

Litteraturgranskningar

TORKEL NYMAN: *Kommittépolitik och parlamentarism: Statsminister Boström och rikspolitiken 1891-1905. En studie av den svenska parlamentarismens framväxt*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 1999.

Frågan hur parlamentarismen infördes i Sverige har varit föremål för stor uppmärksamhet bland statsvetare och historiker under 1900-talet. Torkel Nymans avhandling *Kommittépolitik och parlamentarism: Statsminister Boström och rikspolitiken 1891-1905. En studie av den svenska parlamentarismens framväxt* (Acta Universitatis Upsaliensis, 1999) är det senaste försöket att tolka den process som utmynnade i att vårt statskick de facto är parlamentariskt alltsedan 1917. Det sker på ett nytt och annorlunda sätt. Som framgår av avhandlingens titel är det kommittéväsandets roll i parlamentariseringsprocessen som uppmärksammas.¹

Regeringens politiska beroende av parlamentet brukar framhållas som det mest centrala kriteriet på ett parlamentariskt styrelseskick, men därutöver har också, för svenskt vidkommande, väljarnas (indirekta) inflytande över regeringsbildningen och statschefens opolitiska ställning pekats ut som centrala parlamentarismkriterier.² Till det fundamentala baskriteriet – att riksdagen har förtroende för regeringen – fogar Torkel Nyman också en styrningsdimension. En parlamentarisk styrelse förutsätter, menar han, att regeringen lyckas genomföra sina politiska intentioner. En sådan parlamentarisk praxis förelåg enligt Nyman redan innan parlamentarismens formella genombrott 1917. Men den tog, visar han, omvägen via kommittéväsandet.

Den boströmska regeringsperioden och den "levande författningen"

Ganska snart efter den tid som behandlas i avhandlingens råde enighet om att 1809 års RF bestod av en samling döda bokstäver. Så alls icke under denna period. Det var maktindelningstanken – inte parlamentarismen – som föreskrevs i författningen. I och med representationsreformen 1866 sjösattes emellertid en institutionell ordning som kom att innebära ett avsteg från den etablerade konstitutionella principen. Den nya tvåkammarriksdagen bäddade för en parlamentarism. Regeringen fick stegvis en självständigare ställning gentemot konungen och blev samtidigt alltmer beroende av riksdagen (von Sydow 1997). Det talades om en diskrepans mellan regeringsformen och "den levande författningen".

Men fastän konungen och hans rådgivare i stigande grad tvingades ta hänsyn till opinionen i riksdagen var det omöjligt att föreställa sig en regering som konungen själv inte kunde acceptera. Under Erik Gustaf Boströms statsminister-tid accepterades regeringen och dess politik så till den grad att konungen i praktiken kan sägas ha retirerat från sin konstitutionella plikt (att "styra riket"). Rollen som statschef blev närmast ceremoniell. Trots att det förelåg en åsiktsmot-sättning mellan Oscar II och Boström i den upprivande tullfrågan blev Boström kungens absoluta favorit bland statsministrar. I synen på statskicket råde enighet mellan dem: båda ville undvika parlamentarism.

Boström var storgodsägare men den förste icke-adlige statsministern i svensk politik och är måhända bara av det skälet en intressant historisk gestalt. Han var statsminister under två perioder mellan 1891 och 1905. Ett avbrott skedde 1900-1902, då Fredrik von Otter, som tidigare ingått i Boströms ministär, blev regeringschef. Den von Otterska ministären kallades av samti-

da bedömare för ”en regering Boström utan Boström”. Det är alltså högst rimligt att se denna 14 år långa period som en i huvudsak av Boström präglad politisk period och den kan sålunda benämnas för den boströmska regeringsperioden.

Politiken präglades under Boströms regeringsår av samförstånd och kontinuitet, något som Nyman menar var en konsekvens av en medveten politisk strategi. Boström lanserade den så kallade *rikspolitiken*, vars innebörd (bland annat) var nationell samling. Nyman analyserar hur samförståndet och kommittéväsendet, två särdrag i svensk parlamentarism, betingats varandra. Genom politiseringen av de samförståndsgenererande kommittéerna – dels via valet av kommittéledamöter, dels via den styrning av kommittéerna som skedde genom direktiven – banades väg för ett ökat beroende av riksdagen. De ledande riksdagsledamöterna gjordes delaktiga i och indirekt ansvariga för politiken. Samtidigt tillskansade sig regeringen en möjlighet att förverkliga de egna målsättningarna.

Den tidiga parlamentarismforskningen har tagit fasta på politiska motsättningar som manifesterats i samband med ett antal sakpolitiska konflikter (tullstriden, försvarspolitik, unionsstriden, rösträttsfrågan och borggårdskrisen), kort sagt på kriser och omvälvande händelser. Nyman menar att forskarna var präglade av Karl Staaffs teori om ”det levande statsskicket”. Enligt detta synsätt bar maktodelningsprincipen i 1809 års RF på en självmotsägelse. Kungen skulle (med hjälp av lojala statsråd) styra riket, men eftersom kungaljala statsråd i längden kunde förväntas få svårt att erhålla förtroende i riksdagen skulle resultatet förr eller senare, menade Staaff, bli ineffektivitet och handlingsförlamning. Ty riksdagen hade den beskattande och anslagsbestämmande makten och delade den lagstiftande makten med kungen. Om den legislativa statsmakten allt som oftast hindrade kungens förslag från verkställighet skulle kungamaktens legitimitet skadas. Styrelsens auktoritet skulle följaktligen drabbas om kungen ignorerade riksdagen.

Kungen kunde undvika denna utveckling genom att utse statsråd som var förankrade i riksdagsopinionen. Konsekvensen skulle därmed bli, menade Staaff, att kungen inte skulle välja

rådgivare som i första hand passade riksdagens majoritet, snarare än sådana som han själv uppskattade. I författningens maktodelningsprincip fanns med andra ord embryot till parlamentarismen. I förlängningen av denna process skulle statschefens inblandning i regeringsbildningen rentav komma att uppfattas som inkonstitutionell; den formella lydelsen i 1809 års RF stod alltså i potentiell konflikt med ”den levande författningen”.

Trots sin övertygelse om den levande författningen lyckades dock aldrig forskarna bevisa förekomsten av en sådan, konstaterar Nyman. ”Statsrådets sammansättning kom aldrig att följa riksdagens opinionsförskjutningar.” Forskarna tvingades därför att ”framställa parlamentarismens genombrott som en regelrätt kapitulation från kungamaktens sida” (s. 200). Nymans kritik mot den tidigare forskningen påminner om anekdoten om den berusade som tappat sin nyckel, och som letar efter den under gatlyktan enbart av det skälet att det är ljusast där.

Att undvika parlamentarism

Under de boströmska regeringsperioderna förändrades alltså det sätt på vilket kommittéväsendet användes. En expansion av detta skedde och genom att låta kommittéerna avspegla riksdagsopinionen kom riksdagens inflytande att öka. Intentionen bakom denna förändrade kommittépolitik var att hålla spjårn mot partipolitisering och ett beroende av de opinioner som dominerade i riksdagen, kort sagt att undvika en utveckling mot parlamentarism. Men kommittépolitiken tog med tiden en annan inriktning. Initiativet i beredningsarbetet gled successivt över till riksdagen. Ett närmande skedde mellan den legislativa och den exekutiva makten. ”Boström var inte längre mannen att tygla samspelet mellan regering och riksdag”, skriver Nyman när han sammanfattar Boströms andra regeringsperiod.

Nyman anför belägg för sin tes. Han visar hur kommittépolitiken gjorde regeringen alltmer beroende av riksdagen i och med att alltfler tunga riksdagsledamöter anlätades i kommittéarbetet. Men argumentation kunde ha varit mer övertygande på denna centrala punkt. Man skul-

le kunna närma sig frågan från det motsatta hålet och ställa frågan om det i själva verket kanske var så att kommittépolitiken var *framgångsrik* i förhållande till dess intentioner och således bidrog till att *fördröja* parlamentarismens genombrott. Kanske hade en annan strategi framtvingat en konfrontation mellan den lagstiftande och den exekutiva statsmakten, och kanske hade en sådan utveckling kommit att tydligare och tidigare framtvinga en parlamentarisering?

Nymans visar hur perioden före parlamentarismens definitiva genombrott under 1910-talet var mer händelserik än vad som tidigare varit känt. Från att ha varit ett i huvudsak administrativt beredningsorgan till regeringen omvandlades kommittéväsendet till att bli en central politisk institution. Antalet kommittéer ökade snabbt, snabbare än antalet propositioner, vilket är ett tecken på att kommittéväsendets expansion var ett resultat av en medveten politisk strategi, och inte av strukturella förhållanden. Vidare ökade antalet politiska beredningar på bekostnad av de rent administrativa. Även bakom detta fanns en medveten regeringspolitik. Motsättningarna, inte minst när det gällde den segslitna tullfrågan, skulle motverkas. Riksdagen fick en mer aktiv roll i formuleringen av politiken. Kommittéerna fungerade som substitut för (institutionaliserade) partier. Genom att politisera kommittéväsendet försökte alltså Boström undvika en annan form av politisering, den via partier, som ansågs skadlig. I det avseendet lyckades han.

Genom att studera hur de politiska beredningarna initierats anser sig Nyman finna belägg för att det var en medveten politisk strategi från Boströms sida att styra utvecklingen—att ”förbättra sitt systeminflytande”. I huvudsak var det regeringen som initierade beredningarna. Men vad som talar mot tesen är att det inte enbart var regeringen som på detta sätt förde upp nya ärenden på dagordningen. I många fall var det riksdagen som initierade kommittéerna. Graden av styrning från regeringens sida varierade beroende på typ av fråga. I de frågor Boström prioriterade—tullar, försvar, jämvägsfrågor—styrde han i direktiven, i andra av honom mindre prioriterade frågor, i vilka han saknade en bestämd stånd-

punkt (t.ex. social- och skattepolitik), var direktiven i regel helt öppna.

Boströms kommittépolitik var enligt Nyman framgångsrik såväl när det gäller systeminflytande som systemstabilitet. Med det förre avses regeringens möjligheter att förverkliga sina politiska målsättningar, med det senare avses regeringens möjligheter att skapa kontinuitet och stabilitet i det politiska systemet. Genom att styra sammansättning och innehåll i beredningarna satte han sin prägel på politiken, och genom kommittépolitiken överbyggades motsättningar varigenom nederlag undveks. ”Sammantaget kan konstateras att kommittéväsendet var en framgångsrik metod för att överbygga motsättningar och bringa framgång åt den förda politiken” (s. 171). Trots att konflikterna ökade totalt sett minskade andelen parti- och kammarreservationer bland utskottsbetänkanden som föregåtts av politiska kommittéer.

Med tiden förändrades bilden. Den boströmska rikspolitiken led tunga nederlag, bland annat i röststräfsfrågan. Initiativet försköts alltmer från regeringen till riksdagen, samtidigt som det skedde en polarisering. Partiväsendet bröt fram på bred front. Riksdagsledamöterna blev i stigande grad partirepresentanter och därmed undergrävdes förutsättningarna för den boströmska rikspolitiken.

*

Torkel Nyman har definitivt tillfört ny och viktig kunskap till forskningen om den svenska parlamentarismens framväxt och särdrag. Diskussionen om kommittéväsendets för- och nackdelar i en parlamentarisk beslutsprocess—för såväl regeringens som det politiska systemets handlingskapacitet—är både övertygande och skarpsinnig och har relevans inte enbart för den tidsperiod som uppmärksammas. Den innehåller flera träffsäkra reflektioner av allmängiltig karaktär. Själva framställningen är dessutom förtjänstfull. Nyman redovisar sina resultat pedagogiskt och klagroende.

En övergripande brist i avhandlingen är emellertid avsaknaden av kumulativitet. De egna resultaten borde genomgående, på ett bättre sätt, ha relaterats till den samlade kunskapsmängden inom forskningsområdet. I Nymans fall är det den tidiga parlamentarislitteraturen som upp-

märksammas. Senare forskning behandlas mer styvmoderligt, mest i förbigående. Mot bakgrund av att det i senare forskning i några avseenden finns andra iakttagelser om parlamentariseringen än de som Nyman redovisar, hade en mer ambitiös diskursanknytning varit motive-rad. Här följer några exempel.

Rikspolitik och parlamentarism

Några av de centrala begreppen i avhandlingen kunde använts på ett mer pregnant sätt. Nyman uppmärksammar för det första inte att begreppet "rikspolitik" används på två delvis olika sätt i litteraturen. Dels åsyftades samförståndspolitik eller "samlingspolitik" – det är på detta sätt som Nyman använder begreppet (s. 24). Dels syftade begreppet även på en uttalad och erkänd ledarställning för statsministern i regeringsarbetet och i den samhälleliga opinionsbildningen – med rikspolitik kunde således även avses en "sammanhållen regeringspolitik". En sådan sammanhållen politik var vid tiden före Boström någonting okänt (von Sydow 1997). Nymans avhandling skulle ha vunnit i skärpa om författaren insett begreppets dubbla innebörd. Själva det faktum att det var först under Boströms regeringsperiod som uttrycket "regering" började användas säger åtskilligt om relationerna mellan kungen och dennes "rådgivare", som de formellt kallades.

För det andra består "parlamentarismen" enligt Nyman (s. 21) av tre led: förutom (i) själva regeringsbildningen (som Nyman inte studerar) också (ii) det löpande förhållandet parlament – regering och (iii) ansvarsutkrävande. Dock tillkommer senare (s. 22) ytterligare ett led i Nymans parlamentarismkonception, nämligen det politiska genomförandet. "Regeringens förmåga att styra och leda den politiska utvecklingen" ("systeminflytande") och att i det sammanhanget "skapa stöd för den förda politiken" ("systemstabilitet"). Dessa båda krav sågs vara de yttersta tecknen på en fungerande parlamentarism och får därför fungera som mätinstrument i den fortsatta analysen. En kritisk betraktare kan invända att det möjligen är tveksamt om detta verkligen skiljer parlamentarism från andra styrelseskick. (Även i maktindelningssystem har ju den exekuti-

va makten en styrande och legitimitetsskapande funktion.)

Nåväl. Regeringens möjlighet att styra må vara ett centralt parlamentarismkriterium, men på denna punkt demonstrerar ändå Nyman en viss okänslighet inför den kontext han undersöker. Regeringens styrbenägenheten var minst sagt låg under hela 1800-talet. Regeringen styrde genom medling, det handlade inte om att styra i meningen "förverkliga ett politiskt program". De flesta statsråden uppfattade sig själva som ämbetsmän snarare än politiker. Rådgivarnas konstitutionella uppgifter var två: dels att förbereda Kungl. Maj:t beslut genom utredning, förredragning och omdöme/rekommendation, dels att verkställa dessa beslut genom kontrasignation, samt utfärdande och uppsikt över utförandet. I båda dessa uppgifter var ämbetsmannarollen tydligt framhävd. Enligt Boström skiljde sig statsrådets mandat inte från andra höga ämbetsmän på annat sätt än att statsråden i RF ålagts att också självständigt bilda sig en egen uppfattning om "de kungliga beslutens förenlighet med folkviljan". Att driva egna ståndpunkter och utöva personligt ledarskap var således ingenting som statsråden uppmuntrades till i dåtida statsrätt. Mer handlade det om att undvika att statsmakten drogs in i lågsinnad intressekamp – det som vi i dag skulle kalla för politik.

I Departementshistorikommitténs betänkande skriver Daniel Tarschys: "1800-talets ministerråd föredrog ämbetsmannens kapp framför statsmannens. Ämbetsmän hade de varit innan de kallades till kungens rådsbord och ämbetsmän förblev de i det kollegialt organiserade statsrådet [...] Man kan hesitera något inför begreppet "styrning" som en beskrivning av 1800-talsregeringens förhållningssätt till statsförvaltningen. Självfallet styrdes riket i den meningen att Kungl. Maj:t behandlade ärenden, förelade riksdagen propositioner, åskade och förmedlade anslag, antog resolutioner, avlät remisser, inkrävde rapporter, stadfäste stadgar, gjorde utnämningar, beviljade nåd, bekräftade privilegier, kringssände cirkulär och utfärdade kungörelser för uppläsning från predikstolen. Allt detta ingick i den ordinarie rulljansen som år efter år sysselsatte den lilla skaran av expeditiönschefer, expeditiönssekreterare, kanslisters och kopisters

vid Kungl. Maj:ts kansli – färre än hundra under större delen av seklet” (Tarschys 1990, s. 226). Statsråden var, konstaterar Tarschys, inte precis några kraftfulla befälhavare på kommandobryggan, utan snarare passiva medpassagerare.

Vidare framhåller Nils Stjernquist (1996) att ”regera” på den tiden innebar att medla mellan kamrarna, regeringen skulle leda riksdagens arbete. Alldeles enkelt var inte detta då varje ledamot – särskilt i den första kammaren – ville vara sin egen herre.

Vid sekelskiftet förekom – vilket inte uppmärksammas i avhandlingen – en omfattande kritik mot att regeringen var *för passiv* i sin kommittépolitik. Riksdagen begärde utredningar och regeringen tillsatte dem. Man befarade att regeringen höll på att nedsjunka till ett expeditionskollegium. Kommittéväsendet beskrevs som en ny statsmakt, ”icke avsedd och utan ansvar”. Det var fel, menade kritikerna att man redan under kommittéarbetet fördjupade sig i de politiska förutsättningarna och därmed föregrep sig på regeringens och riksdagens politiska roll (Meijer 1956). Debatten visar att Nyman har fel när han påstår att kopplingen kommittépolitik-parlamentarism ej tidigare uppmärksammats.

Om parlamentarismen säger Nyman vidare att den ytterst handlar om att ”ta ställning till statsministern, inte till regeringens program eller sammansättning” (s. 22). Nymans något formalistiska utgångspunkt tycks emanera från den nuvarande regeringsformens regler när det gäller regeringsbildning och den skiljer sig från andra forskare (bl.a. Stjernquist 1996 och von Sydow 1997) som också betonar att de övriga statsrådets parlamentariska förankring (de bör men måste inte vara riksdagsledamöter) är en viktig indikator på förekomsten av parlamentarism. Även här demonstrerar Nyman en viss okänslighet. Statsråden behövde inte ha någon som helst koppling till riksdagen, menar han (s. 46). Men faktum kvarstår: statsråden var konstitutionellt ansvariga inför riksdagen för sina råd till kungen. De kunde ställas inför riks rätt för att de givit felaktiga råd.

Nymans avhandling har också en vidare ambition. Den syftar till att kartlägga den svenska parlamentarismens särdrag. De speciella särdrag som finns i ett land med parlamentariskt

styrelsesätt kan förklaras av de omständigheter som låg bakom detta styrelsesätts framväxt. Den svenska parlamentarismen kan inte förstås genom att studera konflikter och ”tillfälliga motsättningar” under den fas som den vuxit fram, menar Nyman. Så långt är resonemanget övertygande. Men vad som också brukar sägas vara utmärkande för svensk parlamentarism, sedan den väl blivit etablerad, är den reciproka relationen mellan den legislativa och exekutiva makten. I viktiga frågor samverkar regering och riksdag på ett annat sätt än vad fallet är i t.ex. England. Makten ligger naturligtvis ytterst hos parlamentet, men den politiska ledningen kommer – i motsats till den engelska parlamentarismen – inte enbart eller kanske inte ens i huvudsak från regeringen utan också i hög grad inifrån parlamentet, genom det samarbete som uppkommer i utskotts- och kommittéväsendet. Denna omständighet uppmärksammas inte av Nyman. Det är regeringens styrförmåga som tentativt står i blickpunkten, när Nyman nalkas frågan om parlamentariseringsprocessens kausala mekanismer. I praktiken är det dock det växande inflytandet för riksdagen som det handlar om.

När Nyman visar hur centrala riksdagsledamöter i allt högre grad, via kommittéväsendet, involverades i beredningsarbetet hade det varit möjligt att problematisera denna politisering ytterligare. Hans Meijer visar i sin avhandling om kommittépolitik och kommittéarbete (1956) att det vid denna tid fanns två helt olika sorters riksdagsledamöter – ”lekmän” och ”yrkespolitiker”. För lekmännen var den borgerliga sysslan den egentliga livsuppgiften. Så icke för yrkespolitikerna: för dessa var i stället politiken deras yrke, ungefär på det sätt som gäller för dagens riksdagsledamöter. Det var framförallt dessa yrkespolitiker som var beredda att åta sig kommittéuppdrag. Och det var naturligtvis dessa yrkespolitiker som var de centrala aktörerna i riksdagen. Annorlunda uttryckt var rekryteringsurvalet begränsat och att det råkade bli centrala riksdagsledamöter som hamnade i kommittéerna behöver kanske inte i sig uppfattas som ett belegg för att det var fråga om en medveten politik.

Alternativa förklaringar

Det finns ett operationaliseringsproblem när det gäller att studera parlamentarismen av samma typ som finns även inom andra områden: för att fånga företeelsens hela komplexitet krävs ett så samlat och heltäckande grepp som möjligt. Även om tesen om kommittéväsendets betydelsefulla roll för statsskicket parlamentarisering får anses vara belagd kan man nog inte, som Nyman i sin kritik mot den tidigare forskningen faktiskt tenderar att göra, bortse från att även andra aspekter kan vara relevanta i sammanhanget. Tre alternativa angreppssätt framstår som centrala när man vill få förståelse för det sätt på vilket parlamentarismen fungerar: *regeringsfrågan* i vidare mening (hur regeringar bildas, verkar och avgår, samt hur oppositionspartier agerar i regeringsfrågan) är en sådan, en annan är *regeringens sammansättning och styrelseformer* (hur regeringsarbetet internt bedrivs, förvaltningsmässiga frågor inom exekutivmakten) samt *samarbets- och konfliktmönster mellan regeringen och riksdagen* (vardagsarbetet i riksdagen; partigrupper, utskottsarbete). Om en fullödlig analys av parlamentarismens skall ske måste samtliga tre infallsvinklar beaktas, menar von Sydow (1997) i en kritik mot tidigare forskning. Kommittéarbetet tangerar två av dessa tre angreppssätt (de båda senare). Men inte på ett uttömmande sätt.

Nymans studie handlar framförallt om den tredje infallsvinkeln – relationerna mellan riksdag och regering. Det relativa inflytandet över den förda politiken varierar mellan legislatur och exekutiv, över tid och mellan länder. Diskussionen kompliceras av att riksdagen inte bara, statsrättsligt sett, är en institutionell aktör utan samtidigt också en arena – ett politiskt forum där regering och opposition möts. Kamrardualismen ledde den närmaste 25-årsperioden efter representationsreformen till en maktförskjutning från riksdag till regering. Regeringen utövade makt genom att medla mellan kamrarna. Åtminstone fram till sekelskiftet, därefter stärkte riksdagen sin ställning vilket blev början till slutet för "rikspolitikern" (i den andra meningen av begreppet).

Min kritik riktar sig inte mot att Nymans uppläggning är för snäv. Tvärtom demonstrerar han

en sällsynt god förmåga att begränsa sig.³ Men denna välmotiverade avgränsning får naturligtvis konsekvenser för vilken typ av slutsatser som är möjliga att dra. Och även om Nyman på ett övertygande sätt visar att kommittéväsendets roll för parlamentarismens framväxt var större än vad som tidigare varit känt, är det tveksamt om den boströmska kommittépolitiken *förklarar* parlamentarismens framväxt på det sätt Nyman gör gällande. Avhandlingens resultat falsifierar inte andra förklaringar. Jag skall peka på fem alternativa förklaringar.

1. *Konflikternas roll*. Att konflikt snarare än samförstånd var den viktigaste orsaken till parlamentarismens slutgiltiga genombrott 1917 torde vara ovedersägligt, liksom att det allt starkare trycket från rösträttsrörelsen och de radikala samhällsströmningarna bidrog till ett nytänkande i synen på riksdagens inflytande under den tid som studeras i avhandlingen.

2. *Regeringens emanciperings fråga från statschefen*. De ständiga regeringskriserna under 1880-talet gjorde den allt åldrigare monarken frustrerad. Innan Boströms utnämning antecknade han: "Det är ett tungt och högst obehagligt arbete för den konstitutionelle regenten att liksom gå omkring med håven och gång efter annan få ett bleklagt nej, mera eller mindre inklätt i granna fraser och lojala försäkningar, samt ledsagat av 'underdåniga' häntyndningar och råd med avseende på andra personer som – 'icke hade någon ursäkt, de, att avböja ett så ärofullt tillbud'" (Torbacke 1990). Först i och med den av Oscar II så varmt uppskattade Boström (1891) fick den snart 70-åriga monarken en viss ro. Boström gavs fria händer. Kungamakten blev närmast ceremoniell under 1890-talet, skriver von Sydow. Den fråga som jämte unionsfrågan dominerade under hela Oscar II:s regeringstid var försvarsfrågan. En omfattande omläggning av försvaret skedde – från det gamla indelningsverket till en på allmän värnplikt baserad arméorganisation. Det var Boström som löste denna segdragna fråga. Efter att i början av sin statsministerperiod ha baxat igenom 1873 års försvarskompromiss gav kungen honom fria tyglar, skriver Simon Boëtius (1925): "När Boström efter riksdagens av-

slutning erhöll företrädare dekorerade han honom med sina egna serafimerordeninsignier; från denna tid omfattade han Boström med ett oinskränkt förtroende, som gav honom en fullständig ledarställning inom ministären och friare händer än hans företrädare vid partiella förändringar i denna, och sådana förekom mycket ofta under Boströms statsministerskap. Urtimans utgång var ej blott av betydelse för försvaret utan ock för realiserande av *det slags parlamentarism*, varav konung Oscar hoppades en lösning av tidens konstitutionella fråga” (min kurs).⁴

Det är värt att notera att Stjernquist betonar helt andra drag i Boströms regeringskonst än dennes kommittépolitiska strategi som avgörande för parlamentariseringsprocessen: det faktum att Boström i sin gärning tydligare än någon tidigare statsminister markerade sin ställning som *regeringschef* och att han på ett mer framgångsrikt sätt än någon av sina företrädare lyckades få till stånd en sammanhållning inom regeringen, också gentemot kungen. Regeringen börjar göra upp innan konseljen och framstår för första gången som ett kollektiv. Som framhållits tidigare är det under Boströms regeringstid som begreppet ”regering” började användas. Emancipationen från kungen var tydlig.

3. *Partistrukturen* blev mer enhetlig efter tullstriden. Det skedde en polarisering efter nya linjer. Två högerorienterade partier fick majoritet i vardera kammaren. De protektionistiska partierna samarbetade över kammargränserna. Detta underlättade för Boströms rikspolitik. Gång på gång skapade han majoriteter i kritiska situationer. Parlamentariseringstendenserna har sin grund i hur partiväsendet utvecklades i riksdagen, skriver von Sydow (1997, s. 93).

4. *Riksdagens ställning* blev överhuvudtaget allt starkare vid denna tid. Under hela perioden var regeringen beroende av riksdagen för sin sammansättning och politik. 1900-1905 var regeringarna särskilt svaga, beroende på det motstridiga majoritetsläget i kamrarna. Riksdagen tog vid denna tid över det politiska initiativet mer och mer. Enskilda statsråd avgick efter att ha lidit nederlag i riksdagen. Den första av de båda boströmska regeringsperioderna (1891-1900)

hade däremot regeringen en stark bas i båda kamrarna samtidigt; det parlamentariska stödet var dock i flera fall följden av att en långtgående anpassning skedde till den opinion som fanns i kamrarna. Nymans bidrag kan sägas handla om hur detta gick till, men i hans framställning tenderar skogen att skymmas av alla träd.

5. *Ärendexpansion*. Det skedde en omfattande ärendexpansion vid denna tid. Tidigare forskare har hävdad att kommittépolitikens expansion var en följd av ett ökat reformarbete och allmän statlig expansion, snarare än att Boström hyste någon speciell förkärlek till kommittéer (Hesslén 1927). Nyman avfärdar tesen något lättvindigt. Om det varit ärendemängden som förklarat kommittépolitikens förändring borde det ha återspeglats i den reguljära departementsorganisationen, menar han (s. 82). Nyman verkar dock inte ha uppmärksammat ett centralt resultat i en tidigare studie av kommittéväsendet. Meijer (1956) hävdar att den omfattande ärendexpansionen helt enkelt inte var möjligt att hantera inom den reguljära departementsorganisationen. För regeringen var det betydligt enklare att finansiera extraordinär beredning via kommittéväsendet än att få till stånd en utbyggnad av den ordinarie förvaltningen. I stor utsträckning handlade expansionen om att täcka arbetskraftsbristen inom departementen.

Först vid sekelskiftet kom antalet propositioner att öka fortare än antalet kommittéer, vilket Nyman i sin iver att rädda sin egen tes uppfattar som ett belägg för att Hessléns tes (om att strukturella orsaker låg bakom expansionen) är fel. Men mycket talar för att det handlar om en fördröjningseffekt. Enligt Meijer tar den kraftiga stegringen av antalet kommittéer sin början med Arvid Lindmans regering 1906 och tendensen är stigande t.o.m. 1908. Om Nymans tes om en icke avsedd parlamentarisering vore korrekt ter det sig egendomligt att den konservativa, anti-parlamentariske Lindman fullföljde denna politik. Om motivet för Boström var att undvika parlamentarism borde väl han såväl som en nära politiskt allierad (som Lindman) ha varit uppmärksam på effekterna av kommittépolitiken.

Avslutning

I Nymans avhandling formuleras en spännande alternativteori om parlamentarismens framväxt. Tesen är rimlig, även om beläggen och argumentationen kunde varit starkare. En vidgning av ämnet så att fler infallsvinklar behandlades skulle behövts, liksom en mer omfattande anknytning till tidigare bidrag inom den forskningsgenren som Nymans avhandling ingår i. Dock är det uppenbart att ingen framtida forskare kan gå förbi denna alternativa och på det hela taget rimliga tolkning av denna delvis förbisedda men viktiga tidsperiod i svensk politisk historia.

Tommy Möller

Noter

1. Denna anmälan är en sammanfattning av min fakultetsopposition den 1 juni 1999.
2. Se von Sydow (1997). Förutom dessa tre "mest centrala kriterier" använder von Sydow följande kriterier för att fastställa parlamentarismens ställning: statsrådets nära förankring i parlamentet (som ledamöter), kollektiv ansvarighet i regeringen, premiärministerns dominerande ställning i denna, möjlighet att utkräva misstroendeförklaring för riksdagen och rätt för regeringen av avgå genom kabinetsfråga (ömsesidiga instrument för att fastställa parlamentets position), samt slutligen oppositionens systemlojalitet – förutom granskning av regeringen skall denna vara beredd att överta regeringsmakten. Se även Stjernquist (1996) för en utförlig diskussion om den svenska parlamentarismens kännetecken.
3. Möjligen vill jag sätta ett litet frågetecken för avgränsningen att ej uppmärksamma kommittéarbetets kunskapsmässiga effekter. Även om den må vara arbetsmässigt motiverad är det ändå en viktig komponent när det gäller den institutionella förklaringen till samförstånd som därmed utlämnas. Om det finns en kognitiv samsyn är det lättare att komma samman om lösningar.
4. Stjernquist ifrågasätter emellertid bilden av en allt passivare regent under Bostroms regeringstid. Stjernquist menar att Oscar II ofta spelade medlarens roll, inte minst när det gällde unionsfrågan. Vidare att hans inflytande i försvarsfrågan var utomordentligt stark. "Självt betraktade Oscar II sig som eminent sakkunnig när det gällde marinen, och den uppfattningen delades av många. Det sades att han var den

egenlige sjöförsvarsministern och att departementschefen var hans adjutant" (Stjernquist 1996, s. 252).

Litteratur

- Boëtius, S. (1925), *Sveriges historia till våra dagar. Trettonde delen. Oscar II*. Stockholm: P. A. Norstedt & Söners förlag.
- Hesslén, G. (1927), *Det svenska kommittéväsendet intill år 1905. Dess uppkomst, ställning och betydelse*. Uppsala: A. B. Lundequistiska bokhandeln.
- Lewin, L. (1996), *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Meijer, H. (1956), *Kommitépolitik och kommittéarbete*. Lund: C. W. K. Gleerup.
- Stjernquist, N. (1996), *Tvåkamartiden. Sveriges riksdag 1867-1970*. Stockholm: Sveriges riksdag, 1996.
- von Sydow, B. (1997), *Parlamentarismen i Sverige. Utveckling och utformning till 1945*. Stockholm: Gidlunds förlag.
- Tarschys, D. (1990), "Regeringens styrförmer." *Att styra riket. Regeringskansliet 1840-1990*. Departementshistoriekommittén. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Torbacke, J. (1990), "Statschefen och regeringen." *Att styra riket. Regeringskansliet 1840-1990*. Departementshistoriekommittén. Stockholm: Allmänna förlaget.

SVERKER HÄRD: Den godtyckliga demokratin. En studie av olika metoder att tillgodose kravet på proportionell rättvisa. Uppsala, Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala 135.

Sammanfattning¹

Vilka rättvisa metoder finns för att väga samman väljarnas preferenser? Skulle den politiska makten fördelats på ett annat sätt om valsystemet utformats efter andra principer, och i så fall hur? Detta är de empiriska huvudfrågeställningar som Sverker Härd arbetar med i sin doktorsavhandling "Den godtyckliga demokratin. En stu-