

# SAMLINGSREGERINGEN OGH DESS PROBLEMATIK

*Av docent ELIS HÅSTAD, Stockholm*

PROBLEMET om samlingsregering har då och då debatterats i Sverige alltsedan professor Herlitz första gången år 1929 genom ett inlägg i Svensk Tidskrift gjorde ett principiellt inlägg men aldrig så intensivt som i fjol somras, då professor Tingsten i tre ledare i Dagens Nyheter ställde hela statskicket i nutida belysning och tidningen efteråt anordnade en enquête i ämnet bland nordiska statsvetenskapsmän och statsrättslärare. Det anmärkningsvärda var, att nästan samtliga tillfrågade antingen helt anslöto sig till eller ställde sig positiva till tanken på en samlingsregering såsom den naturligaste formen för den moderna folkstyrelsens exekutivmakt. De enda tillsporda, som undveko att i denna del ingå i svaromål, voro den danske rättsfilosofen Alf Ross, som kort och gott deklarerade att problemet »endnu» ej vore aktuellt i Danmark, och professor Frede Castberg, som för Norges del tills vidare ville beteckna samlingsregeringen som »en skjön drøm».<sup>1</sup>

Redan i ett hänseende erbjuder förra sommarens debatt ett stort principiellt intresse. Två typiska anhängare av det parlamentariska styrelsesättet, professorerna Tingsten och Brusewitz, gåvo då tillkänna — Tingsten hade dock redan under kriget i Tiden deklarerat liknande uppfattningar och då kanske påverkat Per Albin Hansson till dennes bekanta sympatiuttalande för partier-

<sup>1</sup> Den ovanligt stora samstämmigheten bland akademikerna föranledde en kvällstidning i Stockholm att tala om »professorernas samlingsregering» och att över huvud taget förlöjliga dessas ställningstaganden i politiken alltifrån Platons tid; håller man sig blott till debatten om parlamentarismen i Sverige, har denna dock nästan alltigenom kretsat kring de professorliga namnen Pontus Fahlbeck, Hjärne, Kjellén och Trygger på den konservativa sidan och — förutom akademikerna Karl Staaft och Otto von Zweigbergk — professorerna Edén, Alexanderson, Segerstedt (i tidskriften Forum) och Brusewitz på den andra. Dessa levererade inte bara vapnen till de stridande styrkorna utan ledde över huvud taget opinionen under parlamentarismens heta genombrottsår.

nas regeringskooperation — att de funno skäl tala för att parlamentarismens partiregeringar utbyttes mot ett system kännetecknat av en bredare samling. Å andra sidan utsades från konservativt håll i otvetydiga ordalag, att folkrepresentationens sammansättning numera måste vara utslagsgivande för regeringsbildningen, samtidigt som tanken på en samlingsregering understöddes. Det dualistiska betraktelsesätt, som tillerkände konungen en av parlamentet mer eller mindre oavhängig handlingsfrihet vid tillsättningen av ministär och som särskilt Pontus Fahlbeck med oböjlig konsekvens hävdade i sitt arbete om »Regeringsformen och den svenska parlamentarismen» 1904, hade inte längre några anhängare ens bland de konservativa. De som uppbyro traditionerna från parlamentarismens anhängare resp. motståndare under författningsstriderna kort efter sekelskiftet möttes sålunda — skulle man kunna säga — ungefär på halva vägen eller hade nu närmat sig varandra.

När samlingsregeringens problem nedan komma att dryftas, är syftemålet rent idépolitiskt. Någon ställning tages här inte till frågan, om en dylik regering just i dag vore lämplig eller av det kritiska läget påkallad. Så länge statsminister Erlander såsom representant för det majoritetsägande partiet kategoriskt avvisar samlingstanken och önskar möta väljarna i höst i spetsen för sin partienhetliga regeringsensemble, tycks ju frågan sakna all dagsaktualitet. Inte heller skall ställning här tas till frågan, om en samlingsregering prompt bör vara en permanent form eller blott tillgripas vid behov — bägge möjligheterna ha skäl för sig. Vidare skall samlingsregeringens begrepp här inte fastlåsas till alla partiers engagerande; med samlingsregeringen avses nedan blott en vidsträckt partisamverkan i regeringsställning, oavsett om denna inbegriper hela partiskalan eller en bred majoritet inom denna. Likaledes förbigås frågan huruvida eller på vad sätt ett regeringsystem byggt på bredaste samling skulle eventuellt kunna utformas såsom författningsbud. Det bör erinras om att den schweiziska nutida samlingsregeringen, vilken väljes för fyra år i taget av Edsförbundets bägge kamrar vid gemensamt sammanträde, inte är någon frukt av författningsbestämmelser utan av en praxis, som steg för steg fastslagits. För Sveriges del torde alla skäl tala för att utvecklingen får bli bestämmande för regeringssystemet inom den vida ram, som regeringsformen och konungens rätt att kalla sina rådgivare uppställa. På så vis kan regeringssättet smidigast anpassas efter tidens vändor och de politiska partiernas

meningar, och på så vis undvikes en mer eller mindre doktrinär lösning.

Varje tal om parlamentarismen såsom den till sin idé i jämförelse med samlingsregeringsidén överlägsna konstitutionella livsformen saknar verklighetsunderlag. Ur demokratisk synpunkt ha bägge formerna det gemensamt, att de förankra regeringsbildningen på folkrepresentationen och dess förtroende. Om underlaget för regeringen är bredare kan det ur demokratisk synpunkt omöjligen vara någon defekt, men väl en ökad styrka. Härvid kan man för övrigt hänvisa till Per Albin Hanssons uttalande till den socialdemokratiska riksdagsgruppen 10 januari 1940, »En samlingsregering kan springa fram ur behovet av att i ett visst läge överbygga motsättningar och skapa samverkan kring väsentliga uppgifter. Den svenska samlingsregeringen framtvungades icke av ett sådant behov. Dess bildande utgjorde i stället en manifestation av en nationell enighet i det väsentliga, som efterhand vuxit fram. — — — De samhällsåskådningar, för vilka partierna äro uttryck, ha under den demokratiska utvecklingen närmåt sig varandra och det för dem gemensamma har särskilt under senare år möjliggjort en samverkan på bred grund även under uppehållande av den parlamentariska ordning, i vilken oppositionen ingått som ett naturligt element.» (Cit. efter Per Albin Hansson, Svensk hållning och handling, Uttalanden under krigsåren.)

Vid värderingen av samlingsregeringsidén blir valet av demokratibegrepp vägledande. Enligt Tingsten är »demokrati icke ohämmat majoritetsvälde utan ett samspel mellan krafter, ur vilka beslutet framgår som en kungsådra i strömmen». Detta är ett distinkt uttryck för en allmänt gängse svensk uppfattning om demokratiens innebörd. Det vore lätt att hämta liknande belysande citat från Schweiz och dess levande direkta demokrati. Emot detta demokratibegrepp ställer man nu i Osteuropa ett annat, ett »aktivare». Demokratiens mening är där, hävdar man, att trygga en majoritet, en s. k. demokratisk majoritet. Systemet där går följaktligen ut på att diskvalificera partier eller väljare, vilka den härskande majoriteten inte godtar som rättsinnade: i stället för att tillåta en idéernas tävlan och kamp anser sig majoriteten i statens påstådda intresse befogad att anställa rättegångar mot olikänkande och som samhällsfientliga döma eller oskadliggöra dessa; valsystemet tillrättalägges för att garantera att majoriteten sitter säkert i sadeln och pressingripan hindra den spontant fria demokratiska debatten. Lösningen av regeringsproblemet i länder,

som hylla detta demokratibegrepp, kan inte vara någon svårare sak. Det är från början givet, att all makt och sålunda även regeringsmakten skall vara de härskandes privilegium. Ställer man här emot upp såsom demokratiens idé det fria samspelet mellan samhällets skilda grupper och krafter, ledes tanken naturligt till att detta samspel inte skall hejdas framför konseljörren utan även etableras där innanför. Såsom Englands historia visat kan friheten också tryggas genom partiernas växling vid makten, men tanken att privilegiera valets segrare är inte i och för sig essentiell för folkstyrelsen. Den lärdom Schweiz skänkt världen är att alla de motsättningar, som där funnits — konfessionella, nationella, sociala och politiska — lättast kunnat övervinnas eller dämpas, sedan förbundsregeringen givits en sammansättning, vilken inrymmer företrädare för alla centrifugala strömningar, och den ursprungliga majoritetsdiktaturen utbytt mot alla stora partiers samverkan.

Se vi på vårt eget land har dess politiska liv i hög grad utbyggt för att möjliggöra eller organisera ett samarbete mellan majoritet och minoritet. Det proportionella valsystemet har genomförts praktiskt taget över hela linjen. I det kommunala livet har minoriteten i vissa betydelsefulla frågor alltjämt ett visst inflytande säkrat genom reglerna om kvalificerad majoritet; oavsett detta har samarbete alltifrån begynnelsen varit en självfallen sak i kommuner och landsting. Även sedan första kammaren upphört att vara ett organ för vissa samhällsgruppers vetomakt har den genom sin konstruktion — den successiva upplösningen — blivit en garanti mot tillfälliga strömningar vid andrakammarvalet; rätten att upplösa bägge kamrarna, men särskilt den både i teori och praktik restriktiva tillämpningen av rätten att upplösa den för kontinuiteten svarande första kammaren är i sin mån ett uttryck för samma balanslära. Regeringsformens föreskrift om regeringens skyldighet att inhämta yttranden avspeglar samma tankegång, likaså offentlighetsprincipen ifråga om allmänna handlingar. Det samma kan även sägas om det svenska kommittéväsendet, som då och då nog kan göras ensidigt men som ändock i allmänhet grundar sig på principen om alla större partiers eller intressegruppers rätt att få deltaga i de stora frågornas förberedande behandling. Det system med lekmanneelement såsom tillsatser till det byråkratiska eller fackmannamässiga, vilket särskilt på senare tid vunnit så stort insteg i svensk förvaltning, innebär att också vår statsförvaltning i stor utsträckning förankras på alla gruppers medinflytande och medansvar. Intressant att iakttaga är även att

stadganden om kvalificerad majoritet ha i ett par fall på sistone intagits i våra grundlagar, nämligen 1941 när det gällde villkoren för den dåvarande censurlagens ikraftträdande och likaledes 1941 ifråga om riksdagens rätt att i en kritisk tid förlänga sin mandattid. Av än större intresse är att de flesta regeringar i sina programdeklarationer utgivit sig för att vilja hålla inte en partipolitisk utan en rikspolitisk kurs; såsom Fredrik Lagerroth framhållit skiljer sig regeringarnas handlande härvidlag nu för tiden eller åtminstone inpå 1940-talet, då hans inlägg gjordes, föga från Louis De Geer d. ä:s inställning under 1860-talet som ledare för »den bästa av ministärer». Endast den åt engelsk parlamentarism försvurne Karl Staaff har hävdad att ministärens primära uppgift vore att realisera ett partipolitiskt program.

Just därför att förvaltningen, för vilken regeringen står som den högste ledaren, i den moderna välfärdsstaten blivit mer och mer avgörande för människornas väl eller ve, har regeringsinnehavet fått en helt annan vikt och måste ses ur andra perspektiv än under »polisstatens» tid. Politisk objektivitet i förvaltningen är för allmänheten ett lika starkt livsvillkor som objektivitet hos domstolarna. Vare sig fullmaktssystemet uttryckligen accepterats eller inte leder det ekonomiska nödläget runtom i världen hän emot en stark maktkoncentration i regeringens hand även vid lagstiftningen; också detta talar i sin mån för att regeringen bör bli så allsidigt sammansatt som möjligt.

Att den engelska parlamentarismen kunnat fungera så friktionsfritt, beror säkerligen i hög grad på de ständiga skiftena mellan regeringspartierna. Därigenom har kontrollen blivit exceptionellt stark, och vetskapen om partiernas rytmiska växling i regeringsmakten har aldrig skapat något de permanent utestängdas kroniska missnöje. Knappast i något annat land har denna rytmik och denna ömsesidiga kontroll kunnat efterbildas annat än för kortare perioder. Skulle betydelsefulla grupper trots allt sitt lojala samhällsarbete finna sig för långliga tider utestängda från allt delinflytande och allt ansvar, kan till slut en jäsning uppstå. Det demokratiska styrelsesättet kan nu lika litet som efter 1918 känna sig bergsäkert. Med hänsyn till att de ekonomiska problemen nu te sig etter värre än då har demokratien nu snarast ett större behov av ständig vaksamhet och självprövning. Vem kan i dag sia något om, när detta arma Europa åter något så när kommer på fötter? Ganska visst hotar någon fascism inte längre Europa, men demokratien har redan kastats över ända i så gott

som hela Ost-Europa och den har inte genom krigsslutet ryckt närmare i Francos Spanien eller Salazars Portugal. Varthän gaullismen i Frankrike syftar till är delvis höljt i dunkel; faktum kvarstår dock att den nya franska konstitutionen redan ett år efter sin tillblivelse är hotad. Feron's efterbildning i Argentina av en del diktaturföreteelser är en ny tankeställare för den moderna demokratien.

En utomordentligt viktig faktor för bedömningen av det moderna regeringsproblemet är organisationernas starka frammarsch och växande makt. Organisationerna i sin nuvarande gestalt voro över allt så gott som okända vid den tid, då parlamentarismens idélära smiddes. Organisationerna äro bärare både av centralistiska och demokratiska tendenser. Frågeställningen är, om en partiregering, som kanske representerar blott en enda klass, har nödiga möjligheter att koordinera organisationernas motstridiga intressen. Att så sker är dock nödvändigt. Den moderna staten kan inte undvara organisationernas bistånd. Men en regering kan inte låta topprida sig av dem. Vill man framsteg, så måste alla organisationer ryckas med och bringas att spela upp för fullt. Om de samhällsgrupper, som stå bakom kraftfulla organisationer, känna sig skjutna åt sidan eller negligerade behöver detta visserligen inte leda till aktivt motstånd men kan lätt framkalla ett passivt; de fullgöra lojalt sin plikt men inte mera. Redan nu har man i Sverige gång på gång efter kriget fått åskådliga exempel på svårigheterna för regeringen att harmonisera organisationsväsendet i enlighet med regeringspolitikens melodier. Det var betecknande att finansminister Wigforss i årets remissdebatt högljutt klagade över regeringens vanmakt även inför de regeringsvänliga fackförbundens lönepolitiska anspråk, vilka inte kunnat bringas i samklang med regeringens antiinflationprogram. Över huvud taget har oron på organisationsfronterna, inte minst bland tjänstemännen och jordbrukarna, varit inte blott större efter detta krig än efter det förra utan även farligare för folkförsörjning och penningpolitik. Även om intet med säkerhet kan sägas om framtiden förefaller det sannolikt att en regering, i vilken alla de viktigaste gruppintressena känna sig företrädde, bättre skall vara i stånd att samverka med organisationerna än den regering, för vars samman- och målsättning de flesta organisationer känna sig helt främmande. Det måste också te sig sannolikt, att en allsidigt sammanfattad regering har de största förutsättningarna att för stunden förena organisationerna i ett gemensamt framstegsarbete. Ja, så mäk-

tiga ha organisationerna blivit, att regeringsproblemets lösning troligen i högre grad kommer att bestämmas av hänsyn till dem än till partierna.

Parlamentarismen har tvivelsutan i jämförelse med samlingsregeringen ett dramatiskt mervärde. De ständiga striderna mellan regeringsbanken och oppositionen och särskilt de teatraliska scenerna från underhuset i parlamentarismens moder- och mönsterland ha tilltalat folkfantasierna på ett eggande sätt. De stora problemen ha liksom personifierats eller simplicifierats för massan. Oberoende härav har parlamentarismen burit på betydande etiskt-politiska värden. Kritiken har varit fri och öppen. Oppositionen har att räkna med att själv vid framgång överta ansvaret. Principiella lösningar av frågorna ha befordrats genom att majoriteten utnyttjat sin folkliga fullmakt; i vissa fall kunna principiella lösningar vara rationellare än kompromisser mellan motsatta idéer. Tack vare växlingarna i regeringsställning ha »les ministres» under den period de ställts utanför regeringen haft tid att tänka, vilket de som under en lång följd av år sitta i regeringen och där överhopats av löpande arbete sällan få.

Parlamentarismen har dock sina tydliga svagheter. Systemet ger inte alltid möjlighet att för regeringsarbetet förvärva de dugligaste, och vetskapen om att en åtrådd ministerpost lättast kan erhållas genom vederbörandes anslutning till ett visst parti är ägnad att skapa anpassningar, politiska spekulanter eller svaga karaktärer. Oppositionens kritik av regeringen kan överbetonas och göras till självändamål, med följd att motsättningarna i onödan skärpas. Frågorna få lätt och ibland onödigtvis en politisk accent; sakligheten vid riksdagspartiernas ställningstaganden kan avtrubbas. Om man skulle vilja chargerera kan det sägas, att parlamentarismen i sämsta fall gör regeringen hemfallen åt prestige-synpunkter och oppositionen benägen för katastrofteorier — ju sämre regeringen är och ju sämre den styr, desto bättre för oppositionen vid nästa val! Hämnaden eller vendettan göres till ett normalt institut i politiken, och regeringsmakten blir ett slags arbetsförmedling för ställbara politiska medlöpare.

Vår svenska folkstyrelse är utan varje tvekan förhållandevis en av de sundaste. Chargereringen här ovan kan blott i mycket ringa grad vara tillämplig på vårt regeringssätt. Men ingen kan bestrida, att det parlamentariska spelet frestar alla partier — vare sig de äro »ute» eller »inne» — till de försyndelser mot politikens etik, som här tillspetsat antytts. I vart fall kan man inte blunda

för den stora faran att många oinvigda trots det politiska skådespelets dramatik inte förstå finesserna i de politiska ledarnas knipsluga uttalanden utan vända politiken ryggen och föredra att intressera sig för något annat, till men för det politiska intresset och den politiska bildningen i den folkstyrda staten.

Om det teoretiskt önskliga enligt en demokratisk livssyn sålunda skulle vara samlingsregeringen, faller det därför emellertid inte av sig självt att den politiska verkligheten uppfyller förväntningarna till denna eller att en regeringssamverkan på bred basis i praktiken är hållbarare och effektivare än en partiregering eller en blockregering med ett visst fixt, tidsbestämt program. Redan frågan om heterogenitet kontra homogenitet anmäler sig härvid, ungefär på samma evigt problematiska sätt som då vid en uttagning av ett fotbollslandslag spelarnas individuella skicklighet väges mot deras samspelhet. Andra rent praktiska spørsmål ha framförts, även från samlingsregeringens principiella anhängare. När några av dessa här nedan skola hastigt granskas, är förutgåendet att samlingsregeringen dels utgör en mera normal institution och dels inte nödvändigtvis behöver inrymma partiledarna eller en proportionell representation för de deltagande partierna; däremot presumeras att inflytelserika politiker sitta i regeringen.

Det har sagts, att underlaget för en bred politisk regeringssamverkan saknas, om hela samhällssynen hos regeringspartierna är starkt divergerande. Det är särskilt hr Wigforss, som vid tiden för samlingsregeringens upplösning hävdade att de aktuella motställningarna mellan de borgerliga och arbetarpartierna vore allt för djupa för att kunna göra samarbetet fruktbarande. Självfallet rymmer detta påstående en portion av sanning. Vilja partierna sätta allt på sin spets och känna de sig starka nog att operera på fri hand, saknas de psykologiska grundvalarna för en regeringsgemenskap. Står det och väger jämnt mellan de ideologiska blocken såsom nu i Sverige, ligger det alltid nära till hands för en förfallet majoritetsägande parti- eller blockbildning att vilja exploatera sin maktställning utan att hämmas genom direkt samverkan med minoriteten. Ur denna synpunkt är det av intresse att iakttaga att socialdemokraterna i Schweiz — där förbundsregeringen först under krigets gång även upptagit en socialdemokrat — ej äro starkare än att de blott ha något mer än en fjärdedel av nationalrådets (andra kammarens) mandat. Emellertid är huvudsyftet

med en samlingsregering just att dämpa partistriderna. Och detta kan vara särskilt trängande, när striden om väljarnas själar gäller en knapp riksdagsmajoritet. Just då kan det vara behövt att samla partierna kring det gemensamma, medan det särskiljande får anstå till dess meningarna därom samlat sig vare sig i positiv eller negativ riktning. Att trygga kontinuitet i regeringsarbetet kan i vart fall vara ett lika väsentligt statsintresse som att varje tillfälligt segrande parti får sin chans.

Vad här sagts har även avseende på den mening som bland annat professor Herlitz framfört, trots hans konsekventa förord för en samlingsregering. Enligt denna uppfattning skulle det alltid vara besvärligt att skapa en samlingsregering därest ett enda parti hade majoritet. När samlingsregeringen fullgjorde sin funktion under kriget, fingo socialdemokraterna så småningom majoritet i bägga kamrarna, och den partipolitiska ovilja, som socialdemokraterna när krigssituationen lättade ägnade samregerandet, belyser dessa vanskligheter. Men var denna politiska ovilja mot samlingsregeringen sakligt välgrundad? Ser man på socialdemokratiskt håll nu med samma välbehag på samlingsregeringens sprängning som man gjorde 1945? Skulle man i samma situation nu handla akkurat på samma vis? Har partiet — för att inte tala om landet — profiterat av det partipolitiska regeringssystem, som vi hugnades med 1945?

Vidare har man (docent Heckscher) bland annat hävdad, att samlingsregeringen lätt drager med sig en ministerstyrelse, i det att departementscheferna kunna vilja handla med utgångspunkt från sina partipolitiska åskådningar, särskilt om de företräda en riksdagsmajoritet. Erfarenheterna från vår samlingsregering ge vissa belägg för riktigheten av denna kalkylering, och främst socialminister Möller gjorde sig känd för sin vilja till självständigt handlande; han tyckte då, har det sagts, att det var för många socialministrar. Även i Schweiz har samma problem ibland ställts under debatt. Denna farhåga kan emellertid inte tillmätas någon utslagsgivande betydelse. Att departementscheferna under samlingsregeringens tid ibland fingo ganska fria tömmar sammanhänge nog inte blott med systemet självt utan fastmer med statsminister Hanssons även långt tidigare visade benägenhet att lämna departementscheferna en bred marginal vid behandlingen av mindre politiserade fackfrågor. Statsrådsberedningen spelade dock en större roll under samregeringens tid än normalt. I de stora frågorna regerades det tvivelsutan alltid enligt verkligt kollegiala

principer, och ömsesidigt hänsynstagande var överhuvudtaget den förhärskande regeln. Om någon erfarenhet från Schweiz framstår som ostridig, så är det att förbundsregeringens medlemmar ständigt haft för ögonen att kompromissa för att de därigenom och tack vare sin administrativt-politiska auktoritet skola kunna reellt leda den politiska utvecklingen. Skulle en departementschef trots allt vilja uppträda egenmäktigt och självrådigt, innesluter det svenska regeringsarbetets teknik åtskilliga kontroller: konsultgranskningen, statsministerns övervakning samt statsrådsberedningen jämte varje regeringsledamots rätt att påkalla behandling i denna. Därutöver finns kontrollen från riksdagen och den allmänna opinionen genom pressen. Naturligtvis utesluter allt detta inte, att en departementschef, som företräder ett majoritetsparti, ändock i vetskap om dess stöd kan visa sig okänslig för samförståndssträvanden och kollegernas avvikande uppfattningar. Men samma iakttagelser kunna göras i koalitionsregeringar, liksom i partiregeringar. Och hur det skall regeras kan aldrig snävt regelbindas. Bildas en samlingsregering måste tanken dock vara att föra en sammanjämknings förmedlande politik. Fördenkskull ha de schweiziska politikerna efter invalet i förbundsrådet frånträtt inte blott sina partiuppdrag utan även sina partipolitiska engagemang. Dessutom får man under en samlingsregering — såsom också inträffade i Sverige under kriget — då och då räkna med oenighet och reservationer bland statsråden utan att systemet därmed faller till marken. Det ligger i sakens natur, att en samregering inte rimligen kan hindra en riksdagsmajoritet att genomdriva sin vilja. Syftet kan inte sträckas längre än att regeringens och därmed riksdagens arbete i största möjliga utsträckning baseras på partiernas ömsesidiga hänsynstaganden.

Den kanske största svagheten med en samlingsregering vore, har man sagt, att den parlamentariska kontrollen och debatten mattas. Med stor sannolikhet dämpar blotta existensen av en samlingsregering den fortlöpande kritik, som en parlamentarisk opposition har att utöva. Men hur effektiv är den parlamentariska kontrollen t. ex. i ett land, där partiväsendet stelnat, där valen mera äro att beteckna som folkräkningar än som politiska domslut och där människorna låta sitt politiska ställningstagande bestämmas av klass-tillhörighet, nationalitet eller religiös bekännelse? Givetvis är en oppositionskritik åtminstone indirekt aldrig utan betydelse. Men ett regeringspartis prestige fordrar att oppositionens kritik lätt avfärdas som osaklig och regeringens förslag lika automatiskt be-

tecknas som höjda över all kritik. Hur ofta har den parlamentariska kritiken lett till att propositioner avslagits låt oss säga under majoritetsregeringarna 1936—1939 och 1945—1948? Faktiskt ägde riksdagen ett större inflytande under samlingsregeringens tid, även om denna i de stora utrikespolitiska frågorna tämligen orubbligt fullföljde sin från början inslagna kurs, för vilken den i riksdagen hade ett kompakt stöd. Under mer normala förhållanden skulle riksdagen säkerligen i än högre grad lägga sin självständighet mot en samlingsregering i dagen. Partilinjerna höllos under kriget faktiskt mindre strängt och riksdagsledamöterna visade oftare sin individualitet eller kände sitt enskilda ansvar. Det kan nämnas, att Per Albin Hansson kort efter samlingsregeringens tillträde yttrade, att »kanske få vi rent av göra den erfarenheten, att den fria prövningen [av regeringsförslag i riksdagen] underlättas i en situation, då från början varje misstanke eliminerats att partisynpunkter och gruppintressen kunnat inverka vid regeringsförslagets uppgörande». Halvtannat år senare, våren 1941, fastslog han, att en av de viktigaste erfarenheterna från samlingsregeringen var, att »denna kraftsamling kan fungera utan att den offentliga diskussionen om våra inre angelägenheter lamlägges. Samverkan verkar givetvis i och för sig dämpande på polemiken mellan partierna, men det övas intet tryck och den som tar del av tidningarna kan näppeligen få något intryck av att opinionen är bunden.» Om någon återhållsamhet i uttalandena önskats hade den, fortsatte statsministern, påkallats blott av utrikespolitiska hänsyn och var inte »något offer åt sammanhållningen inom regeringen eller mellan partierna». Rönen från Schweiz tala deciderat i samma riktning: den parlamentariska kontrollen där är mycket betydelsefull och utan tvivel av större vikt och värde än exempelvis det svenska konstitutionsutskottets granskning. Kontrollen där är framför allt mera sakligt än politiskt betonad. Viktigast är emellertid, att kontrollen i en samlingsminister till dels flyttas in i regeringen genom att samtliga samverkande partier direkt, ömsesidigt och preventivt övervaka varandra.

Idédebatten har heller inte varit mindre livlig i Schweiz än hos oss. Partierna ha alltfört varit bärare av ideologier och reformuppslag, vilka de matat fram på folkrepresentationens bord. Där ha dessa antingen ratats eller fått mogna i vilket senare fall regeringen fått i uppdrag att utforma praktiska förslag. Reformtempot har varit jämnt och lugnt.

Emellertid behöver kontrollen inte begränsas till de nuvarande

formerna. Såsom professor Tingsten hävdade i sina fjolårsinlägg, kan riksdagen genom ändringar i sitt arbetssätt skapa ökade tillfällen till parlamentarisk debatt och ge mera liv åt denna. Framför allt kan kontrollen delvis överföras från folkrepresentationen till folket självt genom ett grundlagsfäst beslutande referendum. Utan att här närmare ingå på folkomröstningsproblemet — riksdagen torde efter påsk sannolikt besluta en förutsättningslös utredning om ett decisivt referendum — skall här blott sägas att en utbyggnad av folkets direkta medbestämmanderätt kan motiveras redan av det skälet, att partierna långt ifrån representera någon enhetlig uppfattning i vissa frågor, såsom framför allt en serie gallupundersökningar både utomlands och i Sverige med fullaste tydlighet visat. Det som kännetecknat svensk politik under de senaste årtiondena trots den starka demokratiska accenten har varit en viss »folkskräck», »horror populi». Varken rätten att upplösa kamrarna eller den författningssenliga möjligheten till rådgivande folkomröstning ha tagits i bruk eller skymtat mer än någon enstaka gång, trots att folkmeningen inte alltid varit lätt bestämbar i åtskilliga stora och viktiga frågor. Sannolikt skulle ett beslutande referendum — d. v. s. en rätt för en viss mindre del av riksdagen eller helst av folket att få ett viktigare riksdagsbeslut underkastat folkets avgörande — på lång sikt få ungefär samma konsekvenser som i Schweiz, nämligen att regering och riksdag vid utarbetandet av lagar el. dyl. tvingas att beakta alla gruppers intressen för att därmed undgå referendum eller ett nederlag vid ett folkavgörande. Faktiskt kan samlingsregeringen i Schweiz betecknas som en produkt av folkomröstningarna därigenom att dessa gjort ett samarbete redan inom regeringen mellan de skilda krafterna oundgängligt. Resultaten av folkomröstningarna i Danmark 1939 och Frankrike 1946, i samband med författningsrevisioner, visa hur nödvändigt det är, att de stora livsfrågorna lösas på bredaste basis och utan att stora meningsgrupper undertryckas. I Frankrike kunde författningsförslaget segra först andra gången, sedan det utformats så att ej blott arbetarpartierna utan även MRP kunnat stödja det.

In summa: Det vore dåligt politiskt verklighetssinne att negligera de praktiska invändningar, som rests mot tanken på en samlingsregering. Intet system kan väl någonsin bli absolut idealt. Irrationella och personella besvärigheter komma att i alla tider bli förknippade med statsstyrelse, hur denna än gestaltas. Invändningarna böra dock inte överdrivas eller förstoras. Allra minst

bör regeringsproblemet bedömas enbart med utgångspunkt från partisubjektiva minnesbilder från svårigheterna att sammanhålla den svenska samlingsregeringen under dess allra sista tid. En parallell kan härvid göras. Den spänning och den olust, som både på liberalt och socialdemokratiskt håll från hösten 1919 spred sig inför fortsatt vänstersamverkan inom den Edénska koalitionsregeringen, satte så djupa spår efter sig att majoritetskoalitionen som parlamentarisk princip faktiskt utdömdes för halvtannat årtionde framåt. För denna slutliga inre söndring i den Edénska ministären glömde man samma regerings stora och ledande styrka under åren 1917—1919. På så vis skapades jordmån för 1920-talets föga uppflytande minoritetsregeringssystem. För samma skeva eller osakliga felbedömning av samlingsregeringen bör man nu varna. De arbetsresultat, som denna uppnådde, och den sammanhållning, som i stort sett präglade de fyra första årens regerande, förtjäna att ihågkommas lika mycket som de inre upplösningstendenserna i regeringen vid krigets slut, då kommunisterna satte in sitt tryck på socialdemokraterna och dessa senare precis som vid det första världskrigets slut trodde sig i en tvärhast kunna skapa nya himlar och ny jord.

Utan ömsesidig vilja till samverkan och utan resonans bland de ledande partierna förmår samlingsregeringens idé inte att slå igenom. Detta behöver dock inte betyda, att tanken i och för sig är felaktig. Det kan omöjligen hävdas, att ett idealt tillstånd uppnåtts, när såsom i Danmark regerandet alltsedan 1945 varit överlämnat åt minoritetspartier, eller när såsom i England Labourregeringen aldrig bakom sig haft en folkmajoritet och numera sannolikt inte företräder mer än något över 40 % av väljarfolket, eller när som i Norge det nuvarande regeringspartiet vid kommunalvalen i höstas visade sig försatt i klar minoritetsställning. Det är svårt att föreställa sig, att dessa länder under nuvarande prekära inre och hotfulla yttre förhållanden kunna taga ut sitt maximum av kraft.

För egen del är jag övertygad om, att det som i längden kommer att avgöra regeringsproblemet principiella lösning ej blir den större eller mindre lämpligheten hos det ena eller andra systemet utan rätt och slätt den nödvändighetens lag, som ålägger partierna Kooperation och uppfordrar alla lojala grupper och intressen till kontinuerligt medansvar. Mer än någonsin är regeringsproblemet lösning centralt för det demokratiska statskicketets karaktär och måhända även bestånd.