

# SAMLINGSREGERINGEN

UNDER den andra Brantingska ministärens tid 1921—1923 talades det mycket om konsultvälde. Statsministern var då tillika utrikesminister, och regeringsledningen decentraliserades från den åldriga och arbetstyngde »dubbelexcellensen» till de sällsynt aktiva och målmedvetna konsultativa statsråden Sandler, Nothin och Schlyter. Däremot spelade departementscheferna då knappast större eller självständigare roll än i övriga ministärer på den tiden, möjligen med undantag för F. W. Thorsson som representerade både kontinuiteten och den färgstarka personligheten. I den första Hanssonska ministären (1932—1936) framträdde också samma decentralistiska drag som i de Brantingska ministärerna, trots den stora auktoritet som statsministern genast vid starten, efter 1933 års krisuppgörelse, tillkämpade sig. Men decentraliseringen hänförde sig nu inte så mycket till konsulterna som till vissa departementschefer. Sådana fackministrar som Sandler, Wigforss, Möller, Schlyter, Engberg och Sköld förkroppsligade på olika områden regeringens politik. Ingen kunde sväva i tvivelsmål om att denna sextett i högsta grad dikterade regeringspolitiken var och en på sitt gebit; sannolikt gällde det om ytterligare någon än de sex nämnda, främst kommunikationsminister Leo, men i så fall mindre beroende på någon departementschefens sällsynta kapacitet än därpå att statsministern hade föga intresse till övers för trafikproblem. I en uppsats 1936 fastslog också Svensk Tidskrift, att den första Hanssonska ministären till följd av detta utpräglade departementschefsvälde i viss mån bildade epok. Ändock kunde ingen bestrida att statsministern utövat den sammanhållande ledningen med ett mästerskap, som inte ens Hjalmar Branting nådde upp till. Mycket betydde det säkerligen att det socialdemokratiska partiet vid denna tid mer än något annat parti förfogade över en så stor samling parlamentariskt fullblod; samtliga de sex nämnda hade sedan många år intagit ledande ställningar i riksdagen, och i detta hänseende har ingen tidigare regering kunnat uppvisa motstycke.

Hoppar man över den Bramstorpska semesterministärens korta sommarsaga och betraktar den andra Hanssonska ministären ur samma synpunkt, ledde dess karaktär av koalitionsregering till ett visst avbräck i departementschefsstyret. Det förut samman-

svetsade socialdemokratiska »gänget» var inte längre allena herrar på täppan utan hade blandats upp. Man kan på goda grunder anta att särskilt justitieminister Westman spelade rollen som bondeförbundets främste kontrollör av de socialdemokratiska departementskollegerna. Och vad socialdemokraterna beträffar, övades det säkerligen bland dem kontroll av bondeförbundets fackministrar i övermått. Statsministern höll säkerligen ett speciellt vaksamt öga på försvarsminister Janne Nilsson; f. jordbruksminister Sköld drog sig säkerligen inte för att närgånget syna hr Bramstorps gärningar i jordbruksdepartementet, och helt visst utövade hr Wigforss och Möller en allmän tillsyn. Endast Engberg torde ha lämnats ganska lösa tyglar. Det har också omvitnats att behovet av statsrådsberedningar växte i och med koalitionsregeringens tillkomst. Man har emellertid det intrycket att regeringens två delar i allmänhet stodo väl samlade bakom regeringsförslagen; bondeförbundet hade också trots sin numerära underlägsenhet den trumfen på hand att dess röster voro nödvändiga i första kammaren för att regeringsförslagen där skulle kunna bärgas i hamn — det dröjde ju till 1942, innan socialdemokraterna vunno majoritet även i denna kammare.

Under samlingsregeringens nu fyra och ett halvt år långa era ha tidsförhållandena givetvis framtingat delvis nya arbetssätt. I vart fall kan man med blotta ögat — oberoende av vad en framtida forskning kan exaktare klarlägga — urskilja vissa särpräglade drag. I vad mån dessa bero på tidsomständigheterna eller på personliga faktorer låter sig inte klart avgränsa. Att anställa jämförelser med tidigare samlingsregeringar går heller inte. Vårt lands bägge enda tidigare samlingsregeringar voro nämligen alltför egenartade och verkade under alltför säregna förhållanden för att göra jämförelser möjliga. Den första av dem, den Bildtska ministären 1888—1889, tillkommen för att åstadkomma en avspänning i tullstriden, ställde sig nämligen neutral i den omstridda frågan och lät riksdagen på det centralaste stridsfältet handla efter gottfinnande, d. v. s. efter »det nya systemets» riktlinjer. I övriga frågor voro motsättningarna mellan regeringens protektionistiska och frihandelsvänliga halvord egentligen inga, ty samtliga regeringsledamöter företrädde ungefär samma moderat-konservativa livssyn. Den andra av dessa samlingsministärer, den Lundeborgska, hann blott lösa en enda fråga, unionstvisten, innan den upplöste sig själv, sedan det konstaterats att förutsättningar saknades för ett fortsatt fruktbarande samarbete. Den

Hanssonska samlingsregeringen är därför ett unicum i vår parlamentariska historia, och dess arbetsmetoder ha utformats utan några precedenser.

Här skall inte närmare diskuteras det eljest vanligaste spörsmålet, nämligen riksdagens mer eller mindre stora underdånighet mot regeringen under kriget. Att en samlingsregering, i vilken alla de stora partiernas ledare tagit säte, skall bli en stark regering måste vara ganska oundvikligt och självklart. Likväl har »lydnadsförhållandet» aldrig varit så fullständigt som det sagts och dessutom inte lika under krigets olika skiften. I utrikes- och försvarspolitiken har riksdagens följsamhet alltid varit stor; detta är dock knappast anmärkningsvärt, eftersom samlingsregeringens existensberättigande varit just att ernå en bred samverkan i de vitala utrikes- och försvarsfrågorna. Annars har riksdagens självständighet med åren kommit allt tydligare till uttryck. Delvis sammanhänger detta fenomen med att andra kammarens socialdemokratiska majoritet på sistone, särskilt inför det växande kommunistiska trycket, hissat radikalare signaler och vid flera tillfällen rivit sönder regeringskompromisser. Särskilt gentemot statsråd, som tillhöra minoritetspartierna, har majoritetspartiet ibland känt sig tämligen obundet. Riksdagens stigande aktivitet har också demonstrerats genom en lång rad initiativ om utredningar. Man kan som exempel på riksdagens självhävdelse i år peka på det vilande grundlagsbeslutet i censurfrågan, de många ändringarna uti civilförsvarslagstiftningen, åtskilliga tillägg i beslutet om jordbruksregleringen, omläggningen av regeringsförslaget rörande sinnesslövärdan, förbättringen på riksdagens eget initiativ av äldre statspensionärers villkor, fällandet av regeringsförslaget om Manillaskolans nedläggande, skärpningen av villkoren för beredskapsstaterna, höjningen av vissa bostadsanslag och nedvoterandet av Riks-Sara. I dessa beslut sprängdes partibanderna. Sedan komma de frågor, där den socialdemokratiska majoriteten gjort sin övermakt gällande, såsom vid skärpningarna av arbetslagarna för hembiträden och restaurangpersonal, vid omstuvningen av propositionen om hushållningssällskapens organisation, vid ändringarna i aktiebolagslagen och vid andra kammarens viktiga beslut om skrivelse rörande förbättring av folkpensionerna — många andra radikala skrivelsebeslut att här förtiga.

Det är ostridigt, att riksdagen nu känner sig mycket obundnare i förhållande till regeringsmakten än under den tid, då socialdemokrater och bondeförbundare bildade koalitionsregering och

termen »transportkompaniet» inte var en tom kvickhet utan en sällsynt träffande karakteristik. Särskilt när det gäller utredningskrav har riksdagens numera ledande roll faktiskt satts i system. Delvis sammanhänger väl detta med att den politiskt heterogena regeringen avsiktligt låter riksdagen få ordet först. Delvis kan förhållandet nog tillskrivas en viss courtoisie mellan regeringspartierna, som mindre ogärna än förr öppna strid om varandras utredningspostulat. Dessutom ha reformönskemål lagrats under kriget och dess första, ovissa år, som manade till återhållsamhet; visserligen kvarstår ovissheten ännu, men den negligeras i betänklig grad och har bytts ut mot en planeringsivrig fredsoptimism, som knappast känner några hämningar. Utredningskrivselserna torde i år ha slagit alla rekord.

Regeringens inre arbete har uppenbarligen präglats både av ett fortsatt departementschefsstyre och av ett intensivt sammanjämkande i de centrala frågorna. Statsrådet Domö framhöll i en uppsats i Svensk Tidskrift redan i december 1940, alltså när samlingsregeringen verkat ett år, att »det varit samling i de stora frågorna och faktisk ministerstyrelse i de mindre». Denna karakteristik står sig säkerligen än i dag. Den har också nyligen understrukits i en ledare uti Dag. Nyheter. Departementschefer eller föredragande som Möller, Wigforss, Sköld, Bagge, Domö, Andersson i Rasjön och Bergqvist, ja, nästan hela raden ha framträtt alltmer självständigt i de flesta frågor. Däremot torde det vara föga riktigt att — åtminstone för ett tidigare skede — utpeka utrikesminister Günther som en exponent för fackministrarnas emancipation. Tvärtom torde utrikespolitiken under hela kriget ha dryftats och bestämts kollegialt — något som givetvis inte hindrar, att utrikesministern i eminent grad påverkat sina kolleger; att ge exc. Günther en självständigare position omkring åren 1940—1941 än senare ter sig desto mera tvivelaktigt, som denne till en början — främmande som han var för det politiska livet — inte var någon auktoritet men väl sedermera blivit det.

Den »samling i de stora frågorna», varom statsrådet Domö talade, har emellertid, av många tecken att döma, minskats med åren. Den har främst berört utrikes-, försvars- och de stora försörjningsfrågorna. Samling har väl inte alltid betydtt enighet men väl ett intensivt samrådande. Eljest ha nog kraven på enighet alltmer uttunnats. I några frågor har oenigheten öppet blottats, t. ex. i tryckfrihetsfrågan och rörande upplösningslagen. I andra frågor har enigheten varit blott formell, alla ha vetat att ett re-

geringsförslag varit uttryck endast för vissa regeringsledamöters uppfattning. Regeringsledamöterna ha inte ansett frågan vara av den storleksordning att den krävt en reservation till statsrådsprotokollet. Däremot bruka meningsskiljaktigheterna i regeringen återspeglas i reservationer till utskottsutlåtandena; riksdagsledamöterna anse sig mindre bundna än statsråden och reservera sig efter ungefär samma principer som före kriget. Mestadels har det varit högerns eller bondeförbundets utskottsmän, som antecknat avvikande mening och förfäktat denna i kamrarna; men även socialdemokrater ha då och då motions- eller reservationsvis förordat en radikalare lösning än regeringsförslagets. Från opolitiska eller lokala frågor bortses i detta sammanhang. Särskilt hrr Wigforss och Möller synas ha varit ovilliga att foga sig i sammanjämkningar, fastän även de givetvis måste underkasta sig vissa hänsyn till kolleger från andra partier. När man fortfarande kan tala om en latent borgerlig opposition, leder tanken i första hand också till debatterna kring deras politik.

Regeringens uppträdande i riksdagen präglas av solidaritet, med undantag för de få tillfällen då de delade meningarna uppvisats (t. ex. i fråga om upplösningslagen, tryckfriheten och, i fjol, de statsfientliga i försvaret och polisväsendet). Men solidariteten är ofta av det liknöjdaste slag. Till rena särfallen får väl räknas, att statsrådet Rubbestad i en anslagsfråga röstade i kammaren med bondeförbundet mot regeringen, trots att det hette i det offentliga statsrådsprotokollet att statsrådets samtliga övriga ledamöter instämt i vad ecklesiastikministern föreslagit. Annars rösta statsråden pliktskyldigast för propositionerna, även om deras hjärta inte är hos dessa; sålunda har det åtskilliga gånger hänt att statsministern nästan ensam bland andra kammarens socialdemokrater givit sitt votum för regeringsförslag, medan dessa röstat för en linje, som legat några streck till vänster. Strategien i regeringen har varit mycket enkel: varje departementschef eller föredragande hjälper sig själv. Just i bristen på stöd från kolleger i debatterna demonstreras mest iögonenfallande departementschefsstyret. Under de första åren kunde det då och då hända, att dåvarande konsultativa statsrådet Bergqvist i juridiska ting assisterade fackministerna. Sedan han blivit justitieminister har även denna speciella form av inbördes debathjälp alldeles upphört.

Men statsministern? Biträder han inte departementscheferna vid försvaret av viktiga, i sjönöd varande propositioner? Det besynnerliga är att exc. Hansson inte alls i riksdagen vinnlagt sig

om att utöva ett chefskap i sådana situationer. Han gjorde det i mycket ringa utsträckning även under sina två tidigare ministärer. Det paradoxala är, att få statsministrar om ens någon haft en så mäktig position som exc. Hansson, men ingen torde mera sällan än han ha bisprungit fackministrarna eller ouppfordrad blandat sig i deras mellanhavanden med kamrarna. Nästan alltid när han yttrat sig har det varit i samband med interpellationer, regerings-exposéer, remiss- och dechargedebatter; om han någon enstaka gång trätt upp i en debatt om ett utskottsutlåtande över en proposition, har det skett på direkt förekommen anledning, t. ex. på grund av en fråga som ställts till honom under debattens gång. Han tar m. a. o. ungefär lika sällan till orda i debatterna som furst Bismarck gjorde på sin tid i sin riksdag. En jämförelse med C. G. Ekman, Arvid Lindman, Nils Edén, Hjalmar Hammarskjöld, Karl Staaff och E. G. Boström är talande; dessa, och i synnerhet de två första, tvekade inte att biträda ressortcheferna i beträngda lägen eller när det gällde större frågor. Det är vanskligt att söka avgöra om denna återhållsamhet från den durkdrivne debattören bottnar i brist på intresse för detaljer eller i undseende för riksdagens oberoende. Det första alternativet är det troligaste men bägge äro inbördes förenliga. Följden har alltnog blivit att fackministrarna få reda sig själva. Statsrådet Bramstorp fick ensam slåss, när socialdemokrater och folkpartister helt rubbade hushållningssällskapens hittillsvarande självständiga ställning; det hjälpte inte ens, att jordbruksministern halvt om halvt — på sitt oklara vis, nödgas man säga — ställde kabinettsfråga. I civilförsvarsfrågan utmynnade utskottets kompromiss bl. a. i ett provisorium om fem år, därför att ingen trodde att statsministern skulle sätta allvar bakom hr Rubbestads förslag om en icke tidsbegränsad lag. Aldrig har heller statsministern kastat sig in i debatten för att varna när regeringsförslag radikaliserats under utskottsbehandlingen eller när omogna skrivelseförslag av stor politisk vidd varit aktuella. Ändock kan ingen påstå, att samlingsregeringens chef släppt ledningen ur sina händer eller uppträtt illojalt mot kolleger. Tvärtom. Men det finns hos honom ett svårdefinierbart drag av parlamentarisk indolens.

De sista årens tillspetsning av de inrikespolitiska motsättningarna har gjort samlingsregeringen mera problematisk än vid dess tillkomst. De ideologiska motsatserna mellan partierna ha nu fått nästan samma skärpa som vid det förra världskrigets slut; händer intet oförutsett, torde årets valstrid i mycket bli 1928 års

lik. Det är ett ganska sällsamt skådespel med tretton statsråd — resterande tre äro opolitiska — som nu i valet skola bekämpa varandra nästan på liv och död men samtidigt äro pliktiga att hålla samman i Kanslihuset. Är redan samlingsregeringen något unikt, så är statsrådets mot varandra riktade, alltmer aggressiva valtal något ännu unikare. Valstriden måste sätta regeringssamarbetet på svåra belastningsprov, även om statsråden i sina föredrag rimligen sträva att undvika personliga uddar. Statsrådet Wigforss har i sin uppsats i festskriften till Gustaf Möller (»Ett genombrott. Den svenska socialpolitiken: utvecklingslinjer och framtidsmål») inte utan goda skäl framhållit att parlamentarismens läror knappast kunna schablonmässigt tillämpas i en tid av starka klasspolitiska brytningar. Vi befinna oss nog nu inne i en sådan brytningstid. Så mycket svårare måste de parlamentariska reglerna om regeringens inre solidaritet bli att praktisera, om ministären inrymmer så stora inre motsatser som den nuvarande samlingsregeringen och dessa inte bara blottas utan även förstoras utåt genom att dess ledamöter var och en i sitt parti ange valrörelsens stridsparoller. Samlingsregeringen håller ännu ihop på grund av ansvarskänslan inför det yttre trycket, inte tack vare någon kohesion.

Erfarenheterna från samlingsregeringen ge därför vid handen, att man i normala tider knappast kan tänka sig ett brett regeringssamarbete utan att statsråden få avkläda sig en del av sina engagemang som partiledare och partiagitatorer. De måste nog, om samarbetet i regeringen i längden skall bli drägligt, nöja sig med att vara partirepresentanter men däremot överlåta det partipolitiska program- och propagandarbetet åt andra, främst då åt partiets ledande män i riksdagen. Riksdagspartierna få, i stället för regeringen, bli det dynamiska, det aktiva elementet. Endast på så vis torde det vara möjligt att förena den i och för sig starkt motiverade tanken om en allsidigt sammansatt regering med sedvänjan att företrädesvis rekrytera regeringen ur partierna. För en sådan linje, som ur hela landets synpunkt kan ha mer för sig än den doktrinära parlamentarismen, har Svensk Tidskrift tidigare pläderat. Erfarenheterna från Schweiz, där partisamverkan i regeringsställning länge etablerats, ge även stöd för uppfattningen att samlingstanken knappast kan realiseras annorledes än genom att ställa regeringen »auf eine höhere Warte», något ovanför partierna.

*Elis Håstad.*