



## Samling eller maktväxling

*Med utgångspunkt från Olof Ruins nyutkomna bok "Mellan samlingsregering och tvåpartisystem" diskuterar fil. lic. Birger Hagård i denna artikel regeringsproblematiken i dagens läge.*

*Förf. slutsats blir, att det nya valsystemet från och med 1970 kommer att omöjliggöra försöken att få den klassiska parlamentarismen att fungera.*

*För den skull är det rimligare att tänka sig någon form av mer eller mindre permanent samlingsregering.*

Vad skall hända efter valet? Kommer socialdemokraterna att lämna ifrån sig regeringsmakten till en borgerlig trepartikoalition i händelse av förlust? Hur stor måste förlusten i så fall vara? Är socialdemokratin beredd att regera på grundval av en förstakammarmajoritet? Går regeringen Erlander omedelbart i händelse av ett valnederlag eller tänker man avvakta ett politiskt mera "fördelaktigt tillfälle"?

Regeringsproblematiken har på ett otvetydigt sätt aktualiserats i den pågående valrörelsen. Statsminister Erlanders deklARATIONER har på borgerligt håll uppfattas som ett brott mot parlamentarismens spelregler. Socialdemokratien skulle vara beredd att lämna ifrån sig regeringsinnehavet först i en situation, då de borgerliga partierna fått mer än hälften av väljarnas stöd. Socialdemokratien skulle med andra ord vara beredd att fortsätta att regera med inte bara kommunisternas stöd utan även det fiktiva stödet av KDS och andra nytillkomna partigrupperingar, som löper en uppenbar risk att bli orepresenterade i riksdagen. På borgerligt håll menar man, att ett flertal i andra kammaren bör leda till en ny regeringsbildning, och att i så fall en upplösning av första kammaren skall ske, vilken kommer att leda till en socialdemokratisk-kommunistisk majoritet på blott ett mandat i denna kammare. Detta torde förvisso vara så nära man kan komma spelreglerna för den klassiska maktväxlingen — med socialdemokratien på tvären!

I detta sammanhang uppställer sig gärna frågan vilken ställning de olika partierna och deras företrädare tidigare intagit till olika alternativ beträffande regeringstyper och regeringskombinationer. Mycket påpassligt har därvid preceptor *Olof Ruin* utgivit sin bok *"Mellan samlingsregering och tvåpartisystem"* (Bonniers) med underrubriken *"Den svenska regeringsfrågan 1945—1960"*. Det är en briljant gjord och ytterst elegant framställning av den senaste tidens politiska historia, där analysen väl balanserar själva deskriptionen. Möjligen skulle man kunna göra den reservationen, att författarens inledningskapitel för den i den moderna statsvetenskapen icke initierade ter sig något överarbetat. Ruin har noga vinnlagt sig om att i detta bokens första kapitel försöka knyta an till den på modet varande statsvetenskapliga terminologien, varvid han uppställer diverse schema och modeller, som måhända kan verka förvillande. Även den icke statsvetenskapligt lärde torde dock snart inse, att författaren avser att beskriva spänningen mellan de båda ideala regeringstyperna permanent samlingsregering och tvåpartisystem och dessas variabler. Som utgångspunkt för den svenska diskussionen kan därvid urskiljas i det första fallet Schweiz och i det andra Storbritannien, låt vara att intetdera landet alltigenom kan sägas ha motsvarat idealbildningen. Beträffande antalet regeringskombinationer anmärker författaren, att med alla de fem i riksdagen representerade partierna i räk-

ningen blir dessa 30. Men självfallet kan inte bara kommunisterna utan också många andra alternativ räknas bort direkt. Kvar står alltså endast ett fåtal kombinationer, som på allvar diskuteras.

Ruin delar in sin framställning i tre huvudavdelningar. Den första utgör en analys av argumenteringen i regeringsfrågan och de två andra behandlar partiernas agerande, dels ställningstagandet till olika alternativ i de olika kriserna under perioden, dels inställningen principiellt till frågan om permanent samlingsregering och tvåpartisystem.

#### Argumenteringen

Tre personer dominerar framför andra enligt Ruin argumenteringen för permanent samlingsregering, nämligen Herbert Tingsten, Elis Håstad och Nils Herlitz. Svensk Tidskrift tog också vid ett flertal tillfällen under den undersökta perioden klar ställning för samlingsregerandet. På den socialdemokratiska sidan var Per Albin Hansson den kanske mest positivt inställda.

Skall man i korthet rekapitulera argumenten för en samlingsregering är dessa följande. Socialdemokratiens storlek kunde till följd av dess nära anknytning till arbetarklassen antas bli bestående och utgjorde därmed ett hot mot möjligheten till maktväxling i samhället. Om socialdemokraterna permanent befann sig i majoritet, skulle detta leda till att politiska begåvningar inom de andra partierna tröttnade på politiskt arbete.

Därmed skulle den politiska nivån riskera att sänkas. Oavsett om socialdemokraterna vann majoriteten eller inte, kunde man likväl förvänta sig en bestående uppdelning i två ungefärligen lika stora block. En samlingsregering skulle dämpa striderna mellan blocken. Det fanns i sammanhanget anledning att peka på de negativa erfarenheterna av minoritetsparlamentarismen på 1920-talet. Samarbetet i en samlingsregering sades även minska frestelsen för ett parti i majoritetsställning att hänsynslöst utnyttja sin situation och främjade därmed demokratin.

Mot samlingsregeringen uppträder framför andra Tage Erlander och Ernst Wigforss samt en rad andra socialdemokrater. De hänvisar till behovet av klara alternativ, och Wigforss menar i motsats till Tingsten, att en samlingsregering borde komma till stånd först i ett läge av liten värdegemenskap och djupgående spänningar mellan partierna. För Tingsten var utgångspunkten, att en värdegemenskap mellan de demokratiska partierna redan existerade, att de var representerade på alla olika nivåer av beslutsprocessen utom regeringsplanet, vilket var absurt.

Vad gäller riksdagens ställning till regeringen är motsättningarna mellan de båda skolorna uppenbara. Samlingsregeringens talesmän menade, att deras system skulle leda till en frigörelse beträffande den politiska diskussionen. Ingen skulle längre på samma sätt som annars tvingas att strikt följa partilinjer. Pres-

sen kunde fritt diskutera olika frågor utan hänsyn till det ena eller andra partiet. Samtidigt förutsattes också institutionella förändringar, som reglerade bl.a. nomineringen av riksdagsmän. Väljarens syn skulle så tidigt som möjligt komma till sin rätt, och riksdagen i sin helhet skulle utgöra en från partiståndpunkter relativt fristående korrigerande och ansvarutkrävande instans. Inte heller var det nödvändigt att tänka sig, att partiledarna företrädde sina grupperingar i regeringen. Till statsråd skulle partierna utse de från saklig synpunkt mest lämpade. Samlingsregeringen skulle alltså bidra till en frigörelse för riksdagen. Därtill kom också kravet på ett väsentligt utvidgat folkomröstningsinstitut.

Kritikerna å andra sidan var av den meningen, att ett samlingsregeringssystem skulle försvaga handlingskraften hos en regering. Som Ruin påpekar ligger det något motsägelsefullt i antagandet, att en samlingsregering dels skulle förlamas av inre slitningar, dels kunna bli så stark, att intet parti i riksdagen eller enskilda ledamöter förmådde hävda sig mot den. Ett annat argument för samlingsregering förtjänar att uppmärksammas. Organisationerna förutsattes utgöra en betydelsefull maktfaktor, och en samlingsregering borde med sin allsidiga sammansättning väl kunna hävda ett allmänintresse mot olika särintressen.

För Tage Erlander, påpekar Ruin, har alltid majoritetssystemet varit det mest

tilltalande. Erlanders idébildning säges ha grundats på 20-talet i polemik mot minoritetsregerandet. Endast en majoritetsregering ansågs av honom kunna ge prov på önskvärd styrka och klarhet — och helst borde det vara fråga om en från partisynpunkt homogen regering. Det moderna samhället med dess aktiva intresseorganisationer ansågs ytterligare ha understrukt behovet av en majoritetsregering med ett klart program. För en minoritetsregering åter visade man ett större intresse endast på folkpartihåll.

#### Regeringskriserna

Ruin följer upp och analyserar diskussionen vid de olika politiska kriser, som satte sin prägel på den av honom skildrade tidsperioden. Man bibringas av hans framställning lätt det intrycket, att taktiken betyder allt för partierna, medan idéerna spelar en fullständigt underordnad roll. Ruin studerar närmare upphörandet av andra världskrigets samlingsregering samt förhandlingsmomenten 1948, 1951, 1956 och 1957. Detta är det ur samtidshistorisk synpunkt otvivelaktigt viktigaste avsnittet.

Socialdemokraterna ställde sig under perioden genomgående avvisande till tanken på en samlingsregering. Bondeförbundet/centerpartiet var i huvudsak positivt till ett system med tillfälliga fyrtiregeringar (kommunisterna utanför) men negativt till borgerlig regeringssamverkan. Högerpartiet åter var från tidsperiodens början positivt till såväl samlingsregering som regeringssamverkan

mellan samtliga tre borgerliga partier. Folkpartiet fick under den behandlade tidsperioden, då partiet blev det största, så småningom en positiv inställning till en samlingsregering från att 1945 ha visat ett relativt ointresse. Ett tänkbart och förespråkade alternativ utgjorde 1957 också den borgerliga trepartiregeringen för partiet.

För socialdemokraterna har uppenbarligen regeln härska och söndra varit utslagsgivande. Partiet har med framgång utnyttjat mångpartistrukturen i landet. I passande lägen har partiet ingått koalitioner med ett borgerligt parti (bondeförbundet/centerpartiet, ehuru också folkpartiet diskuterats som koalitionspartner men knappast högerpartiet på allvar). Även om partiet framstår som anhängare av majoritetsregeringssystem, har det dock inte varit fråga om en entydig uppslutning kring majoritetsval i enmansvalkretsar. Då bondeförbundet 1951 för sin medverkan i regeringsställning krävde en förändring av valsystemet, som ersatte det för de borgerliga dessförinnan så nödvändiga kartellsystemet, tedde sig detta acceptabelt för socialdemokratien. På samma sätt har man ju även från socialdemokratisk sida accepterat ett valsysteem, som från 1970 leder än längre i proportionell representation än det tidigare. Det förefaller därvid inte uteslutet, att de taktiska synpunkterna nu liksom alltid tidigare för partiet spelat den utslagsgivande rollen. Genom den längre drivna proportionaliteten gynnas framför and-

ra kommunisterna, vilket i sin tur definitivt torde missgynna de borgerliga partierna.

Överhuvudtaget torde det kunna sägas, att det principiella tänkandet och agerandet vad gäller regeringsproblematiken i landet varit i stor utsträckning förbehållet enskilda politiker och skribenter. Då personer som Tingsten, Håstad och Herlitz utvecklade sina synpunkter och kom fram till ett positivt ståndpunktstagande för ett system med samlingsregering, kan det med tanke på kännedomen om dessa personer i övrigt, förmodas ha skett helt självständigt och utan större tanke på vad "partiet" krävde vid olika tillfällen. För dem var det allmännas väl och ve utslagsgivande, medan renodlade partisynpunkter betydde mindre. Att så varit fallet förnekas inte av Ruin; ej heller att ställningstagandet från olika socialdemokraters sida varit i första rummet partitaktiskt betingat. Detta är dock en distinktion som man måste läsa sig till mellan raderna. I Ruins redogörelse blir det ofta fråga om ett renodlat maktspel, där vissa aktörers rent principiellt dikterade inställning inte helt kommer till sin rätt gentemot hänsynstagandet till partitaktiken.

Folkpartiet och centerpartiet torde i stor utsträckning få anses ha legat bakom kravet på ett långt drivet proportionalistiskt valsystem. Centerpartiet var den främste pådrivaren — av egna partiskäl — för den proportionalism med den jämkade uddatalsmetoden som in-

fördes från 1952. Från folkpartiets sida åter har konsekvent under senare tid förespråkats en större proportionalism. Man skulle av detta kunna förledas att tro, att partierna också var förespråkare för ett samlingsregeringssystem. Så är dock inte fallet, även om centerpartiet varit betydligt mindre negativt till en sådan lösning av regeringsfrågan än folkpartiet.

Inför den senaste författningskommissionen kan det hävdas, att samtliga partier lade i dagen en verklig principlöshet. Regeringsfrågan har fått stryka på foten inför frågan om valsystem. Socialdemokraterna har varit dokumenterade anhängare av tvåpartisystem men likafullt accepterat ett valsystem som leder till dess motsats. Den enda förklaringen synes — från partiets synpunkt — vara att kommunisterna ökar sin representation och utgångsläget därmed försvåras för de borgerliga. De tre borgerliga partierna har gjort anspråk på att få övertaga regeringsmakten i händelse av valseger och har därmed närmast sig eller accepterat den gängse socialdemokratiska åskådningen. Så mycket märkligare är det att man samtidigt strävat efter ett system med längre driven proportionalism än tidigare. Det vill synas som om samtliga partier svikit sina uppställda målsättningar och föredragit att klamra sig fast vid tidigare traditionella ståndpunkter.

Den klassiska parlamentarismen, som så sällan existerat, har otvivelaktigt starka anhängare i de olika partiapparaterna.

Från olika håll har man uttalat sig positivt ifråga om maktväxling. Men hur skall den gå till och vad skall den innebära? Många torde föreställa sig som ett slags ideal, ett system, där borgerliga och socialdemokratiska regeringar alternerar i 5, 6 eller 8-årsperioder. Detta är den klassiska maktväxlingsteorien.

#### Nuläget

Ruins framställning stannar vid 1960. Författaren medger dock, att den politiska situationen i hög grad förändrats under 1960-talet. Socialdemokratien led ett stort nederlag 1966, och frågan är om ett tydligare än någonsin tidigare utkristalliserat borgerligt trepartiblock efter höstens val skall förmå att replacera socialdemokratien i regeringsställning.

Om sålunda det politiska läget kan sägas vara klarare än på länge — socialdemokratien mot borgerligheten — kan dock ifrågasättas, om verkligen regeringsproblematiken vare sig på kort eller lång sikt är särskilt klar.

Ruin ställde upp tvåpartisystem contra samlingsregering som de två ideala typerna. Problemet kunde måhända formuleras annorlunda. Är *regeringsproblematiken* eller *valsystemet* det avgörande? Vill man få till stånd ett tvåpartisystem, ligger det onekligen nära till hands att försöka få ett valsystem, som bäst kan främja den uppsatta målsättningen, nämligen majoritetsval i enmansvalkretsar utan något som helst inslag av proportionalism. Socialdemokraterna

och högerpartiet är de båda partier som klarast förespråkade ett system med alternerande majoritetsregeringar, men båda anslöt sig lika fullt till den s.k. författningskompromissen, som leder till större proportionalism än någonsin tidigare. Det skall dock noteras, att högerledaren Yngve Holmberg därefter offentligt uttalat sig för att systemet snarast ändras i riktning mot majoritetsval i enmansvalkretsar. Detta bör hållas i minnet, då man samtidigt betänker att högerpartiet tett sig som en ivrig anhängare av systemet med samlingsregering. Helt ologiskt är inte detta för högerpartiets vidkommande. Partiet står för en stark regeringsmakt, med klara alternativ, antingen samlingsregering eller också majoritetsregering — regeringsproblematiken torde alltså vara det avgörande. Från socialdemokratisk sida torde i huvudsak samma argumentation ha använts, även om anhängarna till ett proportionellt valsysteem förordade ett majoritetsvalsysteem som skulle kunna ena borgerligheten i ett parti och därför vore av ondo.

Mot bakgrund av erfarenheterna i vårt land förefaller ett dylikt regeringsystem vara en illusion. Hittills har vi aldrig sett denna kontinuerliga maktväxling, som är en så avgörande ingrediens i det klassiska parlamentariska systemet. Därtill kommer att många borgerliga sympatisörer säger, att visst önskar de nu en borgerlig regering för kanske sex år framåt, men ingen verkar trots allt tro på den regelbundna makt-

växlingen som ett axiom. Därmed är man också ställd, ty ingen borgerlig väljare torde i dag ge uttryck för en uppfattning, att det vore önskvärt att försätta socialdemokratien i opposition under 36 år framåt. En svensk parlamentarism efter klassisk modell har alltså inga traditioner att falla tillbaka på som det brittiska systemet. I stället kan upprepas det gamla argumentet, att det trots allt finns starka band som binder de demokratiska partierna samman och att dessa betyder långt mer än en eventuell splittring.

Utgångsläget för en bedömning av det svenska regeringsproblemet bör vara den författningsändring, om vilken de politiska partierna enat sig, och som kommer att träda i kraft från och med 1970. Vi får då en enkammarriksdag byggd på en långt driven proportionalism. Alldeles oavsett partiernas målsättningar vid kompromissens ingående, är detta vad vi har att rätta oss efter under överskådlig tid. Proportionalismen som valsystem har således segrat. Det återstår blott för partierna att också dra konsekvenserna av detta och acceptera någon form av samlingsregering till dess att systemet befinnes moget för revision.

Det förefaller inte heller uteslutet, att ett system med permanent samlingsregering skulle vara det för svenskt vidkommande mest passande. På det kommunala området gäller genomgående samverkan i beslutsinstanserna i förhållande till proportionell representation

och detsamma är också fallet vad gäller den nationella politiken ända upp till den dörr, bakom vilken regeringen dväljes.

#### Ideologisk enighet

Är det då möjligt för partierna att förena de ideologiskt helt olika synpunkter, som är gällande för dem? Tvivelsutan besjålas såväl partierna som de enskilda debattörerna av ideologiska utgångspunkter, ehuru det inte är alldeles säkert att principerna alltid utgör grundvalen för agerandet (den s.k. författningsskompromissen är ett exempel).

I många fall torde det kunna hävdas, att uppläggnings av det politiska spelet i Sverige leder till onödig polemik. Självfallet önskar t.ex. alla ansvarskännande politiker största möjliga framgång för den svenska industrien. Den s.k. blandekonomin har hittills fungerat hyggligt och ingen torde vara beredd att låta vare sig den socialistiska eller den liberal-kapitalistiska ytterligheten påverka de avgörande besluten vad gäller näringspolitiken. Detta innebär från socialdemokratisk sida, att man godkänner t.ex. konkurrensens betydelse och för borgerlighetens vidkommande, att man inte onyanserat stirrar sig blind på det privata näringslivets intressen. På det ekonomiska området är det i mångt och mycket nyansskillnader mellan partierna. Vad som reellt enar torde vara betydligt mera än vad som skiljer.

Det finns också en rad reformer som

pockar på ett genomförande men som kan stöta på motstånd, om partitaktiska manövreringar tillåts att dominera. Miljöpolitiken är ett av många exempel. På detta område är en rad från skattebetalarens synpunkt sannolikt impopulära åtgärder nödvändiga. Det kan ifrågasättas, om inte en regering skulle behöva fem år endast för att städa upp i landet. Detta kommer med sannolikhet att kräva nya samhällsliga åtaganden vare sig de består i nya skatter eller en resursomfördelning, som innebär att tidigare men numera otidsenliga åtgärder slopas. Det kan också, vilket varit ett argument tidigare för samlingsregering, ifrågasättas, om inte de utrikespolitiska frågeställningarna pockar på en nationell enighet, manifesterad i samlingsregerings form. Svensk EEC-an slutning och en nordisk ekonomisk union är betydelsefulla frågor av en sådan dignitet att de bör bli föremål för en samlingsregerings snarare än en partiregerings behandling.

Tidigare under 1940- och 1950-talen anfördes stundom i debatten som argument mot en samlingsregering, att den offentliga diskussionen skulle tyna bort. Andra, bl.a. Tingsten, menade att motsatsen skulle bli fallet, att anledningarna till partiloyalitet inte skulle vara lika påträngande som tidigare och att nya frågor skulle kunna tas upp. Icke utan rätt torde många medborgare i dagens läge helt ta avstånd från många snedvridna och extremistiskt färgade åsiktsyttringar. Det är helt riktigt, att olika

uppfattningar — även de mest bisarra — skall fritt få framföras i en demokrati. Men det gäller också för en demokrati att värna sig mot t.ex. en ohöjld revolutionspropaganda. Många extrema yttringar förefaller ges stort utrymme särskilt i våra monopoliserade massmedia, TV och radio. Ett parti vågar knappast ta itu med ens de värsta dekadensfenomenen. Däremot kan det förväntas, att en samlingsregering, där partierna delade ansvaret lika, inte skulle förbli lika passiv som den nuvarande regeringen. Extremister skulle i långt mindre utsträckning än vad som på sistone varit fallet ha en möjlighet att påverka landets officiella utrikespolitik. Den våldsromantik, som t.ex. för närvarande florerar på vissa håll, skulle effektivt kunna sättas på plats.

En samlingsregering borde också bättre än en partiregering kunna ta upp och lösa hela det problem, som berör den svenska landsbygden. Det republikanska partiets nykorade presidentkandidat Richard Nixon nämnde i sitt programtal nödvändigheten av att genomföra åtgärder, som på sikt kan leda till att landsbygden förmår hävda sig emot städerna. I Sverige har det länge varit en källa till förvåning, att så litet trots allt görs för att bevara en aktiv landsbygd. Enbart snabbt förbättrade kommunikationer torde hjälpa till att hålla åtskilliga människor kvar på landsbygden, där de trivs bäst, och samtidigt bidra till en lättnad i framför allt storstädernas expansionstakt. Många har obser-



verat nackdelarna med storstäderna. Få skriver om landsbygdens företräden och ännu färre synes vara beredda att göra något åt landsbygdens miljöproblem.

#### De avvikandes missnöje

Skulle inte just en samlingsregering leda till att många fler än hittills verkligen kom att känna sig "utanför"? Skulle inte ett sådant regeringssystem bidra till att skärpa motsättningarna? Skulle inte i ökad utsträckning utomparlamentariska metoder komma att tillgripas i protest mot ett system, som omfattade samtliga demokratiska partier? Risker är knappast stor. Sannolikt är det när det gäller demonstrationer etc. fråga om något av en psykos. De legala demonstrationerna skulle knappast bli varken fler eller färre. En samlingsregering, som inte behövde snegla åt olika håll för medhåll, skulle däremot kunna agera bestämt och tillse att under alla omständigheter lag och ordning upprätthölls och bråkmakare omhändertogs. Genom att pressen bl.a. kunde väntas avhålla sig från partitaktisk polemik i nuvarande omfattning, skulle förutsättningar

kunna skapas för en ny och fruktbar samhällskritik.

I mångt och mycket råder tvivelsutan enighet i det svenska samhället. Då det är fråga om meningsmotsättningar gäller detta oftare detaljer än principer. Kanske vore det möjligt att få till stånd ett parti- och regeringssystem, där även dessa detaljer kom att stå i bjärt belysning. Kanske kunde också i vårt land ett tvåpartisystem fungera på ett tillfredsställande sätt. Så har dock hittills aldrig skett. Samförståndslösningar av problemen har varit vanligare än separata partilösningar, som vållat split och oro. Då förutsättningar genom den senaste "författningsreformen" inte skapats för ett system med rejäla alternativ i svensk politik, borde det vara rimligt att partierna återigen på allvar skärskådade möjligheterna till ett samlingsregerande. Om detta bör ske permanent eller ej, skall inte diskuteras närmare. Det torde finnas tillräckligt många problem, som kräver sin lösning av en tillfällig samlingsregering. I begreppet demokrati ligger även hänsynstagande till en minoritet. Kan detta förverkligas bättre än i en samlingsregering?