

HÅKAN WINBERG:

Regeringsmakt till varje pris

Den svenska socialdemokratiska regeringen har inte majoritet bland väljarna. Den stöder sig på ett minoritetsparti i riksdagen. För att få igenom regeringsförslag måste den alltid ha stöd från ett annat parti och dessutom ha tur i en lottdragning. Trots detta visar socialdemokraterna ingen lust att avgå. De har vant sig att driva politik i regeringsställning, skriver riksdagsman Håkan Winberg, och de vet att draga fördel av sin ställning. När man t ex ser på de högre utnämningarna, förefaller det som om all kompetens i detta landet skulle vara koncentrerad till ett enda parti. Winberg, själv domare, belyser också hur regeringen vill driva igenom sina egna principer inom domstolsväsendet. En "rättstillämpning, som motsvarar utvecklingens krav", har vi att se fram emot, och hur den blir kan man tänka sig då justitieministern heter Lennart Geijer, menar författaren.

Sverige anses sedan drygt 50 år tillbaka ha ett parlamentariskt styrelseskick. Med ett sådant menas traditionellt som bekant att regeringsmakten utövas av ett parti eller en grupp av partier som har majoritet i parlamentet eller om så inte är fallet, i vart fall tolereras av majoriteten i detta. Det är i princip ett tilltalande system: regeringen utgår från den åsiktsriktning eller eventuellt från flera åsiktsriktningar, som i allmänna val fått majoritet i parlamentet. Regeringen kan därmed sägas företräda en majoritet bland folket. Oppositionens uppgift är just att opponera, att föra en alternativ politik och att försöka vid nästa val få majoritet bland väljarna och därmed i parlamentet fördenna samt härigenom komma i regeringsställning och i praktiskt handlande kunna förverkliga den politik, som den i valet gjort sig till talesman för.

Storbritannien utgör ett klassiskt exempel på en väl fungerande parlamentarism. Sedan decennier tillbaka har i huvudsak två partier, tory och labour eller konservativa och socialister, kämpat om regeringsmakten. Om vi endast håller oss till de snart 30 år, som gått sedan andra världskriget slutade, ser vi att dessa två partier vid olika tillfällen haft majoritet i parlamentet och på grund av denna kunnat bilda regering. Vid valet 1945 fick labour majoritet och kunde under Clement Attlee bilda en regering, som ersatt den under kriget verkande samlingsregeringen med Winston Churchill som premiärminister. Efter sex år var det dags för de konservativa att få majoritet, och Chur

chill kunde åter 1951 bilda regering. De konservativa kom därefter att under inte mindre än 13 år ha regeringsmakten med olika regeringschefer till dess att labour vid 1964 års val åter fick majoritet och Harold Wilson kunde ställa sig i spetsen för en labourministär. Men vid 1970 års val slog pendeln åter åt höger, och den nuvarande toryregimen under Edward Heath kunde träda till.

De nordiska länderna, som i så mycket har förhållanden som liknar Storbritannien, kan inte när det gäller den politiska maktväxlingen sägas ha några större likheter. Gemensamt för dessa under efterkrigstiden har — bortsett från Finland och Island — varit de socialdemokratiska partiernas stora inflytande på politiken. I Danmark har sålunda socialdemokraterna antingen ensamma eller som dominerande regeringsparti utövat regeringsmakten 1947—1950, 1953—1968 och fram till december 1973. De norska socialdemokraterna satt efter kriget oavbrutet i regeringsställning fram till 1965 med undantag av en månad 1963, då Höyres ledare John Lyng ledde en borgerlig koalitionsregering. En sådan var också ministären Borten, som regerade 1965—1971, och ministären Korvald (där dock Höyre icke ingick) 1972—1973. I perioden mellan Borten och Korvald och efter den senares avgång har socialdemokraterna bildat regering.

Åtskilliga men inte alla av de danska och norska regeringarna har haft majoritet i parlamentet. En ny politisk period tycks från mitten eller slutet av 1960-talet ha in-

letts i dessa länder. Det ditintills långvariga socialdemokratiska regeringsinnehavet har börjat ersättas av andra och icke lika långvariga regeringsbildningar.

Finland och Island har en var för sig divergerande men också från övriga nordiska länder annorlunda utveckling. Bland annat har socialdemokratin i dessa länder under efterkrigstiden inte haft tillnärmelsevis samma inflytande som i Danmark och Norge för att inte tala om i Sverige. Och därmed är vi inne på det land, som t ex för en allmäneuropeisk socialdemokratisk ideolog måste åtminstone hittills ha tätt sig som mönsterlandet framför andra. Sverige — landet med en socialdemokratisk regering under hela efterkrigstiden (och även under lång tid före världskriget).

Regering utan majoritet

Det vore för den fåkunnige rimligt att tänka sig att i ett sådant land med allmänna och fria val, där ett och samma parti kan sitta i regeringsställning i decennier, måste detta partis idéer och politik omfattas av en alldeles övervägande del av folket. Men så är ju inte fallet. Inför ett nära 30-årigt perspektiv (om man begränsar sig till efterkrigstiden) är det ganska märkligt hur det socialdemokratiska partiet, i regel företrädande endast en minoritet av svenska folket, ändå så länge kunnat uppträda som det "statsbärande" partiet. Det finns visserligen flera förklaringar till detta. En är det tidigare systemet med två kamrar i riksdagen, som gav det största partiet — socialdemokraterna — en klar överrepresentation. En annan är att

man tidvis haft ett annat parti (dåvarande bondeförbundet) som stöd i själva regeringen och praktiskt taget alltid haft röststöd utanför regeringen från det lilla kommunistiska partiet. En är att någon enhetlig opposition tidigare saknats.

Men alldeles uppenbart är, att de svenska väljarnas majoritet *aldrig* markerat något speciellt överväldigande stöd för socialdemokratin. De har heller inte gjort det för den mer allmänna (och något diffusa) socialistiska linje, som socialdemokraterna och kommunisterna som block skulle anses kunna företräda. Andelen väljare som efter andra världskriget stött socialdemokratin har varit (inom parentes andelen väljare för socialdemokrater och kommunister tillsammans)

1948	46,1	(52,4)
1952	46,1	(50,4)
1956	44,6	(49,6)
1958	46,2	(49,6)
1960	47,8	(52,3)
1964	47,3	(52,5)
1968	50,1	(53,1)
1970	45,3	(50,1)
1973	43,6	(48,9)

Siffrorna visar att socialdemokraterna endast vid ett tillfälle fått stöd av en (knapp) majoritet av svenska folket och att de även om man skulle tillgodoräkna dem de kommunistiska rösterna — vilket kan vara diskutabelt — vid tre tillfällen stannat i minoritet hos väljarna. Ändå har ingen regeringsväxling likt de i Danmark och Norge vid något tillfälle ägt rum. So-

cialdemokratin har kunnat hålla sig kvar vid makten inte minst på grund av sin överrepresentation i den indirekt valda första kammaren, så länge tvåkammerssystemet fanns.

Den nya situationen

Men från 1971 inträdde en ny parlamentarisk situation. Den socialdemokratiska regeringen blev en utpräglad minoritetsregering, som i riksdagen inte förfogade över fler mandat än socialdemokraterna var berättigade till i proportion till antalet väljare. Den blev i varje fråga beroende av stöd från något annat parti, vilket betydde att den i de "stora" politiska frågorna, där de tre borgerliga partierna framförde en gemensam uppfattning, för sin existens var beroende av kommunisternas stöd. I flertalet av dessa frågor har kommunisterna "räddat" regeringen. I åtminstone en fråga — införandet av löneskatten — är det uppenbart att socialdemokratin gått från sin egen linje och över till kommunisternas för att inte lida nederlag i riksdagen. I några frågor har regeringen lidit nederlag därför att kommunisterna avstått från att rösta eller röstat mot regeringen, men socialdemokratin har svält förtreten och regerat vidare. Själva regeringsinnehavet har alldeles tydligt ansetts så väsentligt, att när något formellt mistroende votum inte riktats mot regeringen har man inom socialdemokratin funnit det bättre att regera på kommunisternas "nåde" än att lämna från sig regeringsinnehavet eller vädja till folket i nyval.

Men om nu situationen från 1971 innebär en förändring, blir denna från 1974 än mer tillspetsad. Från att vid 1968 års val ha haft egen, om än knappast möjliga, majoritet i valmanskåren och på grund därav åren 1969 och 1970 egen majoritet i riksdagens båda kamrar, har den socialdemokratiska andelen i valmanskåren på fem år minskat med 6,5 procentandelar. 1968 års val skulle, om det gällt enkammarriksdagen, ha gett socialdemokraterna 184 mandat. Från 1974 får de 156. I de frågor där de borgerliga partierna uppträder gemensamt måste socialdemokraterna för att vinna en votering dels ha stöd från de 19 kommunisterna, dels vinna den lottdragning som måste till när lika många ja- och nej-röster avgivits.

Maktens värde

Det framstår nu allt tydligare, att socialdemokratin anser regeringsmakten i sig ha ett egenvärde och att man nästan till varje pris så länge som möjligt vill uppskjuta den tidpunkt, då man måste lämna ifrån sig regeringsinnehavet. Regeringssituationen i Sverige har i förhållande till alla jämförbara länder blivit mycket säregen genom detta att ett parti vant sig vid regeringsställningen. Genom sin underlåtenhet att avgå efter 1973 års val har också socialdemokraterna markerat en annan princip i sitt förhållande till regeringsinnehavet än vad deras partivänner i Danmark och Norge visat.

1973 års val innebär något nytt. Vid tidigare tillfällen har socialdemokratin kunnat sitta kvar enligt de parlamentariska

spelreglerna, även om regeringen varit i minoritet i valmanskåren. Men nu saknar den också majoritet i riksdagen. Mot socialdemokraternas 156 mandat står ett borgerligt block, som förfogar över 175 mandat och där de tre partierna förklarat sig beredda att tillsammans bilda regering. Även om en sådan regering ur parlamentarisk synvinkel inte skulle ha särskilt starkt underlag, skulle den dock vara klart starkare än en regering som själv bara förfogar över 156 mandat och som i varje fråga är beroende av andra partier som står utanför regeringen. Det från 1974 kommande läget pekar mot nyval, men det måste ur parlamentarisk synpunkt vara riktigare att det är den konstellation, som har de flesta mandaten bakom sig, som tar regeringsansvaret i avbidan på ett nyval och beslutar att förordna ett sådant val.

Vad är det då som gör att socialdemokraterna så hett efterstundar den regeringsmakt, som de enligt parlamentariska grunder näppeligen är berättigade till? Troligen har det långa regeringsinnehavet gjort dem främmande för att kunna bedriva politik på annat sätt än som regeringsparti. De har haft god tid på sig att upptäcka de enorma fördelar ett parti har, som behärskar t ex hela den centrala förvaltningsapparaten, utnämningmakten och det statliga utredningsväsendets organisation och sammansättning. Landets styrelse kommer nu att ligga i händerna på ett parti som representerar en visserligen stor men dock minoritet i riksdagen. De viktigaste frågorna, som fordrar beslut av

riksdagen som t ex lagstiftnings- och skattefrågor, kan socialdemokraterna inte längre klara utan stöd från något annat parti eller genom att ha tur i lottdragningen. Men all den normgivning, som sker i administrativ väg av regeringen, behärskas av detta minoritetsparti. Vilken avsevärd vinst det måste vara för ett parti att kunna utnyttja departementsorganisationen för det politiska arbetet är uppenbart, när man ser de knapphändiga resurser som står till oppositionspartiernas förfogande.

Hur makten utnyttjas

Att socialdemokraterna utnyttjar sin ställning vid statliga utnämningar och tillsättandet av statliga utredningar är så vanligt, att många inte längre reagerar. Se på utredningsväsendet! Kommer minoritetsregeringen Palme att fortsätta tendensen att låta utreda allt fler betydelsefulla frågor inom departementen? Kommer de parlamentariska utredningar, som nu tillsätts, att allttjämt ha betryggande socialistisk majoritet? Kan politiker från andra partier än det socialdemokratiska aldrig tänkas besitta kompetensen att som ordförande leda ett utredningsarbete? Skall den socialdemokratiska dominansen i de statliga verks- och bolagsstyrelserna allttjämt fortsätta? Och skall majoriteten i *alla* våra länsstyrelser också under de närmast kommande åren bestå av representanter för ett och samma minoritetsparti (s)? Frågorna bör ställas mot bakgrunden att tre borgerliga partier, som förklarat sig beredda bilda regering, i riksdagen kom-

mer att ha 19 mandat fler än det socialdemokratiska regeringspartiet.

Och se på utnämningarna! Vilka får de högsta posterna i den statliga administrationen som landshövdingar och generaldirektörer? I den mån vederbörande har de klarerat politisk färg är det nästan uteslutande socialdemokrater. Att en och annan borgerlig politiker på partiledar- eller därmed jämställd nivå kan bli landshövding, ambassadör eller generaldirektör är ett undantag, som inte är annat än en bekräftelse på regeln. Av våra 24 landshövdingar torde nu (dec 1973) åtminstone 16 vara socialdemokrater medan endast fyra ha varit borgerliga politiker (och fyra rekryterats från de icke partipolitiskt verksamma led). I den mån de centrala verkens chefsposter besatts med politiker, vilket de inte ringa grad gjort, torde på dessa poster i dag inte finnas någon utanför de socialdemokratiska leden. Inte så sällan händer det numera, att ambassadörsposter rekryteras från dem som står utanför den diplomatiska karriären, men förutsättningen tycks då vara att vederbörande i stället tillhör den socialdemokratiska karriären. Det kan inom parentes nämnas, att hittills i vårt land tre kvinnliga ambassadörer och en kvinnlig landshövding ha nämnts: alla givetvis socialdemokrater. Många av de utnämnda socialdemokraterna besitter nog kompetens för sin uppgift men det skulle inte förvåna om många väljare med förundran ser att kompetensen alltid tycks ligga inom *ett* parti och ett parti vars politiska inriktning numera endast har stöd av knappt 44 väljare av 100

Hitills har regeringspartiet utnyttjat sin maktställning inom förvaltningen. Men vissa delar av direktiven till 1972 års domarutredning gör det befogat att ställa frågan om nya principer, och i så fall vilka, skall komma till uttryck inom domstolsväsendet. I direktiven talas nämligen om att domstolarnas roll nu är mer krävande än tidigare och att "allmänna intressen" gör sig gällande i lagstiftningen i betydligt högre grad än tidigare. Det sägs att de värderingar, som har kommit till uttryck i förarbeten, blir relativt snabbt föråldrade liksom prejudikat och andra rättskällor. En annorlunda domarkarriär måste därför till för att man skall kunna upprätthålla "en rättstillämpning, som motsvarar utvecklingens krav". Att många ställer sig frågande inför sådana uttalanden är naturligt, inte minst när den som gjort uttalandena heter Lennart Geijer.

Från socialdemokratiskt håll hävdas ibland, att regeringen måste skapa förutsättningar för att dess politiska intentioner förs ut till medborgarna och att detta underlättas av att de ledande inom förvaltningen omfattar samma politiska syn som

regeringen. Detta är ingen invändningsfri uppfattning, dels därför att de i mer formellt avseende enda politiska tjänsterna i vårt land på ämbetsmannaplanet torde vara statssekreterartjänsterna och dels därför att det är en uppfattning som ligger ganska nära det amerikanska systemet, där ju en mängd topptjänster växlar i samband med att en politisk maktväxling äger rum. Konsekvensen av denna uppfattning skulle då bli, att en borgerlig regering så snart som möjligt måste se till att den får samma övervikt i statsförvaltningens topp som socialdemokratien i dag har.

Vi tycks få uppleva att vi 1974 har en regering i landet som sätter vedertagna parlamentariska spelregler åt sidan. Frågan blir om denna regering trots sitt bräckliga underlag fortfarande kommer att utnyttja alla de möjligheter och fördelar för det egna partiet, som regeringsinnehavet innebär, utan hänsynstagande till vad folket i val gett uttryck för, nämligen ett ökat inflytande för de tre borgerliga partierna enligt riktlinjer som dessa vid så många tillfällen gemensamt angivit.