

OLOF RUIN

Tre styrelseformer

DET ÄMNE JAG PRESENTERAR HÄR är en del av ett forskningsprojekt som kommer att mynna ut i en bok i Vitterhetsakademins serie *Lärda i Sverige*. Projektet har jag kallat *Tre gånger två statsvetare*: Herbert Tingsten ska jämföras med Pontus Fahlbeck, Nils Stjernquist med sin företrädare Fredrik Lagerroth samt Gunnar Heckscher med sin företrädare Elis Håstad. Jag kommer här att begränsa mig till Pontus Fahlbeck och Herbert Tingsten och till deras syn på tre olika former av styrelse av ett land.

Fahlbeck och Tingsten levde i var sin tid, men de förenas i att utgöra portalgestalt för var sin statsvetenskaplig institution. Bägge var sålunda förste innehavare av en professur i statskunskap vid Lunds respektive Stockholms universitet. Fahlbeck tillträdde sin nyinrättade tjänst 1903 och Tingsten 1935. Bägge var för övrigt också arbetande ledamöter av Vitterhetsakademien, Fahlbeck invaldes 1912 och Tingsten 1947. Den ene ondgjorde sig över att ha blivit upptagen väl sent i sitt liv i kretsen medan den andre, Tingsten, vantrivdes med den underdånighet han ansåg att akademien visade sin preses, kronprins Gustaf Adolf.

De tre styrelseformer som jag kommer att presentera är baserade på de författningar som gällt och fortfarande gäller i USA, England och Schweiz. De ses som modellbildande för stater som uppfattas som

demokratiska. Pontus Fahlbeck är märklig i att ha lyft fram detta tretal i sin bok *Sveriges författning och den moderna parlamentarismen* som kom ut redan 1904. Han använde sig visserligen inte då av begreppet demokrati utan av ”icke-enväldig stat”.

Vilken inställning hade alltså Pontus Fahlbeck och Herbert Tingsten i sin respektive tid till dessa tre modeller?

USA som modell

Pontus Fahlbeck var tämligen unik i att tidigt ha framställt den amerikanska författningen från 1787 som en modell att efterlikna. Det vanliga i Europa i början av 1900-talet var att se styrelseformen i England som konstitutionell förebild. Att Fahlbeck intresserade sig för den amerikanska författningen berodde framför allt på att han ansåg den likna 1809 års svenska regeringsform, som han var en stor beundrare av. Likheten låg i att de bägge grundlagarna hade en s.k. dualistisk karaktär. Makten var fördelad mellan av varandra oberoende institutioner. I Washington förelåg maktindelning mellan en president, en kongress uppdelad på två kamrar och en högsta domstol. I Stockholm förelåg den mellan en konung som får råd av ett statsråd och en riksdag, som ursprungligen var uppdelad på fyra stånd men som 1866 ersattes av två kamrar.

Pontus Fahlbecks enträgna försvar för dualistiskt uppbyggda författningar bottnade i en föreställning om att formella institutioner, som balanserar varandra och har i grundlag fastställda kompetensområden, utgör ett skydd mot maktmissbruk. Institutionerna tvingas, för att nå fram till beslut, förhandla med varandra. Man måste helt enkelt kompromissa.

Det råder allmän enighet om att 1787 års amerikanska författning i huvudsak var påverkad av Louis de Montesquieus välkända tankar om vikten av att skilja den verkställande, lagstiftande och dömande makten från varandra. Stor oenighet har däremot rått om bakgrunden till den utformning som 1809 års regeringsform fick. Kom impulserna utifrån, från internationell debatt eller inifrån, från den svenska historien? Detta

var på sin tid en eldfängd fråga, diskuterad inom många universitetsämnen. Jag ska inte här fördjupa mig i den diskussionen utan endast konstatera att Fahlbeck var en av de forskare som uppfattade regeringsformen som helt och hållet förankrad i en månghundraårig inhemsk tradition. 1809 års regeringsform utgör, brukade han säga, Sveriges historia omsatt i paragrafer.

Det fanns naturligtvis från början en viktig principiell skillnad mellan USA:s och Sveriges dualistiskt uppbyggda författningar.

I USA uppnår man ämbetet som statschef genom framgång i val men i Sverige genom arv. Det ger olika förutsättningar för utövande av makt om man väljs in i ett ämbete eller ärver det. Gener är trots allt ett mer oberäkneligt urvalsinstrument än allmänna val. En dualistisk statsform passar alltså bättre för en republik än för en monarki. Pontus Fahlbeck ville emellertid inte inse eller medge detta. Han var ändå helhjärtad monarkist och aktiv högerpolitiker samtidigt som han var professor i statskunskap.

1809 års regeringsform hade gällt i nästan hundra år när Fahlbeck skrev sin bok om olika styrelseformer. Regeringsformens tillämpning hade förändrats, maktbalansen hade rubbats. Riksdagens ställning hade förstärkts och kungens försvagats. Statsrådet som ska ge kungen råd hade alltmer börjat ta hänsyn till stämningar i riksdagen och kungen som person hade inte bjudit motstånd.

Fahlbeck var dyster över utvecklingen. Samtidigt noterade han att man i USA lyckats helt upprätthålla den i författningen inbyggda maktbalansen och han tillade och jag citerar: ”Hade Sverige däremot haft Förenta Staterna som granne, så hade förvisso ingen människa glömt eller tagit fel på arten av vår författning.”⁷¹

Pontus Fahlbecks dysterhet fördjupades under det tidiga 1900-talets hårda politiska strid om hur Sverige bör styras. Kungamakts ställdes mot folkmakts. Den ordning som han trodde på raserades slutgiltigt hösten 1917. Gustaf V accepterade i november det året att Nils Edén bildade en majoritetsregering bestående av liberaler och socialdemokrater. En sty-

relseform besläktad med Englands hade därmed etablerats. All likhet mellan 1809 års regeringsform och USA:s hade i realiteten upphört även om den svenska inte förändrades till sin ordalydelse.

Den unge Herbert Tingsten delade i slutet på 1910-talet inte alls den gamle Pontus Fahlbecks dysterhet över det som hände. Inte heller kom han senare i sin forskning att ägna 1809 års regeringsform den stora uppmärksamhet som en äldre generation av statsvetare ägnat den. Tingsten forskade om andra ting. Han hade däremot mycket större kunskaper om USA och dess politiska liv än Pontus Fahlbeck någonsin fick. Tingsten hann under sitt liv besöka landet inte mindre än elva gånger medan Fahlbeck aldrig reste dit, och vidare publicerade han över fem böcker som i huvudsak handlade om USA. Men Tingsten kände ändå aldrig så starkt som Fahlbeck gjorde för den maktbalans som finns inbyggd i USA:s konstitution. Han fäste sig mer vid andra drag i amerikanskt författningsliv.

England som modell

Pontus Fahlbeck, som inte ville att en styrelseform liknande Englands skulle etableras i Sverige, kände samtidigt väl till de politiska förhållandena där. Han uppskattade att Englands styrelseform alldeles som 1809 års regeringsform var förankrad i den egna historien. Också i England hade man över århundradena endast successivt ändrat i formerna för fattande av politiska beslut även om man låtit förändringarna vila på praxis och inte bli uttryckligen kodifierade i grundlag såsom i Sverige. Det gradvisa i den konstitutionella utvecklingen, som de två länderna hade gemensamt, hade samtidigt lett till olika resultat med olika konsekvenser.

Det främsta skälet för Fahlbecks ogillande av utvecklingen i England bottnade i att han uppfattade att parlamentet som institution hade försvagats och att den makt som kungen ursprungligen haft, helt kommit att övertas av en ministär ledd av en premiärminister. Ministären var visserligen förankrad i underhusets majoritet och beroende av dess

stöd, men husets minoritet hade samtidigt berövats allt direkt inflytande på politiken. Dess uppgift hade i stället blivit att enbart kritisera och granska. Fahlbeck medgav att denna ordning kunde befordra effektivitet i regerandet men också försvåra, vilket för honom var det centrala, uppnående av kompromisser i politiken.

Det som Fahlbeck samtidigt inte riktigt ville inse var att en styrelse av engelsk typ också bygger på en form av maktbalans. Den ligger inte såsom i USA eller en gång i Sverige i en uppdelning mellan av varandra oberoende formella institutioner utan i stället i en uppdelning mellan ett regerande och ett opponerande parti. En skillnad föreligger självfallet ändå mellan dessa två typer av balans. Ett regerande parti i England behöver inte komma överens med det opponerande för att beslut över huvud taget ska komma till stånd, medan en president i USA alltid måste förhandla med kongressen, oavsett hur partiförhållanden än kan se ut.

Ett andra skäl till att Pontus Fahlbeck ogillade införandet av en engelsk styrelseform i Sverige bottnade i att han bedömde det svenska partisystemet som väseniskt från det engelska. Det fanns bara två partier i England inom ramen för dess majoritetsvals system medan Sverige hade fler än två partier. Han uppfattade vidare, i och för sig felaktigt, att de två engelska partierna i huvudsak endast var inställda på att fylla sina konstitutionellt bestämda roller – att regera respektive opponera – medan de svenska enligt honom på ett helt annat sätt var genomsyrade av ideologi och klasstänkande. De var därför också oförmögna att spela en roll motsvarande de engelska partierna. Den konservative Fahlbeck kände stor oro för att en övergång i Sverige till en engelsk styrelseform skulle ge det växande socialdemokratiska partiet möjligheter att styra i majoritet utan några motverkande krafter.

Herbert Tingsten å sin sida markerade inga principiella betänkligheter inför denna styrelseform när den etablerades i Sverige i slutet av 1910-talet. Han blev visserligen, i likhet med många andra, besviken över det sätt på vilken formen kom att fungera under det följande decenniet. Regeringar med svagt stöd i riksdagen kom och gick. Situationen

förändrades på 1930-talet och en och samma styrelseform kom därefter att gälla under resten av Tingstens liv. Det politiska fältet förblev, med undantag för själva krigsåren, alltså uppdelat i två sidor: i en regering med starkt stöd i riksdagen, ibland också i majoritet, och en minoritet som opponerade.

I ett konkret avseende var ändå Tingsten från början och fortsättningsvis missnöjd med gällande ordning. Det handlade om kungen och hans ställning som statschef. Pontus Fahlbeck hade på sin tid menat att den typ av styrelseform, som utvecklats i England, egentligen kunde fungera väl endast i en monarki. Bara den som ärver ämbetet som statschef kunde förväntas acceptera en roll som egentligen bara, förutom ceremoniella uppgifter, innebär att verkställa de regeringsbyten som allmänna val framkallar. Den som däremot väljs in i detta ämbete och tidigare måste ha gjort sig bemärkt för att över huvud taget bli vald, vill säkerligen spela en mer aktiv politisk roll. Klassisk engelsk parlamentarism förutsätter – det blev Fahlbecks slutsats – en kung eller drottning i spetsen för ett lands styrelse.

Tingsten var mindre säker. Genom hela sitt liv intog han en skeptisk inställning till kung och kungligheter. Som ung hade han varit liberal och levt i en miljö präglad av Karl Staaffs strider med kungahuset. En tid var Tingsten också anställd som sekreterare i den folkomröstningskommitté som Nils Edén ledde efter att ha avgått som statsminister. I sin tidiga medelålder orienterade sig Tingsten mot socialdemokratin och blev småningom också partimedlem. Socialdemokratin hade avskaffande av monarkin som ett uttryckligt krav i sitt partiprogram. Tingsten försökte några gånger aktualisera kravet, men förgäves. Det paradoxala är ändå att hans skepsis visavi kungar och kungligheter kom att blomma ut mest ohämmat och tydligt efter att han lämnat det socialdemokratiska partiet och utsetts till chefredaktör för liberala Dagens Nyheter.

Under sina knappa femton år i denna ställning lät Tingsten kritik av allt kungligt utvecklas till en av käpphästarna i sin publicistiska verksamhet. Gång på gång nästan frossade han i häftiga och äventyrliga

formuleringar. De kungliga sades göda snobbism i samhället, framkalla billig romantik, väcka beundran hos personer med outvecklade intellekt o.s.v. En del blev chockerade av Tingstens skrivelser, andra enbart roade. Men han drev som chefredaktör för Dagens Nyheters ändå aldrig sin anti-kungliga kampanj så långt som till att uttryckligt förorda en övergång till republik i Sverige. Mest blev det ett fyrverkeri för stunden.

Herbert Tingsten kom ändå flera år efter att ha lämnat Dagens Nyheter att verksamt bidra till en förändring av kungens ställning som statschef. 1953 års författningsutredning hade efter mer än ett decennium långt arbete lagt fram förslag till en ny regeringsform som också inrymde nya formella regler rörande kungens roll i statslivet. Tingsten blev, i likhet med många andra, upprörd över deras utformning. Kungen föreslogs fortfarande formellt ha rätt att utse en statsminister även om han först måste rådgöra med riksdagens talman, att godkänna ett antal ärenden som togs upp i konselj samt även att besluta om nyval efter förslag av statsministern. Vad händer om kungen vrenskas, frågade sig Tingsten i en stridsskrift. Utredningen anklagades för att ha förstärkt kungens ställning i stället för att ha försvagat den. Tingsten röt till ordentligt. Man hade ägnat sig åt simpel kohandel: monarkisterna hade fått behålla kungen, republikanerna hade fått nöja sig med formuleringar som även kunde gälla om man senare bestämmer sig att övergå till republik.

En ny utredning tillsattes. Vid ett möte i Torekov 1973 uppnådde man enighet om den ordning som alltjämt gäller. Den som är monark ska i huvudsak endast syssla med ceremoniella uppgifter och de formella statshandlingarna är reducerade. Herbert Tingsten hade varit en av de mest högljudda i den offentliga debatt som föregick denna kompromiss.

Schweiz som modell

Ett utmärkande drag för Schweiz styrelseform är att man på olika sätt strävar efter samförstånd. Denna strävan utvecklades i en förgångnen tid som reaktion mot att olika religiösa och språkliga grupper inom ett tämligen begränsat territorium ständigt tenderade att strida med varandra.

Den schweiziska samförståndsskulturen tar sig nu uttryck i att alla grupperingar i förbundsstaten i möjligaste mån ska vara representerade i alla formella organ – inklusive i förbundsrådet som är landets regering – samt att medborgarna inte bara deltar i allmänna val utan även genom tätt förekommande folkomröstningar bestämmer i konkreta frågor.

Pontus Fahlbeck uppehöll sig i sin bok från början på 1900-talet endast kort men respektfullt kring Schweiz styrelseform. Herbert Tingsten däremot visade tidigt i sitt liv ett intresse för sådana drag i länders författningsliv som påminde om dem i Schweiz. Som ung skrev han om folkomröstningar och senare, i början av 1940-talet, inledde han en plädering för vad han kallade ”permanent samlingsregering”. En sådan regering var tänkt att vara av samma typ som krigsårens, inte inrymma kommunisterna men väl bestå både av det socialdemokratiska partiet och av dåtidens tre borgerliga partier. Tingsten lät, när han väl tillträtt som chefredaktör för Dagens Nyheter, sin plädering för denna typ av regering utvecklas till ytterligare en käpphäst i sin publicistiska verksamhet.

Herbert Tingsten visade en märklig förmåga att finna argument för sin regeringsidé oavsett hur det politiska läget kunde se ut. Under åren närmast efter kriget, när socialdemokratin alltjämt tedde sig mycket stark, sågs en samlingsregering som önskvärd för att partiet inte helt skulle strunta i oppositionen och oppositionen inte helt skulle hemfalla till vulgär demagogi. Under huvuddelen av 1950-talet, när det rådde stort politiskt lugn i landet och partipolitiken nästan fick karaktär av tillämpad statistik, presenterades en samlingsregering som det följdriktiga. Det framstod enligt Tingsten närmast som orationellt att hålla fast vid en fortsatt uppdelning i regeringssida och opposition. Under slutet av detta decennium, när motsättningarna i politiken igen tycktes öka i pensionsstridens skugga, motiverades en samlingsregering med att partierna därmed inte skulle lockas att överdriva sina motsättningar som trots allt inte var så stora. Överdrifter som är artificiella riskerar att hos medborgarna väcka olust för det demokratiska systemet som sådant.

Alltså: den i princip stridsglada statsvetaren och publicisten Herbert Tingsten var på glid bort från den engelska styrelseform som han ursprungligen gillat och som genom sin uppdelning i en regeringssida och opposition premierar strid. I fjärde bandet av sina memoarer, som kom ut 1964, var han mogen att direkt ta avstånd från en engelsk typ av parlamentarism. Tingsten såg nu en samregering och folkomröstningar som det centrala i sitt författningspolitiska program. Jag citerar honom:

Jag ansåg, starkt påverkad av det schweiziska mönstret, att de båda reformerna skulle komplettera varandra; folkomröstningar borde vara ett korrektiv mot den tendens till maktkoncentration hos exekutiven, som samregering måste medföra. I princip borde samregeringen bero inte på tillfälliga överenskommelser mellan partierna utan, liksom i Schweiz, på ett system av regeringsmedlemmar, som säkrade en allsidig representation i styrelsen eller i alla fall verkade i denna riktning. Med folkomröstningar menar jag beslutande omröstningar, liksom i Schweiz anordnade på begäran av ett antal väljare eller också av en minoritet i riksdagen.²

De två statsvetarna Pontus Fahlbeck och Herbert Tingsten kom till slut i så måtto att bli förenade i att den styrelseform som de var för sig såg som den bästa inte fick gälla i Sverige. Fahlbeck hade förgäves förordat ett kvarhållande av den dualism som präglade 1809 års regeringsform och som påminde om den amerikanska författningen. Tingsten hade successivt svängt över från en helhjärtad acceptans av den engelska styrelseformen till att i stället nära en orealistisk dröm om den schweiziska.

*

I dag förs det självfallet ingen diskussion i Sverige om ett införande av de styrelseformer som Fahlbeck och Tingsten satte främst.

Etablering av en maktbalans liknande den amerikanska förutsätter en övergång till republik. Det finns inga som helst politiska förutsättningar för ett byte av statsskick och den typ av maktindelning som finns i Washington har därtill hamnat i vanrykte.

Etablering av ett samförstånd av schweizisk typ med allpartiregering och tät användning av folkomröstningar framstår som någonting lika fjärran. Nu har vi hela åtta partier av vilka ett, Sverigedemokraterna, hittills bedömts som icke kontaktvärdigt. Vidare har folkomröstningar, som många redan tidigare sett med principiell misstro, väckt ytterligare skepsis genom att ha utnyttjats rent populistiskt i flera länder.

En uppdelning i regeringssida och opposition fortsätter att råda i Sverige. Men denna uppdelning har emellertid fjärrat sig från den engelska form som i förra seklets början sågs som modell att efterlikna. Det närmaste vi i modern tid kommit till den form som Karl Staaff då högljutt pläderade för var under mandatperioden 2006–2010. En allians om fyra partier styrde i majoritet och en grupp av tre partier opponerade i minoritet.

En upprepning av detta mönster ser osannolikt ut i dag. Landets åtta partier är förskansade i tre block. Inget av blocken kan på sikt förväntas få egen majoritet. Något samarbete mellan dem förefaller inte heller vara aktuellt. Sverige verkar därmed dömt att fortsättningsvis regeras av regeringar i minoritet och med en splittrad opposition i majoritet. Tyvärr måste jag sluta med att säga att detta tillstånd markerar en form av parlamentarisk kris.

Föredrag den 7 juni 2016

N O T E R

1. Pontus Fahlbeck, *Sveriges författning och den moderna parlamentarismen*, Lund: Gleerups 1904, s. 213.
2. Herbert Tingsten, *Mitt liv Tio år 1953–63*, Norstedts 1964, s. 39 f.