

H. KALLUS

VÕIMUVAHEKORRAD ROOTSI TIPP-POLIITIKAS PÄRAST TEIST MAAILMASÕDA (SÜSTEEM PARLAMENT—VALITSUS—KUNINGAS)

Esitanud J. Kakk

Poliitikaalases teaduskirjanduses on üheks sõlmprobleemiks kujunenud parlamendi ja valitsuse võimusuhted tänapäeva kapitalistlikes riikides. Ühed uurijad väidavad, et Teise maailmasõja järel on kodanlikele riikidele olnud iseloomulik parlamendi võimu järkjärguline nõrgenemine ja valitsuse volituste laienemine.¹ Teised on jõudnud vastupidisele seisukohale ning näitavad neid mitmesuguseid põhjusi, millest johtuvad parlamendi poliitilis-ideoloogilise tähtsuse säilimine ja tema volituste edasine kasv.² Kolmas grupp uurijaid on tulnud järeldusele, et parlament ja valitsus võivad areneda ka paralleelselt, nimelt võib täidesaatev võim tugevneda ka seadusandliku võimu teatud stabiliseerumise korral, kusjuures parlament ei piira mitte valitsuse võimutaotlusi tervikuna, vaid ainult selle äärmuslikke ilminguid.³

Järgnevas on seda probleemi analüüsitud nii pindalalt kui ka elanike arvult suurima Skandinaavia riigi Rootsi näite varal. Vaatluse all on võimuvahekordade muutumise põhitendentsid aastast 1945 kuni sotsiaaldemokraatide 44-aastase valitsemisperioodi lõpuni, 1976. aastani.

Riigi võimuorganite suhted sõltuvad teatavasti poliitiliste jõudude vahekorrast selles riigis. Rootsi puhul tuleb sellega seoses silmas pidada kaht mõjutegurit: ühelt poolt võimas finantsoligarhia, teiselt poolt sotsiaaldemokraatlike valitsuste pikaajaline võimulolek.⁴ Vaadeldavasse ajajärku mahuvad mitmed sotsiaalsed reformid ja konstitutsiooniliste aktide reform.⁵ Rootsi omapäraks on asjaolu, et parlamentaarne praktika on siin

¹ Вильданов Р. X. Конституции в политической системе буржуазного государства. М., 1968, lk. 98 jj., 197; Зивс С. Л. Развитие формы права в современных капиталистических государствах. М., 1960, lk. 26 jj.; Парламенты. Сравнительное исследование, подготовленное М. Амеллером. М., 1967, lk. 239.

² Vt. näit.: Политический механизм диктатуры монополий. М., 1974, lk. 218 jj.; Могунова М. А. Скандинавские государства: центральные органы власти. М., 1975, lk. 96, 135—136.

³ Vt. näit. Туманов В. А. Капиталистическая государственность: новые явления и тенденции. — Rmt.: XXV съезд КПСС и вопросы государства и права. М., 1978, lk. 263.

⁴ Sotsiaaldemokraatide valitsus oli Rootsis juulist 1945 kuni septembrini 1951 ning oktoobrist 1957 kuni oktoobrini 1976; 1951—1957 oli võimul Sotsiaaldemokraatliku Töölispartei ja Talurahvaliidu koalitsioonivalitsus.

⁵ Rootsi konstitutsiooni moodustavad neli konstitutsioonilist akti. Kõige tähtsam ja üldisem neist on erialakirjanduses (ka käesolevas artiklis) põhiseaduseks nimetatav *regeringsformen*. Teised konstitutsioonilised aktid on riigipäevaseadus (*riksdagsordningen*), troonijärglusseadus (*successionsordningen*) ja trükiseadus (*tryckfrihetsförordningen*). Konstitutsiooniliste aktide reformi põhieesmärk oli parlamentarismiprintsiipide kinnistamine põhiseaduses. Uus põhiseadus jõustus 1. I 1975. a. Vt. Statsvetenskapling tidskrift för politik, statistik, ekonomie, 1974, nr. 1; Kallus X. A. Некоторые аспекты частичной конституционной реформы современной Швеции. — Rmt.: Скандинавский сборник XX. Таллин, 1975, lk. 102—107.

arenenud põhiseadusest sõltumatult. Seepärast ongi järgnevas käsitluses eristatud võimuorganite formaalseid õigusi ja tegelikku seisundit.

*

Enamiku teiste kapitalistlike riikidega võrreldes on Rootsi ajaloolises ja poliitilises arengus mitmeid erijooni: kapitalismi areng algas siin hiljem ja kulges tunduvalt aeglasemalt, kodanusel kui klassil ei õnnestunud oma poliitilisi positsioone kindlustada enne monopolistliku kapitali esiletõusu.⁶ Seetõttu omandas parlament (*Riksdag*, Riigipäev) valitseva koha alles 20. sajandi algul, seega ajal, kui teistes riikides hakkas tema osatähtsus vähenema. Parlamendi domineeriv seisund valitsuse suhtes on Rootsis kestnud tänapäevani; monopolistlik kapital on endiselt huvitatud selle säilitamisest erilise poliitiliste jõudude vahekorra tõttu, milles ülekaal on sotsiaaldemokraatlikul parteil.

Kodanlike revolutsioonide pooliku, lõpetamata iseloomu tõttu fikseeriti 19. sajandi algul konstitutsioonilistes aktides tolleks ajaks kinnistunud olukord, et täidesaatev võim oli seadusandlikust sõltumatu ja talle kuulus peale riigiasjade juhtimise ka iseseisvus seadusandluses.⁷ Valitsuse koosseisu määras ja seda muutis kuningas omaenda äranägemisel. Valitsus ei andnud parlamendile aru ega olnud tema ees vastutav. Parlament ei võinud sekkuda riigi juhtimisse ega teha täidesaatevale võimule mingeid ettekirjutusi selles osas, kuigi tal oli valitsuse tegevuse seaduslikkuse ja riiklike assigneeringute kasutamise kontrollimise õigus. Kuningas võis Riiginõukogu⁸ soovitusel kokku kutsuda parlamendi erakorralisi istungjärke ja tema ka enne tähtaega laiali saata.

Parlamendil ei olnud sõnaõigust ka välispoliitikas. Rahvusvahelisi lepinguid sõlmiti *Riksdag*'i loata (välja arvatud lepingud, mis panid riigile finantskohustusi). Sõjalised küsimused olid täielikult Riiginõukogu otsustada. Kuningas, kes oli ühtlasi maa- ja merejõudude ülemjuhataja, võis Riiginõukogu nõusolekul nii sõda kuulutada kui ka rahu sõlmida (enne 1809. aastat vajati selleks *Riksdag*'i luba). Parlamendi seadusandlik tegevus oli oluliselt piiratud, kuigi tolaeagses kodanlikus õigusteades peeti seda tööloiku esindusorganite privileegiks.⁹ Näiteks ei saanud parlament vastu võtta riigi majanduselu reguleerivaid seadusi ilma valitsuse loata. See tähendas, et tööstus-, kaubandus- ja põllumajandusalane, aga ka kodanike varalisi õigusi ning tolliküsimusi puudutav seadusandlus

⁶ Lähemalt vt. Кан А. С. История скандинавских стран (Дания, Норвегия, Швеция). М., 1971, lk. 141—145; Кан А. С. Новейшая история Швеции. М., 1964, lk. 7—13; Бекстрем К. История рабочего движения в Швеции. (1902—1917). М., 1966, lk. 21 jj.

⁷ Vrd. Дымша Л. Государственное право Швеции. I. СПб., 1901, lk. 305.

⁸ Rootsis (nagu Taanis ja Norraski) tuleb eristada valitsust (*regeringen*) ja Riiginõukogu (*Statsråd*). Riiginõukogu, millesse kuulusid valitsuse liikmed ja mille eesotsas oli kuningas, oli põhiseaduse järgi organ, kus tuli enne parlamendile esitamist läbi arutada kõik valitsuse tähtsamad ettevõtmised, kaasa arvatud seaduseelnõud. Riiginõukogu otsused avaldati kuninga nimel ja tema allkirjaga. Seoses kuningavõimu järkjärgulise üleminekuga valitsusele kujunes aga juba 19. sajandi esimesel poolel välja olukord, et tegelikult arutati Riiginõukogus otsustamisele kuuluvad küsimused juba eelnevalt läbi valitsuse istungitel ning kuningale kanti otsusest ette hiljem, seega Riiginõukogu istungitel vaid vormistati ametlikult varem vastuvõetud otsused. Selline praktika olevat alguse saanud prantslasest kuninga Karl XIV Johani valitsemisajal [1818—1844], sest kuningas ei osanud ei rootsi ega norra keelt ning ei saanud seetõttu riigiasjade arutamises osa võtta. Vt. ka Могунова М. А. Скандинавские государства, lk. 173—174.

⁹ Vt. näit. Общее государственное право на основе сравнительного правоведения Юлиуса Гачека. I. Право современной монархии. Рига, 1913, lk. 142 jj.; Мехелин Л. Государственное устройство Швеции и Норвегии. — Rmt.: Политический строй современных государств. II. СПб., 1905, lk. 239.

kuulus Riiginõukogu pädevusse. Viimasel oli ka laialdane seadusandliku initsiatiivi õigus ning vetoõigus. Peale selle oli Riiginõukogu ülesandeks mitmesuguste haldusorganite moodustamine ja likvideerimine ning nende kompetentsi kinnitamine, samuti linnapeade ja kuberneride, kohtunike, piiskoppide jt. ametiisikute ametisemääramine. Teiste Põhjamaadega (Taani ja Norraga) võrreldes olid Rootsis täidesaatva võimu volitused kõige laialdasemad.¹⁰

Kodanlus sai parlamendile suuremaid õigusi taotlema hakata alles oma positsioonide tugevnedes. See toimus ulatuslike demokraatlike ümberkujunduste baasil, olulisemas osas alles 20. sajandi algul, seega hiljem kui teistes Skandinaaviamaades.¹¹ Näiteks kehtestati üldine valimisõigus 1921. aastal ja viimased varandusliku tsensuse jäänused kaotati alles 1945. aastal.

1810. aasta riigipäevaseaduses fikseeritud seisuslik parlament muudeti 1866. aastal tugevneva kodanluse survel kahekojaliseks (tegutses sellisena 1970. aastani), kuid tema moodustamise korrast (kõrge varanduslik ja vanusetsensus jms.) johtuva koosseisu tõttu säilis tema ebademokraatlik iseloom. *Riksdag*, eriti tema konservatiivsem esimene koda, oli igasuguste sotsiaalmajanduslike ja poliitiliste muudatuste vastu.

Nagu eespool öeldud, ei olnud enne demokraatlikke muudatusi Rootsis parlamentaarset riigikorda: täidesaatev võim eesotsas kuningaga oli parlamendist sõltumatu ja tal olid suured volitused. Parlamentarismi läbimurre ei saanud konstitutsioonilist kinnitust, vaid selle aluseks oli parlamentaarne praktika. Esimene parlamendi toetust omav liberaalne valitsus moodustati 1905. aastal, kuid kindlalt juurdus see tava 1917. aastast alates. Täpse kinnituse leidsid parlamentarismiprintsiibid alles 1974. aastal vastuvõetud põhiseaduses, kus fikseeriti nõue moodustada valitsus vastavalt jõudude vahekorrale kõrgeimas esindusorganis, valitsuse vastutus parlamendi ees, parlamendi volituste laienemine ja kuninga õiguste piiramine. Seega oli kodanlusel oma majanduslikule ja poliitilisele tugevneamisele toetudes võimalik järk-järgult laiendada parlamendi õigusi täidesaatva võimu prerogatiivide arvel. Mõned muudatused fikseeriti ka põhiseaduses. Näiteks võeti 1876—1971 vastu kuus parandust põhiseaduse §-s 12. Nende kohaselt pidi valitsus andma rahvusvahelised lepingud ja kokkulepped kinnitamiseks parlamendile,¹² samuti ei võinud valitsus ilma parlamendi loata otsustada sõja kuulutamise ja rahu sõlmimise küsimusi. Valitsuse tegevuse seaduslikkuse kontrollimiseks loodi parlamendi erikomisjon — konstitutsioonikomisjon. Osa põhiseaduse parandusi tehti eesmärgil anda mõned kuninga volitused üle valitsusele. Kuninga prerogatiive reglementeerivatesse sätetesse tehti täiendus, mille järgi kuningas võis seadusandlust, juhtimis- ja välisküsimusi puudutavaid otsuseid teha ainult Riiginõukogus. Tegelikult otsustas valitsus need asjad iseseisvalt.

Kuid osa tähtsaid muudatusi ei leidnud põhiseaduses kajastamist. Nende hulka kuulusid esijoones seadusandluse täielik üleminek esindusorganile ja valitsuse muutmine vastutavaks parlamendi ees.

Enamikus kapitalistlikes riikides täheldatakse tänapäeval esindusorganite rolli ahenemist: valitsused omandavad üha suuremaid õigusi rahanduses, välispoliitikas, ka seadusandluses. Rootsis on toimunud vastupidine protsess — kogu vaadeldaval perioodil jätkus parlamendi õiguste laiene-

¹⁰ Могунова М. А. Скандинавские государства, lk. 194.

¹¹ Hilisest demokratiseerimisprotsessist johtuvalt muutus Rootsi kodanlik-konservatiivsest riigist kodanlik-demokraatlikuks alles pärast 1917. aastat. Vt. ka Мысливченко А. Г. Философская мысль в Швеции. М., [1972], lk. 177.

¹² Vt. Malmgren, R., Sundberg, H., Petré, G. Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar. Stockholm, [1971], lk. 19—21.

mine. Kodanliku parlamentarismi säilitamine ja arendamine tuleneb siin asjaolust, et monopolistlik kapital teostab oma ülemvõimu mitte demokraatlike institutsioonide mahasurumise teel, vaid nende kaudu, neid oma huvides kasutades.

20. sajandi teisel aastakümnel, kui Rootsi majanduselul oli juba selgelt väljakujunenud monopolistlik iseloom, hakkas küll ka siin ilmne kodanluse püüe piirata parlamendi osatähtsust. See oli tingitud kodanluse võimu kandumisest valitsusse; parlamendi volituste suurendamise taotlus asendus nüüd sisuliselt püüdega laiendada täidesaatvate organite võimu. Kuid Rootsis ei omandanud see tendents kapitalistlikele riikidele tol ajal ja hiljemgi tavapärast ulatust. Pöörde selles parlamendi kasuks tõid kaasa nii rahvusvahelise olukorra muutumine pärast Suure Sotsialistliku Oktoobrirevolutsiooni võitu kui ka (ja seda esijoones) sisepoliitika tegurid: selleks ajaks väljakujunenud klassijõudude vahekorid ja tugevnenud sotsiaaldemokraatlik partei, kes esialgu hakkas osa võtma koalitsioonivalitsustest, varsti aga moodustas iuba üheparteilisi valitsusi ja jäi domineerima ka Teise maailmasõja järgses Rootsis. Püüdes piirata sotsiaaldemokraatliku töölispartei võimu levikut, nägi monopolistlik kodanlus just parlamendis üht kehtiva poliitilise süsteemi säilitamise kindlat garantiid. Teisest küljest olid ka sotsiaaldemokraadid huvitatud parlamendi laialdaste seadusandlike ja finantsõiguste ning valitsuse tegevuse parlamentliku kontrolli vormide säilitamisest, sest võimu ülemineku korral kodanlikele parteidele oleksid nad suure parlamendifraktsiooni kaudu saanud jätkuvalt mõjutada riigiasju (selline olukord tekkiski pärast 1976. aasta parlamendivalimisi). Niisiis ei ilmnenu Rootsis teravat parlamendi volituste piiramise tendentsi just seetõttu, et nii monopolistlik kodanlus kui ka valitsev sotsiaaldemokraatlik partei nägid parlamendis oma poliitilise võimu säilitamise vahendit.

Monopolistlik kapital on oma huvide kaitseks kujundanud parlamendis paindliku süsteemi, mis erineb teiste arenenud kapitalistlike riikide praktikast. See põhineb *Riksdag*'i alaliste komisjonide ärakasutamisel. Alaliste komisjonide volitused laienesid tunduvalt 20. sajandi esimesel kolmel aastakümnel, kui põhiseadusse tehti mitu vastavat parandust. Sellega seoses omandas komisjonide tegevus niisuguse ulatuse ja sisu, et Rootsi parlamendisüsteemi hakati nimetama parlamendikomisjonide süsteemiks.¹³ Parlamendi töö raskuspunkti nihutamine alalistesse komisjonidesse ja teistesse abiorganitesse tulenes finantsoligarhia kartusest sattuda avalikkuse kontrolli alla. Olles huvitatud sellest, et tegelik riigi juhtimine ei teostuks sellise laia foorumi kaudu nagu parlament, leidis Rootsi monopolistlik kapital alalised komisjonid olevat sobiva vormi, millesse kuuluvate kodanlike parteide esindajate kaudu on hõlpus kontrollida sotsiaaldemokraate, saavutada nendega kompromisse, avaldada survet soodsate seaduseelnõude ettevalmistamisel ja läbisurumisel (avalik hääletamine!) jne. Suletud uste taga toimuvatel istungitel pole karta ka üldsuse rahulolematuseavaldusi.¹⁴ Et valitseval parteil on alalistes komisjonides enamus (komisjonid moodustatakse poliitiliste parteide esindajatest proportsionaalselt kohtade arvule parlamendis), siis saab valitsus komisjonide tööd mõjutada, kuigi valitsuse liikmed ise ei või selles otseselt osaleda.

Monopolistliku kapitali esindajad saavad komisjonide tööd ka vahetult mõjutada: sageli kasutatakse komisjonides väliseksperite ja nõuandjaid, need on aga tihti suurte firmade või ministeeriumide ja teiste valit-

¹³ Nordisk kontakt, 1955, nr. 3, lk. 3.

¹⁴ P.-E. Back rõhutab parteide juhtkonna tugevat moraalset survet parlamendiliikmeile, mis näib aastatega aina kasvavat, ehkki saadik peaks oma tegevuses järgima üksnes põhiseadust. B a c k, P.-E. Det svenska partiväsendet. Stockholm, [1972], lk. 151—152 jj.

susasutuste kõrgemad ametnikud, valitsevate klasside ideoloogia kandjad. Muidugi on monopolistlikel ringkondadel side parlamendi ja alaliste komisjonidega olemas ka juba seetõttu, et osa saadikuid on nende esindajad.

Alalistel komisjonidel on sõjajärgses Rootsis kujunenud selline positsioon, mis võimaldab neil asendada parlamenti nii seadusandlikes kui ka kontrollifunktsioonides, s. t. mitte ainult määrata neile läbivaatamiseks antud seaduseelnõude saatust, vaid ka ise seaduseelnõusid ette valmistada. Seda arvestades osutatakse suurt tähelepanu komisjonide koosseisule. Kõik *Riksdag*'i 16 alalist komisjoni (enne 1975. aastat oli neid 10) valitakse praktiliselt kogu volituste ajaks kuue päeva jooksul pärast parlamendi kokkukutsumist (formaalselt valitakse komisjonid igal istungjärgul uuesti, kuid tegelikult muutub nende koosseis vähe). Komisjoni liikmete nimekiri kooskõlastatakse parteide parlamendifraktsioonide liidritega, et see vastaks jõudude vahekorrale *Riksdag*'is. Tähtsamatesse komisjonidesse (välisasjade komisjon, konstitutsioonikomisjon jt.) lülitavad nii sotsiaaldemokraatlikud kui ka kodanlikud parteid oma kõige usaldusväärsemad saadikud. Kommunistide esindajaid pole nendes olnud kogu sõjajärgsel perioodil, kuigi enamik parlamendiliikmeid kuulub alalistesse komisjonidesse (näiteks 1974. aastal 349 saadikust 240). Komisjoni moodustamisel tulevad kvalifikatsiooni kõrval arvesse just poliitilised kaalutlused. Tegelikult ei otsustagi komisjonide koosseisu mitte parlament, vaid tähtsamate parteide juhtkonnad. Sama võib öelda komisjonide esimeeste ja aseesimeeste kohta, kelle formaalselt valib komisjon. Siin ei tohi unustada ka tagasisidet: alaliste komisjonide esimehed kuuluvad *Riksdag*'i esimehe (*talman*) juures töötava erilise töögrupi koosseisu, kes määrab kogu *Riksdag*'i töösuuna.

Seega otsustavad alaliste komisjonide koosseisu tegelikult parteide parlamendifraktsioonide liidrid. Sellest tuleneb võimu kontsentreerumine parteiliidrite kätte, kes määravad ka partei poliitika ning on omakorda seotud finantsoligarhiaga. Parteide õiguslik seisund reguleeriti alles 1974. aastal vastuvõetud riigipäevaseaduses (varem puudus konstitutsioonilistes aktides isegi sõna «partei»), kuigi parteid loodi Rootsis omal ajal just *Riksdag*'i poliitiliste gruppide baasil.

Järgnevas vaatleme parlamendi õigusi ja nende toimemehhanismi.

Põhiseaduse kohaselt olid parlamendi seadusandlikud õigused kuni 1974. aastani väga piiratud. Tegelikult on *Riksdag* kogu Teise maailmasõja järgsel perioodil hoolikalt kontrollinud valitsuse tegevust kõigis olulistest lõikudes. Seadusandliku võimu ulatuse üle võib otsustada ka selle järgi, kellel on riigis seadusandliku algatuse õigus ning mil määral parlamendi arvamus mõjutab seaduste sisu. Põhjamaadest on just Rootsis kõige rohkem seadusandliku algatuse õigusega institutsioone ja isikuid: valitsus, parlamendiliikmed, *Riksdag*'i alalised komisjonid ja tema haldusorganid. Enamiku seaduseelnõudest esitab valitsus.

Valitsuse seaduseelnõude arutamise ja vastuvõtmise kord peegeldabki kõige ilmekamalt kogu *Riksdag*'i tööd. Just alalised komisjonid on see jõud parlamendis, sisuline puhver, mis ei lase valitsuse seaduseelnõude arutamist kujuneda formaalseks, nagu see on paljudes teistes kapitalistlikes riikides. Seaduseelnõu antakse kohe pärast ettelugemist *Riksdag*'is ilma läbirääkimisi pidamata üle vastavale alalisele komisjonile, kes pärast eeltööd esitab selle põhjal oma ettepaneku parlamendi plenaaristungile. Parteide parlamendifraktsioonide esindajad on huvitatud seaduseelnõude hoolikast analüüsimisest. Enamasti tähendab seaduse vastuvõtmine komp-

romissi sotsiaaldemokraatide ja põhiliste kodanlike parteide esindajate vahel. Valitsuse seaduseelnõude töötlemine alalises komisjonis võimaldab kodanlike parteide esindajate survele piirata järeleandmisi töötajate nõudmistele või nõustuda nendega, kui see on hädavajalik kehtiva poliitilise süsteemi stabiilsuse tagamiseks (näiteks kiideti heaks pensioniea alandamine 1974. aastal). Kui seaduseelnõu on liiga radikaalne, võidakse see ka tagasi lükata, sest Rootsis ei käsitata seda tavaliselt valitsusele umbusalduse avaldamisena.

Ka üksiku parlamendiliikme ettepanek (*motion*) on ametliku parteipoliitika väljendus ja see esitatakse kui opositsiooni seaduseelnõu.¹⁵ Valitseva partei reasaadikud taotleavad oma ettepanekutega sageli ainult populaarsuse võitmist valijaskonnas, ettepaneku esitaja pole seejuures arvestanudki selle vastuvõtmist. Neist asjaoludest tingituna, aga ka seetõttu, et ettepanekute kategooriasse kuuluvad ka valitsuse seaduseelnõude parandused, on parlamendiliikmete ettepanekute arv viimastel *Riksdag*'i istungjärgudel ületanud valitsuse seaduseelnõude arvu rohkem kui kümnekordselt.

Parlamendi õiguste ulatus väljendub ka tema finantsvõimu iseloomus. *Riksdag*'i finantsõigused on põhiseaduses fikseeritud märksa üksikasjalikumalt kui seadusandlikud õigused. Riigimaksude, tollimäärade jms. üle võib otsustada vaid parlament. Laialdased rahandusalased õigused saavutas Rootsi kodanlus parlamendile juba 19. sajandi algul, kui absolutistliku kuningavõimu piiramise eesmärgil kehtestati kontroll valitsuse assigneeringute üle. Teiste kapitalistlike riikidega võrreldes on need õigused Rootsis ka praegu avaramad. Finantskontrolli teostab parlament tema poolt valitud ja vahetult talle alluvate revidentide ning eriorgani kaudu; viimasesse kuuluvad esimees ja 7 komissari. Valitsuse koostatud detailne eelarve võimaldab nimetatud instantsidel kontrollida kogu riigiaparaadi tegevust. Ka selles valdkonnas toimub parteide huvide kooskõlastamine alalises komisjonis, nimelt maksukomisjonis (viimane võib ka ise teha ettepanekuid seaduseelnõude vormis). Eelarve esitamisel parlamendile on põhilised vaidlusküsimused juba kooskõlastatud, kusjuures on arvestatud ka monopolistliku kapitali esindajate nõudmisi. Kuid ka muudel tasanditel (istungjärgudel, komisjonides) võib eelarvesse teha parandusi ja täiendusi. Mõjusaks parlamendi finantsõiguste realiseerimise organiks on talle alluv Riigipank. Selle kaudu saab parlament olulisel määral mõjutada kogu riigi majanduselu.

Kuigi parlamendi võimupiirid on Rootsis avaramad kui teistes kapitalistlikes riikides, väljendavad seadused ikkagi finantsoligarhia huve, kellel on juhtpositsioon majanduses. Peaaegu kogu sõjajärgse aja võimul püsinud sotsiaaldemokraatlike valitsuste esitatud ja parlamendi kinnitatud seadused on olnud suunatud riigi osa tugevdamisele majanduses. Erinevalt teistest kapitalistlikest riikidest pole see saavutatud mitte ulatusliku natsionaliseerimisega,¹⁶ vaid uute ettevõtete ehitamisega riigi kulul. Seejuures on aga riikliku majandussektori kontroll jäänud monopolide kätte, kes kasutavad selleks muude organite kõrval ka parlamenti.¹⁷ Monopolid

¹⁵ Üksiksaadikute ettepanekute tähtsust poliitilise aktiivsuse väljendajana on rõhutanud N. Andrén. Vt. Andrén, N. Modern Swedish Government. Stockholm, [1968], lk. 95.

¹⁶ 1979. aastal kuulus 94% tootmisvahendeist eraettevõtjatele. Vt. Himmelsrand, U. Sweden: paradise in trouble. — Dissent, 26, 1, Winter 1979, lk. 117.

¹⁷ Näiteks kontrollib parlament oma saadikute kaudu riiklikku aktsiaühingut *Statsföretag AB*, mille juhatusse kuulub nii riigiametnikke kui ka finantskapitali esindajaid. *Statsföretag AB* 30 ettevõttes töötas 1977. aastal 42 287 inimest, tema kapitalimahutused ulatusid üle 1,5 miljardi krooni. Vt. Statistisk årsbok för Sverige 1978. Stockholm, 1978, lk. 388—389.

Riksdag'i töö aastail 1950—1977/78*

Istungjärgu toimumise aasta	Valitsuse seadus- eelnõusid	Parla- mendi- liikmete ettepane- kuid	Arupärimisi		Lihtküsimusi		Istungipäevi	
			I kojas	II kojas	I kojas	II kojas	I kojas	II kojas
1950	261	743	26	59	5	26	90	94
1951	229	797	34	80	4	32	91	98
1952	253	824	40	89	11	34	92	96
1953	241	711	24	80	12	32	88	90
1954	226	802	40	88	7	43	89	91
1955	217	773	33	68	8	65	87	90
1956	201	904	33	125	10	52	92	94
1957	194	809	37	107	12	71	90	92
1958**
1959	186	798	36	109	10	50	93	96
1960	190	944	44	146	7	70	86	90
1961	202	926	47	126	11	59	86	94
1962	203	969	62	134	8	57	85	89
1963	202	1040	58	159	18	54	87	95
1964	203	1162	51	133	69	157	95	100
1965	180	1017	40	126	40	201	92	95
1966	162	1029	64	147	50	209	108	107
1967	175	1180	92	186	92	260	111	114
1968	171	1354	58	150	89	263	99	110
1969	171	1375	55	169	69	287	109	131
1970	205	1710	55	129	91	282	110	110
1971***	181	1643	222		410		119	
1972	147	1917	238		365		116	
1973	204	2188	164		374		121	
1974	188	2016	164		396		116	
1975	109	2182	66		216		77	
(jaanuar— mai lõpp)								
1975/1976	215	2565	180		382		119	
1976/1977	155	1680	147		492		122	
1977/1978	187	1987	172		519		129	

* Tabel on koostatud järgmiste allikate põhjal: Statistisk årsbok för Sverige 1967. Stockholm, 1967, lk. 406; Statistisk årsbok för Sverige 1977. Stockholm, 1977, lk. 424; Statistisk årsbok för Sverige 1978. Stockholm, 1978, lk. 432.

** 1958. aastal töötas kaks Riksdag'i koosseisu, mistõttu andmed pole võrreldavad teiste aastate andmetega.

*** 1971. aastal muudeti Riksdag ühekojaliseks.

teide, kommunistide kui ka valitseva partei esindajad. Opositsiooniparteidele annab interpellatsioon võimaluse valitsuse poliitikat kritiseerida, kommunistidest parlamendiliikmed saavad sel teel valitsuse ettevõtmiste tõelist olemust avada. Et valitsevas parteis on erinevatel grupeeringutel mõnedes küsimustes erinevad huvid, siis kasutavad nemadki arupärimise moodust. Ometi ei saa arupärimisi kui valitsuse tegevuse parlamentaarse kontrolli vormi ülehinnata. Kehtivatele protseduurireeglitele toetudes oli valitsusel või ministritel kogu vaadeldaval perioodil võimalik arupärimistele vastata üldsõnaliselt või põiklevalt (sest lisaküsimusi esitada ei tohtinud) või hoopis vastamata jätta, viidates näiteks välispoliitiliste küsimuste puhul asja salajasusele.

Kõigi eespool käsitletud valitsuse kontrolli ja mõjutamise vormide eesmärk pole aga valitsusele umbusalduse avaldamine, vaid tema tegevuse muutmine teatud suunas. Valitsuse tagandamiseks parlamendi taotlusel

tuleb vastu võtta eriline umbusalduse avaldamise resolutsioon,²¹ mida hakatakse arutama ainult siis, kui sellele on alla kirjutanud vähemalt üks kümnendik saadikutest (seega vähemalt 35 saadikut).

Niisiis on Rootsi parlamendil avarad võimalused mõjutada valitsuse tegevussuundi ning neid kasutataksegi küllalt tõhusalt.

Valitsusel omakorda on parlamendi laialisaatmise õigus, kuigi siin kehtivad teatud piirangud.²² Uurimused on näidanud, et Skandinaaviamaadel (erinevalt teistest kapitalistlikest riikidest²³) pole see õigus oluliselt mõjutanud parlamentaarse süsteemi funktsioneerimist.²⁴ Seda kinnitab asjaolu, et *Riksdag* on sõjaiärgsel perioodil valitsuse initsiatiivil laiali saadetud vaid üks kord, 1958. aastal. Süsteemi parlament—valitsus stabiilsuse või ebastabiilsuse määrab lõppkokkuvõttes siiski poliitiliste jõudude vahelkord konkreetsetes tingimustes. Vaadeldaval perioodil oli see süsteem Rootsis suhteliselt stabiilne. Sotsiaaldemokraatide üheparteiliste vähemusvalitsuste eduka töö tagas sageli teise töölispartei, Rootsi Pahempoolse Partei — Kommunistid toetus.²⁵ Kuid ka sõjaiärgsetes koalitsioonivalitsustes on ikkagi juhtival kohal olnud sotsiaaldemokraadid. Küllalt stabiilsete vähemusvalitsuste püsimise tagas sotsiaaldemokraatide laveerimis- ja kompromissitaktika, oskuslik kohanemine monopolistliku kapitali huvidega. Ühest küljest võisid sotsiaaldemokraatlikud valitsused alati arvestada kodanlike parteide esindajate toetusega, kui nad esitasid parlamendile finantsoligarhia huve teenivaid seaduseelnõusid või eelarveid (kodanluse esindajad olid omakorda huvitatud sellest, et töölistele vastu võetamatud meetmed seadusandluses oleksid läbi viidud sotsiaaldemokraatide poolt). Teisest küljest vajasisid sotsiaaldemokraadid tööliste ning väikekodanlike kihtide toetust — sellest johtus näiteks sotsiaalkindlustust puudutavate seaduseelnõude esitamine. Ometi ei kasutatud soodsat olukorda (kommunistide ja ka Keskpartei toetus) laialdaste demokraatlike ümberkuulunduste teostamiseks, vaid piirduti üksikute sotsiaalsete reformidega.²⁶ Finantsoligarhia ei pidanud otstarbekaks anda sotsiaaldemokraatlikele valitsustele liiga suurt tegevusvabadust, sest ka sotsiaaldemokraatide hulgas oli toimunud diferentseerumine (klassivõitluse teravnedes võib sotsiaaldemokraatliku partei juhtkonda ja valitsusse pääseda vasakpoolse tiiva esindajaid). Seetõttu ei vabastatud sotsiaaldemokraatlikke valitsusi parlamentaarse kontrolli alt, vaid vastupidi — uues põhiseaduses on fikseeritud kujunenud praktika: täidesaatva võimu piiramine, valitsuse vastutus parlamendi ees, peaministri määramine vastavalt parlamendi enamuse toetusele jne. Täidesaatev võim kaotas ka juriidiliselt õiguse seadusi vastu võtta.

Uue põhiseaduse järgi sõltub valitsuse koosseis täielikult parlamendist. Peaminister valitakse *Riksdag*'i esimehe ettepanekul, mis on kooskõlastatud parteide parlamendifraktsioonide esimeestega. Kandidaati ei loeta valituks, kui tema vastu on hääletanud üle poole parlamendiliikmetest. Peaminister omakorda esitab *Riksdag*'ile kinnitamiseks ministrite nimekirja, mille ta ise on koostanud. Selline praktika rõhutab peaministri

²¹ Umbusalduse avaldamise vootum kui kõige mõjusam vahend parlamendiamuse käes sai seadusliku kinnituse alles 1974. aasta põhiseaduses (XI ptk., § 4).

²² Näiteks pärast vana laialisaatmist valitud uut parlamenti ei või laiali saata enne kolme kuu möödumist selle esimesest istungjärgust.

²³ Vt. Парламенты, lk. 457—458.

²⁴ Fusilier, R. Les monarchies parlementaires. Étude sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg). Paris, 1960, lk. 32.

²⁵ 1958., 1960., 1964. ja 1970. aasta valimiste tulemuste põhjal moodustasid sotsiaaldemokraadid koos kommunistidega *Riksdag*'is absoluutse enamuse.

²⁶ Vt. ka Могунова М. А. Скандинавские государства, lk. 188—189; Завадский С. «Государство благоденствия». Доктрина и практика. М., 1966, lk. 189—190.

seisundi mõjukust: tema määrab ministrite arvu, tema võib ükskõik millise ministri erru saata, tema arvamus on otsustav nii valitsuse poliitika väljatöötamisel kui ka riigiaparaadi kõrgemate ametnike ja kohaliku omavalitsuse juhtide ametisemääramisel. Peaministri rolli tugevnemisele on kaasa aidanud ka asjaolu, et sellel ametikohal oli pikemat aega üks ja sama isik (kõige kauem Tage Erlander — 1946—1969).

1975. aastal kehtima hakanud põhiseadus kinnitas sõjajärgsel perioodil kujunenud praktika, et valitsuse kompetentsi kuulub riigieelarve ja seaduseelnõude esitamine parlamendile, juhtimisalaste otsuste vastuvõtmine, rahvusvaheliste lepingute sõlmimine, riigiaparaadi vastutavate ametiisikute, kohtunike ja kuberneride ametisemääramine, mitmesuguste ametkondade tegevuse koordineerimine jms. Valitsuse tegevussfäär on tunduvalt laienenud seoses riigi sekkumisega majandusellu: valitsuse ülesanne on riikliku tööstussektori loomine, riigistatud ettevõtete juhtimine, põllumajandustoodangu müük, majanduselu programmeerimine. Peale selle on valitsusel ulatuslik osa tervishoius, hariduses, elamuehituses jt. sellistes valdkondades, kus see varem oli minimaalne. Niisiis, kuigi palju tähtsaid küsimusi on üle läinud parlamendi kompetentsi, avar-dub pidevalt ka valitsusele kuuluvate küsimuste ring. Kuid seegi toimub tervikuna parlamendi kontrolli all.

Valitsuse tegevuse analüüs näitab, et ülekoormatuse tõttu libisevad paljud küsimused tema kontrolli alt ära ning lahendatakse sisuliselt ministeeriumides ja teistes ametkondades. See on valitsuse volituste evolutsiooni üldine printsiip, mis kehtis kogu vaadeldaval perioodil ja fikseeriti ametlikult ka uues põhiseaduses. Võimalus delegeerida valitsuse kompetentsi kuuluvaid küsimusi bürokraatlikule riigiaparaadile vastab valitsevate klasside huvidele, sest see laseb kergemini mõjutada otsuste tegemist monopolidele kasulikus suunas. Nimelt on ametnikkonna koosseisu uurimine näidanud, et enamik ametnikke pärineb maa- ja linnakodanluse hulgast.²⁷ Bürokraatlik ametnikkond on muutunud autonoomseks poliitiliseks jõuks. Praktikas ei mõiuta mitte niivõrd valitsus riigiaparaadi, kui-võrd ametnikkond valitsuse tööd.²⁸ Rootsi riigiorganite põhilülid on ministeeriumid (*departement*). Otsustav mõju nende tegevuse iseloomule oli kuni 1965. aastani kahel ametnikul. Ministeeriumi poliitika määras sisuliselt ministri asetäitja, riigisekretär, kelle kompetentsi kuulusid *Riksdag*'ile ettevalmistatavad küsimused, seaduseelnõude väljatöötamine ja kontroll assigneeringute kasutamise üle. Ülejäänud küsimustega tegeles teine ametnik — alaline sekretär (on iseloomulik, et sotsiaaldemokraatlike valitsuste ajal ei olnud peaaegu ükski alaline sekretär sotsiaaldemokraatliku partei liige). Need ametnikud võisid aktiivselt mõjutada valitsuse ettevõtmisi. Sekretäride mõju kasvule astusid vastu sotsiaaldemokraadid. Juhtimissüsteemi reformiga 1965. aastal muudeti sekretäride funktsioone. Nüüd loetakse neid ministri abilisteks, kes abistavad ning koordineerivad ministeeriumi osakondade tööd ja kellel pole rangelt piiritletud ülesandeid.

Sõjajärgsel perioodil on kogu Rootsi riigiorganite süsteem muutunud

²⁷ 1960-ndate aastate algul oli 80% riigiaparaadi ametnikkonnast pärit kodanluse ja mõisnikkonna hulgast. Vt. Тимашкова О. К. Шведская социал-демократия у власти. М., 1964, lk. 31. 1960-ndate aastate lõpul kuulus Stockholmis keskses riigiaparaadis töötavast umbes 700 ametnikust ainult 7% sotsiaaldemokraatlikku parteisse. Vt. Ortmark, A. Maktspelet i Sverige. Ett samhällsreportage. Stockholm, 1968, lk. 85.

²⁸ Bürokraatliku riigiaparaadi muutumine autonoomseks poliitiliseks mõjujõuks aitab omakorda kaasa täidesaatva võimu osakaalu tõusule kapitalismi poliitilises süsteemis. Vt. Туманов В. А. Капиталистическая государственность, lk. 262.

keerukamaks ning vastavalt sellele on kasvanud ka riigiametnike arv. Kuigi ministeeriume on suhteliselt vähe (13), lisandub neile suur hulk nende juures või omaette tegutsevaid nõukogusid, komisjone, kontoreid ja teisi allasutusi, kelle tehtud otsused ei vaja enam valitsuse heakskiitu. Valitsuse tegevuse mõjutamine riigiaparaadi ametnikkonna kaudu on seega üks monopolide kaudse mõju vorme. Valitsuse kaudne mõjutamine on üldse iseloomulik sõjajärgse Rootsi monopolidele. Nagu eespool kirjeldatud, toimub see ka parlamendi kaudu, kasutades finantskontrolli, arupärimisi, ministrite ja valitsuse poliitilise vastutuse institutsiooni, kontrolli alaliste komisjonide kaudu. Vahetu koostöö vormid valitsuse liikmete ja monopolistliku kapitali esindajate vahel on samuti mitmekesised. Näiteks loodi valitsuse poliitika väljatöötamiseks olulistes majandusküsimustes 1960-ndatel aastatel erilised tööorganid, kuhu kuulus nii valitsuse kui ka suurte pankade ja monopolistlike koondiste esindajaid. Konkreetsete seaduseelnõude ettevalmistamisel on ekspertideks ja nõuandjateks olnud finantskapitali esindajaid, seejuures ka kodanlike parteide liikmeid, kes muidugi suunasid asjade käiku oma ettevõtete huvides. Ekspertide süsteem hõlmab ka väliskaubandust ja rahvusvahelist majanduslikku koostööd. Rahvusvahelisi läbirääkimisi pidavate ja kokkuleppeid sõlmivate valitsusdelegatsioonide koosseisus on tavaliselt opositsiooniparteidegi esindajaid. Ei tohi unustada ka valitsusliikmete vahetut isiklikku kontakti pankade ja monopolistlike koondiste juhtkonnaga, kelle ettepanekuid on valitsuses hoolikalt arutatud. Monopolide otsesed esindajad — suurte ettevõtete või pankade juhatuseliikmed — on sageli ametkondade või teiste riiklike ettevõtete juhid. Oma osa on massiteabevahenditel (ajakirjandusel, raadiol, televisioonil), mille kaudu kujundatakse avalikku arvamust ning ühtlasi informeeritakse valitsust monopolide suhtumisest valitsuse tegevusse, kusjuures pole välistatud ka otsene surve valitsusele.²⁹

Eeltoodu põhjal võib öelda, et sõjajärgse Rootsi sotsiaaldemokraatlike valitsuste otsuseid mõjutas muude tegurite kõrval ka monopolide üha tugevnev mitmekordne kontroll.

Sisuliselt kõige väiksemad, kuid vormiliselt kõige suuremad muutused tegi vaadeldaval ajalõigul läbi süsteemi parlament—valitsus—kuningas viimane lüli.

Kuninga prerogatiivid, mis olid kindlaks määratud 1809. aasta põhiseaduse ja 1810. aasta trooniiärgluseadusega,³⁰ säilisid peajoonetes muutumatutena kuni 1975. aastani. Rootsi oli tüüpiline konstitutsiooniline monarhia — *Riksdag* ja kuningas ei vastutanud teineteise ees, kusjuures kuningal olid tunduvalt laiemad õigused kui parlamendil. Valitsuse, välispoliitika ja riigikaitse juhtimine, lepingute sõlmimine ning sõja ja rahu küsimused kuulusid täielikult kuninga kompetentsi. Ta oli kohtuvõimu algallikas ning määras ametisse riigiametnikud. Kuninga kätte oli koondatud ka tunduv osa seadusandlikust initsiatiivist, sealhulgas kogu majandusalane seadusandlus. Välja anda, muuta ja tõlgendada sea-

²⁹ Enamik Rootsi päevalehti oli vaadeldaval perioodil kodanlike parteide kontrolli all. Aastatel 1946—1966 kõikus sotsiaaldemokraatliku pressis osakaal aiakirianduses 15,9 ja 23,6% vahel. Vt. Andrén, N. Svensk statskunskap. [Stockholm, 1970], lk. 128—130.

³⁰ Nimetatud konstitutsioonilised aktid kehtestati Rootsis 1809.—1810. aastal aadlike ja armee teostatud kodanliku revolutsiooni ajal, mille olemust on nõukogude skandinavistlikas käsitletud A. Kan (Кан, А. Bürgerlig revolution — trots allt. — Rmt.: Sverige 1720—1866. Det politiska systemet. Malmö, 1977; Кан А. С. Швеция 1809—1810 годов. Государственный переворот или буржуазная революция? — Новая и новейшая история, 1973, № 1; Кан А. С. Развитие капитализма в Швеции до промышленного переворота и буржуазная революция начала XIX в. — Rmt.: Скандинавский сборник XXV. Таллин, 1980, lk. 32.)

dusi võis kuningas ainult koos *Riksdag*'iga. Seejuures oli mõlemal pool absoluutse veto õigus. Konstitutsioonilistes aktides tehtavad muudatused pidi eelnevalt heaks kiitma nii kuningas kui ka *Riksdag*.

Otsused tegi kuningas enda nimel. Need koostati Riiginõukogus, mille liikmed kuningas määras ja vallandas oma soovi kohaselt. Ministrite nõuannetest võis kuningas täielikult mööda minna ning teda ei saanud ka vastutusele võtta — kuningas kasutas nii riigipeana kui ka eraisikuna absoluutse immuniteedi õigust.

1809. aasta põhiseadus, mille 114 paragrahvist tervelt 80 käsitles kuninga õigusi ja kohustusi, andis kuningale suure legaalse võimu. Kuningas Karl XIV Johani valitsemisaega [1818—1844] iseloomustatakse ainuvalitsusena. Ka tema poeg Oscar I [1844—1859] kasutas täies ulatuses talle konstitutsiooniliste aktidega antud isiklikku võimu, kuid juba järgmiste kuningate ajal läks valitsuse poliitika määramine üha suuremal määral ministritele, kelle hulgas sai keskseks justiitsminister. Oscar II [1872—1907] ei suutnud niisugust asjade käiku enam muuta, ehkki ta seda soovis, ja tegeliku poliitilise võimu haarasid ministrid eesotsas peaministriga, kelle ametikoht seati sisse 1876. aastal.³¹ Oluliseks teguriks, mis aitas kaasa eespool viisandatud arengusuuna toimimisele, oli seisusliku parlamendi asendamine kahekojalise *Riksdag*'iga 1866. aastal. Kuninga roll muutus järjest tähtsusetumaks.

Gustav V ajal [1907—1950] muutus parlamentarism üldtunnustatud, teoreetiliselt põhjendatud ja järjekindlalt rakendatavaks põhimõtteks. Ehkki parlamentarismi lõplik läbimurre toimus 1917. aastal, leidub siiski ka hilisemast ajajärgust avalikkuse kriitikat pälvinud näiteid kuninga tegevuse kohta.³²

Järgmine kuningas, Gustav VI Adolf [1950—1973] ei mõjutanud enam teisi riigivõimuorganeid otseselt negatiivses suunas ja praegusel kuningal Carl XVI Gustafil, kes on troonil alates 1973. aasta septembrikuust, pole selleks enam seadustega sätestatud võimalusi, sest 1975. aastal jõustunud konstitutsioonilised aktid muutsid kuningavõimu ka sisuliselt formaalseks.

Riigipea seisund on kindlaks määratud uue põhiseaduse V peatükis. Sellega on kaotatud seadusandliku ja täidesaatva võimu dualism. Kuningas on täidesaatvast võimust — valitsusest — täielikult eraldatud, ta ei võta selle tegevusest osa isegi mitte formaalselt. Kuninga senised ülesanded valitsuse moodustamisel kuuluvad nüüd *Riksdag*'i esimehele. Seaduseelnõud esitab parlamendile vahetult valitsus ning vastuvõetud seadused ei vaja jõustumiseks kuninga allkirja. Kuid on säilinud kuninga õigus olla riigiasjadest informeeritud. Institutsiooniks, kus seda tehakse, on endiselt Riiginõukogu, mis kutsutaksegi nüüd kokku ainult selleks, et kuningat valitsuse tegevusega kurssi viia. Seadusandlikud õigused kuuluvad ainult *Riksdag*'ile. Seda ei kutsu enam kokku kuningas, vaid *Riksdag*'i esimees. Kuningas ei esine *Riksdag*'i istungjärgu avamisel enam troonikõnega, mis oli sisuliselt valitsuse programmdokument. Oma esimese ja viimase troonikõne pidas kuningas Carl XVI Gustaf *Riksdag*'i sügisistungjärgu avamisel 1974. aastal; 1975. aasta *Riksdag* avati juba ilma kesk-aegsete tseremooniatega (kuninga osa piirdus sellega, et ta *Riksdag*'i esimehe ettepanekul kuulutas istungjärgu avatuks).³³

³¹ 1809. aasta põhiseaduse kohaselt olid ministrid (Riiginõukogu liikmed) vaid kuninga nõuandjad. Lähemalt vt. Statsvetenskapling tidskrift för politik, statistik, ekonomie, 1959, nr. 2—3, lk. 279.

³² Näiteks põhjustas tema profašistlik käitumine Teise maailmasõja ajal avaliku diskussiooni. Vt. Kjellberg, G. K. Den tyska propagandan i Sverige under krigsåren 1939—1945. Statens offentliga utredningar. Stockholm, 1947.

³³ Svenska Dagbladet, 1975, 4. jaan.; Aftonbladet, 1975, 11. jaan.

Kahes küsimusteringis pole kuningas siiski oma mõju kaotanud — need on riigi relvajõud ja välissuhted. Valitsus ei ole kohustatud järgima kuninga välispoliitilisi nõuandeid, kuid tavaliselt arvestab neid teatud määral. Mis puutub relvajõududesse, siis tugeva parlamentaarse kontrolli tõttu piirduv kuninga osa siingi vaid nõuandmisega. Kuningas on ka endiselt kirikupea.

Parlamentaarne valitsusvorm on Rootsis siiski kulgenud monarhia säilimise ning konserveerumise oludes.³⁴ Selle peapõhjusi peitub klassijõudude vahekorras, mis kujunes välja kodanlike ümberkujunduste läbi-murdeajajärgul. Kuningad nõustusid parlamentarismiga, loobusid tege-likult vetoõigusest ega sekkunud seadusandlusesse, andes seega olulise osa oma volitustest järk-järgult üle valitsusele. Kuningavõimu kohanemisevõi-met on rõhutanud ka V. I. Lenin.³⁵

Imperialismiperioodil säilitab kodanlus kuningavõimu varurelvana klassivõitluse teravnemise juhuks, kui teistes institutsioonides peaksid enamuse saama demokraatlikud jõud.³⁶ Seepärast ei nõuagi ükski kodan-lik partei Rootsis kuningavõimu kaotamist. Valitsevate ringkondade püüe hoida klassivõitluse summutamiseks alal kõiki olemasolevaid vahendeid avaldus ilmekalt sotsiaaldemokraatliku partei võimuloleku aastatel. Ehkki vabariigi-nõue on olnud sotsiaaldemokraatide klassikalisi programmi-punkte, ei ole ükski sotsiaaldemokraadist minister seda küsimust tõstata-nud (küll on sellise ettepanekuga aeg-ajalt esinenud mõni sotsiaaldemo-kraadist parlamendiliige). Ka konstitutsioonireformi ettevalmistamise ajal kerkis monarhia säilitamise otstarbekuse küsimus. Ent printsiipiaalselt seda ei arutatudki, kehtiv riigikord kanti lihtsalt üle uude põhiseadusse. Ometi oli just siis soodne olukord vabariigile üleminekuks: valitsev kunin-gas oli komisjoni töö ajal juba kõrges vanuses ning suri 1973. aastal. Selle probleemi lahendamata jätmist sotsiaaldemokraatliku töölispartei juhtkonna poolt tuleb käsitada sotsiaaldemokraatide «klassirahupoliitika» otsese jätkuna. Kuningavõimu pooldajad — osa sotsiaaldemokraate ja enamik liberaale — tavatsevad viidata rahva tahte, sest rahva enamus on praegu veel monarhia säilitamise poolt.

Ainsana on järjekindlalt vabariiki pooldanud Pahempoolne Partei — Kommunistid. Kuid kommunistide esindus on sõjajärgsetes parlamentides olnud liiga väikesearvuline mõjutamiseks hääletamise üldtulemusi ilma sotsiaaldemokraatide toetuseta. Uue põhiseaduse projekti arutelu ajal märkisid Rootsi kommunistid, et kuningavõimu piiramine ei muuda tema ideoloogilist olemust. Kuninga püsimine riigipeana on vastuolus parla-mentarismiprintsiipidega ja segab töötajate võitlust revolutsiooniliste ümberkujunduste eest ühiskonnas.³⁷ See oli ka üks põhjusi (kuigi mitte peamine), miks Rootsi kommunistide parlamendifraktsioon hääletas mõle-mal lugemisel *Riksdag*'is uute konstitutsiooniliste aktide vastu.

Praeguse kuninga Carl XVI Gustafi riigihuvid on eeskätt majandus-alased. Olgu märgitud, et kuningaperekond on otseselt seotud suurkodan-lusega. Monopolistlikud ringkonnad, kes on alati olnud tihedates sideme-

³⁴ Monarhia püsimise põhjuste kohta kapitalismi ja imperialismi tingimustes nii kogu maailmas kui ka Skandinaavia riikides vt. Могунова М. А. Скандинавские госу-дарства, lk. 159—165.

³⁵ «Monarhia ei ole sugugi ühesugune ja muutumatu asutus, vaid väga painduv ja suu-teline kohanema valitsemise mitmesuguste klassisuhetega» (L e n i n, V. I. Teosed, 17. kd., lk. 246).

³⁶ Meenutagem, et praegu võimul oleva Bernadotte'ide dünastia esimene esindaja, Napoleoni marssal Jean Baptiste Bernadotte (kuningana Karl XIV Johan) valiti 1810. aastal kroonprintsiks eelkõige seetõttu, et temas nähti tugevat isiksust, kes suudab läm-matada revolutsiooni. Vt. К а н А. С. Швеция 1809—1810 годов, lk. 80.

³⁷ Ny Dag, 1974, 16.—17. jaan.

tes kuningaga, püüavad mõjutada valitsuse poliitikat kuninga kaudu. Seetõttu toetavad kuninga nõuanded eelkõige finantsoligarhia taotlusi. 1978. aastal Rootsi Telegraafiagentuurile antud intervjuus rõhutas kuningas, et konstitutsioonireformist möödunud kolme aastaga on kuninga osa riigiasjades sisuliselt isegi suurenenud.³⁸ Seostades seda väidet näidetega mõnede Rootsi kuningate varasemast isepäisest tegevusest ajaloo pöörde-momentidel, võib sedastada, et kuningas pole ka tänapäeval absoluutselt kahjutu, erapooletu ning parteidest ja klassidest kõrgemal seisev «riigiisa», nagu väidavad monarhia pooldajad, vaid tegevjõud, kes aktiivselt toetab selle privilegeeritud klassi huve, mille tipp ta ise on.

*

Jälgides tipp-poliitika põhisuundumusi sõjajärgses Rootsis, ei saa analüüsitud materjali põhjal täiskindlalt öelda, millise institutsiooni käes on tegelik võim. Ent see polegi oluline, sest parlament ja valitsus ei saa parlamentaarse valitsemisvormi puhul olla vastandlikud jõud. Valitsus peaks olema parlamendi võimu kontsentreeritud väljendusvorm, parlament aga omakorda rahva (täpsemalt valijaskonna) esindajana kajastama võimalikult adekvaatselt klassijõudude vahetõrget riigis. Süsteemne parlament—valitsus—kuningas jäi Rootsis kuni kodanlike valitsuste võimuletulekuni keskseks siiski parlament.³⁹ *Riksdag*'i kasutuses oli ja on piisavalt tõhusaid vahendeid valitsuse tegevuse igakülgseks kontrollimiseks, sealhulgas selliseidki, mida pole teiste arenenud kapitalistlike riikide parlamentidel (näiteks riigieelarve täitmise kontroll enne eelarveaasta lõppu). Parlamendi juhtpositsioon tagas omakorda sotsiaaldemokraatlike valitsuste järjepidevuse. *Riksdag*'i prevaleerimine keskksete võimuorganite süsteemis ei välistanud valitsuse tugevnemist nii sisuliselt kui ka vormiliselt. Täidesaatev võim kuulus siiski vaid tinglikult valitsusele, sest hulk küsimusi lahendati ja lahendatakse väljaspool valitsuse kontrolli ulatust. Osa valitsuse õigusi realiseerus veel kuninga kaudu. Kuningavõim säilis poliitilise institutsioonina ka pärast konstitutsioonireformi, ehkki kaotas juriidiliselt peaaegu kogu oma mõju.

Oluline samm sisepoliitikas oli konstitutsioonireform, millega vormistati suurimad formaaljuriidilised muudatused konstitutsioonilistes aktides ja seega võimusuhetes viimase 165 aasta jooksul. Ent konstitutsioonireformi ei tohi ka ülehinnata, sest konstitutsiooniline praktika, kaasa arvatud võimuvahekorrad, oli arenenud omasoodu, ainult nende vormistamine hilines mitukümmend aastat.

Süsteemi parlament—valitsus—kuningas 30 sõjajärgset aastat hõlmav analüüs näitab, et selle süsteemi toimetehhanismi mõjutasid ja mõjutavad aja jooksul järjest tugevamini mitmed aktiivsed lisategurid. Osa neist olid olemas süsteemis endas (parlamendi alalised komisjonid, peaminister, 1975. aastast alates *talman*), osa väljaspool (keskne riigiaparaat oma ametnikkonnaga, finantsoligarhia). Osa lisategureid muutus mõjusamaks ajaloolise praktika toimele (alalised komisjonid), teised tugevnesid konstitutsioonilise seadusandluse määrangul (*talman*'i osa).

Küll aga saab vastata küsimusele, millise klassi käes on tegelik

³⁸ Dagens Nyheter, 1978, 11. sept.

³⁹ Samal seisukohal on ka nõukogude jurist M. Mogunova Skandinaaviamaade keskseid võimuorganeid käsitlevas raamatus, kus ta võrdlev-analüütilisel meetodil kõrvutab kolme Skandinaaviamaa riigiorganite tegevust. Vt. Могунова М. А. Скандинавские государства, lk. 189. Parlamendi võimu tugevnemine nüüdisaja arenenud kapitalistlikes riikides ei näi siiski olevat erandnähtus. Nii Senati kui ka Kongressi osatähtsuse kasvu on täheldatud aeg-ajalt ka USA-s, viimati aastatel 1969—1974. Vt. Попова Е. И. Американский сенат и внешняя политика 1969—1974. М., 1978, lk. 217, 218.

võim Rootsis. Arvestades monopolide suurt mõju riigiaparaadi kõikidele lülidele,⁴⁰ kodanliku ametkonna osa, aga ka sotsiaaldemokraatia ilme muutumist viimaste aastakümnete jooksul,⁴¹ võib väita, et võim kuulub kodanlusele sellest olenemata, kas parajasti on võimul sotsiaaldemokraadid või kodanlikud parteid.⁴² Monopolide mõju on veelgi rohkem avalikustunud kodanlike valitsuste võimuperioodil 1976. aastast alates. Sisuliselt ei muutnud ministrite vahetus väljakujunenud võimuvahekordi, sest ametnikond oli ja jäi kodanlikuks. Kodanlike koalitsioonivalitsuste valitsemisaastad on toonud kaasa uusi majandusraskusi, mille süvamõju ei saa edaspidi kajastumata jääda nendeski institutsioonides, millesse on koonduvad keskne riigivõim. Eeldatav sotsiaaldemokraatia naasmine võimule lähitulevikus ei suudaks ometi kõigutada finantskapitali mõju võimusuhetele.

⁴⁰ Valitsuse ja erasektori esindajate koostöö juured ulatuvad 1930-ndate aastate algusse, kui võimule tulnud sotsiaaldemokraadid määratlesid klasside koostöö poliitika peajooned. Vt. Söderpalm, S. A. Direktörsklubben. Storindustrin i Svensk politik under 1930- och 1940-talen. Stockholm, 1976; Чернышева О. В. Коалиционное правительство Швеции 1939 г. — результат классового компромисса. — Rmt.: Скандинавский сборник XXV. Таллин, 1980, lk. 131—146.

⁴¹ «Punane värv meie lippudel on minu ajal muutunud hallimaks ja tuhmimaks,» tunnistas tookordne peaminister T. Erlander. Vt. Dagens Nyheter, 1969, 21. sept.

⁴² See järeldus laieneb teistelegi ühiskonnaelu aladele: «Tegelikult eksisteerib (Rootsis — H. K.) kodanluse hegemoonia, tegelikult on kodanlus see, kelle käes on ideoloogiline ja moraalne võim. Ja kodanluse võim näib tõenäoliselt tugevnevat» (Ortmärk, A. Maktspelet i Sverige, lk. 222).

Eesti NSV Teaduste Akadeemia
Ajaloos Instituut

Toimetusse saabunud
12. IX 1980

X. КАЛЛУС

СООТНОШЕНИЕ СИЛ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ ШВЕЦИИ ПОСЛЕ ВТОРОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ (СИСТЕМА ПАРЛАМЕНТ—ПРАВИТЕЛЬСТВО—КОРОЛЬ)

В данной статье рассматривается не нашедшая до сих пор отражения в советской научной литературе проблема соотношения сил в политической системе Швеции парламент—правительство—король за 30 лет (1945—1975). Точнее — направление, в котором развивались взаимоотношения между главными звеньями центральной власти в послевоенной Швеции. До 1960-х годов в советской научной литературе доминировала точка зрения, что в системе парламент—правительство современного капиталистического государства непременно превалирует правительство (Р. Х. Вильданов, С. Л. Зивс и др.). Благодаря существенным достижениям советских скандинавистов в изучении политической истории скандинавских стран (А. С. Кан и др.) оказался возможным детальный анализ государственной политики Швеции. Это, в свою очередь, существенно изменило нашу оценку соотношения сил в системе парламент—правительство—король. В 1975 году советский юрист М. А. Могунова первая пришла к выводу, что парламент существенно уравнивает деятельность центральных государственных органов в политике Швеции.

На основе исследованного материала можно заключить, что в послевоенной Швеции существенно усилилась власть парламента, но в то же время значительно расширились и полномочия правительства. Оставаясь действительной, королевская власть не имела решающего значения. Своёобразно то, что все эти процессы были подтверждены законодательством лишь в 1975 году, по завершению конституционных реформ. Характерно все усиливающееся влияние монополистов послевоенной Швеции на все звенья ее центральных государственных органов, несмотря на то, кто у руля власти — социал-демократы или представители буржуазных партий.

Институт истории
Академии наук Эстонской ССР

Поступила в редакцию
12/IX 1980

H. KALLUS

RELATIONS OF POWER IN SWEDISH TOP-LEVEL POLITICS
AFTER WORLD WAR II
(THE SYSTEM PARLIAMENT—CABINET—KING)

The article deals with a hitherto unexploited theme in Soviet social sciences, the relations of power between the parliament, cabinet and king in post-war Sweden (1945—1975). Those relations are determined by a sum total of factors containing components of both interior and exterior policy, including specific features of the country's historical and political development.

As a result of the uncomplete character of Swedish bourgeois revolutions, there arose at the beginning of the 19th century such a situation in Swedish constitutional acts that the executive power headed by the king proved to be independent from the legislative one, and not only in matters concerning the governing of the state, but also in legislation. This situation lasted formally up to 1975 when new constitutional acts were carried into force and the rights of the parliament were widened.

Both the monopolistic bourgeoisie as well as the ruling Social-Democratic Labour Party saw in the parliament a medium for retaining their power. Under conditions of bourgeois democracy, the financial oligarchy executes its supreme power not by repressing democratic institutions, but through the medium of those institutions. The Swedish parliament has wide possibilities of influencing the cabinet, and it makes efficient enough use of them. In essence, the supervision of the cabinet's activities is concentrated in the hands of the narrow circle of parliamentary party fraction leaders.

The stability of the system parliament—cabinet is nevertheless determined by the relations of political powers under concrete circumstances. In post-war Sweden, the efficient activities of Social-Democratic one-party minority cabinets were often guaranteed by the support of another labour party — the Left Communist Party, and by the social-democratic tactics of maneuvering and making compromises. Nevertheless, the social-democratic cabinets were still supervised by the parliament. According to the new constitutional acts, the previously developed practice had been fixed: the restriction of executive power, the responsibility of the Prime Minister according to the support of the majority in parliament, etc. The decisions of the social-democratic cabinets were influenced by a strengthening control exerted by monopolies.

In the period under discussion, the greatest changes in form and the smallest in essence were undergone by the last link of the system — the power of the king. According to the constitutional acts enforced in 1975, the dualism of legislative and executive power was liquidated, relegating the king to merely representative functions. However, the king's status is still that of the head of the state. This, as has also been pointed out by Swedish Communists, is in contradiction to the principles of parliamentarism.

In the system of central power organs the prevalent role is enacted by Swedish *Riksdag*. In the discussed period that institution availed itself of efficient measures for a mansided control of the cabinet's activities, including such ones that had not been used in other capitalist states (for instance, the checking of the fulfilment of the state's budget throughout the year). But the efficiency of both parliamentary control and the activities of other democratic institutions depend above all on the fact who is making use of them. In Sweden, parliamentary control has acquired the nature of a weapon of monopolistic circles, and so have other forms of parliamentary activities. Post-war Sweden is characterized by a constantly strengthening power of the bourgeoisie, despite the fact whether the cabinet is formed by representatives of social-democrats or bourgeois parties.

*Academy of Sciences of the Estonian SSR,
Institute of History*

Received
Sept. 12, 1980