

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK — STATISTIK — EKONOMI

UTGIFVEN AF

PONTUS E. FAHLBECK

Pris för årgång 6 kr.

Lösnummer af detta häfte kostar 1 kr. 50 öre.



LUND

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION
DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP.

Prenumerationsanmälan.

Statsvetenskaplig Tidskrift utkommer under 1901 efter samma plan och under samma ledning som innevarande år.

Tidskriften skall, med undvikande af ett alltför strängt anlitande af den vetenskapliga framställningens yttre former, likväl städse söka meddela ett fullt vetenskapligt innehåll dels genom *uppsatser* i politik — detta ord taget i sin äldre och mera omfattande bemärkelse — statistik och ekonomi, dels genom kortfattade *meddelanden* från samt *anmälningar* af nyare statsvetenskaplig litteratur. I en särskildt redigerad afdelning skola därjämte i öfversiktlig form refereras viktigare *prejudikat* m. m. ur Sveriges administrativa praxis.

Tidskriften vill för öfrigt, utan att sluta sig till något parti och utan att göra sig solidarisk med de åsikter, som i dess spalter kunna komma till uttryck, söka uppnå största möjliga objektivitet, omväxling och gedigenhet i innehållet, och härutinnan vågar den ock hoppas på framgång, då från olika håll bidrag utlofvats eller eljest för framtiden ställts i utsikt af vårt lands mest framstående författare på statsvetenskapernas område.

Tidskriften kommer att redigeras af undertecknad med biträde af doc. L. WIDELL och fil. kand. S. WALLENGREN såsom redaktionssekreterare, af hvilka den förstnämnde handlägger alla löpande ärenden. Därjämte hoppas redaktionen såsom hittills kunna påräkna medverkan till prejudikatafdelningen af kammarrådet d:r G. THULIN m. fl.

Tidskriften utkommer i 5 häften om året omfattande minst 20 ark. Prenumerationspriset blir såsom hittills 6 kr. för år. Lösa häften säljas i mån af tillgång till ett pris af c:a 50 öre pr ark.

Prenumeration kan ske antingen genom postverket eller direkt hos «Redaktionen af Statsvetenskaplig Tidskrift, Lund».

Eftertryck utan angifvande af källan förbjudes.

Lund i December 1900.

P. Fahlbeck.

Grunddragen af Sveriges författning ¹⁾.

Af

Pontus Fahlbeck.

M. H.

För flertalet ibland Eder, för att ej säga för Eder samtliga, är Sveriges författning helt visst en *terra incognita*. Och underligt vore det, om så ej vore fallet. Ty visserligen finnes uti *Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts* en för Eder tillgänglig framställning af densamma, men ehuru korrekt i enskildheter förmår dock denna framställning icke på långt när att gifva en riktig föreställning om Sveriges författning, till sina grunddrag den äldsta i Europa för att ej säga i världen. Orätt vore att härför klandra den aktade författaren till nämnda framställning, men det ligger i sakens natur, att en författning, som vågar göra anspråk på ålderspresidiet bland världens alla författningar, omöjlig kan rätt förstås och rätt framställas utan en vidlyftig historisk apparat såsom nyckel till hvar enda paragraf uti densamma. Sveriges författning måste liksom den engelska ovillkorligen ses i historiens ljus för att riktigt uppfattas, ett förhållande som man hittills ej, såsom sig bort, beaktat, kanske mest därför, att Sveriges

¹⁾ Denna uppsats utgöres af ett föredrag, som hölls sistlidne Jan. i Berlin uti *Internationale Vereinigung für vergleichende Rechtswissenschaft*, här med mindre ändringar och några tillägg återgifvet på svenska.

författning icke i likhet med den engelska är fördelad på flera historiska aktstycken från vidt skilda tider eller till stor del består af oskrifven rätt, utan är kodifierad liksom de moderna författningarna uti några få urkunder, de fyra s. k. grundlagarne, bland hvilka *Regeringsformen af 1809* är den förnämsta.

Det var således icke för att uttala en förebräelse eller ännu mindre för att säga en oartighet, som jag inledde detta föredrag med att nämna, att dess ämne är för Eder obekant, utan för att förklara, hvarför jag valt att vid detta tillfälle tala om mitt fäderneslands författning. Jag har ansett det vara af stor betydelse i främsta rummet för oss, att I, M. H., och Tysklands lärda värld, till hvilken vi stå i så stora förbindelser, må få en rätt inblick uti den egendomliga svenska författningen. Men jag vågar tro, att jämväl den tyska statsrättsvetenskapen har behof utaf att vidga sin erfarenhet med kännedomen om just denna författning.

Ty det är alldeles riktigt, såsom JELLINEK senast framhållit, att såväl den allmänna statsläran som isynnerhet den juridiska konstruktionen af statsrätten, hvarpå de tyske rättslärde med förkärlek arbeta sedan några årtionden tillbaka, intet förmår utan erfarenheten. Teorierna och konstruktionerna äro eller böra intet annat vara än det i verkligheten existerande omsatt i tänkandets kategorier. För att få en allmän statslära, ej blott för det eller det landet, den eller den tiden, är det alltså nödigt, att hela det erfarenhetsmaterial, som folkens historia frambragt, kommer till användning. Det är denna fordran, som bör gifva, synes mig, det af mig valda ämnet ett särskildt intresse för den tyska statsrättsvetenskapen. Sveriges författning ligger nämligen helt och hållet utanför de erfarenheter, som Tysklands rättslärde omedelbart haft för ögonen i senaste tid, och som därför helt naturligt behärskat synfältet. Nämnda erfarenheter äro i första hand: att det patriamiala furste- och konungadömet var den allmänna statsformen ännu för kort tid sedan, samt att samtliga tyska författningar äro oktrojerade, hvartill kan läggas, att det moderna Tyskland liksom Österrike-Ungarn blifvit sammansatta stater. Det är dessa historiska fakta, hvilka den närvarande generationen mer och mindre själf upplefvat, som bilda medelpunkten uti alla statsrättsliga

undersökningar, som under senaste fyrtio år sett dagen i Tyskland. Det är ock de, som föranledt de talrika diskussioner om «statsmakternas karakter af organ», om «statsmaktens delbarhet eller odelbarhet», om «suveränitetsbegreppet» och «dess förhållande till statsbegreppet» m. m., hvilka delat de tyske rättslärde i skilda läger. Helt visst har man härunder icke ett ögonblick glömt det parlamentariska kungadömet i England eller republikerna, med ett ord folksuveränitetens författningar, hvilka i så mycket utgöra den konträra motsatsen till de tyska. Men framför allt vid en juridisk konstruktion af statsläran är det blott allt för naturligt, att man fäster hufvudsakligen för att ej säga uteslutande vikt vid den rätt, som man har för ögonen, och uti hvars systematisering det praktiska lifvet är nästan lika intresserad som vetenskapen. Å andra sidan erbjuder det jämförelsevis ringa svårigheter att komma till rätta med de nämnda författningarna just på grund af den konträra motsatsen mellan furstesuveränitet och folksuveränitet. Alla de karakterer och maktfullkomligheter, som i ena fallet tillkomma fursten, tillhöra i andra folket. Rättssubjekten äro olika, men statsmakten och dess attributer desamma. Hvad man funnit beträffande det ena slaget af författning kan med förändrad etikett vanligen användas på det andra.

Annorlunda ställer sig saken, när det ej är fråga om vare sig ren furstesuveränitet eller ren folksuveränitet, utan statsmakten principiellt är delad mellan två, furste och folk. Själfva de statsrättsliga grundbegreppen få i detta fall en annan fattning, men framför allt måste en juridisk konstruktion af desamma — om en sådan öfverhufvud taget är möjlig — blifva helt olika. Det är detta statsrättsliga faktum, som möter oss i den svenska författningen såsom dess egentliga grund, och som gör, att jag vågat säga, att den tyska statsrättsvetenskapen bör kunna draga nytta af att stifta närmare bekantskap med denna författning. Visserligen är ett sådant sakläge som en mellan folk och furste delad statsmakt icke alldeles främmande för vetenskapen. Man känner det från tidigare statsrättsteorier, Lockes och Montesquieus, och framför allt från Englands författningshistoria, men allt detta tillhör ett längesedan förflutet och betraktas nu mer blott som ett öfvervunnet led uti en fortgående utveckling

I följd däraf ägnas denna författningsform föga eller ingen uppmärksamhet, utan den affärdas fastmer kort och godt som en oklar och själmotsägande öfvergångsform och som ett labilt mellanstadium mellan det ena och det andra af förut nämnda enkla alternativ, furstesuveränitet och folksuveränitet — ändock att detta stadium uti England varat under århundraden. Men att maktens delning kan utgöra det medvetna och afsiktliga grundlaget uti en nutida författning liksom att detta grundlag är urgammalt, äldre än det som någon nu bestående författning äger, det är helt visst för vetenskapen något nytt och oväntadt. Den möter här en ny typ vid sidan om de båda andra; och — jag upprepar det — detta icke som en snart försvinnande öfvergångsform, såsom den varit och är uti vissa moderna författningar utom den engelska, utan tills vidare åtminstone som författningens fasta grund i dag som för tusen år sedan. Ty de grundvalar, som våra förfäder i heden tid lade till den svenska staten, de ligga trots de oerhörda så yttre som inre skakningar, som densamma genomgått, väsentligen orubbade den dag, som i dag är.

Jag skall nu söka, så mycket den knappa tiden medgifver, låta Eder, M. H., själfve se och bedöma denna så beskaffade svenska författning — på en gång urgammal och dock fullt modern.

* * *

Det svenska riket är ursprungligen sammanfogadt af flera. De många delstaternas sammansvetsning till ett enhetligt rike är den första stora statsrättsliga tilldragelse, som möter oss i vår historia. Huru grunden till denna sammansatta stat lades, veta vi endast genom dunkla sagominnen. Ingjald Illråda, så förtaldes det, var konung i Uppsala och undanröjde genom svek och våld alla andra småkonungar samt underlade sig deras riken. Detta bör hafva ägt rum under tiden 600—700. Huru förhållandet ordnades mellan det eröfrande riket och de eröfrade, känna vi ej, men kunna af flera skäl antaga, att hela förändringen bestått däruti, att Uppsalakonungen erkändes som konung i hvart och ett land med samma ställning och samma rättigheter, som de olika landens särskilda konungar hvar för sig ägt. Därför blef förändringen i

det inre föga eller intet märkbar, medan utåt det förenade riket nu framstår som ett stort *Svea välde*. Först när den gamla konungaätten utslöcknat vid samma tid, som det normanniska väldet grundas i England, eller år 1060, erinras vi om, att riket rätteligen är en sammansatt stat. Ty nu uppstår en mer än hundra-årig fäjd mellan dess olika delar, främst Västgötar och Uppsvear, underblåst visserligen till en början af den vid samma tid inbrytande kristendomen, men i hufvudsak rörande sig om det statsrättsliga spörsmålet, hvem som skulle i händelse af tronledigheten utså den gemensamme konungen. Sedan de särskilda landen under lång tid valt konungar hvar för sig, segrar slutligen enhetstanken öfver partikularismen, och man enas på det sätt, som den berömda lagtexten uti den Äldre Västgöotalagen, daterande från förra hälften af 1200-talet, förkunnar: »Svear äga konung att taga och likaså att vråka», medan å andra sidan »Eriksgatan», vare sig den redan i äldre tid förefunnits, såsom kanske troligast är, eller först nu införts, närmare regleras till tid och sätt. Denna rättssats, som otvifvelaktigt bör betraktas som ett fredsfördrag till biläggande af de hundraåriga striderna, öfverlämnar åt en af de ursprungliga delstaterna att råda öfver den viktigaste för alla gemensamma angelägenheten, att gifva riket konung, när så kräfdes. Underbart nog har detta primitiva sätt att organisera ett statsförbunds gemensamma angelägenheter upprepats i nutiden, då Sverige såsom stiftare af den svensk-norska Unionen öfvertog och sedan dess ensamt sköter de gemensamma utrikes ärendena. Snart nog utbyttes emellertid nyss anförda ordning mot en annan fullkomligare, hvarigenom samtliga landen fingo med lika rätt deltaga uti konungavalet. Och uti den Allmänna Landslagen af 1347, hvilken afsåg att uttränga och ersätta de särskilda landens lagar, erinras visserligen i Konungabalkens första stycke om, att Sveriges rike är från heden tid sammankommet af Svea och Göta land, men samtidigt fastslås i andra stycket att: »I Sverige skall ej finnas mer än en krona och en konung». Härmed är den sammansatta staten rätteligen vorden enhetsstat, om ock århundraden igenom minnen af den forna flerheten lefde kvar uti offentlig och enskild rätt. Nu återstår af denna rikets första statsform ej annan kvarleva än konungatitelns: «Svea och Göta konung»

samt bestämmelsen i RF:s § 57, att beskattningsrätten «utöfvas af riksens ständer allena vid allmän riksdag», ej såsom tidigare äfven vid provinsial-möten och i landskapen.

Jag har inledningsvis velat erinra om denna Sveriges första och för all framtid grundläggande statsutveckling för att därmed visa den mark, ur hvilken den svenska författningen uppvuxit, och något antyda den anda, som ledt uppväxten. Jag skall nu gå att i korta drag teckna denna författning själf, närmast i dess första af oss kända form samt därefter visa, huru däraf historiskt utvecklats sig den nu bestående.

Sveriges tidigaste författningsurkunder äro dess *konungabalkar*, af hvilka Upplandslagens från år 1296 är den äldsta till vår tid bevarade. Sammanställes den med det förut omnämnda stadgandet i den äldre Västgötalagen, så kan man utan svårighet i sina hufvuddrag rekonstruera författningen, sådan den var, innan kyrkan och den medeltida ståndsbildningen inträngde uti och delvis omgestaltade densamma. Grundelementen uti denna äldsta författning äro: *konungen* och *folket*, det senare bestående af alla vapenföre odalmän, förenade landskapsvis på sina ting. Genom *eder*, dem konungen svär folket och folket konungen, stadfästes ett rättsförhållande mellan dem. Detta, tänkt som oföränderligt, utgör statsrättens materiella innehåll. Konungen äger, såsom det heter uti Upplandslagen: «landom att råda och rike styra, lag att styrka och frid hålla». Detta har i äldre tid inneburit, att konungen kan uppbåda folket till krig samt anför, om han så vill, hären; vidare att han jämte folket sörjer för den inre friden; slutligen att han äger uppbåra de lagfästa skatterna samt åtnjuta inkomsterna af kronogodset, Uppsala öd, äfvensom vissa böter. I den allmänna lagen har han ingen del, endast för sina ämbets- och tjänstemän stiftar han lag samt förvaltar skatterna och kronogodset efter eget skön, dock utan rätt att afhända eller förminska det senare. Folket å sin sida eller rättare folken i hvar sitt land stifta och ändra den allmänna lagen utan konungens deltagande under ledning af sin förtroendemän, lagmannen, samt förvalta genom honom och de för mindre områden likaså valda häradshöfdingarne och domarne rättskipningen, dock en hvar obetaget, synes det, att gå till konungen för att af honom få dom. I öfrigt

var folket skyldigt att utgöra de lagbestämda skatterna, samt följa konungens uppåd till krig. För den allmänna friden sörjde båda, konung och folk gemensamt, ehuru tidigt nog den först nämnde fick som sin särskilda uppgift att vaka däröfver.

Det karakteristiska för denna författning är, att konung och folk framstå som två kontraherande parter samt att hvardera har sin noga utstakade krets af rättigheter och skyldigheter. *Två rätts-subjekt som sig emellan dela statsmakten efter en öfver båda stående lag* — det är grunddraget uti denna författning. Och lagen själf, som ordnar de römnesidiga rättigheterna och skyldigheterna eller med ett ord maktfördelningen, kan endast efter fri öfverenskommelse mellan båda parterna ändras. Man finner detta af den Allmänna Landslagens senare bestämmelser rörande formerna för tillfälliga skatters och nya lagars tillkomst — «med alle mäns samtycke» allenast.

Till formen har författningen därför utseende af ett fördrag, hvilande allenast på ederna och inbördes förtroende. Någon institution, som vakade öfver, att ederna höllos och den lagbestämda öfverenskommelsen ej kränktes, fanns ej. Men fullständigt utan garantier var man ej. Lagen stadgade rätt till uppror, ifall konungen våldförde sig på författningen eller eljest bröt rätten. Svearne äga att välja konung och likaså afsätta — heter det ännu uti den äldre Västgötalagen. I senare lagar förekommer ej denna helt visst urgamla rättssats, men den omnämnes vid olika tillfällen ¹⁾ och har ända till vår tid utgjort en del af den oskrifna svenska statsrätten. Det svenska folket har också flerfaldiga gånger utöfvat den mot konungar, som våldförde sig på bestående rätt eller bragte riket i fara. Så 1439, då Erik af Pommern afsattes, sedan bondehöfdingen Engelbrekt Engelbrektsson några år förut i laga former uppsagt honom; så 1560, då den sinnessjuka Erik XIV af bröderna Johan och Karl samt Rikets ständer förklaras kronan förlustig; så 1604, då den katolske Sigismund och hans ätt uteslutes från tronen; så slutligen 1809, då den olycklige Gustaf IV Adolf med allas bifall afsattes. Det var den följande utvecklingen

¹⁾ Så af Ärkebiskop Olof uti sin skrifvelse till Baselerkonciliet med de bekanta orden: — *rex ipse debeat huiusmodi suum iuramentum observare aut regno carere.*

förbehållet, såsom vi strax skola se, att vid sidan om afsättningens *ultima ratio* gifva fasta institutioner till värn för författningen och som vakt öfver, att de svurna ederna höllos.

Sådan var den äldsta svenska författningen med det tillägget allenast, att konungadömet var ärftligt, hvarigenom tronskiftena försiggingo automatiskt utan annat deltagande från folkets sida än erkännandet och hyllningen, sannolikt under former snarlika dem som senare förekommo. Från år 1060, då den gamla konungätten utslocknade, vidtager en tvåhundraårig ombildningsprocess, som ändrar med Allm. Landslagen af 1347 och den offentliga rätt, som den innehåller. Det allmänna resultatet af denna ombildning är det medeltida, aristokratiska konungadömet, som trädte i stället för det gamla demokratiska. De drivande krafterna i denna utveckling voro utom striderna om konungavalet samt därmed sammanhängande historiska tilldragelser *kyrkan* samt *ståndsbildningen*, uppkomsten af en andlig och världslig aristokrati. De för författningen viktiga nyheter, som här af följde, voro i första hand en utvidgning af den centrala konungamakten på bekostnad af landskapens demokrati. De nya uppgifterna, framför allt beträffande den inre friden, samt härväsendet, föranleda en kunglig lagstiftning, hvilken efter hand utsträcktes till alla ting, som ej förut «i lag satte och gömde äro» och ej angå den allmänna rätten. I sammanhang härmed utvecklas den kungliga domsrätten till en institution vid sidan och ofvan om det gamla rättsväsendet. Långt mera betydelsefulla för författningen voro dock tvänne andra nyheter, som under denna tid tillkomma, nämligen *valrikets* införande och uppkomsten af *rådet*. Båda dessa institutioner äro uppvuxna af samma rot, den nya ståndsbildningen; och liksom den hota de att fullständigt omforma författningens gamla byggnad. De politiska författningarna äro städse en reflex af samhällets sociala organisation i stånd och klasser. Hvarje djupare gående förändring uti den senare föranleder alltid den offentliga rättens och statsväsendets ombildning till harmoni med den förra.

I Sverige uppväxte samtidigt en andlig och en världslig aristokrati, den förra ett verk af den kristna kyrkans organisation, den senare en frukt af samhällets egen utveckling, påskyndad visserligen af krigsväsendets liktidigt inträffande nydaning. Till

en början äro dessa nya element konungamaktens stöd i kampen mot landens partikularism och folkdemokratien, men snart vända de sig mot den förra själf. Understödda af de historiska händelserna införa de sålunda valriket. Detta är här liksom öfver allt, där det förekommit, utom uti det romerska kejsardömet och dess andlige efterföljare påfvedömet, en produkt af en aristokratisk utveckling¹⁾. Det är en missuppfattning af den germanska statens utveckling att föreställa sig, såsom flere forskare och senast BRUNNER gjort, att det gamla konungadömet varit valrike eller en egenomlig blandning af val- och arfrike. Denna statsform påträffas endast uti ett samhälle med starkt utvecklade aristokrati. Så äfven här. Men ehuru i och för sig en ofantlig omgestaltning från det gamla demokratiska arfkonungadömet förändrar dock icke valprincipens införande i författningen dennas grundlag. Fastmer framträder nu ännu starkare dess karakter af fördrag, i det att hvarje konung för sin del utom och jämte den i lagen fastställda eden afgifver en s. k. handfästning. Helt annorlunda förhåller det sig med den andra aristokratiska nyheten — rådet. Rådet omtalas ej i landskapslagarne. Först uti Allm. Landslagen af 1347 stadfästes det såsom ett själfständigt led uti författningen. Dess ställning angifves genom den uppgift, som därstädes tillägges detsamma: «att med all makt styrka, att konungen må hålla den ed, han svurit riket, och folket den ed, som det svurit konungen». För mången har det synts, som om efter denna tid i Sveriges rike funnits icke två utan tre statsmakter: jämte konungen och folket äfven rådet. Rådet var satt till en väktare öfver konung och folk, en rol som föga passade till författningen i öfrigt. Här hade nu utvecklingen skapat den fasta institution, som den gamla författningen saknade, och som skulde tillse, att de eder, hvarpå statsrätten hvilade, höllos i helgd. Men allt för lätt måste denna väktarrol öfver konung och folk födå önskan att blifva bådads herre. I själfva verket har ock denna nya institution och dess bakom liggande sociala grundlag, aristokratien, utgjort den drifvande kraften uti den följande författningsutvecklingen under

¹⁾ De norske stormännens försök under ERLING SKAKKE 1164 att förvandla det gamla arfkonungadömet i detta land till valrike utgör en betydande illustration till denna utveckling.

långa tider, i det att dess öfvergrepp hotat de båda andra statsmakterna och så framkallat dessas motstånd. Under två olika skeden har aristokratien med rådet i spetsen velat underlägga sig konungadömet och sätta sig i folkets stad och ställe, med den följd, om det lyckats, att författningen undergått en fullständig ombildning. Men det lyckades icke. De båda andra statsmakterna stå upp, undanskjuta rådet och än dela makten som förr, än besitta den ömsevis hvar för sig.

Första gången, då rådet och adeln sökte göra sig till författningens medelpunkt och statsviljans herre, var senare delen af Medeltiden (1319—1520). Men böndernas resning först under Engelbrekt, sedan under Sturarne, då kampen äfven gällde den af adeln gynnade föreningen med Danmark, ändrar med det nationella konungadömet återupprättande af Gustaf Wasa. Nu återställes författningen på den gamla grunden. Reformationen bryter kyrkans makt, liksom de historiska händelserna och särskildt Stockholms blodbad 1520 brutit stormännens och rådets. Detta, nyss så mäktigt, blir helt beroende af konungen. Och i stället för Landslagens triarki, konung, råd och folk, återkommer den gamla dyarkien af konung och folk. Konungamakten bildar den ena statsmakten, medan folket utgör den andra, efter hand företrädt utaf den af fyra stånd sammansatta *Riksdagen*. Därjämte blir konungadömet nu ärfeligt inom Gustaf Wasas hus. — Denna författningens återställelse fullbordas af Gustaf Wasas store sonson Gustaf II Adolf. Denne konung var lika stor på författningslivets och förvaltningens områden som på den yttre politikens. Under hans tid gifves ny form åt alla de olika inrättningar, som samhälls- och statslivet kräde. Förvaltningen organiserades på det sätt, som den än i dag nästan oförändradt är. Rättsväsendet likaså, hvarvid den urgamla seden att i sista instans få gå till kungs fick en ny tiden motsvarande organisation. Riksdagen ändtligen erhöll nu fullt lagstadgade former och erkändes på samma gång som svenska folkets rätte representant. Den af adel, präster, borgare och bönder sammansatta Riksdagen är liksom rådet en ny institution, långsamt framväxande från 1300-talets midt dels ur Herredagarne, de endast af rådet och de store hållna mötena, dels ur Landslagens stadganden om konungaval genom ombud från de olika landen.

Den ersätter de forna landstingen och deras afläggare, de s. k. provinsialmötena, samt blir sålunda folkmaktens organisation uti den nu fulländade enhetsstaten.

Men under all denna om- och nydaning bibehålles dock den ursprungliga grunden för författningen; konung och folk äro de båda statsmakterna, hvars samverkan i alla viktigare mål kräfvdes för statsviljans bildande, medan rådet nu är konungens och rikets främsta organ och själfständige tjänare, men icke deras herre. Ingen har bättre än Gustaf Adolf själf uttryckt denna den svenska statens väsen uti de bekanta orden: «Konung och ständer, högre och lägre, företråda tillhopa i Guds stad det konungliga höga majestät.» Den väsentligaste skillnaden mot fordom är, att statsenheten nu fått sitt uttryck äfven å folkets sida uti den af fyra stånd sammansatta riksdagen, om denne också ännu ej vuxit in uti den rol, som författningens anda fordrade och som den senare fått; vidare att den abstrakta delningen af statsmakten nu omsatts till en samverkan mellan konung och folk till statsviljans bildande, hvarvid visserligen konungen faktiskt fick öfvervikten, framför allt inom vissa delar af lagstiftningen, den s. k. ekonomiska.

Wasakonungarnes tid men framför allt Gustaf II Adolfs är för författningen på en gång en återställelse och en utveckling på den urgamla grunden till motsvarighet mot den nya tidens kraf. Men nämnda tid är tillika lugnet mellan stormarne, ty knappt en mansålder efter den store konungens död bryter det åter löst och den mödosamt återvunna jämvikten mellan de båda statsmakterna aflöses af våldsamma kastningar än åt den ena sidan, än åt den andra. De sociala förhållandena voro äfven nu den drivvande kraften, understödda visserligen af olika yttre och inre omständigheter. Under de långa krigen samt tvänne förmyndarestyrelser, 1632—1644 för Kristina och 1660—1672 för Karl XI, äfvensom genom den först nämndas oförstånd kom adeln och dess politiska spets rådet att växa högre, än för de öfriga stånden och jämväl för konungamakten rådligt var. Vid 1680 års riksdag räcka sålunda dessa hvarann handen för att bryta rådets makt och genomföra reduktionen af allt det gods, som adeln under föregående regeringar från kronan förvärfvat. Genom denna reduktion, den största som i nyare tid ägt rum näst den Franska

Revolutionens stora konfiskation, försvann för alltid den s. k. tredje statsmakten från den svenska författningen. Konungen och folket, det senare genom sin fullmäktige, riksdagen, äro efter detta de ensamme innehafvarne af statsmakten. Men nu visar det sig, att den senare ännu ej är sin ställning vuxen, och att författningen i afseende på ständernas andel i makten äger luckor, som först en dyrköpt erfarenhet skulle fylla. Den ena af dessa luckor är, att riksdagen ej skall på bestämda tider sammankomma. Väl hade redan år 1660 för Förmyndarestyrelsen efter Karl X stadgats, att ständerna skulle hvart tredje år samlas. Men när Karl XI själf öfvertog styrelsen 1672, ansågs detta stadgande icke längre gälla; och det förhållandet, att kallelse till riksdag betraktades som ett besvär, gjorde, att man ej ogärna såg nämnda stadgande bortfalla. Den andra luckan var det tomrum, som bildats efter Rådet, som 1680 och 1682, om ej upphäfdes, dock totalt beröfvades sin makt och sitt inflytande. Konung och folk stodo åter som i heden tid oförmedladt emot hvarandra, den förre emellertid nu utrustad med den nyare tidens alla maktmedel uti förvaltning och ekonomisk lagstiftning. Maktförhållandet mellan konung och folk var redan härigenom helt olika. Men värre skulle det bli. Karl XI afvek väl ej från sina föregångares sed att ofta sammankalla ständerna och med dem rådföra sig om rikets angelägenheter, men detta främst för att åt sig utverka en större enrådighet, än någon föregående svensk konung ägt, och hvilken folket gaf af tacksamhet för Reduktionens stordåd. Meningens därmed var likväl ingalunda, att konungen skulle öfverskrida de af lag och sed stadgade gränserna för hans makt, men deras innehållande berodde nu på hans egen känsla af plikt och ansvar. Karl XI svek ingendera; men sonen Karl XII, uppfostrad uti enväldets vid denna tid i Europa allmänt gängse tankegång, förlorade ur sikte de urgamla svenska traditionerna och styrde som *enväldig* konung. Han regerade i allo utan ständernas medverkan, förde under hela sin regering krig samt utskref folk och skatter efter eget skön. Detta var att fullständigt bryta med landets forna författning. Den ena statsmakten hade för sig allena tillvällat sig, hvad som enligt svensk statsrätt borde vara deladt på två, konung och folk. Jämvikten uti det balans-system, som kännetecknar denna författning, var

ohjälpligen störd och det skulle dröja hundra år, innan den blef fullt återställd.

Karl XII blef icke afsatt, såsom den svenska oskrifna rätt, hvarom jag ofvan talat, rätteligen hade kraft. Den stora tjänst, som enväldet gjort samhället genom reduktionen och ståndsskillnadernas utjämning, men framför allt konungens mäktiga personlighet och den tjuvsningskraft, han utöfvade på sitt folk, förhindrade detta. Men knappt hade han 1718 stupat utanför Fredrikshall, innan den tillbakaträngda och däröfver uppbragta folkmakten reser sig och med den största enstämmighet bryter ned det regeringsystem, den s. k. suveräniteten, som utan ständernas medgifvande påförts landet. Men liksom tvänne lika vikter, som blifvit starkt bragta ur jämviktsläget, icke genast återtaga detta utan slå öfver till den motsatta sidan och så röra sig fram och åter, så äfven här. Man stannade icke vid att afskaffa enväldet och återställa den forna jämvikten mellan konung och folk utan gick fastmer till den motsatta ytterligheten. Från det ensidiga konungaväldet gick man öfver till ett lika ensidigt *Ständervälde*. Regeringsformerna af 1719 och 1720 samt Riksdagsordningen af 1723 förlade hela makten till ständerna; konungen blef endast en lekdocka uti riksdagsmajoritetens hand och en statsdekoration. Detta är Sveriges parlamentariska konungadöme, ett af konungavärdigheten maskeradt ständervälde. Riksdagen, uti hvilken till en början adeln men slutligen de ofrälse ständen ha öfvervikten, blir själf regerande dels direkt genom utskott, hvaribland det «Sekreta» var det förnämsta, dels genom rådet, uti hvilket ärendena afgöras medelst votering, hvarvid konungen endast har två röster och i vissa fall tre. Men rådet själf ansvarar nu inför ständerna och är fullständigt deras lydige tjänare.

Under femtio år, 1719—1772, råder detta styrelsesätt, lika främmande för den svenska författningens anda som enväldet, men riktande densamma med nya inrättningar. Riksdagen får nu sin fulla organisation och tekniska utbildning. Dess sammansättning och arbetsordning, men framför allt dess utskottsinrättning organiseras på ett sätt, som i hufvudsak alltjämt består, och som väl må nämnas, tvåkammerssystemets fulländning på detta område. Långe kunde emellertid ej denna s. k. Frihetstid bestå. Den

svor alltför mycket mot det svenska folkets traditioner och hela åskådningssätt. Dessutom bragte den riket i stora yttre faror. Så snart därför ånyo en svenskfödd konung med Gustaf III uppsteg på tronen 1771, så genomfördes en oblodig revolution, som gjorde slut på ständerväldet och sökte återställa den forna jämvikten i staten mellan konung och folk. Olyckligtvis begick Gustaf III det misstaget att vilja återställa författningen till hvad den var före enväldets införande 1680, då förtroendet mer än fasta institutioner upprätthöll maktfördelningen mellan konung och folk. Nu saknades förtroendet, därför räckte 1772 års stundom sväfvande författningsbestämmelser ej till för att återställa den under så lång tid rubbade jämvikten mellan de båda statsmakterna. Därtill innehöll den intet stadgande, att riksdag skulle på bestämd tid sammankomma, medan den å andra sidan betog kónungen rätten att ensam råda öfver krig och fred. Gustaf III råkar därför snart i konflikt med ständerna, isynnerhet adeln, hvilket leder till en ny författningsändring 1789. Genom upphäfvande af de sista återstående adelsprivilegierna af betydelse vann Gustaf III de tre ofrälse stånden för den s. k. «Förenings- och Säkerhetsakten», hvorigenom konungen åter blir nästan enväldig. Med sitt lif fick han betala denna seger 1792, men afskyn bland folket öfver konungamordet vållade, att intet steg nu togs för att upphäfva enväldet och återställa författningen till dess rätta jämviktsläge. Det fordrades Gustaf IV Adolfs misstag och de olyckor, han förde öfver riket, för att så skulle ske. Men nu 1809 skedde det i den gamla Västgöotalagens anda, i det att folket vräkte konungen och därefter såväl gaf riket ny författning som valde ny konung.

Sällan har ett folk under vanskligare yttre förhållanden skridit till en så viktig handling som det svenska år 1809. Efter att hafva tillsammans med Ryssland deltagit uti striden mot Frankrike och Danmark, öfverfölls landet 1808 trolöst af sin forne bundsförvant, som nu försonat sig med Frankrike och allierat sig med Danmark. Från Finland, som samma år öfversvämmats af de ryska härarne, hade dessa i början af 1809 öfvergått till norra Sverige, medan Danskarne västerifrån från Norge beredde sig att infalla i landet. Vid denna tid af högsta nöd mognade snabbt tanken på Gustaf IV Adolfs afsättning, ty det var hans oduglighet

i förening med regeringssystemet, som bragt alla olyckor öfver landet. Med allas samtycke verkställdes så konungens fängslande den 13 Mars å Stockholms slott, hvarefter regeringen anförtroddes åt hans farbror Hertig Carl, tills ständerna hunno sammankomma. Den 1 Maj samlades dessa och efter åtskilliga underhandlingar med Hertigen-Regenten uppdrogo de den 12 i samma månad åt sitt Konstitutionsutskott att utarbete en ny författning. Efter knappa 14 dagars arbete var denna färdig samt antogs den 5 Juni af ständerna, hvarefter Hertig Carl den 6 Juni valdes till konung och besvor den nya Regeringsformen.

Om någonsin anledning funnits, att efter färdiga mönster och gängse politiska idéer hopskarfva en författning, så tyckes det böra hafva varit här. Dagarnes knapphet såväl som tidens politiska tvångstankar, den Franska Revolutionens idéer, borde hafva så länkat arbetet, synes det. Uti det af HANS JÄRTA, sekreteraren uti Konstitutionsutskottet, utarbetade memorialet, som åtföljde Utskottets förslag, talas äfven såväl om Montesquieu's lära om statsfunktionernas delning som om Englands bepröfvade konstitution. Men dessa vändningar hafva knappt annat betydtt, än att visa, att förslaget författare voro väl förtrogna med dessa främmande läror och mönster. Af samme man yttras vid ett annat tillfälle (1832): «Sveriges Regeringsform af den 6 Juni 1809 var ej tillskuren efter någon af de samhällscostumer, som då voro moderna i det öfriga Europa, utan efter den åldriga svenska drägten, med bondtröjan närmast lifvet.» Och flera likartade yttranden förekomma såväl uti det förenämnda memorialet som uti de anföranden, som i stånden höllos öfver förslaget. I själfva verket är detta tal om författningens nationella grund så bokstafligen sannt, att man icke med säkerhet kan påvisa en enda institution, som skulle utgöra ett lån från utlandet, medan däremot inhemska erfarenheter och historiska tilldragelser kunna skönjas bakom så godt som hvar enda en af dess 114 paragrafer.

Af de forskare, som behandlat 1809 års RF. och dess tillkomst hafva likheter påvisats i några fall mellan svenska institutioner och utländska. Men sådana likheter bevisa icke ett främmande ursprung. Enahanda behof måste ofta föra till likartade inrättningar; och i detta fall kan icke på någon punkt lånet påvisas,

medan å andra sidan premisserna till de ifrågavarande inrättningarne (exempelvis statsrådets ansvarighet inför ständer och konung samt kontrasignationen) återfinnas uti äldre svenska inrättningar, och endast kombinationen af dem eller så att säga slutsatsen är ny.

De ledande grundtankarne vid författningens utarbetande voro att undvika och för framtiden förhindra de motsatta ytterligheter, mellan hvilka författningen kastats under närmast föregående mansåldrar. De politiska förhållandena, såväl yttre som inre, voro 1809 i mångt och mycket lika dem, som rådde 1718. Men huru himmelsvidt olika blef ej resultatet af statshvälfningen nu mot då. Medan man i förra fallet störtade sig från en ytterlighet till en annan, är det just ytterligheterna, som man nu vill undvika. Man hade funnit, att friheten, d. v. s. en ensidig folkmakt, är ej mindre vådlig än ett kungligt envælde. Att «noggrannt beräkna» och «sorgfälligt väga» mot hvarandra de båda «konstitutionella makterna», konung och ständer, framhålles därför om och omigen som rättesnöret för författningsarbetet. Härvid tager man ur den rika förrådskammare af äldre författningsurkunder, som stod till buds, än ett stadgande rörande konungens höghet och makt, än ett om ständernas, men afpassar dem till inbördes samklang, eller skrifer nya efter de erfarenheter, som man senast upplefvat. Med återställande af jämvikten mellan konung och folk återställas ock författningen på sin urgamla grund. Med all rätt kan därför Konstitutionsutskottet säga: »Utskottet föreslår ej stora och lysande förändringar i vår författnings åldriga grundformer». Det endast återför densamma till dess urtyp, som den senast under Gustaf II Adolf ägde och sedan förlorade, men i en rikare och fullkomligare gestalt samt utan de brister, som tidigare vidlåde densamma. Det är därigenom som den nya författningen blir så att säga facit af det svenska folkets hela författningshistoria. 1809 års Regeringsform är den mogna frukten af ett årtusendes utveckling.

* * *

Det har varit en lång omväg, jag måst föra Eder, M. H., för att vinna den rätta utsikten öfver den svenska författningen. Men det måste så vara med de gamla, hvad man kan kalla historiska författningarne i motsats till de nyare mer och mindre

doktrinära. Nyckeln till de senare har man i sin hand uti de politiska idéer, som för närvarande äro eller för kort tid sedan voro i kurs, samt den folkrörelse, som i nyare och nyaste tid framkallat dem. För att förstå de historiska författningarne åter, hvilka äro produkter af århundradens inre politiska utveckling, är det nödvändigt att i sina grunddrag känna äfven denna utveckling. Med tiden blifva alla författningar i nyss nämnda mening historiska; tills vidare gifves det knappt flera sådana än den engelska och den svenska, i det att Ungarns nutida författning i så hög grad bär spår af 1848-års idéer och händelser, medan de schweiziska och nederländska författningarnes tidigare utveckling är att betrakta mest som en af yttre tvång orsakad omvandling från allierade stater och statsförbund till förbunds- och enhetsstater.

Den svenska författningens främsta urkund är den ofta nämnda *Regeringsformen af den 6 Juni 1809*. Utom denna finnas tre andra s. k. grundlagar, *Successionsordningen af 1810*, *Riksdagsordningen ursprungligen af 1810, nu af 1866* samt *Tryckfrihetsförordningen af 1812*. Men dessa senare grundlagar innehålla endast en närmare utläggning hvar på sitt område af de i RF. fastslagna allmänna rättssätserna. För en kortfattad öfversikt af författningen är för den skull en framställning af densamma efter RF. allenast till fyllest. Härvid skall jag först redogöra för innehållet uti denna författning, sådan den 1809 blef till, för att därefter i korthet framställa de förändringar däri, som sedan dess inträdt.

I yttre måtto består RF. af en inledning och en efterskrift samt 114 paragrafer, af hvilka de 48 första handla om konungamakten, dess allmänna organisation och befogenheter samt statsrådet, medan de återstående 49—114 på samma sätt beskrifva ständernas. Inledningen och efterskriften, men isynnerhet den förra, äro i första hand värda uppmärksamhet. Intet kan bättre än detta företal i få ord upplysa om den svenska författningens anda. Jag tillåter mig därför att med några förkortningar ordagrant återgifva detsamma.

«Vi Carl med Guds nåde Sveriges, Göthes och Vendes Konung etc. etc. göre vederligt: att sedan vi med oinskränkt förtroende till rikets ständer övilkorligen öfverlemnad fastställandet af en ny rege-

ringsform, — — —, uppfylle vi — — — en dyrbar pligt, då vi härmedelst allmänt kungöre den grundlag, som af rikets nu församlade ständer, — — — enhälligt faststald och antagen blifvit, samt till oss i dag, i förening med deras frivilliga och enstämmiga anbud af Sveriges krona och regering, uppå rikssalen öfverlemnad. Då vi, — — — gått denna dess önskan till mötes, hafve vi fäst ett så mycket säkrare hopp om framgång i våre oafbrutne bemödanden att bereda fäderneslandets framtida väl, som våre och våre undersåtares ömsesidiga rättigheter och skyldigheter uti den nya regeringsformen blifvit så tydiligen utstakade, att de, med bibehållande af konungamaktens helgd och verkningsförmåga, förena svenska folkets lagbundna frihet. Vi vele således denna af rikets ständer samtyckta regeringsform härmed antaga, gilla och bekräfta, alldeles såsom den ord för ord härefter följer:

Vi efterskrifne Svea Rikes Ständer, grefvar, friherrar, biskopar, ridderskap och adel, klerkeri, borgerskap och menige allmog, som nu, å egne och våre hemmavarande medbröders vägnar, till allmänt riksmöte församlade äro, göre veterligt: att, som genom den nyligen timade regementsförändringen, åt hvilken vi vår enhälliga stadfästelse gifvit, vi svenska folkets fullmäktige inträdt i rättigheten, att sjelfve, genom upprättande af en förändrad statsförfattning, för framtiden förbättra fäderneslandets belägenhet; alltså hafve vi, med upphäfvande af de intill denna dag mer och mindre gällande grundlagar, nemligen Regeringsformen af den 21 Augusti 1772, Förenings- och säkerhetsakten af den 21 Februari och 3 April 1789, Riksdagsordningen af den 24 Januari 1617, så väl som af alla andra sådana äldre och nyare lagar, akter, ordningar, stadganden och beslut, hvilka under namn af grundlagar inbegripna varit, öfverenskommit och belevvat, att för Svea rike och thy underliggande länder stadga följande Regeringsform, hvilken ifrån denna dag skall såsom rikets främsta grundlag gällande vara — — —.» Uti efterskriften bekräftas och stadfästes författningen först af de fyra ständens talmän, därefter af konungen, som för egen del antager den som oryggelig grundlag och vidare påbjuder den till alla och en hvar till allmän efterlefnad.

Dessa stycken men isynnerhet inledningen utgöra en dialog. Man hör två personer däri tala och sluta en öfverenskommelse

och ett fördrag för sig och efterkommande, hvaruti fastställas ömsesidiga rättigheter och skyldigheter ungefär såsom i heden tid, då konung och folk svuro hvarandra eder. Först och sist talar och lofvar konungen, stundom i ordalag hämtade från den vanliga kurialstilen, som tyckas beteckna honom såsom suveränen af Guds nåde och egen rätt. Men såväl innehållet uti hvad han säger som ständernas därpå följande förklaring, att de nu inträdt i rättigheten att själfve gifva landet ny författning och därför upphäfva alla hittills gällande grundlagar, säger tydligt nog, hvem som här är den rätte suveränen. Ständerna hafva ensamme beslutit öfver författningen och däri stadfäst gränserna mellan sin makt och konungens makt samt först därefter erjudit Hertig Carl kronan. Det är det omvända förhållandet mot det, som förekommer vid de oktrojerade författningarnas antagande, då konungen af sin makt öfverlämnar vissa delar åt folket och riksdagen. Man kunde för den skull, om man så ville, kalla 1809 års regeringsform en af folket oktrojerad författning. Dock passar icke denna föreställning om den ende suveränen, som frivilligt inskränker sin makt till förmån för en andra statsmakt, samman med de svenska åskådningarna. Folket är *faktiskt* den rätte suveränen, emedan folket är evigt, under det att konungaätterna dö ut och växla; men *rättsligen* betraktas båda, folk och konung, som likvärdiga suveränmakter uti staten. Detta är historiskt sedt en fiktion, men författningens enlighet en realitet. Ty suveränitetens delning mellan de två statsmakterna, konung och folk, är författningens genomgående tanke. Den har fått ett synnerligen klart och prägnant uttryck uti dessa inlednings- och avslutningsord, men den återkommer, såsom vi nu skola se, uti hvarje del af den svenska författningens byggnad.

Konungen — för att först karakterisera hans plats i staten — som skall vara af den rena evangeliska läran och för närvarande af huset Bernadotte enligt agnatisk förstfödsrätt, är för sina gärningar oansvarig. Han allena äger att styra riket och ensam besluta i alla regeringsärenden. Denna sin vilja och makt utöfvar han emellertid endast omgifven af sina rådgifvare (9) och efter deras, eller vanligare de fyra statssekreterarnes föredragning. Efter ärendenas art gifves det olika slag af konselj med flera och färre

däri deltagande statsråd, men städse inför konungen ¹⁾ — en ministerkonselj förekommer icke ²⁾. Uti hvarje konselj skall föras protokoll. Konungen beslutar som nämndt ensam, men för beslutens giltighet fordras, utom beträffande kommandomål, att de skola vara utaf någon rådgifvande eller föredragande kontrasignerade. Intet konungens beslut är sålunda en regeringshandling utan medverkan af inför ständerna ansvarig person. Denna formella begränsning af konungens vilja gäller alla hans regeringshandlingar utom förlänandet af ordnar, som sker i s. k. ordenskapitel, och som icke är en regeringshandling i vanlig mening. Materieellt sedt åter är konungens vilja i vissa fall alldeles obunden, i andra nästan lika fullständigt bunden. Vi skola finna detta vid den skildring af hans andel uti hvar och en af statsmaktens funktioner, den styrande, lagstiftande och skattebeviljande samt dömande, till hvilken vi nu öfvergå.

Den *styrande* makten ligger till största delen i konungens hand. Främst visar sig detta, som naturligt är, i afseende på förvaltningen och regeringsbeslutens verkställighet, befälet öfver här och flotta samt allt slags initiativ på statslivets olika områden. Vidare råder konungen oinskränkt öfver den utrikes politiken, äfven krig och fred, samt ämbetsmäns tillsättning, med iakttagande endast af i lag stadgade former och villkor särskildt i afseende på sist nämnda maktutöfning. Märkas må likväl, att ämbetsmännen i Sverige intaga sedan gammalt en mycket själfständig ställning. Med undantag af cheferna för verk och regementen samt diplomatiska tjänstemän, de s. k. förtroendemännen, kunna ämbetsmän afsättas endast efter laga rannsaking och dom. Äfven annorledes åtnjuta de stort oberoende, nämligen i fråga om allt deras görande och låtande utom tjänsten, såsom vi senare skola få se. Men detta oafsedt är konungen på förenämnda områden snart sagdt en-

¹⁾ Dessa olika slag af konseljer äro: 1) den allmänna konseljen, större och mindre (föredraganden + 3 statsråd) för allmänna ärenden; 2) den ministeriella för diplomatiska mål, 3) kommandokonseljen för kommandomål samt 4) justitiekonseljen för justitieärenden (frågor om nåd etc.).

²⁾ Endast om konungen är borta på längre resa eller är sjuk, föres regering af statsrådet, men detta är tillförordnad regering, ej ministerkonselj.

väldig. Med ängslig noggrannhet har man i § 90 förebyggt, att ständerna skulle på något sätt blanda sig uti styrelsens åtgärder och ämbetenas besättande; och enligt § 106 äro diplomatiska ärenden och kommandomål undandragna äfven deras granskningsrätt utom i det, som rör allmänt kända och af konstitutionsutskottet uppgifna händelser. De bedröfliga erfarenheter, som under ständerväldets tid gjordes rörande riksdagens och dess utskotts sätt att ingripa uti förvaltningen, tillsätta ämbetena och handhafva den utrikes politiken, föranledde dessa ärendens förläggande helt under könungen och hans ansvarige rådgifvare.

Däremot är konungens styrande makt beroende af riksdagens beslut i afseende på de flesta åtgärder, med hvilka är förenad en *utgift*. Han är bunden af den uppställda riksstaten i afseende på både utgifter och inkomster, får icke öfverskrida den och icke omflytta dess poster. Endast om besparingar uppstå, i det att utgifterna blifvit mindre än beräknadt varit, får konungen medel till sitt förfogande, öfver hvilka han kan inom vissa gränser fritt råda och sålunda ock med dem vidtaga anstalter efter eget skön. Redan vid uppgörande af statsregleringen 1809/10 bestämdes sålunda, att konungen äger att fritt disponera öfver besparingarna inom de åtta då uppgjorda hufvudtitlarna, men visserligen blott till ändamål inom samma hufvudtitel, å hvars stat besparingen uppkommit. Slutligen stå till konungens förfogande de s. k. kreditiven (RF. § 63) att tillgripa i utomordentliga fall (krig eller annat), men med iakttagande af särskilda formaliteter.

Med dessa begränsningar, formella och materiella, äger konungen ensam den styrande makten i riket, med ett enda undantag, till hvilket vi senare komma. Till sist må tilläggas, att konungen ensam promulgerar alla statsmakternas beslut, icke blott sina egna och de i samråd med riksdagen fattade utan jämväl de af den senare enbart gjorda besluten.

Nära besläktad med konungens styrande makt är hans *lagstiftande*. Visserligen äger han i afseende på stiftande och förändring af grundlag, allmän civil och kriminal lag samt kyrkolag hvarken större eller mindre makt än ständerna. Här råder full likställighet mellan konung och riksdag både i afseende på initiativ

och veto och till och med sanktion, i det att en af konungen föreslagen och af riksdagen antagen lag icke behöfver vidare sanktion, ehuru konungen, såsom nyss nämndes, promulgerar densamma. Icke heller har konungen i Sverige någon som helst provisorisk lagstiftning. Tillsammans med Högsta domstolen kan han på förfrågan om lagens rätta mening, då riksdagen ej är samlad, gifva en lagtolkning, hvilken dock ständerna vid följande riksdag utan vidare kunna upphäfva. Däremot äger den svenske konungen en vidt räckande s. k. ekonomisk lagstiftning, som han själfständigt utöfvar. Denna lagstiftning inskränker sig icke till regler för förvaltningen eller meddelande af koncession åt enskildes företag o. likn., utan omfattar jämväl en stor mängd allmänna samfundsangelägenheter. Ursprunget till denna konungens lagstiftning är att söka, såsom vi ofvan sett, uti den fridslagstiftning, som konungarne under medeltiden utöfvade ¹⁾. Senare tillämpades den på alla nya, uti Landslagen ej upptagna, ämnen, hvilka tiden och en stigande kultur förde med sig. Äfven tull och accis hafva länge tillhört denna konungens lagstiftning. Bestämda gränser för densamma äro svåra att uppdraga, i det att allt «som rikets allmänna hushållning rör», och som icke enligt uttrycklig föreskrift är föremål för konungs och riksdags gemensamma lagstiftning, kan blifva ämne för densamma. Tack vare denna lagstiftningsrätt äger konungen sålunda ett högst betydande område för själfständig maktutöfning äfven i afseende på denna statsfunktion.

Öfver statens *finanser* är konungens myndighet i motsats till hans nyss berörda maktsfär mycket begränsad. Visserligen lyder Statskontoret med därtill hörande finansförvaltning under honom; och såväl rikets ordinarie inkomster som de af ständerna beviljade extra ordinarie äro under konungens disposition (RF. § 64). Men han äger icke att göra lån eller ens taga befattning med rikets skuld; och öfver dess penningväsen delar han makten med riksdagen, oafsedt rätten att prägla mynt med i lag fastställt halt och valör. Konungens andel i budgetens fastställande är äfven jämförelsevis liten. Han upprättar förslaget därtill, men

¹⁾ Tidigast omnämnes denna lagstiftning såsom en konungens ensak om ock i samråd med rådet uti den af Magnus Ladulås år 1285 utfärdade Skeningestadgan.

äger endast veto mot nedsättning af de fasta eller s. k. ordinarie utgifterna och inkomsterna; liksom han kan vägra att mottaga ett anslag, som af ständerna i budgeten uppförts emot hans vilja. Äfven förvaltningen af statens egendom, ehuru lydande under konungen allenast, sker efter de grunder, som ständerna föreskrifva. Naturligtvis kan konungen icke pålägga någon som helst skatt, utskrifning eller tunga af hvad slag det vara må, icke heller utan ständernas vilja förhöja accis och tull utom beträffande tullen å spannmål. Däremot äger han enligt godkänd praxis rätt att nedsätta tullen å såväl spannmål som alla andra artiklar — det ena som det andra medgifvanden, som i anslutning till äldre rätt föranledts af den långa mellantid mellan ordinarie riksdag, som 1809 stadgades.

Äfven uti den *dömande* makten har konungen enligt urgammal svensk rätt del, ehuru blott så, att han kan deltaga uti Högsta domstolens förhandlingar och då äger två röster, samt att dom lydande på dödsstraff städse skall underställas honom. Naturligtvis gör han så godt som aldrig bruk af förstnämnda rätt, hvilken kvarstår blott såsom ett ärevördigt minne från den tid, då konungen verkligen gaf dom. För öfrigt äger han benådningsrätt i afseende på förbrytelser, men skall i statsråd efter Högsta domstolens hörande därom fatta beslut ¹⁾.

Bland öfriga den svenske konungens befogenheter må märkas: att han är den svenska statskyrkans primas; att han kan sammankalla ständerna till urtima riksdag, hvarmed före 1866 följde nya val, men visserligen då icke upplösa församlad riksdag, förr än fyra månader förflutit från dess öppnande ²⁾. Han utnämner vidare talmän i stånden utom i prästeståndet, där Ärkebiskopen var själfskrifven, och nu uti Kamrarne. Denna konungens rätt är af stor konstitutionell betydelse, dels så att därigenom förhindras ett obehörigt partiregemente inom riksdagens afdelningar, dels och

¹⁾ Högsta domstolen, sista instansen uti alla såväl civila som kriminella mål, består enligt 1809 års bestämmelser af 12, f. n. af 18 utaf konungen utnämnde s. k. justitieråd. H. D. har lika litet som någon annan domstol att afgöra öfver lagars författningenssenlighet såsom Förenta Staternas högsta domstol. Däremot fungerar den såsom granskande råd beträffande de flesta lagförslag i likhet med det franska Conseil d'État o. likn. inrättningar.

²⁾ Egentligen från statsverkspropositionens öfverlämnande.

framför allt enär talmannen äger makt att vägra proposition på förslag, som enligt hans mening gå emot grundlagarne. Visserligen har konstitutionsutskottet i detta fall, om så påfordras, att döma mellan talman och stånd eller såsom nu kammare. Men detta hindrar icke, att talmännen genom nyss nämnda befogenhet blifva de opartiske väktarne af grundlagarne och författningen emot möjliga försök att öfverskrida gränserna för riksdagens eller dess afdelningars rätta maktområden. Härigenom afböjas konflikter såväl mellan de båda statsmakterna, konung och riksdag, som mellan riksdagens afdelningar inbördes. Denna anordning är sålunda en af de många säkerhetsinrättningar, som den svenska författningen äger för att förhindra kompetenskonflikter, så vanliga uti det politiska lifvet, och hvilken är för densamma i hög grad karakteristisk.

Slutligen kan konungen upphöja i adligt, friherrligt och grefligt stånd, hvilket dock icke medför privilegium af något slag och går i arf endast till äldste sonen i rätt nedstigande led — en rättighet som dock nu mer kan betraktas som uppgifven.

Från Konungen, den första statsmakten, vända vi oss nu till *Ständerna*, som utgöra den andra.

Vid statsbvälfningen 1809 fordrade den allmänna meningen, att den gamla fyrståndsindelningen, som icke längre rätt motsvarade folkets sociala organisation, skulle ombildas och ersättas af en annan representation. Landets vådliga läge och tidens knapphet nödgade till att uppskjuta denna reform till lämpligare tid. Riksdagsordningen af 1810 blef sålunda en återställelse af 1723 års R. O. med de betydande förändringar likväl, som följde af ståndsprivilegiernas förut skedda afskrifning samt af den nya regeringsformen. För ärendenas enhetliga beredning funnos fem samfällda utskott, ett konstitutionsutskott för grundlagsfrågor, ett statsutskott för statsregleringen, ett bevillningsutskott för bevillningsfrågor, ett lagutskott för lagärenden samt ett besvärs- och ekonomiutskott för öfriga ärenden. Utom uti dessa utskott förhandlades stånden emellan genom tillfälliga «deputationer». För ett riksdagsbeslut fordrades i grundlagsfrågor alla fyra ståndens bifall, eljest mestadels blott tre stånd. Ärenden rörande statsregleringen,

bevillningarne och banken afgjordes, därest stånden ej därom kunde enas, uti förstärkt statsutskott med enkel majoritet. Äfven andra frågor kunde på detta sätt afgöras, en sak som dock vållade ständiga slitningar. Trots fyrdelningen var sålunda sörjdt för, att ständerna kunde uppträda och verka som enhetlig makt.

Utmärkande för Sveriges författning är, att icke blott konungen utan äfven riksdagen äger vissa områden, där den utöfvar ensam såväl den styrande makten som en själfständig lagstiftningsrätt. Detta är fallet beträffande Riksbanken, som ända sedan 1668 varit ständernas bank, samt Riksgäldskontoret, som allt ifrån 1789 förvaltar rikets skuld. Och liksom riksdagen styr dessa verk genom sina förtroendemän, riksbanks- och riksgäldsfullmäktige, så stiftar den ock ensam lag för dem, hvilket oafsedt den föga innehållsrika lagen af 1830 fortfarit ända till nutiden (1897).

Denna riksdagens enväldsmakt öfver statskuld och riksbank har sin grund uti de ledsamma erfarenheter, man gjort under de olika perioderna af envælde på Carl XII:s och senast Gustaf III:s tid. Den sammanhänger ock nära med den betydande makt, riksdagen äger öfver *finanserna* och *statshushållningen* samt budgetens fastställande, som i Sverige sker icke i form af lag utan genom ett ensidigt riksdagens beslut och icke på en gång utan titel för titel. Ofvan har antydts konungens andel häruti. Den utgör den skranka, som binder riksdagens makt härutinnan. Denne kan således icke utan konungens bifall nedsätta de fasta ordinarie utgifterna till förvaltning, här och flotta m. m., uti hvilka vanligen tredje mans rätt är intresserad. Icke heller kan den minska de gamla s. k. ordinarie inkomsterna, af hvilka en del gå tillbaka till uräldsta tider, såsom afkastningen af kronogodset och annan statsegendom, böter och mera dyl. Men i öfrigt bestämmer riksdagen ensam öfver såväl utgifter som inkomster, de senare kallade bevillningar. Bevillningarne äro tull och accis, brännvinsmedel, stämpelafgifter, den allmänna bevillningen och egendomligt nog äfven odstmedlen. Hela den egentliga beskattningsrätten ligger sålunda hos riksdagen allena.

I nära samband med denna riksdagens beslutanderätt öfver finanser och statshushållning står dess *kontroll* öfver bådadera, hvilken utöfvas dels vid riksdagarne af statsutskottet, dels emellan

dem af 12 statsrevisorer. Denna granskning afser i främsta rummet att tillse, att de för hvarje särskildt ändamål afsedda anlagen icke öfverskridits, vidare att dessa medel icke öfverförts från ett ändamål till ett annat, slutligen huru de ofvan omnämnda besparingarna inom hufvudtitlarne användts.

Rörande riksdagens andel i *lagstiftningen* är ofvan taladt. För riksbanken stiftade den i hufvudsak ensam lag intill 1897; i all annan lagstiftning, utom den s. k. ekonomiska, deltagar den på lika sätt med konungen. I afseende på föremål för den ekonomiska lagstiftningen, som är konungens ensak, kan riksdagen endast »besluta föreställningar och önsknningar att hos konungen anmälas». Öfverlämnar konungen emellertid en sådan fråga till riksdagen, förfares därmed såsom med andra lagfrågor.

Bland öfriga riksdagens befogenheter må märkas följande:

Riksdagen tillsätter en *Justitieombudsman*, hvilken skall å riksdagens vägnar öfvervaka alla domares och ämbetsmäns görande och låtande på samma sätt som Justitiekanslern å konungens. Dessutom står det en hvar svensk medborgare fritt att hos denne anmäla hvarje ämbetsåtgärd, hvarigenom han anser sin rätt för nära träd. Denna institution är en egendomlighet för Sverige, i hög grad karakteristisk för den författningstyp, som här kommit till utveckling. — Vidare tillsätter riksdagen en *tryckfrihetskommitté* att å riksdagens vägnar vårda sig om tryckfriheten, äfven den i viss mån ett motstycke till konungens Hofkansler och i senare tid Justitiekansler, som å dennes vägnar öfvervakar tryckfriheten. — Slutligen uttalar sig riksdagen genom en s. k. *opinionsnämnd* om Högsta domstolens verksamhet på så sätt, att denna nämnd kan ehuru under mycket försvårande former utvotera högst tre ledamöter ur densamma — något som emellertid hittills aldrig skett.

Att riksdagen i händelse af tronföljares omyndighet vid konungs död tillsätter förmyndarestyrelse eller vid tronledighet fritt förfogar öfver krona och författning, är själfklart. Egendomligt för Sverige är däremot regeringsformens stadgande, att, därest konungen rest utrikes och under tolf månader ur riket blifver samt ej på kallelse återvänder, äfvensom om han af sjukdom under lika lång tid är förhindrad att regera, «taga riksens ständer den författning om rikets styrelse, hvilken de nyttigast finna».

Det är erfarenheterna från Karl XII:s och Gustaf IV Adolfs tid, som på detta sätt omsatts uti en lagparagraf.

Såsom häraf synes, äro konung och riksdag enligt författningen just de båda makthafvande personer, hvilka uti inledningen till RF. framställas som talande och fördragslutande. De bilda statsviljan dels hvar för sig, på skilda områden dels samfäldt på gemensamma. Men åldrig utom vid vissa högtidliga tillfällen träda de omedelbart i beröring med hvarandra. Som medlare mellan båda står nu såsom enligt den gamla Landslagens bud *Statsrådet*, men visserligen i en helt annan ställning än det gamla rådet. Icke som tredje man, som hotar att inkräkta på de båda andres maktsfärer, utan som deras organ och tjänare intager ministären enligt nutida svensk rätt sin plats i författningen. Statsråden äro närmast konungens förtroendemän, hvilka han efter behag antager och afskedar. Desslikes äro de förvaltningens högste chefer och som sådana ämbetsmän, framför allt efter reformen af 1840, då de fyra föredragande statssekreterarne afskaffades och samtliga statsråd utom tre fingo hvar sitt departement. Som ofvan nämndes, gifves det i Sverige icke någon ministerkonselj och därför icke heller någon *ministerstyrelse*. De svenske ministrarne kunna intet nämnvärdt besluta på egen hand, endast vidtagna åtgärder för regeringsärendenas behöriga beredning samt vidare förordna om de i statsrådet fattade beslutens verkställighet. Alla regeringsärenden, äfven de obetydligaste, skola inför konungen föredragas i statsrådet och där af honom afgöras. Detta är åter ett för svensk författning egendomligt drag.

Å andra sidan äro statsråden inför riksdagen ansvariga för allt sitt görande och låtande såsom konungens rådgifvare och som kontrasierande å hans beslut. Ehuru icke ständernas män, utan konungens, äro de dock ständernas *garanter* för konungens alla handlingar. Denna den konstitutionella monarkiens finaste mekanism — det inför representationen ansvariga bandet på den oansvarige konungen — är i Sverige själfständigt uppfunnen, en mognad frukt af den erfarenhet som vår rika författningshistoria inhöstat. Ansvaret kan i händelse af behof utkrävas på dubbelt sätt. Juridiskt sker detta genom Konstitutionsutskottet och riksdagens justitieombudsman inför en af ämbetsmän på visst sätt

sammansatt riksrätt. Det politiska ansvaret utkräfvades enligt RF. § 107 af riksdagen själf genom en anhållan till konungen att entlediga det eller det statsrådet, en anhållan som konungen dock kan följa eller icke efter eget behåg. Bådadera formerna för statsrådets ställande till ansvar äro efter hand vordna mindre vanliga på grund af den närmare beröring mellan ministrar och riksdag, som senare tidens utveckling fört med sig, dels genom den de förre tillagda rätten att deltaga uti riksdagens förhandlingar (från 1860) dels i följd af de årliga riksdagarne (från 1866).

Men utom denna garanti för författningens upprätthållande samt allmän frihet och trygghet omtalar RF. ännu en annan, nämligen *tryckfriheten*. I andra länders författningar betraktas yttrande- och pressfriheten vanligen från individens ståndpunkt allenast såsom en hans fri- och rättighet. Uti den svenska regeringsformens habeas-corporisakt (§ 16), direkt tagen från den gamla konungaleden, talas intet härom. Däremot stadgas i en särskild paragraf (§ 86) om tryckfriheten såsom ett moment i författningen, något som ock fått sitt uttryck däruti, att tryckfrihetsförordningen är en af grundlagarne. Om och omigen framhäfdes det ock 1809 af författningens skapare, att tryckfriheten är den främsta garantien för det nya statsskicket icke blott såsom ett värn för medborgarnes fri- och rättigheter utan framför allt såsom ett medel att enligt folkviljan bestämma statsviljan hos de båda fysiska bärarne utaf densamma, konung och riksdag. Därför bestämmes uti nämnda paragraf 86 tryckfriheten såsom icke blott hvarje svensk mans rätt att utan några af den offentliga makten i förväg lagda hinder utgifva skrifter samt därför endast inför laga domstol ansvara, utan ock att alla offentliga handlingar och protokoll af hvad slag som helst må kunna af trycket utgifvas, undantagandes de i statsrådet, riksbanken och riksgäldskontoret förda, som böra hemliga hållas, och som granskas endast af riksdagen. En så beskaffad tryckfrihet, först införd 1766, men sedan inskränkt och upphäfd, är en af hörnstenarna uti den byggnad, som 1809 års män lade både enligt dera's egen mening och enligt den följande tidens erfarenhet. Den fulla offentlighetens ljus är ett starkare värn för friheten än alla lagparagrafer i världen, och den fria yttranderätten det säkraste medlet att upprätthålla samförståndet mellan såväl

de båda statsmakterna inbördes som framför allt mellan dessa och den allmänna folkviljan. Ut i ingen författning är detta klarare insedt och starkare uttaladt än ut i den svenska.

* * *

Sådan är i stora drag 1809 års svenska författning; och sådan är den i hufvudsak ännu, trots de ej obetydliga förändringar, som under det förflutna seklet däri ägt rum. Jag skall i korthet redogöra jämväl för dessa förändringar; de äro ur vetenskaplig och typologisk synpunkt icke mindre lärorika än denna författning själf.

Främst bland författningsändringar må nämnas *representationens ombildning* från den gamla fyrståndsriksdagen till en modern tvåkammarriksdag. Efter hvarjehanda utvidgningar af de gamla ståuden till däruti ej inbegripna personer samt många förslag i olika riktningar skedde detta år 1865 på följande allmänna grunder. Båda kamrarne äro oafsedt antalet medlemmar i alloliktställda. Den öfre väljes af landstingen, de högre kommunala representationerna, samt i de största städerna af stadsfullmäktige bland personer tillhörande de förmögna klasserna, hvar ledamot för sig för en tid af 9 år. Den nedre kammarens ledamöter utses i valkretsar, olika för stad och land, utaf alla efter vissa censusbestämmelser röstberättigade samt för en tid af tre år. Den andra kammarens ledamöter måste tillhöra valkretsen samt få arvode, den förstas ej. Riksdagsmännen representera hvar för sig hela folket och äro enligt gammal svensk rätt ej bundna genom imperatift mandat ¹⁾. Utskottsinrättning samt formerna för beslutsfattande äro i hufvudsak desamma som förut. Samfäld votering i förstärkt utskott för afgörande af utgifts- och bevillningsfrågor m. m., hvarom man ej kunnat enas, har blott utbytts mot gemensam omröstning med de båda kamrarne. — Tagen för sig och med afseende på folkrepresentationens yttre utseende innebär denna reform en väldig omgestaltning. I verkligheten är den dock icke så stor, vida mindre, än man vanligen föreställer sig, i det att samma sociala

¹⁾ Frågan, huruvida riksdagsmännen äro bundna af sina valmäns instruktioner, afgjordes redan af Gustaf II Adolf 1614 och sedan under Frihetstiden 1743.

element om ock i annan inbördes proportion alltjämt företräda det svenska folket. Bönderna äro nu starkast företrädde; riksdagen har sålunda till sin sammansättning demokratiserats. Det är i grunden allt. För den vulgära åskådningen emellertid, hvilken ser knappt annat af författningen än det, som rör dagens politiska sträfvanden och önsknings, däribland främst representation och rösträtt, framstår representationsförändringen af 1865 som en fullständig omstöpning af Sveriges författning, medan sanningen är, att den omedelbart knappt berör densamma. Rättsligen har förhållandet mellan de båda statsmakterna, konung och folk, icke därigenom undergått någon som helst förändring; och genom det stränga genomförandet af de båda kamrarnes likställighet synes äfven en faktisk rubbning uti författningens grundlag af denna orsak förebyggd.

Den första kammaren är ock den nya RO:s yppersta verk, i typologiskt afseende öfverlägsen flertalet för att ej säga alla andra öfre kamrar. Den framgår nämligen hel och hållen af val, räknar sålunda inga genom kunglig utnämning eller med ärftlig rätt där sittande ledamöter; vidare har den uti landstingen som valkorporationer fått ett fast organiskt underlag, som skänker den själf stor styrka; slutligen är den medkammaren likställd i allt utom i afseende på antalet ledamöter, alltså äfven i fråga om ordningen för ärendenas (finansfrågors) behandling — allt sådant som blott endels eller alls icke iakttagits vid denna kammars bildande i andra länder, och som därför kommit den att ligga under för den nedre kammaren öfver allt utom i Förenata Staterna, där i hufvudsak likartade principer gjort sig gällande i detta fall som hos oss. Detta sammantaget gör, att första kammaren är ett af författningens säkraste stöd, och skulle vara det ännu mer, därest landstingen rätt förstode sin uppgift att fylla den med nationens ypperste män, ej, såsom nu blott alltför ofta sker, vid urvalet följde lokalpatriotismens och de personliga förbindelsernas ej sällan missvisande kompass.

Icke heller den därefter mest i ögonen fallande författningsändringen, *statsrådets* förut omnämnda ombildning år 1840 samt dess ytterligare konsolidering genom statsministerns upphøjelse till dess främste man år 1876, hafva i minsta mån rubbat grundvalarne

för densamma. Nu lika litet som förut gifves det en ministerstyrelse i någon form; och en partiregering är ej vanligare nu än förr. Betydelsen af statsrådets fastare organisation är långt mindre att förvandla detsamma till ett organ för partistyreelse än att göra regeringen handlingskraftigare och mera skickad att motstå den andra statsmaktens påträngande.

Ännu mindre hafva andra nyheter, huru viktiga de än i och för sig må vara, förmått inverka på författningens byggnad. Sådana äro de nya kommunala inrättningar af 1862, hvarigenom menigheternas gamla själfstyrelse erhöll nya former, samt kyrkomötets inrättande år 1863, som gaf den svenska kyrkan en själfständig representation, och, märk väl, äfven veto mot konung och riksdag i kyrkolagsfrågor. Detta är åter ett fullt följdriktigt utslag af den svenska författningens grundtanke om maktens delning. Slutligen kunna anmärkas som nyheter de tid efter annan skeende öfverflyttningarna af vissa ärenden från konungens ekonomiska lagstiftning till den för konung och riksdag gemensamma. Dessa inskränkningar på ett håll balanseras emellertid utaf utvidgningar af nämnda lagstiftning på andra håll ¹⁾.

Orätt vore emellertid att föreställa sig, att ej under det gångna seklet högst betydande förändringar ägt rum, som verkligen beröra författningens grundvalar, förhållandet mellan de båda statsmakterna och deras inbördes maktställning. Men dessa förändringar hafva i olikhet med de ofvan nämnda försiggått i tysthet samt mestadels undgått hopens ögon; framför allt hafva orsakerna till desamma förblifvit dolda. Dessa orsaker ligga nämligen uti enstaka författningsbestämmelser med helt annat syfte eller uti den fortsatta tillämpningen af sådana i en viss af tingens inre logik bestämd riktning, oftast obekant för deras upphofsmän och föga anad af deras utöfvare. Dessa orsaker spela i det politiska lifvet och i författningarnes omgestaltning samma rol som de geo-

¹⁾ Från den ekonomiska lagstiftningen till den gemensamma hafva sålunda öfverflyttats kommunallag, kriminallag för krigsmakten samt senast lag för riksbanken. Men å andra sidan hafva en mängd nya områden för nämnda lagstiftning öppnats under samma tid beträffande hvarje-handa ekonomiska, sanitära, socialpolitiska och andra ämnen.

logiska krafterna för jordytans omdaning. Generation går efter generation utan att man märker vare sig dessa orsaker eller deras resultat, tills en vacker dag ögonen öppnas och man finner, att en stor omvandling försiggått, vida större än de reformer, som under stor strid och högljudt larm genomförts, alldeles såsom de sekulära förändringarna i jordskorpan i sina resultat vida öfverträffa de plötsliga skakningar af densamma som jordbäfningarna medföra.

Sålunda hafva i tysthet ej obetydliga maktförskjutningar ägt rum mellan konung och riksdag med afseende på *finanserna och statshushållningen* samt medelbart beträffande *regeringens handlingsfrihet*. I första hand beror detta på det förändrade förhållandet mellan de ordinarie, af konungen delvis beroende, inkomsterna och bevillningarne, som riksdagen ensam bestämmer. Medan de förra 1809 utgjorde, naturaprestationerna inräknade, hufvudmassan af statsinkomsterna, de senare endast en mindre del däraf, hafva tingen så förändrat sig i följd af folkmängdens och förmögenhetens tillväxt, att de ordinarie inkomsterna nu utgöra ej ens sjättedelen mot bevillningarne. Af ännu större betydelse för utvidgandet af riksdagens makt är dock den ständigt förtgående specialiseringen af utgiftsstaten samt inskränkningen uti konungens förfoganderätt öfver besparingarne. Uti RF. §§ 62 och 64 stadgas, att riksdagen äger fastställa, huru särskilda summor af de anslagna medlen skola under bestämda hufvudtitlar för särskilda ändamål efter den upprättade staten användas. Dessa stadganden afsågo endast bevillningarne och vidare enligt grundlagstiftarnes mening blott slutsummorna för de åtta hufvudtitlar, hvori riksstaten var fördelad. Hade sist nämnda uppfattning förblifvit gällande, så hade konungen haft ganska fria händer att med tillgängliga medel utföra de anordningar honom för bäst synt. Karl XIV Johan förfor till en början äfven så. Men tack vare Statsutskottets granskningsrätt samt Statsrevisorerna har efter hand, och isynnerhet sedan riksdagarne blifvit årligen återkommande, en specialisering af anslagen inom hufvudtitlarne genomförts, som i förening med en år 1841 gjord inskränkning uti konungens rätt att förfoga öfver besparingarne i hög grad betagit honom hans handlingsfrihet i afseende på allt, hvarmed en utgift är förbunden.

Och som penningar äro *nervus rerum* uti så godt som alla statsangelägenheter, så kan på detta sätt riksdagen eller rättfärdiga statsutskottet sägas ingripa på den verkställande maktens alla områden. Statsutskottet, riksdagens förnämsta utskott, eller rättfärdiga de åtta män, fyra från hvardera kammaren, som leda dess arbete, kunna faktiskt betraktas som en regering vid sidan om och jämte den verkliga — blott osynlig och oansvarig. Det är något af Frihetstidens regerande ständer, som kommer igen uti detta. Det fordras mycken politisk klokhet och takt för att ej allvarsamma faror för författningens orubbade bestånd skola häraf uppstå.

Den andra förskjutning uti förhållandet mellan de båda statsmakterna, som efter hand inträdt, gäller *initiativet på lagstiftningens område och därmed sammanhängande reformarbete*. Detta beror i första hand på riksdagens ursprung från folket och samhället med dess tusen viljor och önsknings samt hvar enskild riksdagsmans benägenhet att göra sig till dessas taleman. Men vidare följer det af den obegränsade motionsrätten samt riksdagens allt för stora beredvillighet att låta dessa motioner omsättas uti skrivelser till konungen. Så länge riksdagarna ej voro årliga, var ständernas initiativ dock ej förhärskande; det har utvecklats sig först med legislaturperiodernas förkortning. 1809 bestämdes, att riksdag skulle sammankomma senast hvar femte år; faktiskt blef det hvar tredje, och så stadgades det ock formellt 1845. Efter 1866 äro riksdagarna årliga; och sedan den tiden har den andra statsmakten fullständigt öfverflyglat den första på detta område liksom i afseende på statsregleringen. Beträffande nya anslag till bestående inrättningar bibehåller visserligen regeringen sitt initiativ, ja det ser till och med ut, som om riksdagen efter hand ville låta detta blifva dess ensak. Men i fråga om lagstiftning och nya anordningar af alla slag, oafsedt om de kräva anslag eller ej, har riksdagen längesedan distanserat regeringen. Den massa af förslag af denna art, som komma från riksdagen, öfverhopa regeringen så med arbete, att den svårigen får tid att själfständigt sysselsätta sig med dylika uppgifter. Den kan icke en gång, med de krafter som stå till dess förfogande, bemästra allt det, som riksdagen lägger uppå den. Såväl på grund häraf som af andra skäl skjuter regeringen alltså detta arbete ifrån sig till särskildt

för ändamålet tillsatta *kommittéer*. Kommittéerna, uti hvilka insättas mest riksdagsmän af båda kamrarne och olika färg men äfven någon fackman, hafva utbildats till ett regeringssystem, kan man nästan säga. I dem får de enskildé riksdagsmännens och riksdagens verksamhetslusta uttömma sina krafter. Kommitté-väsendet utgör på så sätt en nödig afledare för och dämpare af all denna reformifver, som eljest lätt skulle växa både regering och riksdag öfver hufvudet. Att emellertid regeringen därvid allt mer träder tillbaka och blott beträffande de stora frågorna såsom i år härordningsförslaget tager initiativ, är uppenbart. Verkan af allt detta måste emellertid blifva om icke en förskjutning af de båda statsmakternas inbördes rättsförhållande, så dock ett faktiskt ombyte af roller. Enligt grundlagsstiftarnes mening 1809 skulle regeringen vara den framdrivande kraften uti det svenska statslifvet, medan riksdagen däremot borde förhålla sig «visligt trög till verkning men fast och stark till motstånd.» Förhållandet har blifvit det omvända. Och därtill bär i främsta rummet införandet af årliga riksdagar skulden. Så verka ofta författningsbestämmelser stora ting utöfver och vid sidan om det, som deras upphofsmän därmed afsett.

* * *

Öfverskådar man denna författning med dess genomförda maktfördelning mellan konung och folk samt de garantier, den uppställer mot konflikter såväl mellan de båda statsmakterna som inom riksdagens afdelningar, och vidare det skydd, den bereder de enskildé mot våld och våld, från hvilken sida det vara må, så måste man skänka 1809 års män sin djupa beundran. Och denna förminskas icke däraf, att de i grunden varit endast de medvetne tolkarné af det svenska folkets egen tusenåriga erfarenhet på författningslifvets område. Den i lag fastställda delningen liksom å ändra sidan samverkan i afseende på statsviljans bildande mellan folk och konung är, hafva vi sett, denna författnings grundtanke. Den röjer sig uti afgränsningen af skilda områden för konungens enrådighet och för riksdagens liksom för bådas samverkan på andra, vidare uti den märkvärdiga parallelismen af institutioner och befogenheter: Statskontor och Riksgäldskontor —

Justitiekansler och Justitieombudsman — Justitiekansler (Hofkansler) och Tryckfrihetskommiterade — vid lagars sanktion o. s. v. Men maktens rätta delning är den borgerliga och politiska frihetens palladium. Detta är den oförgångliga sanningen uti Montesquieu's statslära. Det är ock det vittnesbörd, som historien skänker, främst vår egen — och det är af den vi hämtat lärdomen —, men desslikes alla tidens och alla folks. Den odelade makten, vare sig den ligger hos en furste eller en aristokrati eller hos hela folket, sätter ofelbart friheten på spel och leder vanligen till förtryck. Detta är lika sannt beträffande folk-envälde som furste-envälde och nutidens demokrati som förgångna tidens. Man känner det äfven; däraf sträfvan att genom hvarjehanda inrättningar få skydd mot den enväldiga folkviljan. Sådana inrättningar äro: bildandet af tvänne likstarka partier, såsom i England; författningens ställande under domstolarnes skydd, såsom i Förenta Stater-nas Union; lagstiftningens försvårande genom mångahanda omgångar, såsom skett uti de särskilda staterna uti Unionen; vidare proportional-val, som dock mera vunnit fäste i teorien än i praktiken; samt märkvärdigt nog referendum, i Schweiz och Unionens delstater. Men dessa åtgärder äro, när de som bäst behöfvas, ganska vanmäktiga. Förr än människorna blifva af annat slag med andra sinnen och andra hjärtan, skall majoriteten aldrig respektera minoriteten, när konfliktfall föreligga. Tills vidare är maktens lika delning mellan skilda statsmakter (statssubjekt) liksom mellan tvänne kamrar den politiska och jämväl den personliga frihetens säkraste värn. Det är detta, Sveriges författning af 1809 och jämväl de förändringar, som sedan skett, medvetet uttala och fastslå. Däruti ej mindre än uti den historiska kontinuiteten ligger denna författningens verkliga storhet.

Men huru mycket vi må beundra denna författning såväl ur den historiska utvecklingens synpunkt som ur den politiska arkitekturens, så få vi ej blunda för, att den äger både ömtåliga punkter och verkliga brister. Sin svaga sida har den svenska författningen från själfva den typ, som uti densamma förkroppsligas. Ty det är obestriddigt, att denna typ såsom mera komplicerad är ömtåligare än de enklare, man kan gerna säga råare, men också robustare typerna med odelad statsmakt, vare sig denna

ligger hos en furste eller hos folket. Den är i förhållande till dem, som de högre kemiska förbindelserna i jämförelse med de lägre, svårare att fasthålla och faller lättare sönder. Den förutsätter alltså ett folk med mycken sans och mycken politisk klokhet för att icke bli, såsom de tyske statsrättslärde förmena, endast ett labilt mellanstadium mellan furstesuveränitet och folksuveränitet. Det är att hoppas, att vårt folk, äfven när inom kort arbetarne rycka in uti andra kammaren, må bevara denna politiska klokhet, som våra fäder efter dyrköpt erfarenhet vunnit. Men klokhetens fader är kunskapen, därför äga vi uti massornas undervisning om vår författnings egendomliga kynne ett medel att värna om densamma. Dock behöfves denna undervisning ej blott för massan af folket utan så godt som för alla, ty kunskapen om vårt lands författning utöfver paragrafernas utanläxa är, sanningen att säga, fast ingen — hos hög som låg, lärda som olärda ¹⁾).

De författningen vidlådande bristerna äro af underordnad beskaffenhet utom en, som är mycket stor. Den gäller statsrådets eller regeringens organisation och ställning. I denna punkt hafva 1809 års män icke sett klart; de hade ej heller den historiska erfarenheten att stödja sig vid. Statsrådet af 1809 är ett mellanling mellan det förra rådet och den genom 1634 års Regeringsform organiserade riksregeringen, men utan själfständig ställning emot vare sig konung eller riksdag. Därför blef det helt beroende af konungen under Karl XIV Johans kraftfulla hand och med endast hvart tredje år återkommande ständer, medan det nu trots reformen af 1876 lika fullständigt böjer sig för riksdagen. Som vi sett, sakna vidare de svenske ministrarne vare sig in corpore eller hvar för sig all egen maktutöfning. Reformen af 1840

¹⁾ Vår litteratur på detta område är ock mycket fattig. Vi äga en förträfflig historisk framställning af de skilda periodernas författningsförhållanden uti HILDEBRANDS *Sv. Statsförfattningens hist. utveckling*, äfven REUTERSKIÖLDS *Svenska riksdagen*; likaså goda juridisk-statsrättsliga utläggningar af gällande rätt uti NAUMANNS och isynnerhet RYDINS kända arbeten öfver hvardera statsmakten; men en statsvetenskaplig och politisk framställning af vår författning såväl uti dess historiska utveckling som i dess nuvarande gestalt sakna vi alldeles, oafsedt smärre afhandlingar och uppsatser, hvaribland särskildt må framhållas KJELLÉNS förtjänstulla lilla skrift: *Om den svenska grundlagens anda*.

gaf flertalet statsråd såsom departementschefer en större inblick uti förvaltningens gång, men öfverhopade dem samtidigt med löpande göromål, utan att förläna dem större makt. Ministrarne äro i Sverige endast redskap; och blott reflexen från den kungliga makten kan stundom ge dem utseende utaf att äga en egen sådan, t. ex. i afseende på den ekonomiska lagstiftningen samt isynnerhet utnämningarne. Men detta är som sagdt blott ett tillfälligt lån, som konungen återtager, när han finner för godt att själf härutinnan bestämma. Äfven i förhållande till sina underordnade framträder i vissa fall regeringens maktlöshet på ett för Sverige ensamstående sätt. Detta sker, då de förre, såsom ofta händer, i riksdagen tala och votera emot regeringens förslag¹⁾. I och för sig må detta vara ett tilltalande drag i vårt politiska lif, att sådant kan ske, ty det vittnar om ett mått af personlig frihet, som man förgäfvnes söker annorstädes, men naturligen bidrager det till att försvaga regeringens ställning i hög grad. Från alla sidor sålunda tränges den och betages möjligheten till kraftfull handling. Näppeligen i något land, icke ens uti Schweiz och Förenta Staterna, där regeringen blott är ett ämbetsmannakollegium och saknar hvarje politisk maktfullkomlighet, är den svagare än i Sverige.

Detta innebär emellertid en dubbel fara. Upprätthållandet af den inre jämvikten mellan konung och riksdag blir i längden svårt, om den institution, som bör stå emellan båda såsom garant å ena sidan och skydd å andra men å båda som mäklare, saknar hvarje egen grund att stå på. Värre än så är likväl, att en svag och osjälfständig regering nödvändigt betager den styrande makten mycket af dess handlingskraft. För att drifva en målmedveten, fast och enhetlig politik så inåt som utåt behöfva de närmaste handhafvarne af denna politik en större maktfullkomlighet, än den det svenska statsrådet äger. I lugna tider betyder det mindre om regeringsbesluten dikteras af en folkförsamling och dess utskott, ehuru äfven då betagas de vanligen all planmässighet och kraft, men i hotfulla sättes därigenom rikets välfärd på spel. Och sådana stunda för Norden. Det tjugonde seklet torde

¹⁾ Och i riksdagen sitter isynnerhet ett stort antal s. k. förtroende-ämbetsmän, bland annat enär så godt som hvarje landsting anser det som en skyldighet att i första kammaren insätta länets höfding.

bli en varga-ålder, då de små folken måste spänna hvarje nerv och sena för att bestå i den allmäuna osäkerheten. I sådana tider passa de demokratiska styrelseformerna illa och allra minst regerande ständer, såsom vi en gång fått erfara. En enhetlig och kraftfull styrelse är då bästa hjälpen; och en sådan sakna vi. Det är ett problem af den största politiska betydelse, att utfinna det rätta sättet att stärka ministärens ställning och återgifva den det initiativ på alla områden, som den nu förlorat, utan att i öfrigt rubba grundvalarne för vår författnings urgamlä byggnad.

* * *

I korta drag har jag härmed sökt för Eder, M. H., framställa Sveriges författning, sådan den 1809 blifvit, och sådan den nu är. Att densamma för utanför stående skall förefalla egendomlig, är ej underligt. Våra närmaste grannar, Norrmän och Danskar, som utan att närmare känna den dock ha de yttre konturerna af densamma för ögonen, betrakta den som en besynnerlig företeelse, mycket antik samt mycket konservativ och aristokratisk. I det förra afseendet, beträffande dess åldriga ursprung, ha de rätt, i det senare ej. De fästa sig framför allt vid den officiella statistikkens uppgift, att blott omkring 25 % af landets manliga befolkning öfver 21 år äger rösträtt till riksdagens andra kammare. Detta beror dock ej så mycket på census-bestämmelsernas öfverdrifna höjd som på industriarbetarnes af skattemyndigheterna tolererade obenägenhet att låta uppskatta sig till sina verkliga inkomster. Vore det ej fallet, skulle nämnda siffra utan tvifvel ställa sig betydligt högre. Det enda faktum, att af samma kammars 230 medlemmar vid pass 100 äro bönder, bevisar bäst, huru föga aristokratisk denna representation är. För öfrigt lär inom kort en nedsättning af census komma till stånd, hvarigenom hvarje fullgod arbetare får rösträtt.

Men vidare synes dem en författning, som saknar ministerstyrelse och partiregering, allra helst då den är en monarki, allt annat än modern. Det vanliga skemat för parlamentarism, hvilket Norge tack vare Grundloven af 1814 samt frånvaron af högre samhällsklasser af någon betydelse redan genomfört, och som Dan-

mark förgäfves bemödar sig om att realisera ¹⁾, passar icke alls på den svenska författningen. Ministrarne sitta kvar äfven om riksdagen, såsom ofta sker, förkastar deras propositioner; ja man skulle betrakta det som en obehörig pression, om ett statsråd däraf gjorde en kabinetsfråga, såvida ej saken är af stor politisk betydelse. Sällan är därför ock en ministär fullt af samma färg. Huru rädd man varit för ett partiregemente, synes för öfrigt bäst af det märkliga förhållandet, att riksdagen, ehuru så själfständig och så mäktig, dock af konungen mottager talmän. Partiregemente och det parlamentariska konungadömet hafva vi haft en gång under 1700-talet, men högtidligen begraft, som jag hoppas, för alltid. Lika fjärran som vi stå från detta system lika aflägsne äro vi från det absoluta konungadömet och dess afläggare den konstitutionella monarkien med snävt tillskuren öktrojerad författning. Ingen regering kan föras mot riksdagens vilja. Äfven utan riksrätt eller andra i författningen anvisade utvägar, äger riksdagen medel i sin hand att aflägsna en minister, som icke kan samarbeta med densamma. Den enda författning, med hvilken den svenska äger någon likhet, visserligen icke i afseende på grundläggning och byggnad, hvilka äro så olika som möjligt, men med hänsyn till verksamhet och funktioner, är Förenta Staternas. Såväl Kongressens detaljerade budgetering och laginitiativ som utskottens makt och ministrarnes deltagande genom privata underhandlingar uti arbetet erinrar starkt om förhållandena hos oss. Ty ehuru de svenske ministrarne i olikhet med sina amerikanske kolleger när som helst äga tillträde till och kunna yttra sig uti riksdagens kamrar, har dock den enskilda underhandlingen med utskotten och partiernas ledande män efter hand blifvit den viktigaste faktorn uti samarbetet mellan regering och riksdag — visserligen icke till gagn för regeringens ställning och anseende, må tilläggas.

Slutligen stämmer den svenska författningen illa öfverens med de på detta område företrädesvis herskande lärorna i Tyskland. Statsmakten är odelbar, så lyder dogmen, ty i annat fall vore staten själf delad, hvilket är otänkbart. Denna lära hvilar på en

¹⁾ Som bekant är detta nu på god väg att ske genom den senast timade ministärförändringen.

otillräcklig analys, såsom studiet af Sveriges författning lär. Staten är icke mer än en, icke heller statsmakten eller statsviljan i deras utöfning; men de som bilda statsviljan äro två, konung och riksdag¹⁾. Uti folksuveränitetens författningar liksom uti den rena furstesuveränitetens ligger statsviljans bildande i en hand, men öfver allt uti den konstitutionella (ej parlamentariska) monarkien är den delad på två, ehuru delningen kan vara mer eller mindre ojämn. Den förekommer sålunda äfven uti de tyska oktrojerade författningarne, om ock ofullkomlig och omedveten. Inga synförovillande juridiska fiktioner förmå bortförklara detta faktum.

Jag återkommer alltså därtill: den svenska författningen utgör en själfständig typ i dess renaste form vid sidan om den extrema folksuveränitetens och den extrema furstesuveränitetens författningar. Konung och folk äro de två statsmakterna, som delsamfäldt dels hvar för sig bilda statsviljan. Det gamla germanska konungadömet's abstrakta dualism lefver alltså kvar, men den redan af Gustaf II Adolf uttalade samverkan mellan konung och folk har blifvit allt innerligare och mera omfattande, så ätt nu i sanning konung och ständer tillhopa utgöra statens konungsliga höga majestät. Efter nutida uttryckssätt förenar alltså den svenska författningen en stark folkmakt med en alltjämt stark konungamakt. Sveriges författning är det germanska urkonungadömet i modern gestalt.

¹⁾ Anmärkningsvis må tilläggas, att oklarheten i denna mångomstridda lära äfven beror på en förblandning af de två skilda begreppen: *statsfunktionernas fördelande på skilda händer* (ss. i Förenta Staterna och delvis litet hvarstans) samt *statsmaktens bestämmande och statsviljans bildande genom två personer* (individuella eller kollegiala) — såsom i Sverige och alla konstit. monarkier.

Ett par synpunkter vid lagstiftning för en centralbank.

Af

Bankdirektören Grefve **M. B. Hamilton.**

Ett lands kreditväsende har till uppgift att genom försträckning af penningar befordra dess inbyggares välfärd.

Idealet är ett sådant kreditväsende, som på skäligen vilkor kan åt hvarje kreditsökande lemna den kredit, denne rimligen må anses värd. Hvarje nytt bankkontors upprättande, anordnandet af kreditgifning för särskilda ändamål, såsom fartygs-, byggnadskredit o. s. v., inrättandet af olika former för återbetalningen af försträckningen, alla dessa åtgärder peka i riktning mot nämnda mål.

Kreditväsendet bör hafva en sådan gestaltning, att det äfven under svåra förhållanden förmår fylla sin uppgift. I intet fall får kreditgifningen helt och hållet upphöra. Ej heller bör, äfven under ogynsamma ekonomiska lägen, väsentlig inskränkning af krediten förekomma vare sig för större kretsar af befolkningen eller ens för enskilda personer, af annan anledning naturligtvis, än att den kreditsökandes soliditet försvagats. En annan sak är, att räntefoten stiger, d. v. s. att krediten fördyras, och derigenom en inskränkning af kreditgifningen förorsakas. Mindre förändringar i kreditens pris äro för de flesta kreditsökande af föga betydelse. Hvarje affärsman vet, att det i affärslifvet gifves otaliga fall, då han gerna skulle betala den dubbla eller tredubbla räntan, om

blott kredit kunde erhållas. En inskränkning af kreditgifningen, hvilken icke den kreditbehöfvande allmänheten i följd af stegrade penningpris sjelf ålägger sig, förorsakar deremot alltid skada. I bästa fall endast uppskjutandet eller uppgifvandet af ett tilltänkt företag eller affärsoperation, fördröjandet af en utlofvad betalning, utan någon vidare påföljd; ofta dock en eller flera betalningsinställelser. Förekomma dylika störningar i kreditgifningen oftare alstras en allmän osäkerhet i affärslifvet till stor skada för landets ekonomiska utveckling. En häftig inskränkning af krediten för större kretsar af befolkningen eller för ett helt land medför ovilkorligt en hel rad af fallissement. Den ena betalningsinställelsen drager den andra med sig och så går resultatet af en mängd människors flit, sparsamhet och omtanke under en längre tid på en gång förloradt. Och långa år kunna kräfvvas, innan förtroendet i affärslifvet återvänder, en sund företagsamhet väckes och det ekonomiska lifvet åter går sin jemna gång.

Det är alltså af allra största vigt för ett land, särskildt för vårt, der kreditväsendet nått en betydande utveckling, att den största möjliga trygghet i kreditförhållandena skapas. Ett eller annat penninginstituts fall, en kris inom en eller flera industri-grenar eller ett bakslag i hela landets ekonomiska utveckling efter en mer eller mindre konstlad uppsvingsperiod får ej bringa oreda i kreditväsendet. Och om man ej kan hindra en ekonomisk panik att uppkomma, bör man åtminstone kunna förekomma dess spridning och begränsa dess skadliga verkningar. Till och med ett krigsutbrott bör ej få förorsaka alltför svåra rubbningar. En af förutsättningarna för att kunna bringa ett krig till ett lyckligt slut är ju, att landets affärslif och ekonomiska kraft hållas uppe.

* * *

En af rationella föreskrifter beherskad och i öfrigt väl ledd centralbank är ett af de viktigaste medel att bringa trygghet och jemnhet i ett lands penning- och kreditförhållanden.

De nödvändiga förutsättningarna, för att centralbanken skall kunna fylla nämnda uppgift, äro först och främst, att åt densamma gifves en sådan organisation, att banken ovilkorligen under alla

förhållanden måste bibehålla sin soliditet, och vidare att densamma utrustas med tillräckligt kraftiga hjälpmedel.

Centralbanken måste under alla förhållanden bevara sin *soliditet*. Den bör, åtminstone inom det egna landet, städse kunna åtnjuta ett fullständigt förtroende. Garantier måste skapas för, att dess styrelse ej någonsin leder banken in på spekulationens farliga väg, och såvidt möjligt för, att ej statsmakterna för tillgodoseende af statens penningbehof sätta bankens bestånd och hela landets ekonomiska välfärd på spel. Det torde vara svårare att i sistnämnda hänseende skydda en centralbank, som derjemte äfven är statsbank, än en sådan, som åtminstone delvis eges af privatpersoner. Åtskilliga af Europas centralbanker, både privat- och statsbanker, bland dem äfven Sveriges statsbank, hafva en eller flera gånger dukat under för nu antydda fara.

Den omständigheten, att vår statsbank står under representationens särskilda förvaltning och tillsyn, har faktiskt ej kunnat lemna banken skydd gent emot andra statsintressen, som gjort sig gällande med öfverväldigande styrka, och torde ej heller för framtiden utgöra någon garanti af synnerligt värde. Riksdagen, en politisk församling, är gifvetvis liksom regeringen benägen, att när staten råkar i bryderi, kortsynt sätta det tillfälliga statsintresset framför samhällsintresset.

Våra bankbestämmelser angående sedlarnes täckning i visst omfång med metallisk valuta torde, åtminstone ursprungligen, hafva varit afsedda att tjena till skydd äfven mot ifrågavarande fara. De hafva nemligen tillkommit, efter det banken i början af det nittonde århundradet till följd af allt för rikliga försträckningar till statsverket förlorat förmågan att vid anfordran med metallisk valuta infria sina sedlar, hvilkas värde i sammanhang dermed fallit.

Nämnda bestämmelser kunna emellertid näppeligen skydda riksbanken gent emot öfvergrepp från statens sida. De kunna nemligen när som helst, då statsmakterna finna det med statens tillfälliga fördel förenligt, ändras. Och vid tillfällena, då staten befinner sig i trängande behof af kontanter, lär det blifva temligen lätt att få ändringsförslag genomförda, hvilka lemna vägen öppen för en farlig kreditgifning åt statsverket, helst som täckningsbestämmelserna i hög grad bära en yttre prägel af godtycklighet.

Det torde exempelvis ej blifva allt för svårt att i ett kritiskt ögonblick få en riksdagsmajoritet att höja det sedelbelopp, som enligt innevarande års riksdagsbeslut får utgifvas utan metallisk täckning, från 100 mill. kr. till 150 mill. kr. Det ena beloppet kan, om man ej noga tänker sig in i saken, tyckas lika godt som det andra.

De täckningsregler, som enligt nyssnämnda riksdagsbeslut från 1904 års ingång komma att gälla för Sveriges riksbank, lemna för öfrigt, äfven om de komma att oförändrade tillämpas, ett tillräckligt spelrum för ett ytterst farligt exploaterande af riksbanken från statens sida. Konsekvenserna af några rätt enkla antaganden skola visa detta. Låtom oss antaga, att fara för krig uppstått och att riksbanken med anledning deraf ökar den metalliska kassans storlek till 80 mill. kr. eller blott 10 mill. kr. utöfver hvad flera af våra förnämsta bankmän under den offentliga diskussion, som föregick nämnda riksdagsbeslut, uttalade såsom denna kassas lämpliga storlek under normala förhållanden. Med en metallisk kassa å nämnda belopp och fordringar i löpande räkning hos banker och bankirer å utländsk ort å — låtom oss säga 20 mill. Kr. — skulle riksbankens sedelutgifningsrätt uppgå till 240 mill. Kr. Vidare antaga vi, att vid sedermera inträffande krigsutbrott eller mobilisering den utelöpande sedelmassan utgör 145 mill. Kr., eller det belopp, som af senaste bankkomiterade ansetts såsom det normala. Den obegagnade sedelutgifningsrätten skulle då uppgå till 95 mill. Kr. Häraf tages nu exempelvis 90 mill. Kr. — i förbigående nämndt, ett i förhållande till statens behof vid sådana tillfällen ringa belopp — i anspråk för statsverket. Under början af kriget eller mobiliseringstiden torde möjligen den stora sedelmassan behöfvas för den vid sådana tillfällen ökade omsättningen i landet. Så länge skulle icke någon fara för bankens reserver visa sig. Men snart nog komme behofvet af sedlar krympa samman till sitt normala omfång eller derunder och i samband dermed den metalliska kassan hastigt smälta ihop. Redan då beloppet af utelöpande sedlar sjunkit till 150 mill. Kr., skulle banken under i öfrigt oförändrade förhållanden ej ega mer än sammanlagdt 10 mill. Kr. i metallisk Kassa och i fordringar hos utländska banker och bankirer. Äfven om det finge antagas, att

banken genom försäljningar af utländska värdepapper, genom ränteförhöjning och genom stryfningsåtgärder kunnat med t. ex. 30 mill. Kr. förstärka nämnda reserv, så att denna uppginge till 40 mill. Kr., måste ställningen likväl betecknas såsom ytterst betänklig. Landets behof af sedlar kan, särskildt under en affärsstagnation i följd af ett krig, mycket väl sjunka med ytterligare 40 mill. Kr. till 110 mill. Kr. eller än lägre. Men sannolikt har banken långt dessförinnan efter anhållet tillstånd upphört att infria sina sedlar och hafva dessa börjat löpa med lägre kurs. Riksbanken har då upphört att kunna reglera betalningarna till utlandet och kan näppeligen numera lemna landets privata penninginrättningar det ringaste stöd under de brydsamma förhållandena. Den fara, som hotar från statsmakternas sida är alltså stor.

Vår riksbankslags stadgande, att för den ej metalliskt täckta utelöpande sedelmassan skall finnas täckning i vissa slag af fordringar eller värdepapper, kan så mycket mindre lemna något skydd i förevarande afseende, som bland dessa värdepapper finnas upptagna statens obligationer.

Den stora faran af försträckningar till statsverket beror derpå, att staten är en, bankmessigt sedt, så dålig gäldenär. Försträckningar till statsverket kunna nemligen icke vid behof indragas. Ej genom tvång naturligtvis och ej heller genom ränteförhöjningar. I följd af en ränteförhöjning lär statsverket ej minska sina lån, allra minst då den högre räntan erlægges till dess egen bank.

Den fara, som hotar, är som sagdt stor, men huru förekomma den?

Den enda lagbestämmelse, som kunde hafva någon utsigt att lemna något skydd, torde vara det direkta, absoluta förbudet för banken att åt statsverket lemna försträckning annat än mot säkerhet af lätt säljbar utländsk valuta och på det vilkor, att banken finge rättighet att när som helst försälja den lemnade säkerheten. En bestämmelse som den nämnda med sin tydliga syftning är dels ej så lätt att ändra och dels kommer den att så småningom i det allmänna medvetandet införa föreställningen, att staten ej har och ej heller bör hafva att räkna på hjälp från riksbanken under för staten ekonomiskt svåra tider, särskildt krig. Derigenom komma statsmakterna slutligen att tvingas uttänka och förbereda

effektivare och mindre skadliga utvägar för att i nödens stund trygga statens finanser. Då först kan landet med större lugn gå framtiden till mötes. Som förhållandena nu äro, måste man befara, att vid krigsutbrott landets penning- och kreditförhållanden bringas i fullständig oordning.

* * *

Vi öfvergå nu till den andra af de förutsättningar, hvilka i det föregående betecknats såsom nödvändiga, för att en centralbank skall kunna fylla sin uppgift. Banken måste utrustas med tillräckligt kraftiga *hjelpmedel*. Dertill hör, att banken erhåller rätt att utgifva sedlar, hvilka inom landet utgöra lagliga betalningsmedel, samt utrustas med passande rörelsekapital och säkerhetsfonder.

Huruvida en centralbanks *sedelutgifningsrätt* bör vara begränsad eller icke, är, som bekant, mycket omstridt. Öfvervägande skäl synas emellertid tala för att ej begränsa sedelutgifningsrätten, åtminstone ej genom direkt bindande föreskrifter. Endast under denna förutsättning är det för centralbanken möjligt att under alla förhållanden, äfven under kristider, lemnå kredit åt enhvar, som anses solid. Endast derigenom sättes banken i stånd att, om en eller annan af privatbankerna skulle mista förtroendet hos allmänheten och nödgas upphöra med sin kreditgifning, helt och hållet eller delvis öfvertaga denna. Lättast blir detta tydligt vid en granskning af banksystemet med begränsad sedelutgifningsrätt.

Begränsningen af sedelutgifningsrätten vinnes i de länder, der sådan är stadgad, väsentligen genom bestämmelser, hvarigenom beloppet af de sedlar, som få utgifvas, göres beroende af storleken af centralbankens metalliska kassa. Man har nemligen utgått från föreställningarna, dels att sedlarnas inlösbarhet med guld städsé måste vara betryggad och dels att för nämnda ändamål städsé desto större guldreserv kräfvdes, ju större den utelöpande sedelmassan är. Hvarken den ena eller den andra af dessa föreställningar är emellertid fullt riktig.

Med krafvet, att sedlarnas inlösbarhet skall vara betryggad, menas uppenbarligen icke, att hela den utelöpande sedelstocken när som helst måste kunna infrias med guldmynt. Metallisk täck-

ning måste i sådant fall finnas för hvarje utgifven sedel, men dermed vore sedelutgifningen utan nytta eller mening. Med trygghet för sedlarnas inlösbarhet kan näppeligen annat förstås, än att tillfredsställande säkerhet skall finnas för, att hvarje sedel, som faktiskt kommer att presenteras vid bankkassan för erhållande af guld, verkligen blifver infriad. Någon tredje fattbar mening dermed gifves icke.

Men ej ens i denna senare mening är krafvet på sedlarnas ovillkorliga inlösbarhet oafvisligt. Sedlarnas tryggade inlösbarhet är endast medlet och, enligt hvad nedan skall visas, ej det enda medlet. Det väsentliga är, att sedlarna städse blifva lika goda betalningsmedel som guldmyntet. Att sedlarna inlösas, är ett bevis på, ej en förutsättning för sedlarnas likvärdighet med guldmyntet. I sjelfva verket kunna sedlarna utan skada göras oinlösbare, om de blott hållas uppe i värde. Låtom oss för att förtydliga detta antaga, att riksbanken ökat sin utlåning med ett visst belopp. Detta sker, under i öfrigt oförändrade omständigheter, genom en motsvarande ökning af den utelöpande sedelmassan. Den lemnade försträckningssumman kommer gifvetvis att användas antingen till verkställandet af en mer eller mindre lång följd af betalningar endast inom landet eller ock till gäldandet af skuld till utlandet. I det förra fallet inträder, som man vid någon eftertanke lätt finner, ej något behof af sedlarnas utbytande mot guldmynt. I inlandet kunna ju allä omsättningar verkställas med sedlar. Och förr eller senare komma sedlarna att vid någon likvid utan vidare inflyta till banken. Gör man nemligen till en början det antagandet, att inga andra förändringar i den utelöpande sedelmassans storlek ega rum, än de, hvilka förorsakas af ifrågavarande försträckningssummas ut- och inbetalande från och till riksbanken, så kan man med skäl anse, som om vid inbetalandet just samma sedlar, som utbetalats, återvände till riksbanken. Tänker man sig vidare en annan möjlighet, den att den utelöpande sedelmassan under tiden mellan ut- och inbetalningarna minskats med ett belopp motsvarande försträckningssumman, kunna sedlarna betraktas såsom in-flutna vid tiden för inbetalningen. Har åter sedelstocken ökats, visar detta blott, att marknaden tillsvidare har behof af en större

mängd omsättningsmedel. Så mycket mindre kan då vara tal om dessa omsättningsmedels inlösande.

Något annorlunda ställer sig saken, om den af riksbanken lemnade försträckningssumman kommer att användas till gäldandet af utländsk skuld. De i försträckning lemnade sedlarna måste då, innan betalningen till utlandet kan försiggå, förvandlas till därför brukbar valuta. Men, väl att märka, dertill lämpar sig i främsta rummet icke svenskt guldmünt, som i sådant fall i regeln måste nedsmältas och i hvarje fall kräver jemförelsevis hög transportkostnad, och af sistnämnda skäl icke ens rent guld eller utländskt guldmünt utan i utlandet betalbara vexlar. Riksbanken behöfver således ej heller i detta senare fall ovillkorligen något guld för infriandet af sina sedlar. Riksbanken har, för att hålla sedlarnas betalningskraft vid dess fulla höjd, endast att sörja för, att mot desamma städse kunna erhållas avista vexlar å utlandet till en kurs, som motsvarar förhållandet mellan det svenska och det utländska myntets guldvärden. — Dermed har den första af ofvan anförda föreställningar, hvilka utgöra grundvalen för gällande lagstiftningar angående sedelutgifningens begränsande, visat sig ej vara hållbar. Vi öfvergå nu till den andra.

Att den utelöpande sedelmassan vid ett gifvet tillfälle är jemförelsevis stor, utgör icke ett säkert tecken till, att stora betalningar till utlandet förestå. Behofvet af inländska betalningsmedel, sedlar, varierar nemligen äfven under normala förhållanden betydligt från den ena tidpunkten till den andra. Vid vissa årtider, månader eller dagar, då ett stort antal likvider pläga ske, ökas regelbundet landets behof af omsättningsmedel. Bankernas utestående fordringar ökas och allmänhetens tillgodohafvanden hos dem minskas, samtidigt med att den utelöpande sedelmassan växer. När marknadens behof af omsättningsmedel åter minskas, inflyta genom inbetalningar å de lemnade krediterna och genom ökade insättningar sedlarna till centralbanken, kanske utan att reserven af guld och utländska valutor behöft i ringaste mån anlitas. Nämnda vaxlingar i sedelbehofvet äro, som sagdt, rätt betydande. Enligt senaste bankkomiterades beräkningar har skilnaden mellan det årliga medeltalet och det årliga maximum af i Sverige under

åren 1890—1899 utelöpande sedlar vexlat mellan 4 och 9 % af nämnda medeltal. Detta under lugna tider. Under svåra förhållanden, såsom vid krigsutbrott eller i den händelse ett flertal privatbanker på en gång skulle förlora allmänhetens förtroende och rusning till deras kassor uppstå, torde sedelbehovet till och med kunna fördubblas, utan att behovet af utländska betalningsmedel samtidigt i ens tillnärmelsevis samma mått komme att ökas. Då så är och, i enlighet med hvad i det föregående framhållits, förestående betalningar till utlandet utgöra den enda omständighet, som ovilkorligen nödgar banken att hålla någon reserv af guld eller af utländska fordringar, så visar sig ej heller den föreställningen riktig, att ju större den utelöpande sedelmassan är, en desto större reserv af guld eller fordringar å utlandet är nödig. Dermed rubbas ännu en af de teoretiska grundvalarna för bestämmelserna angående sedelutgifningsrättens begränsning.

Sedelutgifningsrättens begränsande försvaras slutligen dermed, att den medför ett tvång för bankstyrelsen att drifva en riktig diskontopolitik. Ja, nog utöfva gällande bestämmelser ett tvång, men om detta verkar på den rätta punkten och i den rätta riktningen är högst tvifvelaktigt. Reglerna tvinga mer eller mindre direkt till guldinköp och -försäljningar med åtföljande guldtransporter, äfven om dessa, rationellt sedt, icke äro af behovet påkallade, och likaledes till inskränkningar i kreditgifningen, hvilka om diskontoförhöjning ej skett i tid, ej kunna åstadkommas på annat än våldsamt sätt, genom diskonteringsvägran och genom indrifning af förfallna krediter utan tagen hänsyn till försträckningstagarens soliditet. Men reglerna medföra icke ett direkt tvång till förändringar af diskontot. Deri ligger ett betänkligt fel. En förblindad eller svag bankstyrelse kan utan att direkt bryta mot dessa regler göra sig skyldig till grof försummelse af sin plikt att i tid tillgripa bankpolitikens rationella hufvudmedel: en tillräcklig diskontoförhöjning. Och har den försummelsen en gång skett, göres skadan blott värre genom att till rättelse vidtaga ofvan nämnda tvångsåtgärder.

* * *

Att på mindre riktiga teorier byggda bestämmelser -- och det äro, som vi sett, gällande täckningsregler -- vid tillämpningen skola visa sig bristfälliga, ja, farliga är att vänta.

Begränsningsbestämmelserna för sedelutgifningen visa sig faktiskt antingen för vida och tånjbara och lemna då ej det med dem afsedda skydd utan snarare öka faran, eller ock medgifva de förliten elasticitet och den deraf förorsakade skada öfverväger, efter allt att döma, den tvifvelaktiga trygghet, som bestämmelserna lemna.

Bestämmelserna måste redan af den anledning göras vida, att de afse framtiden och beräkningar angående framtida, särskildt ekonomiska förhållanden städse äro vanskliga och osäkra. Dertill kommer, att, såsom i det föregående påpekats, de årliga variationerna i sedelbehovet äfven under lugna förhållanden äro rätt betydande. På grund häraf måste, om man såvidt möjligt vill undvika de nedan framställda olägenheterna af för trånga begränsningsbestämmelser, nästan med nödvändighet så vida gränser fastställas, att de mycket väl lemna bankstyrelsen tillfälle att genom åtgärder och underlåtelsehandlingar, som ej innebära något åsidosättande af banklagens föreskrifter, sätta banken i fara. I det föregående har visats, att de bestämmelser för Sveriges riksbank, hvilka med 1904 års början skola träda i kraft, åt bankstyrelsen lemna sådant spelrum. Medgifvas må dock, att sannolikheten för, att bankstyrelsen obetänksamt skall åt allmänheten gifva kredit i samma omfång, som ofvan antagits lemnad åt statsverket, är ringa, äfvensom att, om ock så skulle ske, faran deraf blifve mindre. Men nog äro inom bestämmelsernas ram fel och försummelser tänkbara, hvilkas verkningar kunna blifva rätt svåra. Bestämmelserna hafva liksom liksom alla föreskrifter, hvilka på ett skematiskt sätt inskränka handlingsfriheten, den olägenheten, att försvaga vederbörandes ansvarskänsla och vaksamhet. De lemna bankstyrelsen anledning att slumra in i medvetandet, att lagens bud äro uppfyllda, och att, då skadan skett, söka värn bakom lagparagraferna. Och faran för misstag och försummelser blifver så mycket större, om föreskrifterna derjemte hvila på en felaktig teoretisk grund och tvinga att rikta uppmärksamheten på

omständigheter, hvilka äro af vigt endast i förening med andra omständigheter, hvilka ej omnämnas i lagen.

Äro å andra sidan bestämmelserna trånga och otänjbara, blifva de ständiga olägenheterna samt vådan än större. För att sedelutgifningen skall kunna hållas inom de lagbestämda gränserna måste alla medel tillgripas, vare sig dessa äro kostsamma, för penning- och kreditväsendet störande eller rent af förkastliga: ständiga transporter af guld från och till utlandet, täta ändringar i bankens räntesatser, vidtagna för att noga afpassa kreditgifningen efter den metalliska kassans ställning, samt, då detta ändock ej vill lyckas, tvångsvis skeende inskränkningar af kredit, s. k. strypningar. Slutligen följer med de trånga bestämmelserna faran för förstörande penningkriser.

Englands bankhistoria erbjuder de bästa exempel på olägenheterna af systemet med för trånga gränser för sedelutgifningen. Man må emellertid ej tro, att våra bestämmelser för sedelutgifningen, så tänjbara de än synas hafva blifvit genom 1901 års lagändring, ej kunna gifva anledning till nyss skildrade olägenheter, ja äfven till penningkriser.

Låt om oss till en början blott tänka oss den möjligheten, att de två skånska enskilda bankerna ungefär samtidigt skulle förlora allmänhetens förtroende, så att rusning till dessa bankers kassor inträffade. Under förutsättning, att bankerna verkställde utbetalningarna som vanligt, torde man utan orimlighet kunna tänka sig, att inom ett fåtal dagar af allmänheten kunde uttagas: $\frac{3}{4}$ af å upp- och afskrifningsräkning, $\frac{1}{3}$ af å sparkasseräkning och $\frac{1}{10}$ af å depositions- och kapitalräkningar hos bankerna inestående medel — sistnämnda kyot dock endast i det fall, att allmänheten någon tid förut, af misstro till bankerna, börjat göra uppsägningar af sina depositioner — samt att derjemte $\frac{1}{4}$ af ännu obegagnad, å kreditiv- och löpande räkningar redan beviljad kredit komme att tagas i anspråk för tryggande af kassatillgång. Enligt af bankinspektören utgifvet sammandrag af bankernas till finansdepartementet ingifna uppgifter för den 31 Juli 1901 utgjorde nämnda kvoter i ordning och i runda tal: 11,7, 0,8, 3,7, och 8,7 mill. Kr. eller tillhopa 24,9 mill. Kr. Vi antaga vidare, att den sedelmassa, hvilken kräfdes för nämnda utbetalningar, som väl hufvudsakligen

finge göras i sedlar, blefve åt bankerna försträckt af riksbanken. En del af dessa sedlar komme emellertid att nästan omedelbart återvända till riksbanken. På grund häraf och enär ej alla utbetalningarna komme att ske i sedlar kunna vi kanske ej beräkna, att riksbankens behof af sedlar komme att under någon tidpunkt af krisen ökas med mera än $\frac{2}{3}$ af nämnde försträckta belopp eller ungefär 16,6 mill. Kr. Antaga vi, att vid panikens början den utelöpande sedelmassan uppgick till det förut som normalt antagna beloppet 145 mill. Kr., så finna vi, att riksbanken i vanliga fall utan fruktan för sedelutgifningsrättens öfverskridande kan motse den ökning af sedelbehofvet, som rusningen till de tvenne bankernas kassor föranlett. Men kriserna kunna blifva värre samt inträffa å en tidpunkt, då sedelutgifningsrätten redan förut hårdt anlitats. Otänkbart är visst icke, att vid ett häftigt bakslag efter en ekonomisk uppsvingperiod, som skapat vilda spekulationer och ett blindt förtroende till framtiden, ett eller två tiotal af våra till antalet nära 70 enskilda banker och bankaktiebolag råka i en mer eller mindre tillfällig förlägenhet. I sådant fall torde sedelbehofvet snabbt växa med det ena tiotalet millioner Kr. efter det andra. Och så snart sedelutgifningsrättens gräns endast börjar skönjas, inställer sig, såsom man sett från Englands bankhistoria, rusning efter sedlar. Alla, banker och enskilda, vilja, medan ännu är tid, förvärfva sig tillräcklig kassa, och med ett slag kommer riksbanken att stå vid sedelutgifningens gräns. Svagare banker och firmor, hvilka ej kunnat täfla i konkurrensen efter kontanter, måste inställa sina betalningar, diskontot stiger våldsamt, och i trots deraf kunna hvarken riksbanken eller snart någon annan af landets kreditinrättningar vidare lemna några nya försträckningar, huru goda säkerheter än bjudas. Bankerna söka tvärt om indraga förfallna krediter. Det ena med det andra måste hvarje dag framkalla nya betalningsinställelser i mängd. Kreditväsendet har upphört att fungera och en fullständig stockning i affärslifvet inträder. — Och hvad som fört landet i ett sådant ekonomiskt läge är i främsta rummet sedelutgifningsrättens lagstadgade begränsning.

Olägenheterna och vådorna af sedelutgifningsrättens begränsning visa sig alltså stora och tyckas ej kunna undvikas genom

jemkningar i systemet, enär, huru än gränserna fastställas, de med en viss nödvändighet blifva på en gång för vida och för trånga. Det franska banksystemet, som åt bankstyrelsen lemna full frihet att bestämma öfver bankens sedelutgifning och dermed sammanhängande förhållanden, synes vara att föredraga. Det har ock i tillämpningen, äfven under svåra förhållanden, bestått profvet. Det må emellertid medgifvas, att betänkligt synes vara att åt en bankstyrelse, hvilken dock består af människor, som kunna misstaga sig och fela, lemna en frihet, som ej tryckes af något band. Äfven om bankstyrelsens sammansättning städse blefve god, kunna likväl de bäste förblindas. Här äro derjemte felgreppet och försummelsen lätt gjorda samt inträda verkningarna så hastigt och äro så ödesdiga, att man här framför allt skulle önska garantier för, att de svåraste fele ej komme att begås, och att en hotande ödesdiger verkan af begångna misstag i tid blefve förebyggd genom lämpliga åtgärder. Sådana garantier vinnas icke genom sedelutgifningsrättens begränsning eller köpas i allt fall dermed för dyrt. Men de borde kunna beredas på något annat sätt. Här nedan skall framställas ett förslag till bestämmelser i sådan syftning, hvilket möjligen kunde befinnas användbart. Dessförinnan må en kort teoretisk utredning tillåtas.

* * *

De faror, beträffande hvilka trygghet bör vinnas, äro, såsom förut framhållits, å ena sidan att centralbankens sedlar förlora i värde i förhållande till guldmyntet och å den andra att tvångsvis skeende inskränkningar i bankens kreditgifning måste vidtagas.

I det föregående har visats, att sedlarnas likvärdighet med guldmyntet beror på, huruvida centralbanken städse kan till erforderligt belopp tillhandahålla allmänheten avista vaxlar till en kurs bestämd efter förhållandet mellan det egna och det utländska guldmyntets metallvärde. Det kraf, som dermed ställes å centralbanken, är ej af ringa innebörd. Det innebär tydligen intet annat eller mindre, än att banken städse skall förmå att utjemna en inträdande ogynsam betalningsbalans till utlandet.

nämnda reservs storlek, att när reserven minskats i sådan grad, att dess försvinnande kan befäras, bankstyrelsen direkt tvingas till en ränteförhöjning, tillräcklig för att åter få reserven att tillväxa. Svårigheten vid en lagstiftning i sådan riktning är å ena sidan att ej för stramt binda bankens räntesatser vid reservens storlek, så att onödigt täta svängningar i räntefoten blifva följderna, och å andra sidan att tvinga till en räntesats, som ovilkorligen måste visa sig tillfyllestgörande. Såväl det ena som det andra vinnes genom att lemna bankstyrelsen fria händer att fastställa räntesatserna ända till dess reserven sjunkit till ett visst, jemförelsevis lågt satt minimum, men deremot föreskrifva, att så snart reserven sjunker under nämnda minimum, bankens diskonto ej får sättas lägre än ett visst, här mycket högt satt minimum.

Tillämpas nu uppställda princip på svenska förhållanden, borde förslagsvis stadgas, att så länge riksbankens reserv af guld och af fordringar hos banker och bankirer å utländsk ort betalbara vid anfordran understige 20 mill. Kr., bankens diskonto för bästa vaxlar med kort löpetid ej finge hållas under 8 procent. Derjemte borde möjligen i banklagen nämnas storleken af den sammanlagda reserv af guld, af fordringar å utländsk ort och af lätt säljbara utländska värdepapper, hvilken lagstiftaren betraktar såsom önskvärd under normala förhållanden. Omkring 75 mill. Kr. torde vara ett passande belopp. Detta endast såsom en viss hållpunkt för bankstyrelsen.

De föreslagna bestämmelserna lemna ett vidsträckt spelrum åt bankstyrelsen att efter bästa skön bestämma öfver reservens storlek och räntesatsernas höjd. Just i detta syfte har reservens minimum blifvit satt så ytterligt lågt. Och å andra sidan torde genom en tvångsvis inträdande diskontosats af sådan höjd som den föreslagna fullständig säkerhet vinnas för, att riksbanken städse kommer att ega tillgång till internationella betalningsmedel och dermed att dess sedlar alltid kunna hållas likvärdiga med guldmyntet. Sannolikt skulle den höga räntefoten å 8 procent ytterst sällan om ens någonsin komma att inträda. Bankstyrelsen komme nämligen, så snart reserven visade en tendens att närma sig sitt minimum, att indirekt tvingas till att i tid öfverväga, huruvida ej en ränteförhöjning borde vidtagas för att hindra reservens

ytterligare minskning och en deraf nödvändiggjord brådstörtad räntestegring. Vid en sådan öfverläggning stode det bankstyrelsen fritt att taga i betraktande alla å saken inverkan omständigheter: förhållandet mellan de in- och utländska räntesatserna, utsigterna å den utländska penningmarknaden, importen och exporten under de senaste månaderna, skördeförhållandena, den utelöpande sedel-massans storlek, äfversom storleken af privatbankernas utländska behållningar, möjligheten att genom försäljningar af värdepapper eller genom upptagande af lån stärka reservens storlek, derest för tillfället en ränteförhöjning ansåges mindre lämplig, o. s. v. Bankstyrelsen blefve dervid icke på grund af något lagens bud tvungen att vid någon af dessa omständigheter fästa större afseende, än den-samma verkligen förtjenade. Och vidare. Bestämmelserna komme icke i något fall att — såsom reglerna för sedelutgifningens begrän-sande — locka eller rent af tvinga bankstyrelsen till stryppningar. Ränteförändringar blefve, som tillbörligt är, bankens enda medel att reglera penningemarknaden. Och riksbanken skulle utan att hindras af yttre band kunna fylla sin uppgift att, i den mån så-dant utan risk är möjligt, vid behof bispringa landets privata penninganstalter. Landets kreditväsende skulle alltså väsentligen kunna närma sig sitt i uppsatsens början tecknade ideal: att lemna enhvar den kredit, han är värd.

De civila målen.

Ett stycke rättsstatistik.

Af

Pontus Fahlbeck.

Medan brottmålsstatistiken sedan länge kunnat fagna sig åt en liflig uppmärksamhet från såväl statistikerns sida som allmänhetens, har dess tvillingbroder den civila rättsstatistiken fått nästan väl mycket stå i skuggan. Ty äfven den inbjuder till intressanta iakttagelser af folkpsykologisk natur. Menniskornas kamp om och för rätten är redan i och för sig en så märklig sak, att den siffermässiga framställningen däraf väl förtjenar beaktande. Där till skänka siffrorna öfver antalet processer och vad i första instans — och endast med dem sysselsätta vi oss — en mycket god föreställning om folkets trätlystnad eller fridfärdighet. Framför allt blir statistiken härom betydelsefull, när den kan utsträckas öfver en längre följd af år, och man därigenom sättes i tillfälle att iakttaga, i hvad mån siffrorna stiga eller sjunka, och sålunda en förändring åt ena eller andra sidan låter sig förmärka. Och det är just det, som faller på ett så märkbart sätt i ögonen vid en blick på nedanstående tabeller I och II.

För *landsbyggden* vittna dessa tabeller om en ofantlig nedgång uti de civila processernas tal, såväl absolut som ännu mer relativt d. v. s. i förhållande till folkmängden. De utgöra 1895/99 knappt mer än femtedelen af hvad de voro 1850/54. Därtill försiggår denna förändring skäligen jämt. Hvad *städerna* beträffar,

visa de absoluta talen en betydande stegring, omkring 100 %, vid en jämförelse mellan den första och den sista af här upptagna femårsperioder. I förhållande till folkmängden åter röja äfven rådsturätternas siffror en tydlig tendens till minskning, men ej synnerligen stor och framför allt ej jämn. Tvärtom förekomma afbrott däri och tvära kastningar. Detta beträffande de i första instans afdömda målen. I afseende åter på de under högre rätt vädjade målen märka vi en förvånansvärd likformighet. De aftaga i antal äfven de, men helt långsamt och utan stora kastningar. Och detta lika för land och stad. Endast om man ställer dem i relation till de afdömda målen, växer deras tal i samma mån, som de sist nämnda aftaga. Men denna relation intresserar oss ej i förevarande sammanhang.

Söker man efter orsakerna till dessa under senaste halfsekel inträdda förändringar uti de afdömda målen s tal — för att närmast fästa oss vid dem — så har man i första hand att tänka på möjligheten af rent *juridiska* anledningar därtill, bestående uti någon reform af själfva rättsförfattningen eller processförfarandet. Som bekant har likväl icke sedan lagmans- och hallrätternas afskaffande 1849 någon som hälst ombildning af vårt lands rättsväsen ägt rum. Icke håller har rättegångssättet undergått under samma tid någon så beskaffad förändring, att däraf nämnda förändringar kunna förklaras. På sin höjd kan antagas, att den nya utsökningslagen af 1877 genom att hänvisa vissa enkla skuldfordringsmål från öfverexekutor till domstolarne möjligen har bidragit till att något *öka* antalet mål. Dock gifver siffrorna intet tydligt vittnesbörd härom. För öfrigt är det icke en ökning af målen s tal, som här skall förklaras, utan fast mer deras minskning. Och den kan som nämndt icke ur något som hälst juridiskt moment förklaras.

Vända vi oss därefter till de *ekonomiska* förhållandena, hvilka för en sak som denna måste vara af utomordentlig betydelse, då ju flertalet tvister gäller frågan om mitt eller diit i afseende på egendom, så se vi genast, att här verkliga förklaringen till vissa utaf de anmärkta förändringarne är att finna. Bland skuldfordringsmålen, hvilka naturligen äro de talrikaste, intäga vaxelmålen en betydande plats. Men antalet sådana beror tydligen i första hand på vaxelns större eller mindre allmänhet eller, hvad

som kommer på ett ut, affärslivets större eller mindre intensitet. Ju mer handel och näringar tilltaga dess mer ock vexlarne och som följd däraf äfven vexelmålen. Då nu dessa mål uteslutande tillhöra städernas domstolar, så hafva vi häruti — liksom själfallet uti den stora folkökningen — förklaringen på de vid rådsturätterna afdömda målens betydande tillväxt i absoluta tal. Den stora ekonomiska utveckling, som ägt rum under tiden 1850—1899 har mångdubblat vexlarnes antal och alltså äfven ehuru i mycket mindre grad förökad vexelmålens. — Men ej nog härmed, de ekonomiska faktorerna förorsaka äfven de afbrott och kastningar, som vi iakttaga uti siffrornas följd. Dessa sammanfalla nämligen fullständigt med goda och onda tider, såsom en blick på årtalet för den ena eller andra kastningen lär, framför allt beträffande målen vid rådsturätterna. Vexelprotesterna, som föregå vexelmålen, ha ju ock städse betraktats som en barometer för den ekonomiska himmels skiften. Ingenting kan bättre än dessa siffror öfver afdömda mål visa, att tiden 1865/69 var en svår tid i Sverige — i följd af 1868 års missväxt jämväl för landsbygden — liksom å andra sidan att perioden 1870/74 utmärkte sig för idel solsken. Och sammalunda i det följande, när man jämför perioden 1885/89 med de båda nästa 1890/99.

Härmed hafva vi alltså vunnit en tillfredställande förklaring på två utaf de anmärkta egendomligheterna: de civila målens starka stegring i absoluta tal vid rådsturätterna liksom de kastningar i målens mängd, som förekomma såväl å land som framför allt i stad från en tid till en annan. Däremot lämna de ekonomiska förhållandena lika litet som de rent juridiska någon som helst förklaring på det härskande draget uti denna statistik, den stora minskningen uti afdömda mål. För att tyda den återstår endast antagandet, att *moraliska* moment af en eller annan art äro det här verksamma. Ett sådant moment är den omständigheten, att i äldre tid öfverenskommelser mycket ofta ingingos blott muntligt, icke skriftligt. Ty klart är, att endast muntliga aftal i afseende på t. ex. köp, arrende o. s. v. mycket lättare skulle föranleda tvist, om ej för annat så emedan parterna icke på lika sätt fattat öfverenskommelsen eller förgätit dess bestämmelser. Med en stegrad folkupplysning och skriffärdighet har

ock följt bruket att sätta allt sådant till papperet, hvilket på så sätt blir en garanti mot på missförstånd eller glömska beroende tvister. Ett annat moment, som verkat åt samma håll, är den förändrade karaktär, som den fria advokatverksamheten undergått. I Sverige finnes intet legaliseradt advokat- lika litet som notariatstånd, men städe har det funnits personer, som ställt sig till allmänhetens tjänst vid rättsfall. Tidigare voro dessa emellertid öfvervägande s. k. bränvinsadvokater, hvilka snarare eggade folk till process än motsatsen. Sedan några tiotal år tillbaka är detta ett utdöende släkte, och i deras ställe hafva kommit advokater med lärd juridisk bildning, hvilka ofta fungera för sina klienter som ett slags fredsdomare. De afstyra alla onödiga och blott på missförstånd beroende rättegångar.

De båda nu anförda momenten i förening, bruket att skriftligen fastställa de flesta aftal samt de nutida advokaternas förlikande och afstyrande verksamhet, torde vara de krafter, som mest föranledt processernas minskning. Orätt vore emellertid att icke som en tredje medverkande orsak antaga en minskad processlystnad hos befolkningen. Det är väl sannt, att man icke till stöd för detta antagande äger lika handgripliga fakta som i fråga om de båda andra momenten. Men man tager förvisso ej fel, om man säger, att befolkningen isynnerhet på landet nu är långt mindre fallen för processer än fordom. Möjligt att de yttre anledningarne därtill, sedan skiftesverket allmänt genomförts, kunna vara något mindre, men viktigast synes vara en ändring i åskådning och seder härutinnan. Orsakerna till denna ändring äro åter att söka dels uti ökad upplysning med däraf följande bättre förstånd på hithörande ting dels och förnämligast uti andra och vidgade intressen. Isynnerhet på landet processades fordom mera, emedan man ej hade så mycket annat att sysselsätta håg och tankar med. Det är nu förnämligare att vara en framstående affärsman eller kommunalman och politiker än att förstå sig på processer.

Möjligen finnas äfven andra faktorer, som kunnat medverka till den onekligen vackra och för vårt folk hedrande utveckling, hvarom denna statistik vittnar, men säkerligen äro de i jämförelse med de anförda af underordnad betydelse. I och för sig är denna utveckling en yttring af moralisk hälsa och framåtskridande, i det

afseendet alldeles motsatt de företeelser, hvarom brottmålsstatistiken vanligen förtäljer. Men så riktigt detta än är och likaså, att det är moraliska krafter, som verkat detta framsteg, så kunna vi dock icke, såsom vi sett, mer än i mindre mån skrifva detsamma på kontot af de enskildes moraliska förbättring. Här såsom så ofta eljest är framsteget i åskådningar och seder ett utslag mera af en kollektiv förbättring än en individuel. Samhället och institutionerna hafva blifvit bättre snarare än människorna.

Angående slutligen de under högre rätt *vådjade* målen må blott anmärkas, att de ehuru i ofantligt förminskad skala följa de afdömda målen i absoluta tal. De sjunka för landsbygden och stiga något för städerna. I förhållande till folkmängden åter minskas de å båda ställena ehuru mest å landsbygden. Till en del må sist nämnda förhållande bero på samma orsaker, som föranleda processernas minskning uti första instans, framför allt advokaternas medverkan; men dessutom spela här helt visst äfven andra faktorer in såsom förtroendet till underrätterna o. s. v.¹⁾ I öfrigt torde kunna sägas, att juridiskt tekniska omständigheter såsom lagtexternas större eller mindre klarhet och likn. mest inverka på vademålens frekvens, framför allt i Högsta domstolen. Därför erbjuda dessa mål ej samma intresse ur folkpsykologisk synpunkt som de primära processerna.

¹⁾ Så äfven P. A. ÖSTERGREN, som i *Nytt juridiskt arkiv*, Afd. II 1892 behandlat samma ämne ur vademålens synpunkt.

Tab. 1.

Civila mål (absoluta tal).

År	Vid häradsrätterna		Vid rådhusrätterna		År	Vid häradsrätterna		Vid rådhusrätterna	
	afdomda	vädjade	afdomda	vädjade		afdomda	vädjade	afdomda	vädjade
1850	34,302	2,766	4,852	780	1875	11,033	2,291	5,382	972
1851	32,177	2,574	5,156	741	1876	10,897	2,671	6,100	1,197
1852	34,268	2,739	5,819	667	1877	10,700	2,529	7,494	1,232
1853	34,781	2,818	5,570	686	1878	13,677	2,676	10,468	1,443
1854	32,657	3,151	5,055	721	1879	14,366	2,849	10,633	1,355
1850—54	168,185	14,048	26,452	3,595	1875—79	60,673	13,016	40,077	6,199
Medeltal	33,637	2,809	5,290	719	Medeltal	12,134	2,603	8,015	1,239
1855	29,069	2,929	4,608	681	1880	14,251	3,027	8,009	1,250
1856	26,912	3,035	5,242	699	1881	12,774	2,706	7,215	1,147
1857	21,439	2,690	4,460	708	1882	12,017	2,630	8,033	1,199
1858	20,956	2,657	6,530	783	1883	11,404	2,644	8,871	1,296
1859	19,967	2,466	5,546	763	1884	11,919	2,570	10,534	1,313
1855—59	118,343	13,777	26,386	3,634	1880—84	62,365	13,577	42,622	6,205
Medeltal	23,668	2,755	5,277	726	Medeltal	12,473	2,715	8,532	1,241
1860	18,569	2,525	5,100	840	1885	11,894	2,570	12,285	1,403
1861	16,747	2,555	5,018	749	1886	13,754	2,728	15,715	1,525
1862	16,380	2,536	5,444	901	1887	14,847	3,051	13,268	1,422
1863	16,253	2,444	5,740	957	1888	13,033	2,759	10,742	1,271
1864	18,352	2,546	6,427	821	1889	11,461	2,726	9,313	1,243
1860—64	86,301	12,606	27,729	4,268	1885—89	64,989	13,834	61,323	6,864
Medeltal	17,260	2,521	5,545	853	Medeltal	12,997	2,766	12,264	1,372
1865	18,451	2,719	6,703	1,043	1890	10,227	2,330	1,039	1,252
1866	18,737	3,061	6,975	1,165	1891	10,270	2,314	11,993	1,293
1867	20,178	2,969	8,175	1,195	1892	10,467	2,322	12,800	1,282
1868	21,570	3,547	8,206	1,251	1893	10,625	2,262	12,785	1,238
1869	19,985	3,479	7,015	1,190	1894	10,389	2,305	11,439	1,320
1865—69	98,921	15,775	37,074	5,844	1890—94	51,978	11,533	50,056	6,385
Medeltal	19,784	3,155	7,414	1,168	Medeltal	10,395	2,306	10,011	1,277
1870	16,915	3,365	5,282	1,056	1895	9,811	2,208	11,138	1,209
1871	13,653	3,115	4,367	930	1896	9,875	2,179	11,692	1,112
1872	11,601	2,585	3,929	928	1897	9,580	2,120	10,692	1,119
1873	11,416	2,710	3,772	972	1898	8,747	2,033	10,601	1,088
1874	10,566	2,533	4,080	1,039	1899	9,064	1,949	13,386	1,080
1870—74	64,151	14,308	21,430	4,925	1895—99	47,077	10,489	57,509	5,608
Medeltal	12,830	2,861	4,286	985	Medeltal	9,415	2,097	11,501	1,121

Tab. 2. *Civila mål (relativa tal).*

Medeltal för åren	Landsbygdens medel- folkmängd	Civila mål vid härad- rätterna på 10,000 af med.-folkm.		Städernas medel- folkmängd	Civila mål vid rådhus- rätterna på 10,000 af med.-folkm.	
		Afdömda	Vädjade		Afdömda	Vädjade
1850—54	3,180,972	105,7	8,8	361,083	146,5	19,9
1855—59	3,307,165	71,6	8,3	397,549	132,6	18,2
1860—64	3,506,253	49,2	7,2	460,864	120,3	18,5
1865—69	3,643,308	54,3	8,7	517,158	143,4	22,6
1870—74	3,683,967	34,8	7,8	568,561	75,3	17,3
1875—79	3,775,442	32,1	6,9	652,200	122,9	19,0
1880—84	3,861,195	32,3	7,0	731,818	116,6	16,9
1885—89	3,888,280	30,9	7,1	843,224	145,5	16,3
1890—94	3,892,903	26,7	5,9	925,482	108,2	13,6
1895—99	3,978,757	23,7	5,3	1,031,598	111,4	10,9

Strödda meddelanden.

Läkarnes antal i Europas stater. Ur en uppsats af Doktor FRIEDRICH PRINZING i juli-häftet af *Zeitschrift für Socialwissenschaft* låna vi följande siffror:

På 10,000 inv. utgjorde antalet läkare — fältskärer inräknade — i

Skottland	1895	7,7	Belgien	1896	5,2
Spanien	1900	7,1	Tyskland	1900	5,1
Danmark	1900	6,4	Österrike	1896	4,1
Italien	1885	6,3	Frankrike	1892	3,9
England	1895	6,1	Ungarn	1897	2,8
Schweiz	1898	6,1	Europ. Ryssland	1892	2,7
Irland	1895	5,6	Sverige	1900	2,7
Norge	1900	5,3			

Öfverraskande nog, intår Sverige (jämte Ryssland) sista rummet på listan. Mycket stort är däremot läkarnes antal i Danmark; också äro ju här klagomålen öfver öfverfyllnad på läkarebanan vida starkare än i Sverige. Att det ringa antalet läkare i Sverige ej uteslutande beror på befolkningens gleshet, framgår af, att också talet för Stockholm är lägre än för öfriga europeiska hufvudstäder. På 10,000 inv. utgjorde nämligen läkarnes antal i

Madrid	1899	24,6	London	1895	12,8
Budapest	1896	16,4	Köpenhamn	1900	12,7
Brüssel	1897	14,7	Kristiania	1900	12,1
Berlin	1900	14,1	Paris	1896	9,7
Wien	1896	13,0	Stockholm	1900	7,7

Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz, för hvars syfte och förhistoria redogjordes i tidskriftens juli-häfte, afhåller sitt konstituerande möte i Basel den 27 och 28 Sept. d. å. Uppropet till föreningens bildande har i flertalet länder mottagits med lifligt bifall; vid det konstituerande mötet komma därför att af de viktigare staterna saknas endast England, Ryssland, Spanien, Danmark och — Sverige.

Innehåll:

Pontus Fahlbeck, Grunddragen af Sveriges författning.

M. B. Hamilton, Ett par synpunkter vid lagstiftning för en centralbank.

Pontus Fahlbeck, De civila målen.

Strödda meddelanden.

Rättelse.

H. 4, sid. 188 noterna rad 10 nedifrån står: Gustaf Adolfs konungaförsäkran,
läs: Gustaf Adolfs konungaed.

Till red. insända skrifter:

Zeitschrift für Socialwissenschaft, herausg. von JULIUS WOLF.

1901:

H. 8. *Aufsätze*: J. BELÛCH, Bildung und Bildungsstätten im hellenistischen Altertum. — A. VIERKANDT, Die politischen Verhältnisse der Naturvölker. 2. — R. HERRMANN, Ist die Gefahr einer kleinasiatitichen Getreide-Konkurrenz für den deutschen Markt vorhanden? — P. FRAUENSTÄDT, Die Kinderselbstmorde und ihre Vermehrung. — *Socialpolitik*: Der Entwurf der neuen Wiener Dienstbotenordnung. Von A. NUSSBAUM. — — *Sprechsaal*. — — *Miscellen*. — — *Buchbesprechungen*.

H. 9. *Aufsätze*: BECK, Die deutsche Städteverwaltung. — K. MAREINER, Die Konkurrenz der Asiaten. — C. BORNHAK, Die Vorbildung der höheren Verwaltungs-Beamten in Preussen. — — *Socialpolitik*: E. HOFMANN, Der öffentliche Arbeitsnachweis in der Schweiz. 1. — — *Miscellen*. — — *Buchbesprechungen*.

Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri, utgifven af Letterstedtska Föreningen. Stockholm 1901: h: 4.

Nationaløkonomisk Tidsskrift, udg. af Nationaløkonomisk Forenings Bestyrelse. Red. ALEXIS PETERSEN-STUDNITZ. Köpenhamn 1901: h. 3—4.

Ekonomiska Samfundet i Finland. Föredrag och Förhandlingar. Band. II. h. 1—4. Helsingfors 1901.

Kyrklig Tidskrift. Utg. af O. QUENSEL och HJ. DANELL. Uppsala 1901: h. 6—8.

Kommerskollegii berättelse om bergshandteringen år 1900. Stockholm 1901.

Svensk förening för internationell sjö rätt. I. Protokoll vid föreningens allmänna möte den 13 Maj 1901 jämte bilagor. Stockholm 1901.

GABRIEL THULIN, *Utredning rörande Patronatsrättigheterna i Skåne, Halland och Bohuslän*, I & II.

I. F. NYSTRÖM, *Sveriges Statskunskap på grundvalen af M. E. Svedelius Handbok*, Uppsala, M. Schultz, 1901. -

Brand- och Lif-
försäkringsaktiebolaget

 SKÅNE 

 Malmö 

Fonder öfver 20,000,000 kr.

meddelar

brand- och hushyreförsäkringar

samt

lif-, lifränte-

och

kapitalförsäkringar.

