

DRAG UR SVENSKT STATSLIV UNDER KRIGSÅREN

Av professor NILS HERLITZ, Djursholm¹

DET finns blott få länder i Europa som berörts så lindrigt av världskriget som Sverige. Vi ha besparats en mycket väsentlig del av de problem som statslivet annorstädes ställts inför. Men i någon mån ha dock alla folk, som gingo in i denna brytningstid med självstyrelse, med medborgerlig frihet och med sådan rättskultur som i stort sett varit gemensam för Västerlandet, genomlevat ett gemensamt öde. För dem alla — och även för oss, som det förunnats att bevara freden — har den livsfrågan blivit ställd: kan självstyrelse, frihet och rättskultur bevaras även under svåra tider? Tydligare uttryckt: är det möjligt för ett folk att på sådana grundvalar fullgöra de större och svårare uppgifter som sådana tider ställa? Eller är det så, att de livsformer, vi vant oss att fatta som väsentliga och omistliga, endast passa för tider av fred och samförstånd och måste övergivas, när lugnet försvinner?

Våra erfarenheter under krigsåren ge emellertid — det bör understrykas — intet renodlat svar på dessa frågor. Ty kriget är icke den enda faktor, som har påverkat statslivets utveckling. Vi befunno oss redan dessförinnan mitt uppe i en betydelsefull omdanningsprocess. Den betingades endels av tidens allmänna tendens till vidgat statsherravälde. Med rätta har man påpekat att den utveckling, som ägt rum i diktaturländerna, blott är ett särskilt markant uttryck för en sådan allmän tendens. Jämförelsevis mera utpräglad än på många andra håll blev utvecklingen hos oss däri-genom att socialdemokratien under 1930-talet småningom hade vunnit en dominerande maktställning, som nådde sin höjdpunkt vid 1940 års val (53 % av alla röster). Villig anslutning till sin strävan efter en statlig dirigering har det socialdemokratiska partiet sedan 1933 på åtskilliga områden funnit hos bondeförbundet. Det är sant, att socialdemokratien allt sedan 1942 åter gått stadigt tillbaka, från 53 % till 45 %. Men tendensen till statsherravälde

¹ Föredrag inför svenska kårsektionen vid Helsingfors universitet den 12 nov. 1946.

har sannerligen icke minskats genom att kommunisterna i nära nog motsvarande mån vunnit terräng. Det är ingen lätt sak att särhålla påverkningarna av denna inrepolitiska utveckling från det tryck, som krigsförhållandena utövat.

De nya uppgifter krigsförhållandena ställt oss inför kunna karakteriseras med få ord. Det har gällt att bygga upp försvarsorganisationen och upprätthålla en omfattande försvarsberedskap, att utbygga vår produktionsapparat med hänsyn till krigsförhållandena, att reglera hushållningen med våra varuförråd o. s. v. Bakom denna enkla uppräknin g ligger en myckenhet av helt nya företag, statsverksamhetens inriktning på främmande och okända banor.

Från de synpunkter jag har att anlägga visa sig återverkningarna av statsverksamhetens omläggning åskådligast och påtagligast i en tillväxt av statsapparaten, så våldsamt att den i vår historia knappast kan jämföras med annat än förvaltningsorganisationens ansvällning under början av 1600-talet, under de stora krigens tryck. Nu som då faller kanske försvarsmaktens organisatoriska utbyggnad främst i ögonen. En annan intressant företeelse äro de s. k. kristidskommissioner, hos vilka det mesta av arbetet med folkhushållningens reglering koncentrerats. Intressanta äro dessa kommissioner icke minst därutinnan att i dem lekmanakrafter i mycket stor utsträckning tagits i anspråk för allmän tjänst.

Viktigare är emellertid att följa krigsförhållandenas påverkningar på regering och riksdag. Vill man så göra, måste man begynna med en blick på de politiska partierna, som bilda underlaget för bådadera.

Jag har redan nämnt, att socialdemokratien intager en särställning. Sin styrka har den kanske framför allt haft däri att den i så mångt och mycket bevarat sin karaktär av en kämpande kyrka. Den har en utomordentligt fast organisation, med fackföreningsrörelsen som grundval. Den har alltid kunnat vinna de bästa krafterna inom sina väljarskaror för arbetet inom partiet och i de offentliga värv till vilka detta banat vägen. Årtiondens sysslande med offentliga värv har hos det socialdemokratiska partiets ledarskikt skapat en förtrogenhet med dessa, som blivit så mycket större som socialdemokraternas förtroendemän i allmänhet icke så som andra partiers distraherats av andra sysslor och intressen. Inom partiet rymmas nu för tiden många olika sam-

hällsskikt och intressen; föreställningen om en jämförelsevis enhetlig »arbetarklass» håller icke streck inför nutidens realiteter. Men sammanhållningen är, om man bortser från vissa labila element och särskilt från glidningen åt vänster, stark. Inom socialdemokratien har utvecklats en klasskänsla i stil med gamla tiders ståndsmedvetande. Partiet kan räkna på en trofasthet som är i släkt med religiös tro och som leder till att man i partiarbete och offentliga värv jämförelsevis villigt böjer sig för ledare och partimajoriteter, och att man inte gärna överger partiet vid valurnorna.

Annorlunda konstruerade äro de borgerliga partierna. Om högern gäller t. ex., att en stor del, måhända största delen, av dess väljarskaror står ganska likgiltig för partiet som sådant eller på sin höjd betraktar partiväsendet som ett nödvändigt ont. Partiet och dess strävanden stå ej i medelpunkten för deras intresse, som hos det stora flertalet är inriktat på andra sysslor, strävanden och ambitioner. Krafter, som kunnat spela en stor roll i partiets verksamhet, dragas gärna åt andra håll. Lojaliteten mot partiet är jämförelsevis svagt utvecklad. Man förbehåller sig gärna sin fulla frihet, och vid utövningen av förtroendesysslor gör sig det nedärvda kravet på sakligt, obundet ställningstagande starkt gällande. Ungefär detsamma har väl kunnat sägas om folkpartiet; de senaste årens val ge dock ett intryck, att det frikyrkliga elementet är på väg att bli ett mycket väsentligt inslag och måhända kommer att ge partiet en fastare organisatorisk förankring och tillika en starkt sammanhållande ideologi. På samma gång aktualiseras väl härmed de motsättningar mellan å ena sidan kulturell radikalism och å andra sidan frikyrklighet och antialkoholism, som för 25 år sedan sprängde folkpartiets föregångare. Vad bondeförbundet angår, har det utan tvivel många drag gemensamma med de övriga borgerliga partierna. Men den individualism, som är så naturlig för bönderna, har på ett märkligt sätt övervunnits under de senaste årtiondena. Jordbrukarnas förningsrörelse — som visserligen principiellt är opolitisk — har blivit ett styrkebalte för bondeförbundet liksom fackföreningsrörelsen för socialdemokraterna. För breda lager av landsbygdens befolkning har den politiska kampen i bondeförbundets tecken blivit sammanvävd med den ekonomiska kampen för jordbrukets bästa. Bondeförbundet visar mer än något annat borgerligt parti prov på den solidaritet och den sammanhållning som utmärker socialdemokratien.

Det är bekant, att vår författningshistoria från förra världskriget fram till 1933 i hög grad präglades av splittring. Vi hade alltigenom minoritetsregeringar, som var för sig stödde sig på ett enda parti. Från och med 1933 skedde den ändringen, att socialdemokratien och bondeförbundet trädde i fast samarbete. Regeringsbildningarna utmärktes under alla förhållanden av att de nästan alltid direkt utgingo från partiernas ledningar. Varje parti hade sin erkände ledare, och det var en given sak att statsministerämbetet skulle anförtros åt honom. Så stark — starkare än t. ex. i Finland — hade partisolidariteten blivit i alla partier. För min del har jag sedan länge hört till dem, som beklagade denna utveckling och önskade, att regeringsbildningen om möjligt skulle på något sätt bygga på samverkan mellan alla partier. Men sådana idéer ansågos före kriget världsfrämmande. I december 1939, omedelbart efter vinterkriget utbrott, kom emellertid en samlingsregering till stånd, byggd på socialdemokraterna och de tre borgerliga partierna. Och denna regering ägde utan nämnvärda slitningar bestånd ända till juli 1945. Här röjdes en solidaritet över partigränserna, som ingav alla glädje och tillförsikt. Vi sågo däri ett uttryck för en vitt utbredd samfundsanda och vilja till samförstånd. Den visade framför allt att socialdemokratien under två betydelsefulla årtionden vuxit in i samhället. Under trycket utifrån hade de bittra, till synes oförsonliga motsättningarna övervunnits lika effektivt som under Gustaf Adolf och Axel Oxenstierna motsättningarna från Sigismunds och Karl IX:s tid. Men ingalunda får man glömma, att förutsättningarna voro gynnsamma. Vi hade det ibland bekymmersamt, men på det hela taget drägligt. Vem vet hur det hade gått med sammanhållningen, om vi fått pröva på större svårigheter!

Regeringsbildningen 1939 skedde så till vida i anslutning till våra vanor, som regeringen i sig upptog partiernas ledare och i stort sett deras mest framskjutna män i övrigt. Detta var av avgörande betydelse för förhållandet mellan regering och riksdag. Tänkbart hade ju varit, att regeringen hade blivit av så att säga finsk typ — med mindre direkt anknytning till partiernas ledningar. Men sådan den blev kunde den tillgodogöra sig all den lojalitet partierna varit vana att visa mot sina ledare i regeringsställning. Det blev därför ej fråga om något egentligt motsättningsförhållande mellan regering och riksdag. Detta var ur en synpunkt en stor fördel: regeringen kunde föras med samlad kraft.

Men det innebar tillika, att riksdagen eftertryckligt sköts åt si-

dan. Riksdagens arbete fortgick visserligen i hävdvunna former, och utan hinder fick den, som den av ålder varit van, ägna sitt intresse åt allsköns detaljfrågor utan politisk betydelse — sådana som enligt min tanke icke borde sysselsätta en folkrepresentation och splittra dess krafter. Man får icke heller underskatta riksdagens betydelse som ett forum, där dagens aktuella frågor ställdes under debatt och växlande opinioner kunde komma till uttryck. Men såsom beslutande om viktiga angelägenheter, såsom bestämmande kursen för rikets styrelse var riksdagen icke vad den fordom hade varit.

För det första förekom det — i varje fall fram till 1944 — mycket sällan att riksdagen i viktiga ting sade nej till vad regeringen föreslog eller beslöt någonting av eget initiativ. Det kunde ju inträffa, att enigheten inom regeringen icke hindrade vissa partier eller grupper inom riksdagen att reagera. Ett exempel utgöra brytningarna i tryckfrihetspolitiken, särskilt under de första åren. I andra fall hände det också att kompromisslösningar som vunnits inom regeringen icke kunde tillfredsställa alla grupper inom riksdagen och att alltså det ena eller andra partiets förtroendemän i regeringen desavouerades. Ju längre det led, desto svårare blev det för övrigt att binda riksdagen vid vad som överenskommits i regeringen; en och annan gång hände det också att enigheten i regeringen brast. Under 1944 och 1945 började partierna mer och mer marschera upp efter sina egna linjer. Men i stort sett nöjde sig riksdagen med att i ganska stor enighet konfirmera vad som i verkligheten bestämts av regeringen. Före mitten av 1930-talet var man i Sverige van att det hände någonting i riksdagen. Där underhandlades och kämpades med ovissa utsikter; där formades ofta andra linjer än de som regeringen uppdragit. Vi voro under krigsåren fjärran ifrån denna ordning. Riksdagsbehandlingen fick mer och mer karaktären av döda former utan levande innehåll. Det vore en överdrift att jämföra den med regeringsärendenas formella behandling inför konungen i statsrådet, men man har i varje fall rätt att säga att utvecklingen på båda hållen gått i samma riktning. Inom riksdagen hade man en stark känsla av detta förhållande. Man citerade ofta den gamla versen från en av Karl XI:s riksdagar: »I herredagsmän, reser inte så fort; vad göras skulle, är allaredan gjort». Även allmänheten märkte förändringen: riksdagens debatter och förhandlingar i övrigt fångade icke på samma sätt som förr det allmänt medborgerliga intresset.

Det hör naturligtvis med till bilden, att regeringen hos oss som i andra länder utrustades med extraordinära befogenheter av olika slag. Viktigast voro måhända de väldiga finansfullmakterna för krigsberedskapens upprätthållande, som omintetgjorde förut gängse beräkningar om att riksdagen med sitt herravälde över statsfinanserna måste få ett särskilt starkt inflytande i farliga krislägen.

I någon mån ensidig är den bild jag här skisserat, därför att jag icke tagit i betraktande det inflytande riksdagen kunnat utöva informellt. Naturligtvis ha regeringens medlemmar varit i samråd med sina meningsfränder i riksdagen och mer eller mindre tagit intryck därav. Viktiga frågor ha stundom varit föremål för ordentliga överläggningar inom de fyra partierna vart för sig — man tyckte sig därunder ibland försatt tillbaka till fyrståndsriksdagens tid. Men detta förhållande kan knappast rubba helhetsbilden.

Ett faktum är, att under krigsåren folkstyrelsens gamla former förlorade mycket av sitt levande innehåll och att vi fingo uppleva en maktkoncentration hos regeringen, som man blott långt tillbaka i vår historia finner motstycken till.

Nu fråga vi oss, om utvecklingen kommer att gå vidare i samma riktning. Då man bedömer denna fråga, har man att erinra sig att den hitintills betingats ej blott av krigsårens särskilda krav utan även av andra faktorer: socialdemokratiens maktillväxt, partiväsandets konsolidering med stark utveckling av ledningens makt och samhällslivets fortskridande socialisering. Mycket beror på om dessa faktorer bliva verksamma också framdeles. I detta nu står det och väger.

Detta om regering och riksdag. Men ett statsskicks väsen fångar man icke genom att tala blott om dem. Det väsentligaste är, när allt kommer omkring, människornas förhållande till det allmänna.

Det behöver ju icke framhållas, att svenska medborgare ha haft att bära drygare bördor än förr. Skattetrycket steg våldsamt, och varjehanda nya skatteköllor togos i anspråk. De värnpliktigas tjänstgöring blev något helt annat än förr. Härtill kom också tjänstgöringen i civilt försvaret. Men på dessa förhållanden har jag icke anledning att spilla många ord; våra bördor ha naturligtvis varit mycket lättare än de krigförande ländernas. Dock

bör kanske noteras, att de bördor vi fått att bära som skattdragare se ut att bli bestående. Vad försvaret icke längre kräver kommer socialpolitiken att taga i anspråk. Det synes bli ett varaktigt resultat av denna brytningstid, att medborgarna få behålla en mycket mindre del av sina intäkter för egen konsumtion, för produktiva insatser och för sparande. Å andra sidan synes det råda enighet om att någon väsentlig höjning av skattetrycket knappast är genomförbart.

Vår frihet har också beskurits på andra sätt. Polisen fick förut okända möjligheter att ingripa i den personliga friheten. Krigstidshushållningen förde med sig otaliga frihetsinskränkningar. Var och en har fått känna av det i sin enskilda livsföring. Vi ha som andra folk haft en ransonering, som åtminstone tidvis omfattat alla viktiga slag av livsförnödenheter.

Av principiellt större betydelse är att näringslivets frihet blivit så avsevärt beskuren. Det har naturligtvis icke varit fråga om någon planmässig och systematisk socialisering. Industri, handel och jordbruk verka i sina gamla former. Men de ha alla snörts in i strama tvångströjor. Näringslivets män ha i allt som de förehaft mötts av statens föreskrifter, om införsel och utförsel, om vem de få sälja till och köpa av, om de priser de skola hålla o. s. v. Viktigt är särskilt att de varit hänvisade till statsmyndigheter, som haft att ge dem tillstånd till det ena och det andra och som i samband därmed ha gjort sig noga underrättade om deras företag. Den front där krigsårens företagare haft att kämpa har varit förlagd till ämbetsverk och kommissioner. Marknaden — företagarens naturliga stridsplats — ha de däremot kunnat lämna ur räkningen. Varuknappheten har eliminerat det mesta av de bekymmer på denna front som annars tynga en företagare. Köp, produktion och försäljning ha mer eller mindre dirigerats av det allmänna. Någon gång har man hört det talesättet att köpmännen äro »varuförmedlare» för det allmännas räkning. Och det ligger mycket däri. Man har ofta erinrats om skråväsendets och reglementeringens tid, då handlande och hantverkare ansågos genom sin gärning utföra ett slags tjänst åt det allmänna. Om skråväsendet påminner också den stelhet som alltmera kommit att utmärka näringslivet. Det har blivit svårt att begynna nya företag och bryta nya banor. En tendens att förbehålla marknaden åt redan bestående företag har redan långt före krigsåren framträtt hos vissa näringslivets organisationer. I samma riktning ha många av krigsårens regleringar verkat.

I detta nu gå stridens vågor höga. Socialdemokratien har sedan några år tillbaka med kommunistiskt stöd aktualiserat frågan om varaktiga föranstaltningar i »planhushållningens» eller socialiseringens tecken. Man är beträffande ett stort antal olika näringsgrenar i färd med att utreda, vad som kan åstadkommas i denna riktning. Den borgerliga oppositionen — i varje fall högern och folkpartiet — koncentrerar sitt intresse på att hävda det fria näringslivets samhälleliga betydelse.

I nära samband med det växande skattetrycket och den statliga dirigeringen av näringslivet och även med samhällets demokratisering står en annan företeelse som kortast kan uttryckas så, att människorna mer och mer fått statens stöd och blivit beroende därav.

Jag tänker i första hand på den sociala lagstiftningen; så lyckliga ha vi varit, att om också utvecklingens takt hejdats under krigsåren, den likväl har fortgått och medborgarnas trygghet mot nöd och ofärd icke oväsentligt förstärkts. Vi ha utvecklat varjehandade nyttiga föranstaltningar för hälso- och sjukvård, lägre inkomsttagare fått livsmedel till rabatterade priser, staten och kommunerna ha sörjt för bostadsproduktionen, o. s. v. Och nu är det meningen att gå vidare med stora steg. Folkpensioneringen har i år lagts på ny bog med väsentligt höjda pensioner, och nu ligger på riksdagens bord en proposition om obligatorisk sjukförsäkring. Ett karakteristiskt inslag i den senaste tidens välfärdspolitik är den befolkningspolitiska aspekten: man vill med varjehandade olika medel hämma den minskning av folkstammen som sedan några årtionden öppnat oroande perspektiv.

Ett jämförelsevis nytt inslag i svensk politik äro också strävandena att förbättra jordbrukets ställning. Jordbrukskrisen i början av 1930-talet övertygade socialdemokraterna om att jordbruket måste stödjas. Och så uppväxte ett efter hand alltmera konstrukt system av stödåtgärder, som skulle befria jordbrukarna från marknadens vanskligheter. Denna stödpolitik utbyggdes ytterligare under krigsårens anspänning. Och nu är man ense om, att den måste fullföljas.

Men i någon mån gäller också om näringslivet i övrigt att det på många sätt har blivit beroende av statens stöd. Detta är, om man så vill, den andra sidan av inskränkningarna i dess frihet. När den fria marknadshushållningen ersatts av statens dirigering, ha företagen på många sätt måst ty till statens landsfaderliga omsorger; har ett företag bragts i svårigheter t. ex. genom den

statliga prispolitiken, har staten icke heller kunnat undgå att på ett eller annat sätt hjälpa det ur dem.

Man måste skatta den trygghet, som staten på dessa olika vägar kunnat skapa, mycket högt. Men med tillfredsställelsen blandar sig oro. Man måste för det första fråga sig, om icke statens krafter överskattas. Denna fråga gäller i första hand ekonomien. Men den gäller också de personliga resurserna. På alla möjliga områden märker man, att det inte finnes människor nog att lösa de väldiga nya uppgifter, som staten tager på sig. Man kan mycket allvarligt ifrågasätta, om vi icke äro på väg att förlyfta oss: det är med andra ord fara för att den trygghet som förespeglas i mångt och mycket blir illusorisk. Det är å andra sidan icke heller någon cynism, om man undrar, huruvida icke en alltmera tryggad tillvaro är ägnad att förslappa de krafter, som födas ur medvetandet om svårigheter, vilka man själv har att bemästra. Man har länge talat om understödstarandan som socialpolitikens avigsida. Nu har man också att tänka på den funktionärsmentalitet, som under den statliga regleringens tryck hotar att undantränga den fria företagsamhetens anda inom näringslivet. Det är paradoxalt, att man har anledning till sådana reflexioner just under en tid som hos andra folk framför allt utmärkts av att livet blivit farligare, tryggheten mera problematisk. Den som tror att de stora skakningarnas tid ej är förbi, kan inte undgå att fråga sig om ett folk, vars trygga tillvaro under denna tid blivit ännu tryggare, är härdat för prövningar som kunna komma och som staten med alla sina föranstaltningar kanske ej förmår bemästra.

Mot den bakgrund jag här sökt teckna reser sig frågan, hur det under denna tid gått med vår nedärvda rättskultur. Svaret beror ju av vad man menar med rätt och rättskultur och utfaller därför ganska olika.

En elementär förutsättning för rättskulturen är att lagen efterlevs av myndigheter och medborgare. Vi ha ofta — enligt min tanke alltför ofta — fått höra att »nöd bryter lag», att »i krig tiga lagarna» o. s. v. Som riksdagsman har jag icke sällan haft anledning att reagera mot vad jag uppfattat såsom lagbrott eller rentav grundlagbrott. Men denna kritiks räckvidd får icke överdrivas. Särskilt får man fasthålla, att rättsvetenskapen har svårt att ur våra grundlagar utläsa något hinder för ingrepp i enskild rätt, då de ske med stöd av riksdagens beslut. Man kan nog vara ense om att myndigheterna i stort sett drivit sin verksamhet inom

lagliga gränser. Icke heller kan man påstå, att det varit sämre beställt med medborgarnas laglydnad än eljest. I själva verket ha vi trott oss finna att den statliga regleringen hos oss varit ganska effektiv. Svarta börsen har spelat en mindre roll än i många andra länder. Ur skattelagstiftningens grepp har det varit svårt att komma undan, o. s. v. Vi kunna vara tacksamma över att vi i så måtto ha kunnat undgå laglöshetens vådor. Förklaringen är naturligtvis framför allt den, att ingreppen icke behövt göras så hårda att människorna revolterat.

Därmed är icke sagt, att icke rättskänslan ofta reagerat. Ser man rättskulturens väsentliga innebörd däri att vissa grundläggande idéer om rättvisa och rättfärdighet hållas vid makt, bli omdömena om krigsåren skiftande. Mången räknar det som ett oroande tecken att den personliga friheten fått lida intrång, särskilt därigenom att osedvanliga maktbefogenheter lagts i polisens hand. Andra fästa sig mest vid intrång i äganderätt och näringsfrihet, som de anse strida mot en rättsstats principer. Jag skall icke taga upp någon diskussion om dessa ämnen, där omdömena lätt bli skiftande. Såsom rättsvetenskapsman har jag i själva verket icke mycket att säga om saken. Det har icke varit lättare hos oss än inom andra folk att finna något avgörande vetenskapligt argument mot satsen, att det till sist är staten som bestämmer vad som skall vara rätt. Man har fått nöja sig med att i belysning av nutidens fruktansvärda erfarenheter om vart denna sats leder, mana till varsamhet och måttfullhet, framhålla den statliga dirigerings ofullkomlighet, understryka rättssäkerhetens, äganderättens och näringsfrihetens samhälleliga värde och betydelsen av de fria krafter som på denna grundval kunna utvecklas till gemensamt bästa.

Ännu en synpunkt må emellertid framhållas. Om man räknar det som ett väsentligt inslag i rättskulturen, att medborgarna leva under lagar som stiftats av konung och riksdag, är det beaktansvärt, dels att riksdagen skjutits åt sidan, dels — och kanske än mera — att medborgarens liv och leverne numera i så hög grad över huvud taget ej bestämmas av allmängiltiga normer utan av de konkreta avgöranden om rättigheter och skyldigheter som myndigheterna träffa. I så måtto kan det sägas att vi tagit stora steg från rättsstaten mot förvaltningsstaten. Stegen äro ödesdigrare, ju vidsträcktare befogenheter myndigheterna hava, ju friare de äro i sina avgöranden. Godtycket får spelrum. Och varje punkt där medborgaren beror av myndigheternas goda vilja ger

dessas en angreppspunkt, en möjlighet att dirigera honom dit de vilja. Betänkligast är måhända den känsla som i ett sådant läge lätt griper omkring sig: att överheten egentligen har möjlighet att fordra vad den vill av den enskilde, och att det därför ej gärna kommer ifråga att motsätta sig, vad den önskar. Detta desto mer som den motspänstige vet med sig att fullmakter som de makthavande till äventyrs sakna lätteligen stå att utverka hos en beredvillig riksdagsmajoritet. I sådant dunkel utsuddas den individuella frihetssfären; man kommer ifrån den i en rättsstat självklara vanan att efterfråga den lagliga grunden för överhetens åtgöranden och gränserna för dess makt. Det kan anmärkas, att utvecklingen i denna riktning icke avbrutits efter kriget; just nu har den politiska diskussionen kommit att koncentreras på vissa därmed sammanhängande aktuella frågor.

Då staten så helt tagit medborgarna i sin hand och i sin vård — hur har det då gått med den fria medborgerliga aktiviteten, som i ett folk, som styr sig självt, är den omistliga kraftkällan? Vilken roll har fri medborgerlig vilja och fri medborgerlig gärning spelat?

Den första frågan är denna: fortgår alltjämt den medborgerliga viljedaning fritt? Formas människornas tankar om allmänna angelägenheter under öppen tävlan mellan olika åskådningar? I svaret på denna fråga skall jag icke uppehålla mig vid den under krigsåren så livliga diskussionen om tryckfriheten. Betydelsen av de inskränkningar som gjordes däri blev enligt min tanke starkt överdriven; den censurlagstiftning vi hade på papperet sattes aldrig i kraft. Över huvud taget lär det icke kunna sägas att lagstiftningen i väsentlig mån inskränkte den fria åsiktsbildningen under kriget. Större anledning har man att betona de vådor, som samhällsutvecklingen — sedd på lång sikt — kan medföra. För det första ha vi fått att göra med meningsbrytningar av allvarigare art än förr, meningsbrytningar som satt den demokratiska toleransen på hårda prov. Jag syftar icke på motsättningen mellan arbetarklassen och andra samhällselement. Den kunde för 15 år sedan te sig mycket olycksdiger, men har sedan dess jämnats ut. Vad jag syftar på är, att vi i den politiska kampen mött motståndare, vilka, sedda i utrikespolitisk belysning, med större eller mindre rätt tätt sig som samhällsfarliga, samhällsfientliga. Vi ha icke gått hårt fram mot sådana element, men frågan om hur de skola behandlas ger ibland anledning till

oro. Man har i olika sammanhang mött en i och för sig naturlig nitälskan om demokratien, som kunnat leda till en vittgående diskriminering av misshagliga element, långt utöver vad som påkallas av omsorgen om rikets säkerhet. Och man får naturligtvis icke blunda för vad ett varaktigt partiherravälde i förening med en vittgående statlig reglering av det enskilda livet kan komma att föra med sig. Det ligger en väldig styrka i trycket av en åskådning, som varaktigt behärskar statsledningen och genom den alla de myndigheter av vilkas mångahanda åtgärder människornas väl och ve är beroende. Men fastän jag som politiker ej sällan haft all anledning att peka på de faror som här hota den fria åsiktsbildningen, är jag angelägen att icke ingiva överdrivna föreställningar: något avsiktligt tryck på den fria medborgerliga åsiktsbildningen till den ena eller andra riktningens favör kunde man knappast iakttaga under krigsåren.

En annan fråga är, hur människorna begagnat den tankefrihet som unnats dem. Omdömena härom måste alltid bliva subjektiva. Men ganska allmänna voro under krigsåren klagomålen över att det politiska intresset ej var så utbrett som man kunde önska. I själva verket är en sådan företeelse ganska naturlig i en sådan samhällsform som vi nu leva i. Statsmaskineriets komplicerade beskaffenhet gör det svårt för menige man att få ett grepp om sammanhangen. Den passiva undersåtlighetens tankegångar få i ett sådant läge lätt grepp om sinnen. Och den, som icke helt passivt anammar statsledningens syn, får i varje fall lätt nog ett skevt och trångt perspektiv. Hans intressen koncentreras på de punkter där han är särskilt beroende av statens gunst, och han sluter sig gärna till den som just på dessa punkter vill honom väl.

Men den medborgerliga aktiviteten består icke blott i den fria åsiktsbildningen utan också i fri medborgerlig gärning i det allmännas tjänst. I vårt statsskicks långa historia finnes, så som jag ser den, ingen starkare samhällsbyggande kraft än medborgarnas fria insatser. Ingenting står för mig som mera väsentligt däri än menigheternas fria samverkan för gemensamma behov och för rättens vård, försvarsväsendets uppbyggnad på den gamla bondehärens grund, ständernas fria samarbete med Vasakungarna och andra härmed jämförliga företeelser. Vad är då mot en sådan bakgrund att säga om de krigsår som vi lagt bakom oss? Vad ha vi haft att sätta upp mot den blinda tilltron till överhetens föranstaltningar, mot den statsförgudning, som häftigt griper omkring sig under det växande statsherraväldet?

Naturligtvis ha vi varit fattigare än våra nordiska broderfolk. Det har icke varit fråga om att motsvara sådana krav på medborgerliga insatser som Finlands folk har uppfyllt, icke om en sådan märklig pånyttfödelse av folkets samhällsbyggande krafter, som vi fått bevittna i de fria motståndsrörelserna i Danmark och Norge. Men om man mäter oss efter måttet av de mindre uppgifter som vi ställdes inför, finnes ändå ett och annat att lägga märke till.

Det är icke från kommunalförvaltningen, det traditionella fältet för fri medborgerlig tjänst, som man kan hämta sådana iakttagelser. Vår kommunalförvaltning får för varje år större uppgifter, men blir på samma gång mer och mer insnörd i lagstiftningens och statsförvaltningens fjättrar. Den inordnas som ett stycke i det stora statsmaskineriet och lämnar allt mindre utrymme för medborgarkrafternas handlingsfrihet. Många hoppas att ett friare och friskare kommunalt liv skall spira ur den radikala omorganisation som beslöts i år: det är meningen att i stor skala sammanslå små kommuner till större. Men det är ovisst, vad reformen i detta hänseende kan komma att betyda.

Det är på andra områden man möter nya uttryck av medborgerlig handlingskraft. Man möter dem i det mångsidiga frivilliga arbetet för försvaret, i hemvärnet, i luftskyddet, i lottaverksamheten och mycket annat. Man bevittnade i allt detta arbete personliga bekännelser till fosterlandet i en sådan omfattning att man icke kan gå dem förbi. Jag kan icke heller lämna näringslivets insatser oomnämnda. Dess tjänst bestod icke enbart däri att det villigt fogade sig efter statsledningens anordningar. Man har också sett mycket av självständigt skapande kraft, buren av omisskännlig samhällsanda.

Men särskilt har man att taga fasta på den organisatoriskt nyskapande kraft som på en mängd områden har trätt i dagen. Till de mest framträdande dragen i nutida svenskt samhällsskick hör det fria organisationsväsendets starka utveckling. Vi möta det inom många olika områden av andlig odling, som uttryck för ideella strävanden av olika slag. Men framför allt framträder det inom det ekonomiska livet. Det är välbekant, att fackföreningsrörelsen hos oss fått en ovanlig styrka: detsamma gäller om arbetsgivareorganisationerna. I den organiserade arbetarrörelsens spår ha under de senaste åren andra samhällselement trätt fram: jag tänker på tjänstemännens starkt utvecklade organisationsväsen och bondekooperationen, som på kort tid fått ett intensivt grepp

om vårt jordbruk. Ett annat exempel utgöra industriens, handelns och hantverkets många organisationer. Märklig är denna rörelse icke blott genom sin kvantitativa omfattning utan också genom den intensitet med vilken den griper människorna. På alla möjliga områden iakttagas man en utpräglad solidaritet: de enskilda böja sig villigt för föreningsmajoriteter och styrelser. Det är intet tvivel om, att det är en djupt rotad samhällsbyggande anda som yttrar sig häri.

Närmast riktar sig dock allt detta arbete på att hävda enskilda intressen av ekonomisk natur, och det är klart att en så inriktad verksamhet icke utan vidare får inregistreras som en form av den samhällstjänst, ett självstyrande folk behöver. Alltför tanklöst betecknar man ofta de organiserade intressenas kamp som en löfresrik form av demokrati. Under mäktiga intresseorganisationers tryck ha det allmännas intressen ofta nog varit hårt beträngda. Och ganska hårdhänt ha understundom de som stått utanför behandlats. Man talar ofta om skråandans pånyttfödelse i väldiga proportioner.

Nu är emellertid att märka, att organisationsväsendet på många-handa olika sätt kommit att samarbeta med det allmänna. Jordbruksregleringen har från första början i stor utsträckning lagts i händerna på jordbrukets egna organisationer. Den enskilda och den statliga lönepolitiken har utformats i förhandlingar mellan regeringen å ena sidan, fackföreningsrörelsen och tjänstemannaorganisationerna å den andra. Krigsårens reglering av det ekonomiska livet har ägt rum under ett mycket intensivt samarbete med näringslivets organisationer, som dels påtagit sig själva viktiga uppgifter, dels haft sina förtroendemän placerade inom krisförvaltningens ledande organ; det råder icke mer än en mening om att kristidsregleringen härigenom kunnat genomföras mycket smidigare och effektivare än under det förra världskriget.

Organisationernas samarbete med staten medför icke i och för sig att det allmännas intressen sättas i högsätet. Stundom har förhållandet närmast kunnat karakteriseras så, att intresseorganisationernas strävanden fått statsmakternas stöd. Men detta är blott en sida av saken. Det finnes många exempel på att även rena intresseorganisationers samarbete med myndigheterna präglats av påtaglig allmänanda. Man kan peka på den självbesinning och ansvarskänsla med vilken fackföreningsfolket 1942 frivilligt medverkade till det för hela vår ekonomi så viktiga lönestoppet. Från kristidskommissionerna hör man om hur ansvaret lyft orga-

nisationernas män över den ensidiga intressepolitik i vars tjänst de stått. Sådana tecken äro löftesrika nu, då vi stå inför den stora frågan, huruvida organisationsväsendet skall kunna åstadkomma den syntes av allmänt och enskilt, som är den sunda självstyrelsens väsen, och därmed bli ett bärande element i svensk självstyrelse.

Vad jag sagt om svenskt statsliv under krigsåren har ej blivit annat än flyktiga glimtar och vaga — kanske subjektiva — intryck. Det är naturligt redan därför att dessa år icke uppvisa mycket av medvetna insatser i statsskickets utdanning, av påtagliga nyskapelser. Intresset har icke varit riktat ditåt. Man har visserligen tänkt och skrivit mycket om de bärande grundvalarna för svenskt samhällsliv. Vår nedärvda rättskultur och självstyrelse har på ett helt annat sätt än förr gjorts levande i folkets medvetande — en naturlig akt av självförsvar mot främmande ideologier. Men nödvändigheten att utveckla självstyrelsens former med hänsyn till en ny tids krav har ingalunda stått klar för det allmänna medvetandet. Den konstruktiva andan har saknats. Denna kristid skiljer sig i så måtto från en annan kristid, som ofta varit i mina tankar under dessa år, den tid som skapade 1634 års regeringsform. Men även om vi icke velat det och icke tänkt därpå, är det intet tvivel om, att vårt statslivs utveckling på ett avgörande sätt påverkats av våra öden under krigsåren. Vad som kommer att få bestående betydelse av det som hänt kan man icke nu med säkerhet överblicka; därför måste bilden nu bli diffus och osäker. Men för historien komma en gång dessa krigsår att stå med klart utmejslade drag som en märklig milstolpe på det svenska statsskickets utvecklingsväg.