgick från att den tilltänkte stats-
ministern både inför konung och riksdag skulle
kunna på ett auktoritativt sätt företräda stats-
rådet i dess helhet. Vid 1876 års riksdag beslöts
definitivt en grundlagsändring i angiven riktning.
Enligt densamma skulle konungen utnämna en
av statsrådets ledamöter "att vara statsminister
och statsrådets främste ledamot". I samband
härmed ändrades justitiestatsministerns titel till
chef för justitiedepartementet och utrikesstats-
ministern fick titeln minister för utrikes ärenden.
Enligt den beslutade bestämmelsen fanns intet
hinder för att statsministern tillika tjänstgjorde
som departementschef, och i åtskilliga fall har
detta förekommit; i regel har dock statsministern
övertagit ett av statsrådsämbetena utan departe-
ment. — Genom beslut vid 1900 års riksdag in-
rättades ytterligare ett statsdepartement, jord-
bruksdepartementet, och antalet statsråd höjdes
sålunda till elva, varav åtta departementschefer.

Under den behandlade perioden väcktes åts-
killiga andra förslag om ändringar i fråga om
statsrådet. Sålunda föreslogs gång efter annan
införande av en mera vidsträckt ministerstyrelse;
en del ärenden av mindre betydelse skulle över-
flyttas från Kungl. Maj:t till de särskilda stats-
råden, främst i syfte att minska konseljens ar-
betsbörda. De i denna riktning gående år 1868
och år 1885 väckta förslagen om ändringar i re-
geringsformen vunno likväl icke riksdagens bifall.
Däremot infördes i en del av Kungl. Maj:t
beslutade författningar stadganden som tiller-
kände statsråden beslutanderätt i bestämda de-
taljfrågor; flera av dessa bestämmelser, som voro
av principiellt intresse men av mycket ringa
praktisk betydelse, ha sedermera upphävts. Vid
några tillfällen väcktes också förslag om att de
centrala ämbetsverken skulle infogas i departe-

mentsorganisationen och att i samband härmed
departementschefernas ställning till dessa verk
skulle stärkas; icke heller dessa förslag ledde
till resultat. Under senare hälften av 1800-talet
framfördes vid flera tillfällen förslag om att de
administrativa besvärsmålen, vilkas antal ständigt
växte, skulle överföras från Kungl. Maj:t i stats-
rådet till en med högsta domstolen jämnställd
administrativ högsta domstol. Först vid 1903
års riksdag fattades ett positivt beslut i frågan,
i det att riksdagen hos Kungl. Maj:t hemställde
om utredning och prövning av frågan om inrät-
tande av en särskild högsta domstol eller re-
geringsrätt.

Förvaltningens expansion under denna tid kom
till uttryck i inrättandet av en rad nya centrala
ämbetsverk; flera av dessa, såsom järnvägsstyrel-
sen, telegrafstyrelsen och riksförsäkringsanstalten
representerade en utvidgning av statsverksam-
heten till helt nya områden. Vid förberedandet
av viktigare reformer användes i allt större ut-
sträckning särskilda utanför den ordinarie för-
valtningsapparaten stående kommittéer, i vilka,
främst när det gällde politiskt betydelsefulla frå-
gor, även riksdagsmän insattes. Det har beräknats
att antalet sådana kommittéer under tiden 1809—
1840 uppgick till 190, under tiden 1841—1866
till 139 och under tiden 1867—1905 till 465.

Ehuru 1809 års författningsregler icke i mera
väsentliga punkter ändrades och icke heller över-
trädde försköts successivt den faktiska makt-
fördelningen mellan konung och riksdag till riks-
dagens förmån. Härtill bidrogo skilda förhållan-
den, såsom medvetna expansionstendenser hos
representationen och det ökade behov av sam-
verkan som statsverksamhetens utvidgning och
ökningen av de statliga behoven medförde. Ko-
nungens rätt att vägra bifall till av riksdagen an-
tagna lagförslag kom under slutet av 1800-talet
faktiskt ur bruk. Den samfälliga lagstiftningen ut-
sträcktes — icke utan konflikter — dels genom
att vissa frågekomplex genom grundlagsbestäm-
melse fördes till densamma, t. ex. kommunal-
lagarna, dels och framför allt genom att riksdagen
kom att bli medbestämmande även i fråga om
den särskilt starkt expanderande ekonomiska lag-
stiftningen. Det blev praxis att konungen i vik-
tigare frågor inom sistnämnda område inbjöd

riksdagen till medverkan, att ett av riksdagen framfört initiativ godtogs av konungen och att, då konung och riksdag en gång gemensamt beslutit bestämmelser, dessa ändrades endast med riksdagens bifall. I fråga om beslut rörande statsinkomster blev riksdagen bestämmande bland annat därför att de ordinarie inkomsterna efter hand kommo att täcka endast en mycket ringa del av statens utgifter. Vid uppgörandet av statsregleringen blev konungen genom en likaledes successivt fortskridande utveckling bunden av riksdagens i detalj gående anvisningar, och riksdagen tillförskaffade sig rätten att genom vid anslagsbesluten knutna villkor fullständigt reglera förvaltningsorganisationen och även i viss omfattning giva bindande direktiv för förvaltningsverksamheten. Enligt 1866 års riksdagsordning fick konungen rätt att upplösa kamrarna och förordna om nya val, men denna rätt blev endast i rena undantagsfall utnyttjad (tre gånger under tiden efter 1866).

Under detta skede framträdde också vissa tendenser till den omvandling av förhållandet mellan konung, statsråd och representation som med den parlamentariska demokratins genomförande omkring år 1920 kan anses fullbordad. Dels växte i det stora hela, om också icke kontinuerligt, statsrådets självständighet och inflytande i förhållande till konungen, dels kommo hänsyn till representationen att spela en allt större roll vid statsrådsposternas besättande.

I dessa hänseenden voro flera genom legala former eller praxis införda ändringar och nyheter av betydelse. Departementalreformen år 1840 gav statsrådet ökad enhet och i samma riktning verkade det genom den faktiska utvecklingen förberedda införandet av ett statsministerämbete år 1876. Redan kort efter regeringsformens tillkomst började förekomma, att statsråden före ärendenas behandling i konseljen sammanträdde till överläggning utan närvaro av konungen, och denna s. k. statsrådsberedning blev efter hand en fast institution; ofta utformades i beredningen en enhetlig mening som sedermera i konseljen framfördes inför konungen. Efter hand fick statsrådsberedningen två huvudformer, den allmänna beredningen i frågor av större betydelse, då alla statsråden samlades under statsministerns

ordförandeskap, och departementsberedningen, då vederbörande departementschef jämte ett eller två konsultativa statsråd, eventuellt också statsministern, diskuterade ärenden inom departementets område. Vid flera tillfällen väcktes förslag om konstitutionell reglering av statsrådsberedningen, men denna har förblivit en utomkonstitutionell ehuru naturligtvis därför icke en inkonstitutionell institution. Enligt en grundlagsändring av år 1885 minskades monarkens självständighet i fråga om utrikespolitiska avgöranden genom en bestämmelse, som föreskrev att alla utrikespolitiska förhandlingar skola föras genom utrikesministern. Vad beträffar statsrådets förhållande till representationen bör erinras om att år 1866 statsråden fingo ovillkorligt tillträde till kamrarnas förhandlingar och att interpellationsrätt stadgades i andra kammaren år 1867 och faktiskt medgavs även i första kammaren.

På vad sätt i praktiken makten fördelats mellan konung och statsråd under olika avsnitt av perioden är det icke möjligt att klarlägga. Statsrådsprotokollen giva härutinnan icke någon säker vägledning, då man kan utgå från att i flertalet viktigare ärenden förhandlingar mellan konung och statsråd förts före frågornas upptagande i konselj; ibland kunna därför statsrådets rådslag enligt protokollet i realiteten uttrycka en åsikt hos monarken, för vilka statsråden böjt sig, i andra fall åter kan konungens beslut vara framkallat av föreställningar och påtryckningar, som från statsrådets sida framförts utanför konseljsalen. Säkert torde vara att den faktiska beslutanderätten i ett stort antal bagatellärenden redan tidigt övergick till statsrådet eller riktigare till de särskilda departementscheferna; det stora antalet i konselj föredragna ärenden utesluter att vare sig konungen eller statsrådet i dess helhet skulle ha tagit personlig kännedom om varje fråga. I viktigare ärenden torde däremot konungen under större delen av 1800-talet ha varit den faktiskt bestämmande, även om under vissa skeden, såsom under Karl XV och under slutet av Oscar II:s regeringstid, tendensen kunnat vara den motsatta. I stort sett torde emellertid allt oftare ha förekommit att statsrådet lyckades övertyga konungen om sin uppfattning vare sig detta berodde på att konungen icke hade möjlighet att

självständigt orientera sig, eller att han fann statsrådets sakskäl avgörande, eller att han ansåg det politiskt lämpligt eller nödvändigt att böja sig för statsrådets vilja. Under det att det till en början icke sällan förekom att konungen beslutade i strid mot statsrådets till protokollet anförda mening och att statsråden trots detta behöll sina ämbeten, blev formell överensstämmelse i konungens och statsrådets uppfattning under senare hälften av 1800-talet regel, och ett statsråd som i viktigare frågor kom i motsättning till monarken ansågs böra avgå.

I närmaste sammanhang med förhållandet mellan konung och statsråd står förhållandet mellan statsråd och representation. Endast så länge konungen är i huvudsak faktiskt obunden vid valet av medlemmar i statsrådet kan han bevara den reella beslutanderätten; ett ökat inflytande på regeringsbildningen från riksdagens sida medför med nödvändighet att statsråden bliva mera självständiga gentemot monarken. Konungens nyss berörda ställning i förhållande till statsrådet var i själva verket möjlig därför att statsråden i första rummet framstodo såsom konungens förtroendemän; under hela 1800-talet var detta förhållandet, även om vissa krav på parlamentarisering, särskilt under förra hälften av seklet, framfördes inom representationen. Detta förhållande uteslöt icke att konungen vid val av statsråd tog en allt större hänsyn till stämningar i riksdagen. I flera fall avgick ett statsråd eller ett flertal statsråd på grund av nederlag i riksdagen, och önskan att få till stånd en ministär som kunde samarbeta med riksdagen är påtaglig. Om någon utbildad, principiellt erkänd parlamentarisk praxis kan likväl icke vara tal. Stundom kallades ledande politiker, stundom höga ämbetsmän utanför parlamentet till statsministrar; ett flertal av regeringsledamöterna voro regelmässigt ämbetsmän, som väsentligen eller uteslutande på grund av administrativa förtjänster inkallades i statsrådet. Den till statsminister utsedde ägde icke att fritt välja kolleger, även om hans råd inhämtades och ofta följdes av monarken. Solidarisk ansvarighet för regeringen erkändes ej, och denna uppfattades icke som en politisk enhet; partiella regeringskriser voro vanliga. I de fall, då en regering avgick på grund av ne-

derlag i riksdagen, framstod detta icke som ett erkännande av parlamentarismens princip, utan blott och bart såsom konsekvensen av ett faktiskt misslyckande; oftast ersattes den avgående regeringen av en annan med samma politiska — eller opolitiska — färg.

På olika punkter var alltså den faktiska maktfördelningen och förhållandet mellan statsmakterna av obestämd och labil natur. Under lång tid kunde denna ordning bestå utan svårare konflikter. Statsverksamheten var jämförelsevis obetydlig; ett energiskt reformarbete, under vilket samverkan mellan regering och representation måste framstå som nödvändig, hade ännu icke nödvändiggjorts av den småningom fortgående sociala omdaning och en härmed sammanhängande skärpning av motsättningarna mellan sociala grupper. Inom riksdagen gjorde sig under 1800-talets sista decennier parlamentariska krav icke starkare gällande. Första kammaren med sin utpräglad konservativa och nästan byråkratiska karaktär identifierade sig i huvudsak med den bestående politiska och sociala ordningen. Det eller de bondepartier, som behärskade andra kammaren, krävde visserligen reformer av betydelse, främst på beskattningens område, och motsatte sig ofta regeringens krav på ökade statsutgifter, men de företrädde icke någon generell och utformad politisk uppfattning och krävde därför ej heller regeringsmakten. Vid tiden omkring sekelskiftet förändrades situationen; den ekonomiska och sociala omgestaltningen tar sig uttryck i en politisk omgruppering, kravet på en allmän demokratisering framfördes med utomordentlig styrka, och därmed blir även frågan om en parlamentarisering av regeringen aktuell.

I början av 1900-talet funno dessa krav fast stöd i andra kammaren, där efter hand de båda vänsterpartierna, liberaler och socialdemokrater, vunno majoriteten. Främst den liberala ledaren Staaff företrädde principiellt parlamentariserings-tanken, varvid han utgick från att partiförhållandena inom andra kammaren skulle bliva utslagsgivande för regeringsbildningen och att statsrådet — regeringen faktiskt skulle utöva den konungen formellt tillkommande makten. Högern, som helt dominerade första kammaren och även inom andra kammaren hade en stark ställning,

motsatte sig länge fordran på parlamentarism. År 1905 inträffade två regeringskriser, som båda kunde tolkas som uttryck för en parlamentarisk tendens. Den kris som Norges uppsägande av unionen medförde skärpte kravet på samverkan mellan statsmakterna och under ledning av Lundeberg bildades ett slags nationell samlingsregering med inslag av skilda riksdagsfraktioner (2 augusti 1905). Sedan unionskrisen avvecklats och den endast för detta ändamål bildade ministären Lundeberg avgått gavs uppdraget att bilda regering åt Staaff. På grund av den nye statsministerns politiska ställning och principiella hävdande av det parlamentariska systemet ansågs detta totala regeringsskifte på många håll innebära andrakammarparlamentarismens genombrott i svensk politik. *En* parlamentarisk regering innebär emellertid icke parlamentarism och det blev snart klart att förutsättningar för en fast parlamentarisk praxis ännu icke förelågo; varken monarken eller första kammaren voro beredda att godtaga en sådan ordning. Redan i maj 1906 trädde ministären Staaff tillbaka och en regering, som med sin moderat konservativa och byråkrattiska sammansättning nära motsvarade äldre traditioner, bildades av Lindman. Under denna regering genomfördes emellertid en partiell demokratisering av representationen, som stärkte de på parlamentarism inriktade partiernas ställning.

REGERINGSMAKTEN UNDER GUSTAV V

Regeringsmaktens organisation och omfattning.

Den ojämförligt viktigaste ändringen i regeringsmaktens ställning och verksamhet under de senaste årtiondena utgör parlamentarismens fullständiga genomförande, vilket skett uteslutande genom praxis; parlamentarismens framträngande och utformning skall behandlas i de följande avsnitten. I samband med den parlamentariska demokratiens seger ha emellertid även en del modifikationer av relativt mindre betydelse skett i fråga om maktfördelningen mellan statsmakterna. Främst bör erinras om att enligt år 1921 beslutade grundlagsändringar representationens inflytande på utrikespolitiken ökats. Sålunda är

konungen i princip skyldig att underställa riksdagen med främmande makter avslutade överenskommelser, icke blott då dessa avse frågor som riksdagen äger allena eller med konungen avgöra, utan överhuvud då överenskommelsen är "av större vikt"; dock kunna överenskommelser av denna art avslutas utan riksdagens godkännande, då rikets intresse så kräver, förutsatt likväl att den av riksdagen valda utrikesnämnden erhållit tillfälle att yttra sig. Rådpläging med utrikesnämnden bör därjämte äga rum i alla utrikesärenden av större vikt före avgörandet. Som en konsekvens av demokratiseringen kan man också beteckna den likaledes år 1921 beslutade ändring i riksdagsordningen, enligt vilken kammarna själva, icke såsom förut Kungl. Maj:t, utse talmän. Riksdagens kontrollmakt har i viss mån utsträckts därigenom att förut befintliga undantag i fråga om plikten att utlämna statsrådsprotokoll till konstitutionsutskottets granskning borttagits eller begränsats. I övrigt kan det sägas att den i föregående kapitel berörda utvidgningen av representationens makt i lagstiftnings- och beskattningsfrågor fullständigats; så t. ex. ter sig numera en vägran från konungens sida att sanktionera ett av riksdagen beslutat lagförslag som en orimlighet, och tvisterna rörande gränserna för den ekonomiska lagstiftningen ha försvunnit i det att riksdagens maktanspråk godtagits.

År 1909 antogs definitivt vissa grundlagsändringar berörande regeringsmaktens organisation. De s. k. administrativa besvärsmålen överfördes i väsentlig omfattning till en nybildad administrativ högsta domstol, regeringsrätten. Den för reformen grundläggande principen var att ärenden, som företrädesvis böra behandlas ur lämplighetssynpunkt, fortfarande handläggas av Kungl. Maj:t i statsrådet, undet det att mål i vilka rättsfrågan är dominerande behandlas av regeringsrätten; denna domstols kompetens fastställes genom en av konung och riksdag gemensamt stiftad lag, i vilken de grupper av mål, som skola tillhöra regeringsrätten, uppräknas. Enligt regeringsformen skall regeringsrätten bestå av minst sju regeringsråd. Ämbetet kan endast innehavas av den som förvaltat civil beställning; vidare måste minst två tredjedelar av hela antalet regeringsråd ha domarekompetens. Regerings-

rådets antal har varit sju utom under en period (1928—1933), då domstolens arbetsbelastning nödvändiggjorde att regeringsrådets antal tillfälligt ökades till elva. Antalet medlemmar av högsta domstolen eller justitieråd bestämmes sedan 1909 i regeringsformen till minst tolv; genom av Kungl. Maj:t och riksdagen samfällt beslutad lag kan antalet höjas, och för närvarande består domstolen av omkring 25 medlemmar. Den särskilda justitiekonseljen blev år 1909 avskaffad; tillika borttogs konungens rätt att med två röster medverka vid högsta domstolens avgöranden, en rätt som i praktiken icke brukat användas. I samband med dessa ändringar stadgades, att den skyldighet att granska förslag till civil- och kriminallag och vissa andra lagförslag på den samfälliga lagstiftningens område, som förut tillkommit högsta domstolen, skulle överföras till ett särskilt lagråd, bestående av tre ledamöter av högsta domstolen och en av regeringsrättens lagfarna ledmöter; enligt lag om tjänstgöringen i konungens lagråd är tjänstgöringsperioden i detsamma två år. Dessa ledamöter utses av vederbörande domstolar. Konungen kan även för visst ärende till ledamot av lagrådet förordna ytterligare en person. Lagrådet skall, heter det i regeringsformen, "avgiva utlåtande över de förslag till stiftande, upphävande, ändring eller förklaring av lagar eller författningar, vilka för sådant ändamål bliva av konungen överlämnade"; till lagrådets granskning kunna alltså även överlämnas förslag, vilka icke enligt bestämmelserna om lagstiftning ovillkorligen måste underställas en sådan granskning. — Slutligen borttogs också år 1909 bestämmelserna om utrikeskonselj, varför utrikesärenden i princip behandlas på samma sätt som andra regeringsärenden. Där rikets säkerhet eller eljest synnerligen viktiga skäl kräva hemlighållande av mål som angår rikets förhållande till främmande makt skall över målet föras särskilt protokoll; dessa särskilda protokoll äger konstitutionsutskottet icke ovillkorlig rätt att utfå för sin granskning.

Efter omfattande förberedande arbeten, under vilka även en mera genomgripande omorganisation av den centrala förvaltningen diskuterades, antogs år 1918 definitivt en grundlagsändring, som dels möjliggjorde inrättande av nya departe-

ment, dels inom viss gräns gjorde antalet departement beroende på beslut i vanlig lagstiftningsväg. Den nya bestämmelsen i regeringsformen stadgar, att "för särskilda grenar av rikets styrelse skola finnas statsdepartement till det antal, lägst åtta och högst tio, som bestämmes genom en av konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag, vilken tillika anger varje departements benämning och huvudsakliga verksamhetsområde". Närmare fördelning av ärendena departementen emellan skall enligt samma paragraf bestämmas av konungen genom en särskilt utfärdad stadga. Sedermera beslutades år 1919 en reform av departementsindelningen, som trädde i kraft den 1 juli 1920. Enligt densamma sammanslogos lantförsvars- och sjöförsvarsdepartementen till ett departement, försvarsdepartementet; civildepartementet avskaffades och de till detsamma hörande ärendena uppdelades i huvudsak mellan två nya departement, socialdepartementet och kommunikationsdepartementet; vidare upprättades ett nytt handelsdepartement, som övertog vissa av finansdepartementets verksamhetsområden. Antalet statsdepartement ökades sålunda från åtta till nio. Enligt lagen om statsdepartementen av den 19 juni 1919 fastställas deras huvudsakliga verksamhetsområden på följande sätt; till utrikesdepartementet höra utrikes ärenden, till justitiedepartementet lagärenden och justitieförvaltningen, till försvarsdepartementet försvarsväsendet till lands och sjöss, till socialdepartementet ärenden av social natur så ock ärenden rörande den inre civila förvaltningen samt allmän hälso- och sjukvård, till kommunikationsdepartementet ärenden rörande samfärdselanstalter och allmänna arbeten, till finansdepartementet finansförvaltningen och skatteväsendet, till ecklesiastikdepartementet kyrkoärenden samt ärenden rörande undervisning, vetenskap och konst, till jordbruksdepartementet ärenden rörande jordbruk, domäner och skogar samt till handelsdepartementet ärenden rörande handel, industri och sjöfart. Departementens kompetensområden äro för närvarande närmare bestämda genom Kungl. Maj:ts stadga angående fördelning av ärendena mellan statsdepartementen den 12 december 1930. — Även efter denna senaste departementalreform ha flera förslag framställts

om ändringar i departementsindelningen. Bl. a. har ifrågasatts, att kyrkoärendena skulle överföras till justitiedepartementet, att de till handelsdepartementet hörande ärendena skulle överflyttas till andra departement och att de kommunala ärendena i huvudsak skulle sammanföras under ett enda departement. Intet av förslagen har lett till positivt resultat.

Genom beslut av år 1917 åvägabragtes viktiga förändringar i departementens inre organisation. Främst innebar reformen införande av ett statssekreterareämbete av helt annan natur än det under tiden före 1840 års departementalreform förefintliga. De nya statssekreterarna avsågos att medverka framför allt vid utarbetandet av viktigare propositioner och överhuvud vid handläggning av riksdagsärenden; de skulle vara departementschefens närmaste män och avsågos tydligen, såsom förarbetena till reformen visa, skola tjänstgöra särskilt som statsrådets medhjälpare i politiskt betydelsefulla frågor. Vid sidan av statssekreterarna skulle expeditionschefer liksom tidigare tjänstgöra såsom chefer för departementens personal och tillika vara skyldiga att bereda och föredraga framför allt de löpande ärendena. Vid 1918 års ingång uppdelades i enlighet med den nya ordningen i lantförsvars-, civil-, finans-, ecklesiastik- och jordbruksdepartementen expeditionschefens arbete på en statssekreterare och en expeditionschef. En liknande uppdelning har sedermera ägt rum i alla departement utom utrikesdepartementet, där en kabinetssekreterare under utrikesministern tjänstgör som högsta chef, och handelsdepartementet, där statssekreteraren tillika är expeditionschef. I praktiken har statssekreterareämbetet trots parlamentarismens genomförande icke blivit ett politiskt ämbete i egentlig mening. Endast i ett fåtal fall har inträffat att till statssekreterare utnämns personer, vilkas politiska meritering uppenbart varit avgörande, och blott i sådana fall har vederbörande ansetts böra avgå vid regeringskris; i regel ha statssekreterarna tagits ur den administrativa karriären, och härvid torde partipolitiska synpunkter ha varit av jämförelsevis ringa betydelse. — Departementen och den centrala förvaltningen i övrigt ha under perioden 1907—1937 utvidgats i utomordentligt hög grad. Till stor del

beror detta på att staten övertagit nya funktioner, så framför allt på socialpolitikens område, och att därför nya centrala ämbetsverk och nya byråer inom Kungl. Maj:ts kansli måst inrättas, men även redan förut bestående verk ha undergått en stadig expansion. I slutet på denna uppsats meddelas i detta hänseende belysande uppgifter över antalet ämbetsmän inom statsdepartementen och de under desamma stående centrala ämbetsverken år 1908 och år 1937. Av dessa framgår exempelvis, att ämbetsposterna inom departementen (frånsett statsråden) under denna tid ökats från 81 till 229 och att antalet tjänster inom de centrala verk, som förut lydde under civildepartementet och nu lyda under social- och kommunikationsdepartementen, mer än tredubblats.

De för ämbeten gällande kompetensbestämmelserna ha i samband med demokratiseringsprocessen i vissa hänseenden uppmjukats; framför allt ha även kvinnor beretts möjlighet att bekläda statstjänster. Till statsråd kunna enligt regeringsformens år 1921 antagna nu gällande lydelse utnämnas "kunniga, erfarna, redliga och allmänt aktade infödda svenska medborgare av den rena evangeliska läran". Utlänning som genom naturalisation blivit svensk medborgare kan alltså icke bliva statsråd, ehuru han är kompetent att inneha andra ämbeten; på samma sätt kräves i fråga om statsråd, men icke beträffande andra ämbeten, bekännelse till den rena evangeliska läran, d. v. s. anslutning till svenska kyrkan. Bestämmelsen om släktskap som hinder för innehav av statsrådsämbete ändrades år 1921 till följande lydelse: "ej må de, som äro i rätt upp- och nedstigande skyldskap, ej heller syskon eller äkta makar på en gång vara ledamöter av statsrådet". Principiell bestämmelse om rätt för kvinnor att inneha statstjänst infördes jämväl i regeringsformen år 1921: "till ämbeten och tjänster . . . må med tillämpning av grunder, som av konungen och riksdagen godkänts, även kvinnor kunna utnämnas och befördras, dock att kvinna ej må utnämnas till prästerlig tjänst, där ej annorledes blivit bestämt i den ordning 87 § 2 mom. stadgar". Med stöd av denna bestämmelse ha genom olika beslut, särskilt lag innefattande bestämmelser angående kvinnas behörighet att innehava statstjänst och annat all-

mänt uppdrag den 22 juni 1923 (behörighetslagen), kvinnor i berörda hänseende med vissa undantag tillerkänts samma rätt som män.

Under den behandlade perioden ha åtskilliga förslag av intresse i detta sammanhang utan framgång framförts. Till de mera vittutseende reformprojekten hör ett förslag, som en av Kungl. Maj:t tillsatt kommitté, departementalkommitterade, framlade år 1912. I kommittébetänkandet diskuterades frågan om införande av mera allmän ministerstyrelse, men de kommitterade togo bestämt avstånd från denna för svensk rätt främmande tanke. Däremot föreslogs, att de centrala ämbetsverken med vissa undantag skulle inordnas i departementen såsom s. k. departementsavdelningar eller departementskontor. Dessa i departementen inordnade myndigheter skulle såsom regel äga samma självständiga beslutanderätt under eget ansvar, som enligt gällande ordning tillkommer de centrala ämbetsverken. Den av kommitterade föreslagna ordningen ansågs emellertid på många håll ägnad att åstadkomma en faktisk ministerstyrelse, d. v. s. att göra de centrala verken starkt beroende av departementscheferna, och förslaget kom aldrig att av Kungl. Maj:t framläggas för riksdagen. Ett år 1919 utarbetat förslag om att den legala ministerstyrelsen i vissa föga väsentliga punkter skulle utvidgas ledde icke heller till positiva resultat av någon betydelse.

Under tiden efter parlamentarismens genomförande har vid skilda tillfällen, säkerligen främst på grund av ministärernas karaktär av minoritetsregeringar, anförts, att regeringsmakten skulle vara alltför svag i förhållande till riksdagen, och olika möjligheter att stärka regeringens ställning ha upptagits till debatt. Bl. a. har ifrågasatts att statsråden skulle tillerkännas rätt att deltaga i riksdagsutskottens överläggningar; man har räknat med att en sådan möjlighet skulle giva regeringen större inflytande på riksdagsarbetet. Sedan den nya riksdagsordningens tillkomst ha statsråden, oavsett om de äro riksdagsmän, rätt att deltaga i kamrarnas förhandlingar, men de ha icke ansetts äga rätt att närvara i riksdagsutskotten, ehuru väl vederbörande bestämmelse i riksdagsordningen strängt taget endast stadgar förbud för statsråd att vara medlemmar av ut-

skott och att deltaga i val till utskott. Vid 1934 års riksdag framlades en proposition i ämnet, men denna vann icke riksdagens bifall. Ett undantag från den allmänna regeln kom dock till stånd år 1937 så till vida som utrikesministern bemyndigades att meddela det nyinrättade utrikesutskottet "muntliga eller skriftliga upplysningar". Likaledes har man upprepade gånger framfört tanken på inrättande av ett mera generellt dagordningsinstitut, d. v. s. rätt för kamrarna att besluta uttalanden om förtroende för eller mistroende till den sittande regeringen; ett dylikt institut har påståtts vara en konsekvens av det parlamentariska systemet och därjämte ansetts vara ägnat att framkalla bildandet av på en fast majoritet i representationen stödda regeringar. I en år 1935 framlagd utredning avstyrktes förslaget om ett dagordningsinstitut under motiveringen, att detta institut, av utländska erfarenheter att döma, icke spelade avsevärd roll för parlamentarismens utformning och att det under vissa förhållanden kunde begagnas som obstruktionsmedel. I samma utredning avstyrktes också tanken på en sådan reform av upplösningsinstitutet, enligt vilken, sedan Kungl. Maj:t upplöst andra kammaren, nyval till densamma icke skulle äga rum förrän en ny fyraårsperiod löpt till ända. Även detta förslag hade dikterats av önskan att stärka regeringsmakten; man hade framhållit, att upplösningsmöjligheten mycket sällan användes och att detta sannolikt till stor del berodde därpå att nyval efter upplösning icke medförde en framflyttning av de ordinarie nyvalen. Slutligen har det också ifrågasatts bl. a. att Kungl. Maj:t skulle erhålla större frihet att bestämma statsdepartementens och regeringsledamöternas antal.

I detta sammanhang bör även betonas att dechargeförfarandet, i viss mån på grund av parlamentarismens framträngande, erhållit en delvis annan karaktär än tidigare. Förfarandet har icke blivit någon väsentlig form för utkrävande av parlamentariskt ansvar; detta ansvar har utkrävts på annat sätt, främst genom att riksdagen avvisat eller väsentligt förändrat av regeringen väckta förslag. De flesta anmärkningar under senare tid ha knappast någon personlig eller politisk udd, och många åsyfta uttryckligen endast rät-

telse av angivna moment i rådande förvaltningspraxis. Vid så gott som varje riksdag ha likväl åtskilliga anmärkningar förekommit, och många av dessa ha väckt livlig diskussion i kamrarna och pressen; för den allmänna kontrollen över förvaltningen har därför dechargeförfarandet säkerligen en viss betydelse. Vid ett par tillfällen under senare år ha statsråd förklarat sig skola avgå, därest en anmärkning gillades av andra kammaren, och i ett fall har den omedelbara anledningen till ett statsråds avgång varit en konstitutionsutskottets anmärkning (Wohlin 1929). Förslag har väckts om en sådan ändring av bestämmelserna om statsrådets ansvarighet, att möjlighet uttryckligen skulle givas att göra framställningar om ändring i förvaltningspraxis, men någon ändring har icke kommit till stånd.

Regeringsbildningen före den parlamentariska demokratiens genomförande.

De första andrakammarvalen efter den partiella demokratisering av representationen, varom beslut fattats under åren 1907—1909, ägde rum på hösten 1911 och resulterade i en mycket bestämd vänsterseger. Tillsammans erövrade liberaler och socialdemokrater 166 platser av andra kammarens 230. Ministären Lindman begärde omedelbart avsked och konungen gav den liberala ledaren Staaff i uppdrag att bilda regering; vid denna och följande regeringskriser synes den blivande statsministern ha tillerkänts handlingsfrihet vid valet av kolleger. Staaff inbjöd det socialdemokratiska partiet till samverkan, men ledningen för detta parti avböjde under löfte om en välvilligt avvaktande hållning. Den rent liberala regering, som tillträdde den 7 oktober 1911, begärde och erhöll omedelbart rätt att upplösa första kammaren; sedan nyval till denna ägt rum, ägde den samlade vänstern majoritet även vid gemensamma voteringar. Den andra Staaffska regeringens tillkomst tyddes på många håll som ett definitivt parlamentariskt genombrott. Slitningar uppstodo emellertid mellan konung och regering som efter hand ledde till öppen brytning. Redan på hösten 1911, då vissa beslut fattades rörande försvaret, dikterade monarken till statsrådsprotokollet uttalanden, som gävo vid

handen att han icke delade ministärens uppfattning och att han endast på grund av regeringens hot att taga avsked bifallit dess förslag; på vänsterhåll kritiserades dessa diktamina såsom icke överensstämmande med det parlamentariska systemet. På våren 1914 utbröt en konstitutionell kris. Då försvarsfrågan i hela dess vidd aktualiserades visade det sig, att högern och vänstern företrädde olika uppfattningar. Anhängare av högerlinjen i försvarsfrågan organiserade ett bondetag, som den 6 februari 1914 uppvaktade konungen för att deklarerera sin uppfattning. I sitt personligt hållna svarstal gjorde monarken uttalanden som icke stämde överens med av regeringschefen förut framförda uppfattningar. Regeringen begärde då en förklaring och ett löfte, att konungen hädanefter icke skulle uttala sig i politiska frågor utan att på förhand rådföra sig med statsrådet. Konungen avgav en förklaring, som av regeringen ansågs otillfredsställande, och vägrade att lämna det begärda löftet; härpå tog hela regeringen avsked (10 februari 1914). Konflikten ledde till en offentlig debatt; å ena sidan hävdade man konungens rätt att inom grundlagens ram göra egna meningar gällande, å andra sidan förklarades ansatserna till parlamentarisk demokrati hotade av den personliga konungamakten. Under den exempellöst hetsiga debatten blev frågan om parlamentarism överhuvud och särskilt om konungens ställning under ett parlamentariskt system mera ingående dryftad än vare sig förr eller senare.

Lösningen av regeringskrisen blev att en ämbetsman utanför parlamentet, landshövding Hammarskjöld, den 16 februari bildade en regering som bestod av ämbetsmän och några politiker av konservativ eller i varje fall "försvarsvänlig" läggning. Då den nya regeringen framträdde inför kamrarna upplästes en programförklaring, som motiverade regeringens tillkomst och i vissa avseenden klarlade dess avsikter; något principiellt uttalande i fråga om det parlamentariska systemet gjordes icke. Det syntes uppenbart att regeringen icke godtog parlamentarismens krav, men att den icke heller framträdde som en anti-parlamentarisk kampregering. Högerns ledare stödde regeringen och försvarade monarkens och ministärens hållning mot vänsterns angrepp. Re-

geringen upplöste andra kammaren; resultatet blev ett försvagande av vänsterns ställning, men de båda vänsterpartierna hade fortfarande majoritet i andra kammaren och vid de gemensamma voteringarna. De ordinarie valen i september medförde icke väsentliga förändringar. Världskrigets utbrott medförde emellertid dels att viljan till samförstånd i allmänhet ökades, dels att högerens linje i försvarsfrågan sakligt stärktes, och under dessa förhållanden kunde regeringen genomföra en försvarsreform under samgående med större delen av det liberala partiet. Under den närmast följande tiden trädde motsättningarna mellan partierna än mer i bakgrunden och de författningpolitiska striderna avblåstes. Småningom fick emellertid vänsteroppositionen mot regeringen ökad skärpa. På våren 1917 blev krisen akut; riksdagens vänstermajoritet vägrade att bevilja anslag, som regeringen ansåg nödvändiga och att för längre tid förlänga en provisorisk lag, genom vilken regeringen på grund av krigssituationen tillerkändes speciella befogenheter. Efter långa förhandlingar trädde regeringen den 29 mars 1917 definitivt tillbaka. Konungen uppdrog då åt en moderat högerman, Swartz, att bilda ministär; i den nya regeringen inträdde några riksdagsmän ur högerpartiet och åtskilliga ämbetsmän utanför representationen. Trots regeringens klara högerfärg lät sig vänstern nöja; oppositionens krav i vissa aktuella frågor blevo tillgodosedda och regeringen betygade sin vilja att samarbeta med parlamentet. Ministären torde närmast ha betraktats som en expeditionsministär, tillsatt i avvaktan på höstens nyval.

Vid valen i september 1917 yrkade båda de stora vänsterpartierna på en fullständig demokratisering av statsskicket, innefattande dels parlamentarism, dels ytterligare och fullt genomförd demokratisering av båda kamrarna. Vänstersegern ledde till att ministären Swartz avgick. Efter fåfänga försök att få till stånd en nationell samlingsregering uppdrog konungen regeringsuppdraget åt den liberala ledaren professor Edén. Förhandlingar öppnades mellan liberaler och socialdemokrater och de senare förklarade sig villiga till regeringssamverkan. Den nya ministären (19 oktober 1917) kom att bestå av sju liberaler och fyra socialdemokrater, bland de

senare den socialdemokratiske ledaren Branting. Av regeringens ledamöter voro nio medlemmar av riksdagen. Detta regeringsskifte kan sägas innebära parlamentarismens definitiva seger. Regeringsväxlingarna ha sedermera bestämts av riksdagspolitiska förhållanden, alla större partier ha godtagit den parlamentariska principen och exekutivmakten har i realiteten övergått till den sittande regeringen. Under ministären Edén genomfördes jämväl demokratiseringen av representationen; sedan de till grund för första kammarens bildande liggande bestämmelserna reformerats, anordnades nya val till denna kammar, och efter dessa val (hösten 1919) ägde regeringen majoritet i båda kamrarna.

Parlamentarismen har, såsom redan antytts, icke blivit stadfast genom någon grundlagsändring; det finnes intet stadgande i regeringsformen som antyder skyldighet för monarken att vid val av regering rätta sig efter representationens uppfattning. Tvärtom stadgar regeringsformen liksom tidigare endast att konungen äger rätt att utnämna och avskeda statsråden. Det är därför icke ägnat att förvåna, att man på många håll ifrågasatt huruvida det parlamentariska systemet är förenligt med regeringsformen. Numera torde man dock vara ense om att parlamentarismens praxis visserligen faller utanför grundlagarna, men därför icke strider mot desamma. Konungens legala befogenhet att utnämna och avskeda ministrar utgör intet hinder för att vid hans beslut i realiteten hänsyn till förhållandena inom representationen bliva bestämmande. Konungen följer härvid endast en politisk princip, som för honom, likaväl som för representationen, framstår som den riktiga. Huruvida genom den parlamentariska traditionen en sedvanerätt i juridisk mening skapats kan här icke diskuteras; säkert är att denna tradition eller praxis kommit att framstå som en av grundvalarna för det svenska statsskicket.

Regeringsbildning och regeringsmakt under den parlamentariska demokratien (1917—1937).

Med det parlamentariska systemet följer i främsta rummet att opinionerna inom representationen bliva bestämmande för regerings-

bildningen, eller mera konkret uttryckt att de politiska partiernas ställningstagande blir avgörande för regeringarnas tillkomst och avgång. För ett närmare förstående av det parlamentariska systemets utveckling är därför en ingående kännedom om den politiska debatten och de politiska konflikterna samt framför allt om partiernas program och framträdande erforderlig. En redogörelse för dessa förhållanden kan emellertid icke här komma i fråga; vad beträffar partiernas styrka inom representationen under det behandlade skedet hänvisas till den följande avdelningen om den svenska riksdagen. Här skall främst givas en på de knappa källor, som äro tillgängliga, grundad översikt över tillvägagångssättet vid regeringsskiften under parlamentarismen. Även en dylik översikt är ägnad att klarlägga vissa väsentliga drag i vad man kan kalla den svenska parlamentarismens teknik och struktur.

Den liberal-socialistiska ministären Edén ägde, såsom redan nämnts, efter 1919 års nyval till första kammaren en stark majoritet inom representationens bägge avdelningar; det skulle i själva verket dröja ända till år 1936 innan en regering med lika starkt parlamentariskt underlag kunde bildas. Regeringen föll icke heller på angrepp utifrån, utan på inre splittring; den är den enda av de parlamentariska ministärerna, vars avgång direkt förorsakats av konflikt inom regeringen. Då det gällde att utarbeta en sedan länge diskuterad kommunalskattereform framträdde nämligen klart skilda meningar mellan liberaler och socialdemokrater och att en brytning måste inträffa blev klart, sedan den socialdemokratiska partikongressen i mitten av februari 1920 förklarade sig icke kunna godtaga den liberala linjen. Regeringen kvarstannade ännu någon tid för att genomföra propositionen om Sveriges anslutning till Nationernas förbund, men avgick strax därefter, den 6 mars. Konungen lämnade omedelbart i uppdrag åt den avgående statsministern att bilda en ny regering, men Edén förklarade redan samma dag att han icke "under nuvarande förhållanden" kunde åtaga sig detta uppdrag. Monarken lämnade då regeringsuppdraget åt Branting (8 mars), vars parti var det största i båda kamrarna, ehuru det icke ägde majoritet i någondera; denna lösning torde med tanke på det parlamentariska

läget ha framstått som den enda möjliga. Branting åtog sig omedelbart uppdraget och bildade redan den 10 mars en rent socialdemokratisk regering; av dess från början elva ledamöter tillhörde icke mindre än nio riksdagen, varav två första kammaren. Några förhandlingar om koalition med andra partier torde icke ha förts före regeringens bildande. Det framgick emellertid klart av statsministerns vid regeringens tillträdande avgivna programförklaring, att någon kampregering icke var åsyftad. Det betonades i denna förklaring, att folket i val inom kort skulle bestämma "sin utvecklings närmaste väg" och att regeringen främst hade att bringa vissa aktuella frågor — i första rummet kommunalskattefrågan — till lösning. Regeringen hade, uttalas i förklaringen, bildats enbart av socialdemokrater "men icke därför att vårt partis allmänna åskådning redan nått den anslutning inom nationen och folkrepresentationen som skulle göra en sådan regering parlamentariskt självskriven. Detta faktum tvingar med nödvändighet till en mycket stark begränsning av regeringens program." Samma tanke återkommer i det följande gång efter annan; det uttalas att det socialdemokratiska partiet bildat regering "icke i förväntan på omedelbara åtgärder till förverkligande av dess program för samhällets omdaning", att kommunalskattereformen icke ägde "någon specifik socialistisk färg" och att begränsningen av arbetsprogrammet bleve "ytterligare skärpt genom själva tidpunkten för regeringsbildningen". Ministären beslöt också att stanna även sedan dess förslag i kommunalskattefrågan avslagits av riksdagen, som godtog den liberala linjen. Sin allmänna politiska inriktning markerade regeringen huvudsakligen genom att igångsätta vissa omfattande utredningar, främst i socialiseringsfrågan och i frågan om industriell demokrati.

Valen i september 1920, som medförde icke obetydliga förändringar i andra kammarens sammansättning och som särskilt inneburo ett kännbart nederlag för det socialdemokratiska partiet, aktualiserade med nödvändighet regeringsproblemet. Ministären Branting sökte till en början en lösning genom förhandlingar med det liberala partiet. I en den 9 oktober utsänd kommuniké meddelades att Branting till det liberala partiets

ordförande Edén gjort en hänvändelse, vari en organiserad samverkan mellan vänsterpartierna förordades och en fråga framställdes, "huruvida det liberala partiet vill vara med om att få till stånd ett parlamentariskt majoritetsblock tillsammans med det socialdemokratiska arbetarpartiet". På denna fråga hade Edén efter samråd med förtroendemän från det liberala partiets organisationer svarat nekande och betonat, att efter ministären Edéns sprängning "den socialdemokratiska politiken i viktigare frågor ytterligare markerat en hållning, som icke är förenlig med liberal åskådning"; det liberala partiet ville "utan några förhandsutfästelser fritt och sakligt pröva varje uppkommande fråga enligt sina egna principer". Trots att förhandlingarna med de liberala sålunda misslyckades beslöt regeringen, sedan den socialdemokratiska partistyrelsen rådfrågats, att tillsvidare stanna kvar, detta enligt en utgiven kommuniké särskilt med hänsyn till behandlingen av Ålandsfrågan (närmast de utländska rapportörernas hitkomst). Då emellertid Ålandsrapportörernas besök fördröjdes och kanske också av andra anledningar begärde regeringen avsked den 22 oktober. I en kommuniké härom meddelades, att vid avskedsansökans behandling yttranden växlats mellan statsministern och monarken, ett så vitt bekant unikt förhållande. Statsministern hade såsom motivering för regeringens avgång uppgivit septembervalens utgång och det liberala partiets vägran att bilda ett majoritetsblock; konungen hade därefter uttalat, att ministären "på ett förtjänstfullt sätt skött den för vårt land så viktiga Ålandsfrågan" och framhållit sin önskan att med avskedsansökan skulle anstå; statsministern hade i sin tur erinrat om att Ålandsrapportörernas besök uppskjutits, att ett regeringsskifte borde ske omedelbart med tanke på budgetens utarbetande och att man kunde vänta att en ny regering i Ålandsfrågan skulle fullfölja den politik "som hittills samlat nationen, oberoende av parti".

Regeringskrisen i oktober 1920 synes icke ha lett till mera ingående undersökningar av möjligheten att bilda en parlamentarisk regering. Konungen hade visserligen omedelbart efter Brantings avgång konferenser med vissa partiledare (Trygger och Edén) men ingen av dem fick

i uppdrag att bilda regering, och redan samma dag som Branting avgick uppmanades den utanför representationen stående och för intet parti representative landshövdingen Louis de Geer att bilda en fackmannaregering. Den 27 oktober tillträdde den nya regeringen, som till större delen bestod av höga ämbetsmän utanför partipolitiken, och som endast inneslöt två riksdagsmän (båda högermän, en från första och en från andra kammaren). Regeringen betonade i sin korta programförklaring sin karaktär av expeditionministär. Nya val till andra kammaren borde äga rum redan 1921, sedan de nya rösträttsbestämmelserna definitivt antagits; "sedan sådana val ägt rum, synes det böra ånyo undersökas huruvida förutsättningar finnas för bildandet av en regering på parlamentarisk grund". — I vissa delar av pressen, särskilt i de liberala tidningarna, kritiserades tillvägagångssättet vid denna regeringskris. Det gjordes gällande att den socialdemokratiska ledaren i själva verket före sin avgång förberett den nya regeringens tillträde och att något verkligt försök att utreda förutsättningarna för bildandet av en parlamentarisk regering icke gjorts.

Då ministären de Geer den 14 februari 1921 begärde avsked på grund av nederlag i en tullfråga följdes — delvis kanske på grund av den nyss berörda kritiken — med anmärkningsvärd noggrannhet de parlamentariska reglerna. Statschefen konfererade först med talmän och partiledare och erbjöd sedan i tur och ordning ledarna för de tre största partierna, Branting, Lindman och Edén, att bilda den nya ministären. Sedan dessa erbjudanden avböjts gick regeringsuppdraget den 18 februari till en opolitisk ämbetsman, landshövding von Sydow; denne förde under de följande dagarna konfidentiella förhandlingar med partiledningarna, vilka förhandlingar enligt senare meddelad uppgift voro ägnade "att skapa en plattform för regeringsbildandet utan att binda regeringens handlingsfrihet". Den 23 februari tillträdde den nya ministären som i själva verket endast var en rekonstruktion av den avgående; blott stats- och finansministerposterna bytte innehavare. Någon programförklaring avgavs icke.

Efter valen i september 1921, som inneburo en bestämd framgång för socialdemokraterna,

begärde expeditionsregeringen den 5 oktober avsked. Konungen konfererade under de närmast följande dagarna först med talmännen i de båda kamrarna och sedan med ledande män inom de olika partierna: ledarna av de liberala kammargrupperna Edén och Kvarnzelius, av bondeförbundets kammargrupper Wohlin och Nilsson i Vibberbo, Lindman och Swartz (förstakammarhögerens ledare var i Genève) för högern och för socialdemokraterna Branting. Något uppdrag att bilda regering gavs icke, men det kan antagas att Branting anmodades att närmare undersöka läget. Redan den 6 oktober hölls överläggningar, dels inom den socialdemokratiska partistyrelsen, dels inom en liberal församling bestående av liberala partiets förtroenderåd, frisinnade landsföreningens verkställande utskott och vänsterpressens förtroenderåd. Från den socialdemokratiska partistyrelsen riktades till det liberala partiets förtroenderåd en skrivelse med fråga "huruvida den liberala partiledningen är villig att genom representanter för det liberala partiet deltaga i en eventuell socialdemokratisk-liberal regering". Härpå svarade Edén att han vid samråd med partiets representanter kunnat konstatera, att dessa "icke anse de nu inträdda politiska förhållandena kunna föranleda deltagande från partiets sida i den av Eder ifrågasatta eventuella regeringskombinationen". Den socialdemokratiska partiledningen framställde då frågan vilken hållning det liberala partiet skulle intaga "gentemot en eventuell socialdemokratisk regering, som i de aktuella frågorna skulle söka föra en politik efter de linjer som landets så bestämt åt vänster väljande majoritet givit sin anslutning". På detta svarade den liberala ledningen, att partiets hållning till en socialdemokratisk regering måste bero på denna regerings politik, och att liberalerna endast kunde förklara att "för den händelse en socialdemokratisk regering skulle bildas dess åtgärder och förslag från frisinnat håll böra bli föremål för ett fullt saklig prövning efter de frisinnades egna grundsatser". Sedan sålunda dessa förhandlingar misslyckats konfererade konungen ånyo med kamrarnas talmän och ett antal ledande män inom partierna. Den 9 oktober meddelades officiellt, att "sedan konungen undersökt olika möjligheter för bildande av en

regering på parlamentarisk grund har konungen i dag uppdragit åt herr Hjalmar Branting att bilda regering". Den 11 oktober var den nya regeringen färdig, ehuru den först två dagar senare tillträdde. Den andra rent socialdemokratiska regeringen bestod med ett undantag av riksdagsmän; sex av dess ledamöter voro medlemmar av första och fem av andra kammaren. Även denna gång framgick av regeringens i den första konseljen angivna programförklaring, att dess avsikt icke var att föra en i trängre mening socialistisk politik. Regeringen karakteriserade sig själv som en "svensk folklig landsregering" och betonade att den skulle "föra en politik i närmaste överensstämmelse med de riktlinjer vilka valutgången anvisat som de inom svensk demokrati bärande".

Den andra Brantingska regeringen led vid 1922 års riksdag icke obetydliga motgångar, men ställde icke kabinetsfråga förrän på en proposition om ändring i arbetslöshetsdirektiven vid 1923 års riksdag. Det av regeringen framlagda förslaget hade avslagits av första kammaren, men i huvudsak bifallits av den andra; ett sammanjämningsförslag, som regeringen var beredd att godtaga, vann majoritet i andra kammaren, men förkastades av den första. Mot regeringen röstade det stora flertalet av de borgerliga partiernas representanter; som kritiker av regeringen framträdde särskilt förstakammarhögerens ledare Trygger och de frisinnades ledare i samma kammare C. G. Ekman. Det avgörande förstakammarbeslutet fattades 5 april, och följande dag begärde ministären avsked. Kronprinsen, som förde regeringen — konungen var utomlands — konfererade under de följande dagarna med talmän och partiledare, men lämnade intet regeringsuppdrag. Den 13 april kom konungen hem och uppdrog efter sedvanliga konferenser med talmän och partiledare den 15 april åt Trygger att bilda den nya regeringen. Rege-
ringsbildaren vände sig genast till övriga borgerliga partiers ledare (Edén och Johansson i Kälkebo) med fråga om dessa partier ville medverka till bildandet av en borgerlig samlingsregering. Edén svarade å liberalernas vägnar nekande och hänvisade på en ytterligare fråga om partiets ställning till en av Trygger bildad regering till det svar, som liberalerna avgivit på samma

fråga vid den andra Brantingska ministärens tillkomst. Bondeförbundet förklarade sig först principiellt villigt att undersöka förutsättningarna för en allmän borgerlig samlingsregering, men vägrade att samverka endast med högern; man försäkrade emellertid "att den hållning bondeförbundets riksdagsgrupp kommer att intaga till eder blivande ministär skall kännetecknas av en fullt saklig prövning av alla förekommande frågor". Den 18 april utsände Trygger en kommuniké, enligt vilken han även efter dessa avböjanden försökt "att åstadkomma en av representanter för samtliga borgerliga meningsriktningar bestående regering" men icke lyckats. Efter förhandlingar inom högerpartiets ledning bildades den 19 april en regering, som ur parlamentarisk synpunkt var en ren högerregering, även om en bondeförbundare inträdde i densamma; av regeringens ledamöter tillhörde sex riksdagen, varav fyra första kammaren, de övriga voro höga ämbetsmän. Även i den Tryggerska regeringsförklaringen markerades viljan till samförstånd med andra partier. Statsministern uttalade, att han länge ansett en nationell samlingsregering eftersträvansvärd, och att han hoppats att i varje fall kunna samla de borgerliga partierna i samverkan. Då detta misslyckats hade han sökt få till stånd en regering som på grund av sin sammansättning gjorde anspråk på att betraktas som "en verklig riksregering". Regeringen ville "mana fram det myckna gemensamma som finns hos de borgerliga partierna", men räknade även på samarbete med socialdemokraterna i vissa frågor. Ett klart uttryck för regeringens moderation gavs kort efter dess tillträde då regeringen icke motsatte sig det av ministären Branting avgivna förslaget om förlängning av lagstiftningen om åtta timmars arbetsdag. Ministären kvarstannade även under 1924 års riksdag ehuru den icke lyckades genomföra det förslag, som den själv betecknat som framför andra betydelsefullt, nämligen förslaget till lösning av försvarsfrågan.

Andrakammarvalen år 1924 medförde relativt små förändringar, men de inneburo dock en icke obetydlig ökning av det socialdemokratiska partiets styrka. Även sedan valresultaten i slutet av september månad klarlagts kvarstannade rege-

ringen. Då beslöto de båda största vänsterpartierna, socialdemokraterna och frisinnade folkpartiet — från vilket parti liberalerna tidigare samma år avsåg — aktioner, som voro ägnade att leda till regeringsskifte. Den 12 oktober offentliggjorde socialdemokratiska partistyrelsen och folkpartiets förtroenderåd var för sig resolutioner, som gingo i denna riktning. Socialdemokraterna gjorde gällande att efter valen förutsättningar för en lösning på grundval av de socialdemokratiska och folkfrisinnade förslagen föreläge; "i konsekvens härmed måste partistyrelsen kräva, att den nuvarande regeringen utan dröjsmål avgår . . ." Folkpartiet krävde icke direkt regeringens avgång men uttalade sig för en skyndsam nedskrivning av försvarsbördorna. Enligt pressuppgifter verkade statsministern under de följande dagarna utan framgång för åstadkommande av en linje i försvarsfrågan, som skulle samla de borgerliga partierna. Den 14 oktober begärde regeringen avsked och statsministern yttrade härvid till statsrådsprotokollet, att han förgäves sökt vinna anslutning till tanken på ett uppskov med försvarsfrågans lösning till efter den stundande avrustningskonferensen. Han hade nu funnit det vara "regeringens plikt att träda tillbaka för att Eders Kungl. Maj:t må bli i tillfälle att tillkalla rådgivare vilkas uppfattning om vad rikets väl kräver kan anses stå i bättre överensstämmelse med meningen inom folkrepresentationen". Samma och följande dag konfererade konungen med partiledarna och talmännen. Den 15 oktober överlämnades uppdraget att bilda regeringen till Branting. Några förhandlingar om samarbete med de frisinnade torde icke denna gång ha ägt rum. Den 18 oktober tillträdde den tredje, rent socialdemokratiska ministären; av dess medlemmar voro tio riksdagsmän (hälften från vardera kammaren). I programförklaringen framhävde regeringen framför allt sin skyldighet att lösa försvarsfrågan. I övrigt antyddes även denna gång att en rent socialistisk politik icke vore möjlig: "i fråga om det sociala reformarbete som tiden kräver äro anvisningarna genom valet icke lika bestämt utformade som i försvarsfrågan . . . Läget erbjuder sålunda väsentliga likheter med ställningen då den förra socialdemokratiska regeringen trädde

till.” — Då Branting efter några månader dödligt insjuknade övertogs statsministerposten av Sandler utan att någon avskedsansökan från regeringens sida ingavs; den nye statsministern torde ha utpekats av regeringens medlemmar. En försvarsrevision åvägbragtes genom samverkan mellan regeringspartiet och de frisinnade.

Även den tredje socialdemokratiska regeringen föll på en fråga om arbetslöshetsdirektiven; denna gång fattade båda kamrarna beslut i strid mot den linje som regeringen gjort till kabinettsfråga. Denna konflikt ägde rum i slutet av 1926 års riksdag; de avgörande kammarbesluten fattades den 1 juni. Ministären Sandler, vars ledare under debatten förklarat det vara bättre ”att denna regering faller, än att regeringsmakten förfaller”, avgick följande dag. Sedan konungen konfererat med talmännen och partiledarna anmodade han C. G. Ekman, den frisinnade ledaren, som vid regeringens störtande spelat en framträdande roll, att bilda den nya ministären. Regeringsbildaren synes icke ha igångsatt några eller i varje fall icke några mera ingående förhandlingar om samverkan med övriga större riksdagspartier; enligt uppgift i pressen av en av bondeförbundets ledande män skulle detta parti redan i förväg ha beslutat att icke deltaga i bildandet av en ministär Ekman. Däremot antog det liberala partiet ett erbjudande om samverkan i regeringsställning. Den 7 juni tillträdde den nya ministären, som trots sin karaktär av koalitionsministär hade ojämförligt svagare parlamentariskt underlag än någon föregående parlamentarisk regering. Av statsråden tillhörde sex riksdagen, varav fem första kammaren. I den korta programförklaringen berördes en rad konkreta sakfrågor, men intet uttalande gjordes om samverkan med andra partier; genom sin mellanställning ägde regeringen emellertid uppenbart möjlighet att vid behandlingen av olika frågor knyta förbindelser vare sig åt höger eller vänster.

I motsats till de fyra föregående partiregeringarna lyckades den Ekmanska regeringen att bevara sin ställning under två hela riksdagar; på grund av sin centerposition kunde regeringen för sina förslag vinna ur partisynpunkt skiftande majoriteter. I flera väsentliga frågor träffades de definitiva uppgörelserna i utskotten. På vissa

håll började man hävda att under minoritetsparlamentarismen en regering i mellanställning vore den lyckligaste lösningen, även om dess fasta parlamentariska underlag vore mycket svagt, och man kännetecknade regeringsmetoden som en tyngdpunktparlamentarism. Både inom högern och socialdemokratien framträdde dock en viss irritation, som kom till klart uttryck då de båda partierna vid 1928 års riksdag gemensamt fällde ett förslag om vissa författningsändringar, som i vissa delar var ägnat att tilltala högern, i andra socialdemokraterna; i vederbörande utskotts- och betänkande kritiserades principiellt regeringens sammanförande av olika frågor i syfte att vinna understöd från skilda håll.

Andrakammarvalen år 1928 medförde icke så stora förändringar att en regeringskris syntes ofrånkomlig. Framför allt högern men även bondeförbundet gick något framåt, under det att det socialdemokratiska partiet försvagades utan att förlora sin ställning som det största partiet; regeringens parlamentariska underlag rubbades icke. Regeringen begärde likväl avsked den 26 september, sannolikt väsentligen därför att den liberala partiledaren Löfgren, som på ett uppseendeväckande sätt besegrats vid Stockholmsvalet, samt övriga liberala ministrar krävde demission. Konungen mottog partiledarna och talmännen, men han anmodade icke någon bestämd person att åtaga sig regeringsuppdraget utan uppdrog ”åt ledningen av riksdagens högerpartier att undersöka möjligheterna för bildandet av en borgerlig koalitionsregering”. Förhandlingarna i detta syfte ledde emellertid icke till resultat. Den 27 september meddelades officiellt, att Lindman och Trygger erhållit avböjande svar av den frisinnade ledaren och av det liberala partiets förtroenderåd, under det att bondeförbundets förtroenderåd anslutit sig ”till tanken på en allmän borgerlig koalitionsregering”. Den 29 september meddelades: ”sedan det visat sig omöjligt att få till stånd en allmän borgerlig koalitionsregering har konungen uppdragit åt amiral Lindman att bilda regering”. Lindman erbjöd bondeförbundet att inträda i regeringen; detta parti svarade att en högerregering kunde ”påräkna bondeförbundets stöd så långt för högern och bondeförbundet gemensamma ståndpunkter

föreligga" men att "en koalitionsministär mellan högern och bondeförbundet i nuvarande parlamentariska läge ej skulle medföra så stora fördelar att de övervägde de olägenheter som alltid medfölja bildandet av en icke enhetlig ministär". Den högerministär som sålunda blev nödvändig, tillträdde den 2 oktober; i densamma ingingo sex riksdagsmän, varav fyra från första kammaren, samt flera utanför den egentliga partipolitiken stående ämbetsmän. I den synnerligen knappa programförklaringen framhävde regeringen helt allmänt sin avsikt att föra en politik, "som kan utlösa en så stor samverkan som möjligt till vårt folks bästa".

Ministären Lindman stannade under 1929 års riksdag, ehuru den led icke obetydliga parlamentariska motgångar; erinras bör att finansministern Wohlin genom under dechargedebatten framförd kritik från olika grupper tvangs att avgå utan att regeringen för den skull fann sig föranlåten att demissionera. Vid 1930 års riksdag gjorde emellertid regeringen ett omfattande förslag till jordbrukshjälp till kabinettsfråga, och då detta förslag i väsentliga punkter föll på socialdemokraternas, de frisinnades och liberalernas motstånd trädde ministären den 2 juni tillbaka. Efter sedvanliga konferenser med talmän och partiledare uppdrogs regeringsuppdraget åt Ekman, sannolikt på grund av att det frisinnade partiet genom sin mellanställning i huvudsak kunnat diktera beslutet i jordbruksfrågan; konungen framhöll enligt den officiella kommunikén "vikten av att den nya regeringen om möjligt erhöle ett starkt parlamentariskt underlag". Med bondeförbundet och de liberala förde Ekman därefter förgäves förhandlingar om samverkan. Den 7 juni tillträdde en rent frisinnad regering, av vars medlemmar endast fem voro riksdagsmän, därav två i första kammaren. I sitt på bestämda sakfrågor inriktade program framhöll regeringen att försöket att samla flera partier till samverkan misslyckats, och uttalade förhoppningen, att regeringens "begränsade parlamentariska underlag icke skall hindra ett flertal bland vårt folk att giva en här antydd framstegsvänlig politik anslutning och stöd".

Den andra regeringen Ekman lyckades liksom den första att utnyttja sin mellanställning och

stannade vid styret i mer än två år. Några veckor före andrakammarvalen 1932 avgick regeringschefen på grund av den kritik, hans mellanhanden med I. Kreuger föranledde, och efterträdtes utan regeringskris av finansminister Hamrin (den 6 augusti 1932). Socialdemokraternas stora framgångar vid valen i september resulterade omedelbart i ministärens avskedsansökan den 19 september. Sedan konungen förhandlat med talmän och partiledare vidtogo, ehuru något regeringsuppdrag icke lämnades, förhandlingar mellan de borgerliga partierna om eventuell samverkan. Dessa förhandlingar, om vilkas gång de skilda partiledningarna gävo föga klarläggande meddelanden, ledde icke till något resultat, ehuru väl principiella sympatier för ett borgerligt samarbete på alla håll yppades. Redan den 20 september fick den socialdemokratiska ledaren Hansson uppdrag att bilda den nya regeringen. På Hanssons initiativ ägde därefter förhandlingar rum mellan ledande socialdemokratiska och frisinnade politiker, varvid socialdemokraterna visserligen icke inbjödo till regeringssamverkan, men enligt Hanssons till pressen lämnade uppgift sökte "på förhand tillförsäkra den nya regeringen en fast majoritet i riksdagen". Någon överenskommelse kom icke till stånd och Hansson inriktade sig på bildandet av en rent socialdemokratisk regering. Under såväl förhandlingarna med de frisinnade som själva ministärbildningen stod regeringsbildaren i nära kontakt med den socialdemokratiska partistyrelsen. Den 24 september tillträdde den nya regeringen. Av dess medlemmar tillhörde fem första och fyra andra kammaren, varjämte en ledamot strax före regeringens bildande invalts i första kammaren. I programförklaringen gavs en antydan om att det socialdemokratiska partiets framgångar skulle möjliggöra en mera radikal politik än föregående socialdemokratiska regeringar; "regeringen kommer att till grund för sitt arbete lägga det program som det socialdemokratiska partiet för väljarna framlagt såsom uttryck för vad det anser behövt och riktigt i det nuvarande läget". Samtidigt betonades likväl att man sökt genom förhandlingar tillförsäkra regeringen majoritet i riksdagen och att man trots det negativa resultatet av dessa förhandlingar räk-

nade på samverkan med andra partier: ”när denna regering nu tillträder, sker det under förhoppning om att från andra partiernas sida skall visas god vilja att möjliggöra för rikets styrelse att genomföra ett program, som motsvarar lägets behov och folkets förväntningar om lättnader i det rådande betrycket”. Omfattande socialpolitiska reformer krävdes, men det talades icke om en socialiseringsaktion.

Den fjärde socialdemokratiska minoritetsregeringens ställning syntes starkt hotad redan vid 1933 års riksdag, men genom den stora uppgörelse i kristidsfrågorna, som då träffades med bondeförbundet, lyckades regeringen icke blott att lösa de aktuella konfliktfrågorna, utan lade också en grund för fortsatt samarbete med den andra parten i överenskommelsen. Under de närmast följande riksdagarna förekommo visserligen slitningar mellan regeringen och den borgerliga riksdagsmajoriteten, men någon systematisk borgerlig samverkan för att störta regeringen kom icke till stånd. Vid 1936 års riksdag, då ungefär samtidigt frågan om en lösning av försvarsfrågan och frågan om en väsentlig höjning av folkpensionerna kommo före, inträffade emellertid en situation som resulterade i regeringsskifte. Regeringen förklarade sig villig att medverka till ett beslut i försvarsfrågan, som närmast motsvarade mellanpartiernas önskemål, men krävde, som en garanti för att de ökade försvarsutgifterna icke skulle göra intrång på den sociala omvårdnaden, bifall till sitt förslag om höjning av folkpensionerna. Då beslutet i sistnämnda fråga den 13 juni gick regeringen emot avgav denna sin avskedsansökan (15 juni); i själva ansökan anfördes, vilket eljest icke förekommit, de skäl som föranlett densamma. Sedan konungen konfererat med talmännen och partiledarna fick bondeförbundets ledare Pehrsson i Bramstorp i uppdrag att ”undersöka möjligheten för bildande av en samlingsregering med starkast möjliga parlamentariska underlag”. Att detta uppdrag lämnades åt bondeförbundet torde väsentligen ha berott på att detta parti dels var engagerat i den avgående regeringens allmänna ekonomiska politik, dels representerade den segrande linjen i försvarsfrågan. Pehrsson i Bramstorp vände sig först till den socialdemokratiska partiledningen med frågan huruvida partiet ville

medverka i en nationell samlingsregering; svaret blev avböjande. Därefter sändes till de övriga borgerliga partierna en skrivelse av i huvudsak följande innehåll: ”Sedan jag på anmodan av Hans Maj:t konungen åtagit mig att undersöka möjligheten att bilda en samlingsregering med största möjliga parlamentariska underlag, har jag äran fråga, huruvida folkpartiets riksdagsgrupp (riksdagshögern) — därest förutsättningar i övrigt för en sådan lösning av regeringsfrågan befinnas föreligga — är villig att medverka till bildandet av en regering, bestående av representanter för bondeförbundet, riksdagshögern och folkpartiets riksdagsgrupp med ett arbetsprogram, som står i huvudsaklig överensstämmelse med bondeförbundets grunduppfattning”. På denna fråga svarade högern utan vidare ja; folkpartiet förklarade sig anse en regering av mellanpartierna vara den riktiga lösningen, men ville icke motsätta sig en prövning av förutsättningarna för bildande av en borgerlig samlingsregering. De därpå följande ytterligare förhandlingarna ledde emellertid icke till resultat, varefter Pehrsson i Bramstorp meddelade övriga borgerliga partiernas medlemmar, ”att förutsättningar icke föreligga för att i form av en samlingsregering åstadkomma en mera varaktig och enhetlig samverkan”. Den 18 juni fick bondeförbundets ledare direkt uppdrag att bilda regering och följande dag tillträdde den nya ministären. I regeringen sutto endast fem parlamentariker, varav två från första kammaren; dessa tillhörde samtliga bondeförbundet. I övrigt inträdde i regeringen huvudsakligen ämbetsmän utanför partipolitiken; två av statsråden tillhörde folkpartiet, ett förhållande som icke ansågs vara av betydelse för regeringens parlamentariska ställning. På visst sätt kunde regeringen betraktas som ett slags expeditiönsminister; man utgick allmänt från att regeringsfrågan skulle ställas under omprövning efter de stundande nyvalen till andra kammaren.

Dessa val ägde rum den 20 september och deras resultat kunde redan samma dag överblickas. Då socialdemokraterna nu i andra kammaren kommo i majoritetsställning gentemot de borgerliga partierna tillsammans, framstod det som självklart, att den socialdemokratische ledaren skulle få regeringsuppdraget. På grund av konungens borto-

varo kunde ministären Pehrssons avskedsansökan icke inlämnas förrän den 23 september. Efter sedvanliga konferenser, som denna gång synas ha varit summariska, fick Hansson samma dag i uppdrag att bilda regering; enligt uppgifter i pressen skulle konungen även denna gång ha uppmanat regeringsbildaren att söka få till stånd en regering på bredast möjliga parlamentariska underlag. Den socialdemokratiska partistyrelsen och riksdagsgruppens förtroenderåd sammankallades den 24 september och samma dag sammanträdde även på särskild kallelse bondeförbundets styrelse och dess riksdagsgrupps förtroenderåd. Inom båda partierna torde från början principiell enighet ha rått om att man borde samverka i regeringsställning; svårigheter synas ha uppstått förnämligast därför, att bondeförbundet till en början begärde fyra departementschefsposter i den nya regeringen, under det att socialdemokraterna erbjödo endast tre dylika poster. Den 26 september utsände Hansson en kommuniké, som betonade att vid förhandlingar med delegerade för de båda partierna sådan överensstämmelse konstaterats, "att gemensamt ansvar kan tagas av de båda partierna för en politik i enlighet med det nyligen förrättade valets anvisningar". Den 28 september ägde regeringskiftet rum. Jämte statsministerposten besattes samtliga departementschefsposter av riksdagsmän; från första kammaren inträdde tre socialdemokrater och en bondeförbundare, från andra kammaren fyra socialdemokrater och två bondeförbundare. De två konsultativa statsrådsämbetena besattes med en medlem av den förra socialdemokratiska regeringen och en medlem av den avgående bondeförbundsregeringen. I regeringens programförklaring, som var ovanligt omfattande och principiellt utformad, betonades att mera allmänna motiv än enighet i vissa aktuella frågor lett till koalitionsregeringens bildande: "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 syntts mer än vanligt angeläget att i vårt eget land trygga den folkliga självstyrelsen genom att skapa bredast möjliga underlag för regeringens arbete. De uppgifter som statsmakterna ställas inför äro också av den art att de göra en samverkan

önskvärd mellan representanter för olika idéer och intressen, partier och klasser. Från dessa utgångspunkter har det varit en naturlig strävan att vid bildandet av regering i överensstämmelse med det nyss förrättade valets anvisningar utvidga det tidigare samarbetet mellan det socialdemokratiska partiet och bondeförbundet till en samverkan även i regeringen."

* * *

Den givna översikten visar först och främst att det parlamentariska systemet oförbehållsamt godtagits av monarken och av alla politiska partier av större betydelse; vid regeringsskiftena har allmän enighet förelegat så tillvida som alla medverkande gått ut ifrån, att regeringarna om möjligt skola vara parlamentariska och äga så stark förankring i riksdagen som det politiska läget tillåter. Konungen har tydligen alltid sökt lämna regeringsuppdraget åt det parti, som syntts ha största utsikten till framgångsrik parlamentarisk verksamhet, och han har vid upprepade tillfällen direkt anmodat regeringsbildare att söka åstadkomma en ministär på bredast möjliga parlamentariska bas. Ministärerna och de politiska partierna ha utgått från samma grundläggande parlamentariska postulat; de ständiga förhandlingarna om parlamentariska koalitioner visa, även om de i regel misslyckats, att man på alla håll i princip erkänt värdet av överensstämmelse mellan regeringen och representationens majoritet. Den enda expeditonsminister som bildats framstod uppenbarligen som en nödfallsutväg i en parlamentariskt oklar situation. Det förtjänar särskilt understrykas, att detta exempel icke ansetts mana till efterföljd; av många uttalanden i riksdagen från skilda håll framgår att exemplet tvärtom verkat avskräckande och sålunda varit ägnat att befästa den parlamentariska principen.

Under den tjuguariga parlamentariska perioden (1917—1937) ha sammanlagt tolv regeringar fungerat; vi bortse då från det slags "oäkta" regeringsskiftet, som inneburit att statsministern av särskilt skäl avgått utan att ministärens sammansättning och politiska läge avsevärt förändrats. Ministärernas genomsnittliga livslängd har alltså varit mellan ett och två år. Endast den första av periodens regeringar, ministären

Edén, och den nu sittande regeringen ha ägt fast parlamentarisk majoritet; dessa regeringar äro också de enda som byggt på en koalition av två av de större riksdagspartierna. Av de övriga parlamentariska regeringarna ha fyra bildats av socialdemokraterna (Branting 1920, Branting 1921—1923, Branting-Sandler 1924—1926, Hansson 1932—1936) två av högern (Trygger 1923—1924, Lindman 1928—1930) två av de frisinnade, varav en gång i samverkan med det vid denna tid fristående liberala partiet (Ekman 1926—1928, Ekman-Hamrin 1930—1932) samt en av bondeförbundet (Pehrsson 1936). Minoritetsparlamentarismen har sålunda dominerat. Minoritetsregeringarna ha ej heller genom överenskommelse med ett eller flera partier utanför regeringen varit försäkrade om fast parlamentariskt stöd; såvitt bekant har intet avtal av denna art träffats.

Det är icke möjligt att mera precist angiva de förhållanden under vilka en svensk regering anses skyldig att avgå och än mindre de förutsättningar, som anses böra föreligga för att ett parti skall övertaga regeringsmakten. Praxis är för obestämd för att kunna fixeras i en formel. Faktiskt ha emellertid icke några större svårigheter uppstått; man har i regel inom riksdagskretsar och i pressen varit tämligen ense om när ett regeringsskifte bort ske och om den lösning som regeringskrisen i varje fall påkallat. En slags oskriven, knappast medvetet fattad parlamentarisk konvention har uppstått; man har handlat eller känt sig handla efter vissa regler, även om dessa icke kunnat fastställas eller ens antydningssvis definieras.

Av de elva regeringskriserna 1920—1936 ha icke mindre än sex föranletts av nyval till andra kammaren; varje andrakammarval under perioden har i själva verket haft den sittande regeringens avgång till följd. En regering har ansetts skyldig att träda tillbaka då regeringspartiet lidit motgångar vid valen eller då ett parti vunnit framgångar av sådan omfattning, att det ansetts berättigat till regeringsmakten. Den första ministären Branting avgick efter 1920 års val på grund av det lidna nederlaget, trots att det socialdemokratiska partiet fortfarande var andra kammarens starkaste. Ministärerna Tryggers och Pehrssons avgång år 1924, respektive år 1936, berodde icke

på motgångar vid valen utan på att ett annat parti, socialdemokraterna, vunnit betydande framgångar. Den första ministären Ekmans demission torde till stor del ha berott på ett lokalt valnederlag; vid den andra ministären Ekmans avgång var situationen ovanligt klar, i det att dels det frisinnade partiet starkt försvagats, dels det socialdemokratiska partiet gått kraftigt framåt. Fyra regeringar ha fallit i riksdagen, då de ställt kabinetsfrågan på betydelsefulla regeringsförslag. Detta gäller de andra, tredje och fjärde socialdemokratiska regeringarna, som fällts av en borgerlig koalition (1923, 1926 och 1936), och den Lindmanska regeringen, som störtades genom samverkan av socialdemokraterna och den borgerliga vänstern. Den andra socialdemokratiska regeringen avgick trots att det förslag, den anslutit sig till, föll endast på första kammarens motstånd; förhållandet har åberopats som stöd för uppfattningen att de båda kamrarna ur den parlamentariska ansvarighetens synpunkt äro likvärdiga. Endast en ministär har avgått på grund av inre splittring, utan att val eller riksdagsbeslut varit bidragande orsak; detta var fallet med den liberalsocialistiska ministären Edén år 1920. I intet fall har den möjlighet till ett slags mistroendevotum, som dechargeförfarandet innefattar, använts för att fälla en regering. I regel har regeringarnas avgång ansetts vara en självklar följd av ett val eller ett riksdagsbeslut; endast i ett fall torde ha förekommit, att påtryckning övats för att förmå en regering att träda tillbaka (den socialdemokratiska och frisinnade aktionen mot ministären Trygger år 1924). — Blott vid några få tillfällen ha avgående ministärer i avskedsansökan eller på annat sätt motiverat sin demission (Branting 1920, Trygger 1924, Hansson 1936).

I god överensstämmelse med de svenska parlamentariska konventionernas obestämda karaktär står förhållandet, att principen om solidariskt ansvar för regeringens ledamöter icke helt trängt igenom. Det har förekommit, att en minister i politiska frågor av betydelse utsatts för så skarp kritik inom representationen eller pressen, att han känt sig tvungen att avgå, utan att detta föranlett regeringen i dess helhet att demissionera. Sålunda avgick utrikesministern i den Tryggerska

regeringen på hösten 1923 på grund av pressens kritik av ett offentligt tal, och finansministern i den Lindmanska regeringen trädde 1929 tillbaka i anledning av den i riksdagen givna kritiken av vissa åtgärder. Mindre anmärkningsvärt är att den andra Ekmanska regeringen stannade kvar, trots att regeringschefen på sommaren 1932 nödgades avgå; i detta fall var det fråga om endast ett provisorium under veckorna före andrakammarvalen.

Beträffande rätten eller plikten att bilda regering kunna likaledes vissa allmänna tendenser påvisas. Ett parti som gått starkt framåt vid ett andrakammarval har uppenbarligen ansetts äga en viss prioritetsrätt till regeringsställningen, oberoende av om dess position i parlamentet varit starkare än något annat partis eller icke. De socialdemokratiska minoritetsregeringarna av år 1921, 1924 och 1932 stödde sig på riksdagens starkaste parti, men högern bildade 1928 regering på grund av sina framgångar vid valen, trots att partiet var det socialdemokratiska partiet numerärt underlägset och icke syntes äga större parlamentariska möjligheter än en regering ur sistnämnda parti. Då en regering avgått på grund av nederlag i riksdagen, har regeringsuppdraget närmast ansetts tillkomma ett parti som särskilt effektivt medverkat till den avgående regeringens besegrande; ur denna synpunkt torde man böra betrakta bildandet av den Tryggerska regeringen år 1923 och av den Ekmanska regeringen år 1926. Då uppdraget att bilda regering år 1930 lämnades åt de frisinnade och i juni 1936 till bondeförbundet kan särskilt det förhållandet antas ha spelat in, att vederbörande partier i de främst aktuella frågekomplexen intogo en mellanställning av utslagsgivande natur. De gjorda generaliseringarna äro emellertid i och för sig icke tillräckliga för att förklara regeringskrisernas utgång i det enskilda fallet. En rad faktorer, om vilkas riktning-givande betydelse man inom politiskt ledande kretsar synes ha varit i huvudsak ense, har vid varje tillfälle varit avgörande. Endast två förhållanden synas diskreditera ett parti ur regerings-synpunkt; 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.

Beträffande själva tillvägagångssättet vid regeringsbildningen har efter hand en fast tradition uppstått. Konungen konfererar alltid med talmännen och ledande män ur olika partier; i allmänhet har han förberedelsevis förhandlat med de större partiernas ledare så väl i första som andra kammaren. Vid några tillfällen har till en början uppdrag givits åt en eller flera personer ("högerledningen" år 1928, Pehrsson i Bramstorp 1936) att ur viss synpunkt undersöka förutsättningarna för regeringsbildning och först därefter har direkt uppdrag att bilda regering lämnats. Konungen har vid flera tillfällen beledsagat regeringsuppdraget med en allmän önskan om koalitionsbildning, men de officiella uppgifterna giva icke vid handen att monarken i övrigt sökt inverka på ministärens sammansättning; i princip har denna fråga tydligen ansetts vara regeringsbildarens sak. Så gott som regelmässigt ha partiorganisationernas högsta ledningar och partiernas förtroenderåd i riksdagen överlagt i regeringsfrågan. Sannolikt är att regeringsbildaren härvid stundom också upptagit frågan om regeringens personliga sammansättning till diskussion; några officiella uppgifter härom finnas icke. Några större svårigheter vid regeringsbildningen ha icke uppstått. I regel har en ny regering kunnat bildas inom loppet av några få dagar; de långa regeringskriser, de misslyckade försök att bilda ministär, som i vissa främmande länder äro vanliga, äro i Sverige okända.

Vid sitt tillträde framlägga regeringarna regelbundet ett slags programförklaring i den formen, att statsministern i ett anförande till statsrådsprotokollet anger vissa riktlinjer för regeringens verksamhet. Stundom ha dessa förklaringar innefattat blott allmänt hållna uttalanden om regeringens syften, i andra fall ha de upptagit ett omfattande sakligt program, någon gång har också i form av uppgifter rörande tidigare parlamentariska förhandlingar en motivering givits för regeringens tillkomst och sammansättning. Viljan till samverkan med andra partier har nästan undantagslöst understrukits i dessa förklaringar.

Under det att 1920 års expeditiönsministär inneslöt endast två riksdagsmän ha samtliga parlamentariska ministärer haft en tämligen stark personlig förankring i representationen. Starkast har denna varit i ministären Edén och

i de helt eller huvudsakligen socialdemokratiska regeringarna, vilka ministärer med ett eller ett par undantag bestått av parlamentariker. I de borgerliga regeringarna, som torde ha haft större tillgång till utanför partipolitiken stående administrativ kapacitet, har riksdagsmannainslaget varit avsevärt svagare; i dessa regeringar har endast omkring halva antalet statsråd varit medlemmar av representationen. I flertalet ministärer efter 1920 har första kammaren varit starkare representerad än den andra.

En karakteristik av förhållandet mellan monark och regering och av regeringens inre arbete är på grund av bristande källmaterial icke möjlig. Vad den förstnämnda frågan beträffar tyda emellertid alla tillgängliga uppgifter på att monarken gentemot regeringen likaväl som vid regeringsbildandet följt parlamentarismens grundsatser, d. v. s. att den konungen formellt tillkommande makten faktiskt helt överlåtits åt regeringen. Endast vid något enstaka tillfälle har ryktesvis uppgivits att monarken i frågor av sekundär betydelse skulle ha velat göra sin uppfattning gällande gentemot statsrådets. I vad mån i praktiken ett samråd äger rum mellan konung och ministrar och i vilken utsträckning ett sådant samråd kan vara av betydelse för utformandet av regeringens mening kan för närvarande icke bedömas. Vad regeringens inre arbete beträffar ha i pressen och den offentliga diskussionen uppgifter förekommit som tyda på vissa olikheter i arbets- och maktfördelning under skilda ministärer. Icke heller på denna punkt är det möjligt att nu framlägga en grundad uppfattning.

Regeringens förhållande till representationen har redan genom vad förut sagts i vissa hänseenden antytts. Den minoritetsparlamentarism som i huvudsak varit rådande förutsätter i själva verket en stark vilja till samarbete mellan regeringen och utanför densamma stående partier. Regeringsskiftena ha kunnat försiggå utan större slitningar, konkurrensen om regeringsmakten har varit svag, därför att man förutsatt ett sådant samarbete. Ingen av de svenska regeringarna kan kännetecknas som en kampregering — en regering som framlägger förslag i enlighet med sitt partis program utan tanke på att få desamma godtagna av representationen och därigenom vill

skapa ett underlag för folklig agitation. De svenska regeringarnas arbete har tvärtom burit den systematiska kompromissens signatur. Redan själva regeringsinitiativen ha tagits på sådana områden och utformats på sådant sätt, att de kunnat tjäna som grundval för en uppgörelse inom riksdagen; den ledning, som de parlamentariska kommittéerna härvid givit, har varit av stor vikt. Här till kommer att regeringarna i regel varit beredda att godtaga väsentliga modifikationer av sina förslag och ofta torde ha utgått från att de definitiva uppgörelserna skola träffas i riksdagen och i första hand i utskotten. Denna regeringarnas vilja till samarbete har understrukits i programförklaringarna; några av de första parlamentariska regeringarna betonade den på ett speciellt sätt genom att göra anspråk på beteckningen "landsregering" eller "riksregering", ett tillvägagångssätt, som sannolikt på grund av bristen på variationsmöjligheter sedermera kommit ur bruk. Inom representationen har den dominerande inställningen varit vilja till saklig prövning av regeringens förslag. Intet större parti har drivit systematisk oppositionspolitik; obstruktion eller organiserade aktioner för att bringa regeringen på fall ha överhuvud icke förekommit. I de få fall, då regeringar avgått på grund av konflikt med representationen, torde denna konflikt åtminstone övervägande berott på att divergenserna mellan olika partiers sakliga ståndpunkter icke kunnat överbyggas. Regeringen har icke i ordets egentliga mening varit uppuren av representationens förtroende, men än mindre har den varit föremål för dess misstroende; det tongivande draget i riksdagens hållning till regeringen kan sägas ha varit välvillig tolerans.

Detta förhållande mellan regering och riksdag har helt naturligt föranlett kritiska diskussioner om regeringsmaktens svaghet. Det har under minoritetsregeringarnas tid betonats att den svenska riksdagens verksamhet varit jämförelsevis oberoende av regeringen, man har karakteriserat systemet som en utskottsparlamentarism och krävt skilda konstitutionella reformer för att framtvunga vad man brukar kalla starka regeringar; ofta har i denna debatt den klassiska engelska parlamentarismen tjänat som mönster. I regel torde med de vaga uttalandena om en stark regering ha av-

setts en regering stödd på en majoritet inom folkrepresentationen, och den framställda kritiken har riktats mot minoritetsparlamentarismen såsom sådan. Bland de legala reformer som förordats för att stärka regeringsmakten märkas, såsom tidigare anförts, främst förslagen om införande av ett mera generellt dagordningsinstitut och om en reform av upplösningsinstitutet som skulle giva detsamma ökad effektivitet. För närvarande sakna dessa problem aktualitet.

I grunden beror uppenbarligen den svenska parlamentarismens utformning på att under senare tid relativt svaga motsättningar gjort sig gällande; partistriderna ha ägt mindre skärpa och bitterhet än i många andra parlamentariska stater. I det hela har tendensen till avspänning varit förhärskande efter kampen om demokratiens genomförande. Orsakerna till detta förhållande kunna icke i detta sammanhang klarläggas eller ens antydvas. Framhävas bör dock att de två stora partier, som representerat extremerna i praktisk svensk politik, under de senaste årtiondena på ett avgörande sätt ändrat sina aktionslinjer. Högern, som tidigare bekämpat demokratin, har godtagit densamma och ställt in sin verksamhet i det parlamentariska sammanhanget; socialdemokraterna, tidigare benägna att i demokratin se främst ett medel att genomföra socialismen, ha kommit att i demokratiens värn se det väsentliga och ha ställt frågan om samhällets omgestaltning i socialistisk riktning på framtiden. Under de senaste åren har tendensen till avspänning särskilt accentuerats. Kombinationen av väldiga brytningar ute i världen, av universell osäkerhet, och av stigande inre konjunkture har härvid varit bestämmande. På visst sätt kan den svenska parlamentarismens utveckling åskådliggöras genom en jämförelse mellan den första och den senaste av ministärerna under parlamentarismen — de två stora koalitionsregeringarna i svensk politik. Den Edénska regeringen bildades som en koalition mot högern och verkade för reformer, vilkas genomförande framstod som ett definitivt besegrande av motståndaren. Den senaste regeringskoalitionen ter sig mindre som ett i strid mot andra partier sammansvetsat block än som kärnan i en nationell samling, omfattande alla partier av betydelse.

DEN CENTRALA FÖRVALTNINGENS UTVIDGNING EFTER 1907.

*Antalet ämbetsmän inom statsdepartementen
1908 och 1937.*

	1908	1937
Justitiedepartementet (nedre justitierrevisionen och justitiekanslersämbetet ej medräknade)	7	14
Utrikesdepartementet	20	45
Försvarsdepartementet	—	21
Lantförsvarsdepartementet	6	—
Sjöförsvarsdepartementet	4	—
Socialdepartementet	—	31
Kommunikationsdepartementet	—	20
Civildepartementet	13	—
Finansdepartementet	12	27
Ecklesiastikdepartementet	12	33
Jordbruksdepartementet	7	21
Handelsdepartementet	—	17
	S:a 81	229

*Antalet ämbetsmän inom de under de olika statsdepartementen sorterande centrala ämbetsverken
1908 och 1937.*

(Efterföljande uppgifter, som äro grundade på vederbörande statskalendrar, avse endast att giva en ungefärlig uppfattning om den utveckling, som centralförvaltningen undergått. I regel ha icke tjänster, som uppenbarligen icke äga karaktären av heltidstjänster, medtagits; då en del tvistiga fall förelegat måste de enskilda siffrorna tagas med en viss reservation, men de åskådliggöra säkerligen den allmänna utvecklingsgången. Domstolarna äro icke medtagna, icke heller utrikesförvaltningen.)

	1908	1937
Justitiedepartementet	14	21
Fångvårdsstyrelsen	—	—
Lant- och sjöförsvars- resp. försvarsdepartementen. (Militära tjänster icke medtagna.)	—	—
Arméförvaltningen	36	73
Marinförvaltningen	19	45
Lotsstyrelsen (1937 under handelsdepartementet)	15	—
Flygförvaltningen	—	9
Sjökarteverket	—	6
	S:a 84	154

Civil- resp. social- och kom- munikationsdepartementen.		
Generalpoststyrelsen	49	115
Telegrafstyrelsen	49	107
Järnvägsstyrelsen	142	299
Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen ..	9	43
Medicinalstyrelsen	21	62
Riksförsäkringsanstalten	9	85
Försäkringsinspektionen	5	17
Socialstyrelsen	—	63
Arbetsrådet	—	3
Arbetsdomstolen	—	3
Försäkringsrådet	—	13
Pensionsstyrelsen	—	63
Byggnadsstyrelsen (jfr Överintendents- ämbetet)	—	52
Djurgårdskommissionen	—	4
Övriga	—	8
	S:a 284	937

Finans- och handelsdeparte- menten.		
Kammarkollegium	21	31
Statskontoret	20	39
Mynt- och kontrollverken resp. mynt- och justeringsverket	6	21
Kommerskollegium	22	56
Kammarrätten	37	58
Generaltullstyrelsen	30	59
Statistiska centralbyrån	7	24
Överintendentsämbetet (jfr Byggnads- styrelsen	6	—
Styrelsen för postsparbanken (jfr Ge- neralpoststyrelsen)	9	—
	Transport 158	288

Transport	158	288
Patent- och registreringsverket	17	119
Bankinspektionen resp. bank- och fondinspektionen	5	11
Kontroll- och justeringsstyrelsen resp. kontrollstyrelsen	4	25
Sparbanksinspektionen	—	4
Riksräkenskapsverket	—	54
Statens pensionsanstalt	—	10
Lotsstyrelsen (1908 under sjöförvars- departementet)	—	21
Statens provningsanstalt	—	15
	S:a 184	547

Ecklesiastikdepartementet.		
Riksarkivet	7	20
Kungl. Biblioteket	8	21
Riksantikvarie	1	2
Riksheraldiker	1	3
Nationalmuseum	4	12
Livruskammaren	1	4
Överstyrelsen för rikets allmänna lä- roverk resp. Skolöverstyrelsen ...	6	57
	S:a 28	119

Jordbruksdepartementet.		
Domänstyrelsen	17	47
Lantbruksstyrelsen	5	28
Stuteriöverstyrelsen	2	—
Lantmäteristyrelsen	6	25
Sveriges Geologiska undersökning ..	11	12
Hydrografiska byrån resp. Statens meteorologiskhydrografiska anstalt	1	11
Egnahemsstyrelsen	—	6
	S:a 42	129