

KONUNGEN OCH REGERINGSBILDNINGEN

Av docent ELIS HÅSTAD, Stockholm

I DEBATTEN om en samlingsregering eller inte kan man ofta möta invändningen, att förordet för en dylik regering — typiskt för de borgerliga, menar man — sett dagen först sedan dessa efter socialdemokratiens segrar utestängts ifrån regeringsmakten. Samtidigt säges det, att regeringstillsättningarna i Sverige före parlamentarismens introduktion för 30 à 40 år sedan ofta voro partibetonade. Den strävan att göra regeringen objektiv, allsidigt rekryterad och balanserad samhällsklasserna, som bildar motivet för rekommendationerna av en samlingsregering, skulle inte ha förnummits tidigare hos kungamakten. Det kan vara skäl att pröva dessa ganska gängse uppfattningar i ljuset av det svenska regeringssystemets historiska utveckling.

Ser man problemet uteslutande från den sociala synpunkten, är det självklart att ståndsintressen och klassfördomar ända in i vår tid spelade en dominerande roll. Det dröjde långt om länge, innan en arbetare (1918), ja, t. o. m. en bonde (1905) fick träda in i konseljsalen. Att enbart fästa avseende härvid vore emellertid att anakronistiskt bortse från det väsentliga.

Om man följer regeringsbildningarna under Oscar II:s och Gustav V:s tid, är det obestriddigt att dessa monarker länge voro motståndare till parlamentarismen som doktrin. De ville inte avhända kungamakten dess grundlagsenliga rätt att »kalla och utnämna» rådgivare. I sitt praktiska handlande vid regeringskriser voro de dock trots detta uppenbarligen allt annat än vänner av ensidiga eller extrema lösningar. En fortlöpande syntetisk undersökning av deras syftemål vid regeringsbildningarna saknas ännu, men åtskilliga ledtrådar ges.

Oscar II:s första ministär var den efter Karl XV i arv fallna ämbetsmannaregeringen Adlercreutz—Bergström. Den nye konungen välvde dock redan tidigt planer om en ministärförändring i syfte att tillmötesgå första kammarens moderata och andra kam-

marens lantmannamajoritet. Han samarbetade uppenbarligen ganska intimt under hand med ämbetsmannaregeringens främste motståndare, Arvid Posse. Sedan ett försök av konungen till regeringsskifte 1874 strandat, kallades Louis de Geer efter fem års ledighet åter till konseljen påföljande år. Och sedan denne förmedlande, hos lantmannapartiet väl anskrivne centerman uttömt sina på ålderdomen allt mindre heroiska krafter på försvarsfrågan, fick greve Posse och lantmannapartiet 1880 sin chans. All sannolikhet talar för att konungen härvid menade väl och alltså inte drevs av baktanken att låta lantmannapartiet, som många trodde, regera sönder sig. Efter Posses fall 1883 är det möjligt att konung Oscar för ett ögonblick av nitälskan för försvarsfrågan spekulerade i att bilda en första kammarens »kampministär» mot lantmannapartiet, men lösningen blev till sist enbart att den gamle konciliante Thyselius sattes ad interim i spetsen för hela den resterande gamla centerministären. Efterträdaren Themptander (1884—1888) representerade samma »justemilieu»-linje; så småningom kommo dock han och hela hans ministär att med eller mot sin vilja sugas in i frihandelsvirvlarna och bli en antiprotektionistisk barriärregering. Efter tullvännernas seger hösten 1887 och sedan frihandlarna förlorat majoriteten i bägge kamrarna blev ett vaktombyte av realpolitiska skäl ofrånkomligt. Men det var betecknande att konungen — främst genom dåvarande kronprinsen som ett slags faktisk ministärbildare — först ordnade den Bildtska försoningsministären såsom övergång; genom sin paritetiska sammansättning av tullvänner och frihandlare var den Bildtska konseljen nutidens första egentliga samlingsregering. Typiskt nog voro konungens främsta statsministerkandidater vid denna ministärbildning två så utjämnande män som Gustaf Sparre och Anton Niklas Sundberg.

Under tullsystemets kulmen kom ministären så småningom att bli helprotektionistisk. På statsministerposten placerades dock efter varandra så oavhängiga män som Gustaf Åkerhielm och Erik Gustaf Boström. För Oscar II, som personligen sympatiserade med frihandelssystemet, var denna direktionsförändring i konseljen säkerligen mera nödtvungen än eftersträvad. Det är också uppenbart att Boström helt och fullt vann konungens hjärta, när han i mitten av 90-talet började emancipera sig från första kammaren. Vid den tiden fingo frihandlarna »repatriera» konseljen, och den Boströmska rikspolitiken med dess realistiska samlingsparoller och kompromissariska mästerskap blev slagordet för dagen.

Sedan Boström tröttnat 1900, ratades den mäktige konservativa förstakammarledaren Christian Lundeberg som statsministerkandidat; den moderate amiral Fredrik von Otter fick i stället söka förkroppsliga Boströms samlingsstanke. Experimentet visade sig dock mindre lyckat och år 1902 kom Boström tillbaka för att åter skapa den stora rollen, nu i spetsen för en ministär som var — eller som åtminstone under ministärbildningens gång blev — ännu mindre förstakammarinfluerad än 1890-talets. Först 1905, under unionskrisens trångmål, fick Lundeberg uppdraget att bilda en ny ministär, men då knappast såsom förstakammarledare utan såsom den främste företrädaren för riksdagens mindre eftergivna program i unionsfrågan, vilket utformats av det särskilda utskottet under Lundebergs ordförandeskap. Även om det inte ingick i de ursprungliga planerna, så komponerades till slut den Lundebergska konseljen såsom vår andra samlingsregering. Efter Lundeberg och 1905 års höstval, som för första gången skapade en vänstermajoritet i andra kammaren, släppte konung Oscar fram Karl Staaff till statsministerposten, trots att denne till regeringens stöd knappast kunde uppbringa en handfull män i första kammaren; i Staaffs första ministär ingingo emellertid ett par män från administrationen som närmast företrädde högeruppfattningar. Regeringen föll redan 1906 på propositionen om majoritetsval. Efterträdaren Arvid Lindmans första ministär var ingen kampbetonad högerministär utan en proportionalistisk »samlingsregering», med företrädare dels för alla de fyra dåvarande mer eller mindre konservativa riksdagsgrupperna och dels för liberalerna. Först efter den inre schismen 1909 kring § 46 i riksdagsordningen fick ministären en ensidig partikaraktär, och trots alla parlamentariska motgångar men med makten över den gemensamma voteringen och därmed budgeten i sin hand behöll regeringen fältet till 1911.

Se vi på Gustav V:s ministärbildningar i fortsättningen ur samma fågelperspektiv som Oscar II:s, noteras först den andra Staaffska ministären efter den överväldigande vänstersegern vid 1911 års »demokratiska genombrott». Efter borggårdskrisen 1914 och den ohjälpliga schismen med den liberala regeringen avvisade konungen dock uppenbarligen tanken på en ren högerministär, i så fall med Trygger som den designerade chefen. Konungens första bud gick till liberalen Louis de Geer d. y. och hans andra till den opolitiska Hjalmar Hammarskjöld. I den senares ministär ingingo tre för sin moderation kända högerriksdagsmän, och återstoden

utgjordes antingen av ämbetsmän eller av typiska mellanmän delvis med liberala antecedentia. Utjämningssyftet var uppenbart. Samma syfte kan spåras när Swartz våren 1917 utnämndes till Hammarskjölds efterträdare; denna ministärbildning representerar dock en avvikelse från den allmänna utvecklingskurvan, och anmärkningsvärt nog trädde konungen vid detta tillfälle ej ens i någon förhandling med vänsterpartierna, trots att dessas andrakammarmajoritet faktiskt fällt den Hammarskjöldska regeringen. Möjligen kan det förmodas, att denna ministär blott tänktes såsom en kortfristig övergång, tills det parlamentariska läget efter höstvalet samma år klarnat. Hösten 1917 efter dessa val fick samlingstanken en ny impuls, och enligt uppgifter skola både Edén och Branting då ha stått färdiga att inträda i den projekterade Widénska allpartiregeringen; att samlingsregeringen likväl kom av sig före starten berodde uppenbarligen till mycken del på högerns motstånd mot dess demokratiseringsprogram. I stället för partiernas samling fingo vi 1917 vänsterpartiernas koalition under Edéns ledning.

Under 20-talet tog sig samlingstanken det egenartade uttrycket att partierna enligt en oskriven pakt fingo avlösa varandra som underlag för minoritetsministärer. Då inget parti disponerade över riksdagsmajoritet måste de dock i stort sett driva samma centerpolitik, med en och annan djärvare partipolitisk utflykt när tiden för strådöden började nalkas. Men det bör noteras att konungen även under denna tid av allt att döma vakade över att ensidig partipolitik vare sig från det ena eller andra hållet i förväg skulle stävjas. När den första Brantingska regeringen bildades i mars 1920, ställde konungen sålunda upp vissa villkor för socialdemokraternas regerande, såsom nyligen docenten Gerdner påvisat i sin doktorsavhandling. När samma regering på hösten samma år regerat sönder sig och lidit valmotgångar, stod högern med hänsyn till sina avsevärda mandatvinster närmast i tur; men genom Brantings och särskilt Palmstiernas ivriga bemödanden gav konungen uppdraget åt Louis de Geer d. y., vilkens ämbetsmannaregering blev den tillfälliga för- och avlösaren. (Även samlingsregeringens idé hade vid detta tillfälle anhängare i skilda läger.) När den andra Brantingska regeringen våren 1923 föll på arbetslöshetsfrågan och högern under detta liberalernas skilsmäsoår fick regeringsanbudet, blev ministären (den Tryggerska) till hälften rekryterad ur ämbetsmannavärlden och konungen gjorde de största ansträngningar att ytterligare bredda underlaget genom

upprepade ehuru fåfänga vädjanden till Eliel Löfgren att gå in som utrikesminister. Och 1928, när centern hade en ny svaghetsperiod och högern haft den förligaste valvinden, lära på högsta håll planer till en början ha varit å bane att förekomma en Lindmansministär genom en näringslivets och ämbetsmannavärldens Lübeckministär. På 1930-talet tog sig det svenska parlamentariska regeringssystemet sina bekanta nya former, sedan socialdemokraterna blivit alltmer dominerande. Men även om vi fingo uppleva tre upplagor av Per-Albin-Hansson-ministärer, så var koalitions-tanken då åtminstone från 1933 ständigt levande innan kriget 1939 frampressade en samlingsregering. Värld uppmärksamhet i detta samband är konungens uppslag, att socialdemokraten Sandler skulle kvarstanna som utrikesminister i Bramstorps ministär. Statsminister Hanssons yrkesmässiga landsfaderlighet innebar en medveten eller omedveten renässans för den Boströmska rikspolitiken.

Denna snabbteckning av ministärutvecklingen ur en särskild synpunkt har förbigått de tidvis bittra strider om parlamentarismen, som stått och som koncentrerade sig kring händelserna 1906, 1909—1911, 1914 och våren 1917. Om dessa strider skall här blott den reflexionen göras, att konungamakten i sin motsättning till Staaff 1906 och 1914 fick rätt i den väsentliga meningen, att riksdagsmajoriteter kort efteråt på olika sätt skapades i förra fallet för allmän rösträtt kombinerad med proportionella val och i senare fallet för en upprustning baserad på vinterlinjen. Inte heller har i ovanstående schematiserade framställning hänsyn kunnat tas till de bägge monarkernas eventuella personliga och politiska sympatier. Likaså har inte något försök gjorts att utgrunda, i vad mån Oscar II i sin motvilja mot att engagera sig djupare hos första kammarens konservativa med deras många »norskätare» så länge unionen bevarades leddes av unionsvänliga hänsynstaganden.

Oavsett striderna om det parlamentariska styrelsesättet och oavsett de skiftande tillfälliga motiven vid olika ministärbildningar kan trenden sammanfattas i ungefär följande: Efter de föga gynnsamma erfarenheterna av den byråkratiska ministären 1870—1875 och ända fram till 1900-talets första årtionde var det en ständig strävan hos konungamakten att åstadkomma en konselj, som så vitt möjligt representerade en mittlinje. Strömkantringarna hos väljarna fingo visserligen sin återspeglning vid ministärförändringarna, något som framtvingades av önskan om effektivt

samarbete med riksdagen, men så fort lägligt tillfälle yppades medverkade konungen till att genom personförändringar dämpa ned ministärens politiska färg. Även om statsråden ensidigt rekryterades ur de högre socialklassernas miljö, voro ministärerna fr. o. m. 1875 samt och synnerligen så sammansatta, att de å ena sidan uppehöll kontakten med första kammaren och å andra sidan tolererades av eller direkt samarbetade med andra kammarens majoritetsägande bondeparti eller (under tullstriden) med grupper inom detta. Givetvis kan man utom när det gäller Bildts och Lundebergs ministärer inte rubricera dessa regeringar såsom samlingsregeringar — de radikala riktningarna, som dock inte voro manstarka, voro ju hela tiden uteslutna — men de efter dåvarande rösträttsregler talrikaste och mest betydande riksdagsgrupperna beaktades vid ministärbildningarna i regel, d. v. s. med ett par undantag för den tid då tullstridens tillspetsning gjorde detta omöjligt.

Efter tiden omkring 1910 och särskilt sedan parlamentarismen godtagits som princip, kom accenten allt starkare att läggas på partiväsendet som grundval för regeringsbildningen. Så länge intet parti ägde majoritet uppfattades emellertid inte partiregeringarna såsom något ensidigt maktmonopol, helst som de förutsattes växla allt efter valutslagen. Det är egentligen först sedan ett enda parti vunnit flertal i bägge kamrarna och sedan behärskandet av kanslihuset därjämte i nutidens välfärdsstat börjat betyda en enorm makt, som regeringsproblemet tagits upp till principdebatt med utgångspunkt från alternativet partiregering — samlingsregering. Men även under denna ungefär 40-åriga period är det intressant att observera, hur konungen då och då ingripit för att förebygga ensidiga lösningar (liksom givetvis också, hur han under övergångsstriderna om parlamentarismen 1906—1917 vid ett par tillfällen gjorde avsteg från en strikt underhusparlamentarisk linje). Ville man tolka alla tendenser i skeendet uti en enda riktning, skulle det kunna hävdas, att konungens uppenbarligen ringa iver att åstadkomma borgerliga koalitionsregeringar t. ex. hösten 1932 och i juni 1936 — och denna visade brist på iver utlöste på sin tid kritisk besvikelse på borgerligt håll — också kan utläsas som ovilja att skärpa de politiska motsättningarna.

Det viktigaste nu är att söka förena det bästa från regeringsbildningarna före parlamentarismens införande, nämligen strävan till bredaste möjliga underlag och jämvikt mellan partier eller gruppintressen, med den numera allmänt accepterade parlamen-

Konungen och regeringsbildningen

tariska principen, nämligen att riksdagens sammansättning bör vara utslagsgivande för regeringsbildningen. Med riksdagens sammansättning menas härvid *hela* riksdagens. Samlingstanken i avseende på regeringsbildningen utgör f. ö. blott på sitt sätt ett konsekvent fullföljande av den idé, som låg till grund för det proportionella valsättets införande, d. v. s. att alla intressen och idéer skola bli företrädda i folkrepresentationen i förhållande till sin styrka. Fördenskull behöver regeringsproblemet givetvis ej lösas efter strikta proportionalistiska partisynpunkter. Det finns givetvis andra väsentliga samhällsintressen att härvidlag beakta.
