

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK — STATISTIK — EKONOMI

UTGIFVEN AF

PONTUS E. FAHLBECK

---

Pris för årgång 6 kr.

Lösnummer af detta häfte kostar 2 kr. 25 öre.



LUND

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP.

## Prenumerationsanmälan.

Statsvetenskaplig Tidskrift utkommer under 1909 efter samma plan och under samma ledning som innevarande år.

Tidskriften skall, med undvikande af ett alltför strängt anlåtande 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 hithörande områden. Därjämte skola i öfversiktlig form refereras viktigare prejudikat m. m. ur Sveriges administrativa praxis. På grund af därom från åtskilliga håll framställd begäran kommer tidskriften dessutom att meddela kortare anmälningar och granskningar af nyutkommen statsvetenskaplig litteratur, hufvudsakligen svensk men vid förekommande tillfälle äfven norsk och dansk.

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 Docenten S. WALLENGREN såsom redaktionssekreterare. Därjämte hoppas redaktionen såsom hittills kunna påräkna medverkan till prejudikatafdelningen af Kammarrådet d:r G. THULIN. Litteraturafdelningen kommer att redigeras af Fil. D:r F. HJELMQVIST.

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 kanske antingen genom postverket eller direkt hos «Redaktionen af Statsvetenskaplig Tidskrift, Lund».

*Eftertryck utan angifvande af källan förbjudes.*

Lund i december 1908.

P. Fahlbeck.

---

### Innehåll:

Pontus Fahlbeck, Regeringsformen 1809—1909. Ett författningsjubileum.

Otto Varenius, Riksdagsordningens 46. §.

Fredrik Lagerroth, Om konungamakten i frihetstidens statsrättsliga teori.

Strödda meddelanden.

# Regeringsformen

1809—1909.

Ett författningsjubileum.

Af

Professor **Pontus Fahlbeck.**

---

Sverige är tills vidare det enda land i Europa utom England, som kan fira hundraårsdagen af den gällande författningens bestånd. Den stora republiken på andra sidan Atlanten begick för ej länge sedan ett liknande minne. Norge kan om några år göra detsamma. Men medan dessa båda staters författningar äro nyskapelser utan något föregående, är Sveriges regeringsform af 1809 den mogna frukten af en, man kan gärna säga, tusenårig utveckling. Sverige har haft en i lag fastställd författning, så långt våra häfder gå tillbaka. Den har haft olika utseende under olika tider, sammanhängande med folkets yttre och inre öden. Den sista af år 1809 är facit af alla föregående och på samma gång omedelbart framsprungen af landets senaste historia. Sveriges historia och Sveriges författning höra samman som grund och följd, men icke ensidigt utan i vaxelverkan. De betinga hvarandra ömsesidigt.

Sverige måste på mindre tid än hundra år tre gånger byta statsskick och alla gångerna som räddning ur öfverhängande fara. Farorna voro ej alltid af samma slag; men framför allt de voro ej likvärdiga. Våra historiska läroböcker ha ej rätt beaktat denna skilnad. Vanligen framställes faran vid Karl XII:s död såsom långt större än 1772, då Gustaf III gjorde slut på Frihetstidens ständervälde. Och likaså 1809. Sverige stod vid undergångens

brant, plägar det därvid heta. Så tänkte och sade nog de generationer, som lefde midt upp uti händelserna och fingo bära ofantliga bördor och utstå svåra lidanden. Men denna felsyn, så naturlig för den tidens Svenskar, bör icke längre gäcka oss, som oberörda af dagens strider och tunga kunna öfverblicka händelserna i deras sammanhang.

Det stormaktsvälde, som Sverige under 1600-talet vann och som förde det ut på världshistoriens skådeplats, var en bräcklig skapelse, passande för den tid, som såg det uppstå, men ej för den följande. Uppbyggt omkring Östersjön som förbindelse mellan dess olika delar, kan det sägas hafva bildat en naturlig geografisk enhet, så länge sjön gaf lättare förbindelse än landet. Men efter hand som vägarne till lands blefvo bekvämare än sjövägen, förvandlades de geografiska betingelserna för detta välde fullständigt. Det skedde med de kringboende staternas tillväxt i odling och folkmängd på 1700-talet. Deras sträfvan att komma till hafvet hade nu, geografiskt sedt, mindre motstånd att öfvervinna än Sveriges bemödande att öfver sjön förhindra detta. Här låg en inre grund till det svenska Östersjöväldets sönderfallande, som knappast stod i mänsklig makt att på längden afvärja. En annan ännu större orsak till svaghet, hvilken likväl först senare med styrka framträdde och än mer skulle ha gjort det, om väldet oförändradt ägt bestånd till den tiden, var dess brokiga sammansättning af skilda folk och raser. Må man tänka sig detta rike med Finnar, Ester, Liver, Letter och Tyskar, samfäldt vida öfverstigande Svenskarne i folketal, under de vaknande nationalitetssträfvandenans tid. Ryssland kan med sin öfverlägsna folkmängd och sin våldspolitik hålla främmande nationaliteter nere, men Sverige, som alltid respekterat de underlydande folkens egenart, skulle aldrig hafva förmått det. Det svenska stormaktsväldet var af dessa skäl dömdt till undergång. Endast tid och sätt för denna undergång kunde ha varit andra. Frågan är, om det hade varit bättre. Sådana omhvälfningar försiggå aldrig utan stora lidanden för det folk, som är offer för desamma. Men vare härmed huru som helst, säkert är, att stormaktsväldets fall 1718 på intet vis hotade det svenska folket med undergång.

1772 hade Sverige fred med sina grannar, men ändock var

ofärden nära, i verkligheten vida närmare än 1718. Ty nu var själfva folket sjukt. Af de orsaker till folks undergång, som historien lär oss, — och intet lefvande folks historia har större lärdomar i detta hänseende att ge än Svenskarnes — äro de inre, bestående uti folkets moraliska ohälsa de ojämförligt farligaste. Sådan sjukdom är öfvervägande af två slag: demografisk och politisk. Den förra yttrar sig uti för ringa återväxt och sjunkande folktal, den senare uti det offentliga livets förfall och partistrider. Det var af sist nämnda onda, det svenska folket var så angripet vid slutet af frihetstiden, att menskligt sedt intet skulle kunnat hindra dess undergång, om ej statshvälfningen af 19 Augusti 1772 kommit emellan. Genom fördragen af 1764 och 1765 hade granarne för oss bestämt samma öde som för Polen, endast genom att upprätthålla ständerväldet sådant det var. Och redan ledde Rysslands minister Osterman ständernas beslut. Frihetstiden företeer en glänsande utveckling i vetenskap och slöjder. Men dessa besitta ingen folkuppehållande kraft; de statbildande och statbevarande krafterna äro helt andra. Däremot har en för långt drifven partisöndring i alla tider utgjort en fara för folkens bestånd, och kanske ännu mer än den statsmaktens beroende af en ansvarslös folkförsamling, denna må vara sammansatt huru som helst. Frihetstiden led af båda dessa olyckor och skulle därför ofelbart hafva fört oss till undergång, om den fått ostörd lefva sin tid ut.

1809 ligga förhållandena väsentligen annorlunda. Det var närmast Gustaf IV Adolfs okloka och halsstarriga politik, som bragt riket i våda. Den världspolitiska situationen var dock sådan, att äfven den skickligaste ledning af landets öden skulle haft svårt att undgå krig. I tvekampen mellan Frankrike och England tungos med eller mot sin vilja Europas folk att taga parti. På hvilkendera sidan Sverige bort stå, därom kan man än i dag hysa olika meningar, ehuru tidigare erfarenhet kunnat lära, att Englands hjälp aldrig gafs längre än dess egna intressen bjödo. Diplomatisk oskicklighet och kortsynthet förvärrade läget och bragte kriget öfver oss oförberedda. Med en förständig krigsledning hade dock faran icke varit så stor. Det bekanta ryktet om den i Erfurt beslutna delningen af landet mellan Ryssland och

Danmark efter Motala ström har väl näppeligen reel grund. I alla händelser var tanken fantastisk i mer än ett afseende. Ty visserligen styckades och hoplappades riken på denna tid rundt om i Europa, men endast en af våra fiender, Ryssland, kunde möjligen haft makt att försöka förverkliga sådana planer, om de funnits. Men dess åtrå gällde intet annat än Finland, det gamla hålverket i öster, hvars eröfring börjat redan 1743. Detta var visserligen fara nog, ty det innebar ett verkligt styckande af den svenska nationen, ej blott af det svenska väldet såsom fallet var 1718. Kom härtill, att minnena och sinnelaget från frihetstiden ej voro utdöda — Sveaborgs fall och det lama krigförandet vittna tillräckligt härom — så kan med skäl sägas, att riket befann sig i yttersta nöd, ehuru faran ej gällde det egentliga Sverige. Att Åland och området närmast öster om Torneå och Muonio älfvar med tillhörande lappmarker kommo att följa med, är mera att tillskrifva egen oskicklighet och den blinda ifvern att få fred än fiendens öfverlägsenhet. Allt öfvervägdt var sålunda faran mycket stor, ehuru ingalunda så stor som den af samtiden troddes eller framställdes. Att den fullväl kunde gifva grund till en statshvälfning, synes obestridligt. Blott måste beklagas, att kriget och rikets politik sköttes lika hufvudlöst efter den 13 Mars som däförinnan.

Revolutionen 1809 stannade icke vid Gustaf IV Adolfs af-sättning och hans familjs utvisning. Den åtföljdes omedelbart af statsskickets omvandling och var först därmed fullbordad. Ty den gällde vida mer detta än konungens person, huru mycket än denne själf felat. Detsamma var fallet 1718, — äfven då skedde en revolution, ehuru den kom först efter Karl XII:s död — och 1772. Vid alla dessa tillfällen var det statsskicket, som vållat olyckorna och faran, 1772 helt och hållet, 1718 och 1809 till större delen. Ty visserligen måste en dag det svenska stormaktsväldet falla, men säkerligen hade det kunnat ske med mindre lidande för nationen, än hvad fallet blef 1718. Om det skett med mera ära, torde däremot vara ovisst. Hvad åter händelserna 1809 beträffar, så var nog den yttre politiska situationen sådan, att riket råkat i fara, hvilken författning det än haft. Men motståndet och kraften att rädda sig därur hade säkerligen varit större, om

konungamakten haft stöd af ständerna. Nu fingo de ej kallas till råds. Detta söndrade sinnena och togs på månget håll till förevändning för ett passivt motstånd mot konungens förslag och ett lamt utförande af alla beslut. Enväldet bär därför, låt vara ej så litet indirekt, skulden för, att motståndet blef så svagt och att allt gick på sin hals.

Författningen hade sålunda sin stora andel i olyckorna nu som vid de båda föregående tillfällena, då riket varit i stor nöd. Statsskicketes ändring blef därför det egentliga målet. Där man ansåg sig fått sot, ville man söka bot. Sveriges historia ger för öfrigt det yppersta bevis — om det behöfves något — för den oerhörda betydelse, statsskicket äger för folkens väl och ve, framför allt det senare. En dålig författning kan på kort tid fördärfa ett folk eller bringa öfver det de största olyckor.

Den nya författning, som år 1809 gafs vårt folk, går med sina rötter rätt långt tillbaka i tiden. Utgångspunkten för hela vår senare författningsutveckling är det karolinska enväldet. 1809 års regeringsform kan sålunda räkna sitt ursprung från riksdagsbesluten af 1680 och 1682. Ty af dem följde med inre nödvändighet de båda motsatta ytterligheter, som det blef 1809 års män förunnadt att icke blott hvar för sig besvärja utan ock till ett harmoniskt helt förena.

Riksdagen var en jämförelsevis ny inrättning, som först efter hand fick själfständig ställning vid sidan om konungamakten. Men redan under förmyndarestyrelsen 1660—72 hade den blifvit den andra statsmakten, för att använda ett senare uttryck, fullt åtnjutande folkets förtroende. Det var emellertid just ständerna, som kraftigt medverkade till enväldets införande genom att gifva konungen fria tyglar i fråga om styrelsen och på lagstiftningens område. Det skedde för att dymedelst genomföra och trygga en stor social omhvälfning — reduktionen. De trodde väl ej, att det skulle gå ut öfver dem själfva så, som det gjorde. Men därmed var jämvikten mellan de båda makter, hvilka redan nu utgjorde statens bärande organ, konung och ständer, förlorad. Från det kungliga enväldet störtade man 1719 öfver uti ständernas. En regerande riksdag öfvertog den enväldige konungens oinskränkta

makt. Snart nog visade det sig, att den senare ytterligheten var ej mindre vådlig än den förra. Uppgiften blef nu att stäfja den ena som den andra, återföra hvardera, konung och riksdag, inom behöriga gränser samt mellan dem fördela statsmakten.

Gustaf III gjorde det första försöket att så »befästa vår frihet, att den ej kunde kränkt blifva af en tilltagsen och ej rättsinriad regent eller ock af äregirige, egennyttige och förrädiske medborgare samt hätskefulle och högmådige fiender», såsom orden lyda uti ingressen till 1772 års regeringsform. Makten fördelades emellertid emellan de två täflande samhällsmakterna ojämt. Riksdagen fick sin andel skäligen beskuren, icke minst därigenom att tid för dess sammanträdande ej blef bestämd utan fick bero på konungens förgodtfinnande. Författningen innehöll äfven andra anledningar till konflikt, hvadan en återgång till det kungliga allenastyrandet, ehuru i mildrad form, måste ske 1789. Riksdagen var nu för andra gången suspenderad. Man kan tycka, att såväl nämnda stadgande som den snöpliga utgång, som ej minst i följd därpå försoningsförsöket af 1772 fick, är att beklaga. Tänker man närmare efter, så lär man dock nödgas erkänna, att först inskränknigen och sedan suspensionen af riksdagens regelbundna tillvaro, var på sitt vis både nödvändig och nyttig. Sveriges folk behöfde vid den tiden en fyrtioårig ökenvandring för att komma till ett verkligt konstitutionellt statskick. Den generation af riksens ständer, som vant sig att lyda den ryske ministern och lefva på utländsk sold, måste gå bort, för att dessa lika fördärflika som skamliga vanor skulle försvinna och riksdagen bli ett för landet gagneligt statsorgan i stället för ett redskap till dess fördärf. Det gustavianska enväldet var nödvändigt för att rensa bort det korrupsionens ogräs, som under frihetstiden så starkt frodats. Man kunde blott ha önskat att äfven på andra områden samma rensningsarbete ägt rum. Men den gustavianska tiden med sitt lättsinne och sin ästeticism lämpade sig föga för att återskänka ett af inre förfall djupt angripet folk dess fulla hälsa.

Tack vare denna mellantid af konstitutionel dvala kunde 1809 försöket att återställa jämvikten i staten ånyo göras med helt annan utsikt att lyckas än förra gången. Bestickningsväsen-



det vid riksdagarna var, om icke glömdt, så dock ur bruk kommet och nya erfarenheter hade vunnits, hvilka i förening med förut inhöstade gåfvo säker anvisning, huru de båda statsmakterna, konung och riksdag, skulle hvar på sitt sätt och samfäldt utföra sin roll uti statslivets maskineri. Ty detta var det historiskt gifna problemet för författningsändringen: att med bevarande af såväl konungamaktens som ständernas själfständighet förhindra öfvergrepp från någondera sidan samt därigenom förena dem till samverkan för det helas väl. Den egna historien hade ställt uppgiften och på samma gång angifvit, huru den i stort sedt skulle lösas. Icke dess mindre kunde naturligtvis utländska förebilder eller teoretiska funderingar ha spelat in. 1809 års män voro ingalunda okunniga om vare sig Montesquieu's lära eller Englands under dess synvinkel konstruerade statskick eller kaleidoskopet af franska författningar från konstitutionen af 3 september 1791 till kejsardömet af 18 Maj 1804. Och hade de haft tid på sig, så är mer än sannolikt, att hvarjehanda lån eller nyheter föreslagits och möjligen antagits. De fantastiska förslag till representationens ombildning, som ett år senare sågo dagen inom samma konstitutionsutskott, visserligen med betydligt förändrad personbesättning, visa tydligt nog, att om rådrum funnits, frihandsteckningar till den nya författningen kunnat förekomma. Lyckligtvis fanns intet rådrum. Den kritiska yttre belägenheten tvang till den största skyndsamhet. Författningen utarbetades på den korta tiden af fjorton dagar. Detta är den närmaste förklaringen till, att den blef sådan den blef — en »historisk» författning så som ingen annan i världen utom den engelska.

1809 års män voro inga betydande personligheter vare sig som krigare eller statsmän. Bland dem funnos flere modiga män, men ingen fältherre af rang och ingen krigets organisatör. Förgäfves söker man ock bland dem någon, som rätt förstod utrikespolitikens svåra konst; endast på det inre statslivets område funnos djupa statsmannainsikter, framför allt hos en af dem, HANS JÄRTA. Hans storhet härutinnan bestod förnämligast uti att med snilletts skarpblick se brister och förtjänster uti föregående författningar samt vid regeringsformens nedskrifvande med säker hand

utmönstra de förra och upptaga de senare. Det är detta på en gång afskiljande och hopfogande arbete, som är den mannens odödliga förtjänst. Men själfva materialet i den nya byggnaden anskaffades hvarken af honom eller någon annan, utan det låg till största delen färdigt. I afseende på det kan gärna sägas, att grundlagsstiftarne af 1809 handlade, och beslöto icke efter egna tycken utan som medier för hela folkets erfarenhet och i följd af ett imperativt mandat. Så godt som hvarje paragraf i den nya regeringsformen går tillbaka till en historisk lifserfarenhet. Däri ligger verkets betydelse och tillika dess stora styrka. Man märker detta ej minst däraf, att i de få fall, där tillräcklig ledning i det föregående icke fanns eller alldeles nytt tillsattes, där blef ock verket mindre lyckadt. Så t. ex i fråga om statsrådets organisation och sättet för ansvarighetens utkrävande, beträffande riksstatens specialisering eller opinionsnämnden och tryckfrihetskommitterade. I alla dessa fall har den följande tiden snart gått andra vägar eller visat de nya inrättningarnas betydelselöshet. Ännu mer misstogo sig grundlagsstiftarne på den rol, riksdagen skulle komma att spela i den nya författningen. De tänkte sig densamma »visligt trög till verkning, men fast och stark till motstånd», såsom memorialet till regeringsformen uttrycker sig. Kanske var det den långa tid af fem år mellan ordinarie riksdags sammanträde, hvilken mindre välbetänkt bestämts, som föranledde denna uppfattning. Men stadgandena i öfrigt om riksdagens makt och befogenhet borde hafva lärt annat.

Den karakteristik af den nya författningen, som memorialet ger, återspeglar emellertid riktigt förutsättningarna för densamma, om man blott hortser från det montesquieu'ska skemat om en styrande, en lagstiftande och en dömande makt, som åberopas. Ty detta skema, som rör statsfunktionerna, hör icke ihop med det andra. Det var historiskt två institutioner eller makter, såsom de hos oss kallats, konungamakten och ständerna, som hvar i sin ordning gjort sig enväldiga i staten och därigenom bragt riket i olycka. Det gällde att förhindra sådant och tillika gifva hvardera sin fulla rätt. Detta sker genom »att rikta dessa Makter till inbördes bevakning, till inbördes återhåll, utan att dem sammanblanda, utan att lemna den återhållande något af den åter-

hållnas verkningförmåga». Med andra ord kan saken uttryckas så: statsmakten delas mellan de två statsorganen konung och riksdag på det sätt, att de dels hvar för sig inom bestämda områden dels samfåldt utöfva densamma. Detta är den dualistiska författningstypen i dess renaste gestalt. Densamma förefinnes uti hvarje konstitutionell monarki, ehuru mer eller mindre oklart. Så som den på historisk grund här utvecklats, står den ensam bland monarkier. Däremot har den märkvärdigt nog sin like på andra sidan Atlanten, uti den stora republiken. Ty äfven dess författning hvilar på en skarpt genomförd dualism mellan de två statsorganen, presidenten och kongressen. Men medan den där till god del var ett verk af teoretisk spekulation, är den hos oss det själfåfallna resultatet af de två föregående århundradenas helá inre och yttre historia.

\*                      \*  
\*  
\*  
\*

När vi nu hundra år senare låta blicken gå tillbaka till händelserna 1809 och sedan tillse, huru verkningarna däråf gestaltat sig, så är det första intryck, vi få, en viss förvåning öfver huru snabbt olyckorna glömts och huru väl man funnit sig uti sakernas nya läge. Den ömkliga krigföringen, förlusten af Finland och de svikna förväntningarne om dess återförening, föga tröstade genom föreningen med Norge, allt synes inom kort förgått och i dess ställe betraktas år 1809 snarast som ett lyckoår, utgångspunkten för ett nytt Sverige. Detta skulle vara en folkpsykologisk gåta, om ej ibland de förödmjukande och bedröfliga händelserna funnits en glänsande bragd — *Regeringsformen af den 6 Juni*. Den nya författningen kändes strax som ett storverk, i det att den skänkte det svenska folket en känsla af trygghet, som det icke på länge haft, tryggheten att statsväsendet åter kommit i jämvikt och att på ett lyckligt sätt den hundraåriga konflikten mellan konung och ständer lösts. För detta glömde man de många bedröfligheterna i den sista krisen och hämtade sig hastigt från de förluster, den medfört. Den nya författningen har mer än något annat bidragit till det svenska folkets återupprättelse. Ty den lyckliga lösningen af den uppgift på författningens område, som

förelåg, återgaf nationen förtroendet till sig själf och därmed hoppet om framtiden, hvilket för folken ej mindre än för de enskilde är ett villkor för trefnad och främgång. Det ekonomiska lifvets och företagsamhetens uppblomstring efter 1815 har till ej ringa del sin grund uti den känsla af lugn och tillfredsställelse, som författningsverkets goda utgång framkallade. De följande hundra åren ha endast bekräftat det berättigade i denna känsla.

Det inre lugn, som det svenska folket under sist förflutna sekel njutit, har det framför allt regeringsformen af 1809 att tacka för. Likväl har det politiska lifvet ingalunda stått stilla under denna tid. Icke heller ha inre strider saknats. Men de ha rört sig mest om den nya författningens tillämpning samt om utanverken till densamma, det sociala grundlaget för riksdagen och dess sammansättning.

Det dröjde sålunda en tid, innan såväl konungamakten som riksdagen lefde sig rätt in uti den nya författningen. Karl Johan, obekant med de svenska traditionerna och påverkad af den reaktion, som Wienerkongresen inledde, sökte tillämpa den i Rf. § 4 uttalade grundsatsen: »Konungen äger att allea styra riket» utan tillbörlig hänsyn till de följande orden: »på det sätt denna regeringsform föreskrifver». Detta skedde till en del på bekostnad af ständernas rätt att pröfva utgifterna. Men framför allt var det statsrådet, som fick sitta emellan. Det svenska statsrådet har ingen själfständig andel i maktens utöfning, men det är det oundgängliga verktyget därvid. Intet konungens beslut blir regeringshandling utan efter råd och i närvaro af för beslutet ansvarige rådgifvare enligt de föreskrifter, som Rf. i hvarje fall stadgar. Det var dessa föreskrifter, som konungen under senare år ej alltid så noga iakttog. Därigenom fick hans regering stundom ett drag af kabinettsstyrelse, som Rf. icke känner till. Den häftiga opposition emot dessa konungamaktens afvikelser från författningens bokstaf och anda, hvilken opposition nådde sin spets vid riksdagen 1840/41, föranledde redan under Karl Johans sista regeringsår ändring härutinnan. Senare har intet försök gjorts att gå vid sidan om regeringsformen på nyss antydda sätt. Snarare kan sägas, att man visat benägenhet att skrida till en motsatt ytterlighet i fråga om styrelsens förande genom att på

statsrådet öfverlåta densamma. Sådant har, såsom lätt inses, måst ske, då monarkerna af långvarig sjukdom eller ålderdom — alla monarkiers achilleshäl — förhindrats utöfva sitt höga kall. Men äfven en allmän tendens åt detta håll har försports, synnerligen under den senaste konungens tid.

En orsak till denna missuppfattning af konungens rätt och plikt att allena styra riket har kanske varit den ständigt växande mängden af regeringsärenden. Det är omöjligt för konungen att själf sätta sig in uti och efter egen pröfning afgöra dem alla. En annan ännu verksammare anledning därtill är att söka uti tidens politiska ideer och bland dem särskildt den om det s. k. parlamentariska styrelsesättet, hvilket i detta fall vill säga, att ministären är den verklige regenten och monarken blott undertecknar dess beslut. Intetdera af dessa skäl för en ändring beträffande denna hjärtpunkt i 1809 års författning är hållbart, såsom vi nedan skola visa. Här må vara nog att fastställa, att det svenska folket under det århundrade som gått befunnit sig väl vid den ordning för rikets styrelse, som 1809 stadgades.

Äfven den andra statsmakten, såsom den plägar kallas, riksdagen hade litet svårt att genast finna sig till rätta i de nya förhållandena. Hans Järta måste till och med en gång erinra ständerna om deras rätt enligt § 60 att själfve bestämma tullsatser. I ett afseende, nämligen beträffande riksstatens specialisering och besparingarnas användning måste åter riksdagen mot bokstafven i Rf. § 62 och dess författares tolkning däraf häfda andan i den nya författningen. Ty det låg uti hela den ställning, riksdagen erhållit i fråga om beviljningarna och utgifternas pröfning, att medlens användning äfven i enskildheter borde underställas deras godkännande. De slitningar mellan ständerna och konungen, som detta förorsakade, bilades emellertid redan 1841, samtidigt alltså med det noggrannare iakttagandet af formerna för regeringsbeslutens fattande, såsom ofvan antyddes. Härmed var anpassningen till det nya statsskicket å båda sidor gjord. Sedan den tiden har icke någon konflikt af konstitutionell innebörd mellan de båda statsmakterna, konung och riksdag, förekommit — ett vältaligt bevis för förträffligheten af den nya författningen.

Likväl har, visserligen icke rättsligen men faktiskt, en förskjutning skett uti det inbördes maktförhållandet mellan konung och riksdag till den senares förmån. Det har försiggått hufvudsakligen på två vägar. Den ena af dessa inneligger uti den förändring af statsinkomsterna, som sedan 1809 ägt rum. Medan dessa nämnda år utgjordes mera af s. k. ordinarie inkomster, öfver hvilka konung och riksdag gemensamt besluta, äro nu bevillningarna, som riksdagen ensamt bestämmer, långt öfvervägande. Uti innevarande års riksstat upptagas de förra blott till 35,09 mill. kr. mot 161,45 mill. kr. af det senare slaget. En annan omständighet, som ökat riksdagens inflytande, är det initiativ från dess sida på alla områden, som isynnerhet med införande af årliga riksdagar, gifvit sig tillkänna. Den fria motionsrätten har tidtals alldeles öfverflyglat regeringen och tagit ledningen i fråga om nya lagar och inrättningar. Denna förskjutning är likväl icke såsom den förra af bestående natur, efter de sista årens erfarenheter att döma. Regeringen har genom massan af de ofta mycket viktiga förslag, som den under dessa år för riksdagen framlagt, i viss mån återtagit sin ledande ställning i detta afseende.

Medan dessa faktiska förskjutningar delvis fram och åter ha försiggått och försiggå tyst och utan konflikter, ha andra förändringar låtit så mycket mer tala om sig. Men dessa ha icke -- undantagandes under den första anpassningstiden till 1841 -- gällt förhållandet mellan konung och riksdag utan den senare enbart. Riksdagen är på en gång ett statsorgan och ett samhällsorgan. 1809 års regeringsform hade så väl utstakat dess rol i det förra afseendet, att däri ingen ändring varit behöflig. Däremot lämnades dess andra uppgift att vara ett organ för samhället och de olika klasserna orörd. Allt fick nämligen förbli vid det gamla. Men som detta, de fyra stånden, var föråldradt, redan då, så blef representationsförändringen det stora författningsproblemet icke blott för den närmaste tiden utan hela århundradet igenom. Frågan om representationens ombildning kom upp redan 1810, förelåg sedan vid flertalet riksdagar intill 1865/66, då en första lösning däraf kom till stånd. Därefter togs den åter upp på 1890-talet och har först i år 1909 förts till ett slut, som vi hoppas må blifva bestående. Många andra frågor ha under denna tid

kommit upp och vållat strider, men ingen kan i betydelse och vikt mäta sig med denna stora författningsfråga.

Det är två skilda synpunkter, som i afseende på representationen och dess ombildning städse göra sig gällande — den samhällliga eller sociala och den statsrättsliga. Båda kräfva i samma mån beaktande, ehuru vanligt är att i allmänhetens ögon den förra är den mer betydande. Riksdagen skall på rätt sätt företräda de olika klasserna och däraf härflytande stora samhällliga intressen, så att intet undertryckes och intet blir allenarådande. Hvarje reform af detta slag sätter därför nämnda intressen i harnesk mot hvarandra och det är en stor och svår uppgift att så medla mellan dem, att åt hvart och ett beredes dess behöriga plats, Men härvid får icke ett ögonblick riksdagens uppgift som statsorgan lämnas ur sikte. Ty representationens fördelning och sammansättning återverkar omedelbart på författningen. Och särskildt med den ställning, som riksdagen hos oss intager, var det af största vikt att tillse, det ej representationsförändringarna åstadkommo en ej afsedd omgestaltning af författningen. Ej minst detta har vållat strid, särskildt vid den sist beslutade reformen.

Spörjer man nu, huru denna utveckling försiggått och i hvad mån det lyckats att därvid behörigen iakttaga de båda uppgifter, som riksdagen äger, den sociala och den statsrättsliga, så tror jag man måste medgifva, att det i det stora hela gått väl. När fyrståndsrepresentationen ersattes af de två kamrarne, båda hvilande på en till vissa delar af folket begränsad rösträtt, så svarade detta förträffligt till samhällets dåvarande tillstånd, så vidt som med en uppdelning efter census låter sig göra. Stora delar af af folket blefvo alltjämt utan direkt deltagande i representationen. Men dessa hade ännu ej vaknat till politiskt lif. Och i fråga om rösträtt och representation gäller, att de först då kunna och höra ifrågakomma, när de lifligt eftersträfvast. Den ekonomiska och sociala utvecklingen efter 1866 väckte emellertid detta sträfvande till lif hos arbetareklassen och därmed var en ny representationsreform nödig. Svårigheten härvid var naturligen att gifva dessa rum utan att allt för mycket inskränka på de förut röstberättigades plats. Majoritetsprincipen, som behärskar nuti-

dens uppfattning af alla samhällliga inrättningar, gör antalet ensamrådande utan hänsyn till de organiska åtskillnaderna inom folket. Men intet kultursamhälle kan lefva och arbeta utan dessa åtskillnader, utan högre och lägre klasser. De följa med kulturarbetets organisation uti ett fåtal ledande och den stora massan utförande. Dessa åtskillnader få icke saknas uti ett så viktigt organ som riksdagen, om denne skall rätt fylla sin uppgift och icke stå i ohjälplig motsats till folket och samhället, sådana dessa nu en gång äro och måste vara. Men de behöfva icke återfinnas i representationen med samma styrka som i de senare utan under kompromiss mellan de motsatta principerna, den numeriska och den organiska. Det var emellertid icke lätt att lösa detta problem i en tid, då mängden och majoriteten uppställas som högsta norm. Lyckligtvis fanns här förut det första villkoret för dess lösning — tvåkammerssystemet med den öfre kammaren förbehållen de högre klasserna. Denna ställdes endast på en bredare bas, motsvarande samhällets växt under senaste tid, medan för andra kammaren all census upphörde. Men dessutom infördes det proportionella valsättet. Härigenom blef en lösning möjlig, som — vi skola hoppas det — tillfredsställande motsvarar det svenska folkets byggnad och behof för närvarande och långt framåt.

Äfven den statsrättsliga sidan af riksdagen har vid dessa representationsreformer kommit till sin rätt, ehuru visserligen särskildt vid det senaste tillfället icke utan mycken strid. Allt berodde härvid på representationens delning uti likställda kamrar. Därförutan skulle den jämvikt mellan konung och riksdag, som man 1809 lyckats efter den mer än hundraåriga konflikten återställa, snart gå förlorad. Detta insåg äfven Louis de Geer. »En lagstiftande församling liksom hvarje annan menskelig magt behöfver vid sin sida en jemlike för att icke förr eller senare urarta till ett envælde». Som bekant uppfattade icke de Geer första kammarens mindre medlemstal vid de gemensamma voteringarna som en afvikelse härifrån. I det ursprungliga förslaget hade han äfven formellt iakttagit detta, i det att däri Andra kammaren blott med samma antal som Första kammarens medlemmar skulle delta i omröstningen. Då han frångick detta, gjorde han det i



den vid den tiden fullt riktiga uppfattningen, att Första kammaren var mera homogen, Andra kammaren åter i följd af den då skarpa skillnaden mellan land och stad naturligt delad i två skillda flockar, som sällan eller aldrig skulle draga jämt. Riksdagens delning på två likställda kamrar är den konsekventa tillämpningen af grundtanken uti 1809 års författningsverk — tanken om maktens delning. Representationsreformen af 1865/66 gick sålunda i de historiska spåren och fogades in uti författningen utan rubbningar af något slag.

Detsamma är fallet med den senast beslutade reformen. Första kammarens demokratisering och det proportionella valsystemet har tryggt tvåkammarsystemet och kamrarnes likvärdighet. En reform efter motsidans sinne, som lämnat F. K. orubbad och låtit A. K. väljas efter majoritetsprincipen, skulle ha gjort den senare i hög grad homogen. Men en homogen A. K., tillsatt af de nya väljarmassorna, emot en F. K. vald efter hög census och utgången från de fåtaliga högre klasserna, skulle ha gjort den förra allsmäktig. Då hade maktens tyngdpunkt icke blott inom riksdagen utan i hela staten förlagts till denna arbetarekammare och vi med ett slag återförts till ett ytterligt parti- och riksdagsvälde. Nu kommer makten som hittills att vara delad i riksdagen och därigenom kan den år 1809 uppförda byggnaden i sina fästen stå orubbad. Detta var den djupare innebörden i den senaste stora reformen, sådan den nu lyckligen blef.

Öfverskådar man alltså utvecklingen under det gångna århundradet, så må med tacksamhet erkännas, att densamma förlopt jämnt och naturligt och till det svenska folkets lycka. Vi ha ej haft en utrikes politik, som kunnat på en gång ena och elda sinnena, men under fred och ro har en storartad inre utveckling ägt rum. Detta är, såsom förut anmärkts, till god del den nya författningens förtjänst. Nationen har kunnat ägna tid och kraft åt det enskilda arbetet utan upprifvande politiska strider såsom under frihetstiden eller den förslöande känslan af att ej få deltaga i ledningen af landets öden, som fallet var under envåldstiden. Samtidigt ha vi fullbordat en social utveckling, som förvandlat det svenska samhället till en framskriden demokrati. Detta har naturligen i hög grad återverkat på författningen. Men

det är det märkvärdiga med 1809 års regeringsform, att den lämpar sig lika väl för en utprägladt demokratisk regim som för en mera aristokratisk. Den genom allmän rösträtt valda riksdagen passar lika bra in uti författningen som fyrståndsrepresentationen. Detta vittnar om en fasthet och samtidigt om en anpassningsförmåga, hvilken blott det äger, som väl motsvarar sitt ändamål och lifvets vexlingar.

Men hemligheten uti 1809 års författning ligger i dess ursprung. Den är historisk, framgången af det svenska folkets erfarenheter och därför fullt motsvarande dess behof. Detta betyder icke, att den är en idealförfattning. En sådan gifves öfver hufvud icke. Och 1809 års regeringsform har visserligen sina brister. Men grundtanken däri, maktens delning, var det oafvisliga resultatet af hela den föregående utvecklingen. Hade den stora reduktionen aldrig ifrågakommit och i följd däraf icke heller enväldet, så hade författningsutvecklingen blifvit en helt annan. Därom kan man ej tvifla. Möjligen hade resultatet med en helt annan författningstyp blifvit lika bra. Men så som de historiska händelserna faktiskt gestaltade sig, så måste slutet däraf blifva — när den stora uppgörelsen kom — den dualistiska författning, i hvars hägn vi nu genomlevvat ett lyckligt århundrade, och under hvars tecken vi kunna med lugn gå framtiden till mötes — om vi blott rätt akta därpå.

\*

\*

\*

Hvad framtiden månde bära i sitt sköte? Vi hoppas lugn och lycka. Skulle man emellertid döma enbart efter den senaste striden och stämningarna för ögonblicket inom vissa kretsar, så kunde man se mörkt därpå. Ty då skulle det icke vara slut med den betydande omgestaltning, som nu fullbordats, utan vi skulle fortfarande ha att vänta författningsstrider och författningsexperiment — något af det minst fruktbringande ett folk kan ta sig till. Sådant måste förekomma vid vissa kritiska tillfällen i ett folks lif, men däremellan bör det slippa tänka därpå. Det är lugn på detta område, som det svenska folket nu mest af allt behöfver.

Från två håll hotas likväl med dessa utsikter. Det ena representeras af dem — inom de bildades led — som svärma för det parlamentariska styrelsesättet och därför förklara vår författning omodern och efter sin tid. Denna åskådning beror väl närmast på bristande insikt om den egna författningens väsen. Men i öfrigt är den ett utslag af det förakt för det egna och beundran för allt utländskt, som sedan gammalt är ett svenskt nationallite och i grunden utgör ett stycke barbari, som alltjämt sitter kvar i folksjälen. Man kan därför icke hoppas att med det snaraste omvända den meningsflock, som af denna grund är missbelåten med vår författning. Den kommer alltid att finnas. Men den är föga talrik, eftersom den stora mängden ej känner — eller tror sig känna — utländska förhållanden.

Den andra riktning, från hvilken fortsatt opposition vore att vänta, uppbäres af hela den stora massan nytillkomne röstberättigade eller rättare deras målsmän och föresägare, ty själfve ha de nog ingen mening i denna sak. Enligt desse är författningen icke demokratisk nog och tillåter icke ett verkligt folkstyre svärande mot den nya tidens kraf. Detta innebär kort och godt anspråket, att Andra kammaren blir enväldig och regeringen ett redskap i dess hand. I realiteten mynnar den förra flockens ideer ut i detsamma, ehuru de icke så mena. Den engelska parlamentarismen, som föresväfvar dem, är till sitt väsen en aristokrati på demokratisk grund, och kan aldrig omplanteras i främmande jordmån. Försöken att så göra ha städse gifvit ett annat resultat. Vi se det bäst uti vårt grannland Norge liksom i Frankrike. Det parlamentariska styrelsesätt, som där förverkligats, är himmelsvidt skildt från det engelska, men sammanfaller däremot på ett hår när med det ideal, som radikaler och socialister för sig uppställa. Detta ideal är likväl ingen främling, fastmer är det en gammal bekant, ehuru i nymodig dräkt. Ty ett riksdagsvälde af detta slag är just hvad vi en gång haft. Frihetstidens ständervälde var ett folkstyre efter precis samma modell. Representationens olika sammansättning då och nu eller enligt hvilken än så demokratisk form ändrar icke den statsrättsliga karaktären hos detta statsskick. Det var ett omedelbart folkvälde genom riksdagen som organ.

Man kan blott förundra sig öfver, att svenske män kunna lockas af ett styrelsesätt, som bragt öfver land och folk så mycken olycka. Men saken är, att de mörka slagskuggor, som denna tid i så rikt mått företer, lägges icke dess författning till last utan — ämbetsmannaväldet. Jag vet icke, huru man fått denna uppfattning, att byråkratien — för att använda det i våra dagar omtyckta slagordet — skulle hafva gifvit frihetstiden dess karaktär och bära skulden för det politiska och moraliska förfall, hvori svenska folket därunder råkade. Det förhåller sig enligt min mening alldeles tvärtom. De för byråkratien karaktäristiska dragen, juristeri och pedantisk noggrannhet i former, var just hvad frihetstiden mest af allt saknade. Ty hade de funnits, så skulle icke denna formlösa rättskipning vid sidan om laga domstolar, en af de största skamfläckarne i detta tidehvarf, ha förekommit. Icke heller hade i så fall officerarne midt under brinnande krig lämnat sina befäl för att deltaga i riksdagarne och mycket annat liknande. Det är icke själfsväldet, som är utmärkande för ett ämbetsmannavälde utan stel formalism, raka motsatsen till frihetstidens kynne. Den omständigheten, att adeln och de ledande männen togo ämbetena som lefvebröd och därför blefvo ämbetsmän, gör icke den politiska regimen till en byråkrati. Icke heller var det i deras egenskap af ämbetsmän, som de af främmande makter besoldades, utan därför att de voro politici och stora män i riksdagen. Man kastar om grund och följd, när man annorlunda betraktar saken. Det var icke ämbetsmannaväldet, som fördärfvade politiken och sederna, utan den parlamentariska författningen förstörde ämbetsmännen och hela folket. Den politiska förvildningen var nämligen icke inskränkt till de högre stånden allenast. Bondeståndet var mot slutet af frihetstiden kanske mest korrumperadt af dem alla.

Korruption af samma slag som under frihetstiden vore väl ej nu att förvänta af denna regim. Men fördärfvet skulle komma på annat sätt. Ty ännu aldrig har en obegränsad och oansvarig makt funnits, utan att den missbrukats. Aldra minst kan annat väntas af en riksdagsmajoritet, sådan som vi skulle få — en arbetaremajoritet genomsyrad af helt eller halft socialistiska åskådningar. Den naturliga reaktionen häremot blefve en sammanslutning af öfriga klasser. Och så hade man partistrider af värsta

slag, ty inga sådana äro hätskare och svårare än de sociala. Land och folk skulle i hast åter stå nära undergången, först den ekonomiska och sedan den politiska — ty alltid finnes det grannar, som stå redo att fullborda den grafläggning, som man själf beredt — och en statshvälfning skulle bli enda räddningen därifrån. Sätt och former växla efter förhållandena, men det direkta och enväldiga folkstyret har i alla tider ledt till fördärf.

Demokratien har framtiden för sig — det är otvifvelaktigt. Men endast om den förstår att begränsa sig, kommer den att lända folken till lycka och själf bestå. Det är denna sanning, man under arbetarskarornas frammarsch i våra dagar så lätt glömmar. Likväl borde de erfarenheter, man har för ögonen, kunna lära detta — Norge och Frankrike som exempel på den oinskränkta demokratien, England och Förenta Staterna som bevis på en begränsad sådan. I England ledes staten af en aristokrati, fördelad på två oligarkier, som skiftesvis inneha makten; och parlamentet, folkstyrets rättsliga organ, behärskas helt och hållet af kabinettet. På dubbelt sätt alltså, socialt och tekniskt-parlamentariskt, är det engelska folkstyret förmedladt och begränsadt. I Förenta Staterna uppnås detsamma genom en delning af makten emellan de två statsorganen, presidenten och kongressen, och vidare den senares fördelning på två likvärdiga hus, alltså medels samma grundtanke som den, hvilken genomgår — Sveriges författning.

Detta är det oförstådda och dock ofrånkomliga sakförhållandet.

1809 års författning är en genom maktens delning eller den s. k. dualismen begränsad demokrati. Redan dess tillkomst bevisar detta. »Vi efterskrifne Svea Rikes Ständer — göra 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» — Dessa ord, hvarmed regeringsformen inledes, angifva författningen som folkets verk. Och folket afhände sig icke för framtiden den makt, som det för tillfället återtagit. Men pröfvadt af hårda erfarenheter begränsade det sig själf i utöfningen däraf. Detta är det mest storartade i 1809 års lagstiftningsverk. Författningen blef sålunda

ett genom maktens delning begränsadt folkvälde. Den utomordentliga makt, som riksdagen äger, i vissa fall större än den någon annan representation innehar, bevisar detta för en hvar, som förmår att se. Ty det karaktäristiska för alla demokratiska författningar är framför allt självständigheten och makten hos det organ, som representerar folket, och är det rättsliga uttrycket för folkviljan. Men det märkvärdiga är, att synen beträffande författningens karaktär varit förvärd både bland oss själfve och utanför vårt land.

Förklaringen på detta egendomliga förhållande, som kommit utländske rättslärd att alldeles misstaga sig på vår författning och flertalet bland oss själfve att icke se rätt därpå, är riksdagens sammansättning. Riksdagen, som är det såsom statsorgan uppträdande folket, var i sin fyrståndsdelning aristokratiskt sammansatt. Att detta intet hade att göra med dess ställning i författningen och därigenom med dennas grundkaraktär, har man ej insett. Riksdagen som statsorgan förblandades med riksdagen som samhällsorgan. Man stirrade sig blind på den senare sidan däraf, och då den icke var demokratisk, så förbisåg man författningens rent demokratiska typ. Nu har emellertid utvecklingen under det gångna århundradet medfört en förändrad sammansättning af riksdagen. Den blef jämförelsevis demokratiserad 1865/66 och den har blifvit det fullständigt genom den i år antagna reformen. Den motsägelse, som låg uti författningens demokratiska läggning och folkorganets, riksdagens, aristokratiska sammansättning har nu försvunnit. Kan man då ej hoppas, att också den missuppfattning rörande vårt statskicks rätta natur, som af denna motsägelse hämtat sin näring, skall försvinna och en hvar inse, att vår författning är ett verkligt folkstyre? Ty sådan är dess typ. Men den är lika litet som Englands eller Förenta Staternas författningar ett omedebart och enväldigt folkstyre utan ett förmedladt och begränsadt sådant, så förmedladt och så begränsadt som vår historias erfarenheter af sig själf gifvit.

Begränsningen består som bekant uti maktens delning hos oss som i Förenta Staterna. Först sker detta inom riksdagen själf genom dess delning i två likvärdiga kamrar. Detta är äfven nö-

digt, för att riksdagen må kunna rätt fylla sin sociala uppgift att representera samhällets olika intressen och folket i dess helhet, ej blott en grupp inom detsamma, vore den än så stor. Därnäst är statsmakten delad mellan konungen och riksdagen. Det är det grundläggande. Och denna delning framträder i dubbel gestalt — dels i konungens makt att allena styra riket, dels uti statsrådets ställning som konungens förtroendemän, icke riksdagens.

Enligt R. F. § 4 är det konungen, som allena styr riket, icke statsrådet, som endast är rådgifvande. Detta betyder naturligen icke att ej konungen kan och bör beträffande den otaliga mängden af smärre ärenden obesedt följa statsrådets tillstyrkan. Han kan ej mer personligen genomtränga dem alla. Men han måste öfvervaka den allmänna riktningen af dessa smärre ärendens behandling, och — hvad som är det viktiga — i egen hand taga afgörandet af de stora frågorna. Detta innebär icke en personlig styrelse i betydelse af kabinetsstyrelse eller styrelse utan råds råde. Men konungen skall icke vara bunden däraf utan fritt fatta sitt beslut — inom de gränser som författningen uppställer och klokheten bjuder. För konungen är utom statens intresse folkets röst den rätta ledningen för hans handlingssätt. Men folkets röst är sammansatt af många stämmor och kan för öfrigt ej sällan irra sig efter strömningarna för dagen. Monarkens främsta uppgift är att lyssna därtill utan att låta sig vilseledas. Och härtill har han statsrådet vid sin sida, som skall upplysa honom om »det allmänna tankesättet», såsom det i memorialet heter, men framför allt hjälpa honom att skilja mellan tillfälligt och väsentligt, mellan önskingarna inom en viss grupp af samhället och det helas väl, mellan fordringar för ögonblicket och folkets framtida bästa.

Häraf följer statsrådets ställning enligt 1809 års författning. Det skall icke vara en i konungens styrelse deltagande kår, såsom det i memorialet heter, och icke riksdagens förtroendemän utan konungens. Det ena följer nämligen af det andra. Statsrådet är inför riksdagen ansvarigt, men det är icke riksdagens d. v. s. majoritetens mandatar, ty då hade vi åter »regerande riksdag» och vore med ett slag inne i frihetstiden. Det är det svåraste själfbedrägeri att tro, det en ministär bestående af ett partis förtroende-

män i Sverige skulle kunna leda partiet eller öfver hufvud intaga en själfständig ställning gent emot det och riksdagen. I England är detta möjligt, dels emedan parlamentet och dess enskilda medlemmar icke besitta de vidtgående rättigheter, som den svenska riksdagen och dess medlemmar äga (ss. ensambeslutanderätt öfver bevillningarna, själfständig anslagsrätt och obegränsad motionsrätt m. m.), dels enär kabinettet utanför parlamentet har ett ryggstöd i en mäktig och ansedd aristokrati. I Sverige, där alla dessa förutsättningar för kabinettstyrelse efter engelskt mönster felas, där måste ett statsråd, som vore riksdagens eller riksdagsmajoritetens förtroendeman, bli dess lydige tjänare. Med andra ord riksdagen, d. v. s. riksdagsmajoriteten blefve faktiskt regerande.

Det var detta 1809 års män framför allt ville förhindra. Därför gjorde de statsråden till konungens förtroendemän, dem han efter eget omdöme kallar och entledigar, icke till riksdagens. Naturligen innebär detta icke, att statsråden böra sakna aktning och förtroende hos riksdagen. Men de skola icke vara riksdagens män och redskap.

Sådan är tanken i 1809 års författning — ett folkvälde, som begränsar sig själf genom att öfverlåta en del af statsmakten till konungen att af honom själfständigt handhafvas med hjälp af ett inför riksdagen ansvarigt statsråd. Det är alldeles samma tanke, som ligger till grund för Förenta staternas författning, där presidenten har minst lika mycken makt som den svenske konungen, och hvars ministrar, statssekreterarne, äro hans förtroendemän, icke kongressens. Skillnaden mellan de båda författningarna rör statschefen och den skillnaden är icke blott historiskt gifven, den är äfven betingad af folkens olika natur. Ty det torde en hvar inse, att monarkien är den enda möjliga statsformen hos ett folk, hvars starkaste sociala känsla är — *afunden*.

Måne dessa och andra betraktelser skola, sedan stridens efterdyningar efter den senaste rösträttsreformen hunnit lägga sig, stäffa lusten till fortsatt kamp och fortsatta författningsändringar? Man kan med skäl hoppas det. Ty det behof som förefanns, behofvet af allmän rösträtt och en mera demokratisk sammansättning af riksdagen, är nu tillgodosedt. Fortsattes striden, är det



icke verkliga behof utan teoretiska spekulationer, som gifva anledning därtill. Men det svenska folket lär näppeligen låta förläda sig häraf. Hvad vi nu behöfva är lugn på författningens område. De sociala och ekonomiska motsatserna skola fortfarande, och vi veta ej huru länge, vålla strid och oro. Men må dessa utkämpas inom eget område, icke öfverföras till statsskicket. Det är bäst att så sker för att nå ett godt slut på de sociala striderna själfva, men i synnerhet är det af vikt för författningen och därigenom för hela folkets bestånd. Ty af statsskicket beror mer än af något annat folkens ve och väl.—Det är en sanning, som vi vid minnet af 1809 års verk aldrig böra förgäta.

---

## Riksdagsordningens 46. §<sup>1)</sup>.

Af

Professor **Otto Varenius.**

---

Vid försöken att bestämman den rättsliga innebörden af § 46 R.O. har man helt naturligt börjat genetiskt och sökt sätta in berörda lagrum i dess historiskt gifna orsakssammanhang. Om det berättigade häri torde icke meningarne hafva varit delade och knappast heller om undersökningens resultat, som man med professor Kjellén<sup>2)</sup> torde kunna sammanfatta så, att grundlagsstiftarna på riksdagen 1809—10 velat styra kurs mellan frihetstiden med dess i förvaltningen sig inblandande ständer såsom Scylla, Gustavianska tiden med dess okontrollerade och godtyckliga sekretess som Charybdis. Det är först när fråga blir om de statsrättsliga konsekvenserna för det närvarande af denna historiska utgångspunkt, som divergenserna framträda. Medan somliga förklara, att ingen som helst anledning f. n. föreligger att gräfvä fram frihetstiden ur dess graf, ropa återigen andra, att vi redan befinna oss midt upp i en frihetstidens renaissance; om den nya upplagan är tillökad och förbättrad, lemnas osagdt.

Att söka sofra ut, hvad som härvidlag kan anses hållbart, skulle föra för långt. I förbigående må allenast anmärkas, att

---

<sup>1)</sup> Ofvanstående uppsats utgöres af ett föredrag, som d. <sup>30</sup>/<sub>4</sub> innevarande år hölls i juridiska föreningen vid Stockholms högskola, och som nu med en del smärre ändringar och tillägg offentliggöres. Den af det ursprungliga syftet betingade föreläsningsformen har jag ansett mig utan olägenhet kunna bibehålla.

<sup>2)</sup> Se hans artikel i Stockholms Dagblad <sup>5</sup>/<sub>8</sub> 1909 om »R.O. par. 46.»

det sätt, hvarpå frihetstiden blifvit af hr statsministern upptagen till behandling i inledningen till hans principanförande till andra kammarens protokoll sistlidne 17 mars, icke kan anses tillfredsställande från historisk-statsrättslig synpunkt. § 14 i 1723 R.O. kan nämligen alls icke tillmätas den principiella betydelse för regleringen af utskottens rätt att erhålla upplysningar af ämbetsverken, som § 46 R.O. har i nu gällande statsskick. Den af hr statsministern anförda bestämmelsen har ett helt annat hufvudsyfte, det nämligen att tillförsäkra såväl ständernas plena som deras utskott tillfälle att ostördt öfverlägga utan närvaro af några som helst element, som saken rörde, och som kunde hafva ett personligt intresse af att leda öfverläggningen i ena eller andra riktningen. Blott såsom ett slags plattform för häfdandet af denna synpunkt beröres rätten att till underrättelse höra kollegiernas ledamöter, en rätt, hvilken här icke närmare normeras utan förutsättes såsom gifven genom ständernas i konstitutionen fastslagna ställning som maktogande, redofordrande gent emot förvaltningen och som regeringens principaler öfverhufvud. Med det nu sagda är emellertid naturligtvis alls icke meningen att söka rubba riktigheten af att sätta upp äfven frihetstiden såsom bakgrund vid belysningen af ifrågavarande grundlagsbestämmelse.

Ser man då efter, hvilka grundlagsbud kunna — för att äfven nu använda Kjelléns terminologi — anses som af 1809 års grundlagsstiftare utsatta och för ifrågavarande navigationsproblem betydelsefulla kursprickar, så finna vi gent emot frihetstidens Scylla *dels* § 90 R.F. med dess förbud mot att under öfverläggning och pröfning i riksdagens utskott eller plena i något annat fall eller på något annat sätt, än grundlagarna<sup>1)</sup> bokstafligen föreskrifva, draga frågor om embetsmäns till- och afsättande, regerings- och domaremakternas beslut, resolutioner och utslag etc., *dels* § 42 G.R.O. (= den af 1810) som motsvaras af § 46 i nu gällande R.O.<sup>2)</sup>; mot

<sup>1)</sup> Ursprungligen stod där: denna grundlag d. v. s. regeringsformen. Ändringen skedde 1862—63.

<sup>2)</sup> Dessa båda §§ lyda: § 42 G.R.O: Finner utskott sig behöfva af någon konungens embetsman eller af något publikt verk inhämta muntliga eller skriftliga upplysningar, begäre, genom sin ordförande, hos hofkanslern (efter 1840—41 »den statsrådets ledamot, konungen vid hvarje riksdag därtill förordnar») konungens nådiga befallning till vederbörande om

den Gustavianska tidens Charybdis åter först och främst §§ 57—65 R.F. med riksdagens däri stadgade budgeträttsliga kompetens, vidare § 86 R.F. med dess fastslående af principerna om tryckfrihet och om offentliga handlingars tillgänglighet, båda närmare utförda i tryckfrihetsförordningen; slutligen hvad som i detta sammanhang kanske är allra betydelsefullast, förbudet i § 55 R.F. för utskott och plena att i konungens närvaro öfverlägga eller besluta, i § 41 G.R.O. utsträckt till att omfatta äfven statsrådet, fungerande som regering, hvartill därsammastädes anknytes förbudet för statsråd att deltaga i utskott och i utskottsval, medan det om deras ställning till plena heter, att de ej kunna säte och stämma däri förnekas, så snart de, enligt hvad hvarje stånds särskilda ordningar stadga, äro därtill berättigade<sup>1)</sup>.

Tydligt är således, att 1809 års grundlagsverk präglas af en sträfvan att uppdraga skarpa gränslinier mellan konungens och riksdagens maktsvärer och att förebygga intrång från den ena myndighetens sida på den andras kompetensområde. De i detta syfte gifna bestämmelserna måste således tolkas stricte, och de anspråk på afvikelser därifrån, som uppställas, måste kunna stödjas på positiva grundlagsbud för att anses rättsgilla.

1809 års dualistiska motsättningsståndpunkt är emellertid icke nutidens. Under det sekel, som förflutit sedan 1809, har riksdagens andel i statsarbetet vunnit en omfattning och detaljering, som ställer helt andra fordringar på samverkan mellan representation och regering, än man tänkte sig 1809. Hur detta har skett, må här förbigås. För mitt ändamål är det nog att konstatera faktum.

Men detta faktum ställer grundlagstolkningen inför ett svårt

---

de äskade underrättelsers meddelande. Gälle likväl ej detta stadgande i afseende på statskontoret, hvilket, likasom banko- och riksgäldsverken, bör i frågor om sjelfva redovisningen af medlen alla äskade upplysningar omedelbarligen meddela.

§ 46 R.O.: Finner utskott sig behöfva af någon konungens embetsman eller af allmänt verk inhämta muntliga eller skriftliga upplysningar, eger utskottet att, genom sin ordförande, hos den statsrådets ledamot, som konungen därtill vid hvarje riksdag förordnar, begära konungens befällning till vederbörande, att de äskade upplysningarna meddela; dock böra statskontoret samt banko- och riksgäldsverken, i frågor om redovisning af medel, alla äskade upplysningar omedelbarligen afgifva.

<sup>1)</sup> Häremot svara nu §§ 43, 53 R.O.

problem, problemet att förlika ett vid den döda bokstafven bundet rättsinnehåll med en alltjämt fortgående och lefvande rättsutveckling. De i författningen nedlagda normerna kunna ju vara vida nog att medgifva åtskilligt spelrum för olika tidsriktningar i det politiska lifvet, konstitutionell praxis kan otvifvelaktigt ställa sig som en supplerande rättskälla vid sidan af grundlag, men förr eller senare inträffar en slitning mellan skrifven lag och praxis; en ny tid med sina nya behof finner sig icke fullt till rätta i författningens gamla dräkt, och då uppstår frågan: kan praxis anses som form för grundlagsändring? På den frågan måste svaras ett bestämdt nej. Grundlagarna skola jämlikt § 84 R.F. efter deras ordalydelse i hvarje särskildt fall tillämpas, och till yttermera visso inskräper § 83 R.F., att vid grundlags förklaring skall förfaras på samma sätt som vid dess ändring. Visar sig grundlagens bokstaf föråldrad, icke längre motsvarande det praktiska behofvet, då bör den, om känslan af rättens helgd skall kunna upprätthållas, ändras i af grundlagen sjelf angifna former, men icke utan vidare genom praxis åsidosättas.

Söker man inrikta den nu uppställda synvinkeln på föreliggande fall, så mötes man emellertid af den svårigheten, att man påträffar två mot hvarandra stående, skarpt skilda uppfattningar, som båda framträda med anspråk på att anses stå på konstitutionens grund och uttrycka dess mening. Jag rubricerar dem som regeringens och oppositionens, lemnande åsido möjliga nyanseringar hos olika kämpar inom samma läger.

Regeringens mening torde kunna sammanfattas så: Den paragraf i G.R.O., den 42., som motsvaras af nuvarande R.O:s § 46, innehöll genom användande af konjunktivformen »begäre» ett bestämdt förbud för utskott att i annan ordning än den i paragrafen angifna, d. v. s. via hofkanslern<sup>1)</sup> och K. M. från embetsverken<sup>2)</sup> inhämta upplysningar. Ville utskottet ha dessa, var det således skyldigt att gå hofkanslersvägen. I detta lagstadgade skyl-

---

<sup>1)</sup> Efter 1840 ersatt med »den statsrådets ledamot, konungen vid hvarje riksdag därtill förordnar.

<sup>2)</sup> Frånsedt statskontoret, hvilket, liksom banko- och riksgäldsverken jämlikt § 42 G.R.O. och § 46 R.O., bör i frågor om redovisning af medel alla åskade upplysningar omedelbart afgifva.

dighetsförhållande har icke inträdt någon ändring genom det år 1866 verkställda utbytet af »begäre» mot »eger — att — begära», och beviset härför är tvåfaldigt: dels ett negativt, i det att man icke kunnat påvisa något som helst vittnesbörd om, att 1866 års grundlagsstiftare genom den nya formuleringen af berörda lagrum åsyftat en så betydelsefull realitetsändring, som ett nedrifvande af nysnämnda år 1810 till förvaltningens skydd uppresta skranka måste anses innebära, dels ett positivt, hemtadt från vissa uttalanden om formuleringens betydelse, som beledsagade den vid dess första framträdande i ett förslag från 1847, som bevisligen legat till grund för utarbetningen af nu gällande § 46 R.O.

Den från alla håll såsom förefintlig erkända praxis af direkt hänvändelse från utskott till embetsverken för upplysningars erhållande har enligt regeringen sin rot i tryckfrihetsförordningens bestämmelser <sup>1)</sup> om de i embetsverken förvarade handlingarnas tillgänglighet för begagnande och eventuellt offentliggörande. »Föreskriften i 46 § R.O. kan icke tänkas afskära utskotten från en kunskapskälla, som enligt ett annat grundlagsbud står enhvar öppen» <sup>2)</sup>. Hur ett utskotts på tryckfrihetsförordningen stödda rätt i berörda hänseende skall kunna förlikas med dess plikt jämlikt § 46 R.O., söker regeringen visa på ett sätt, som icke innehåller någon lösning af själfva rättsfrågan utan endast vissa praktiska accommodationsregler, och som därför lämpligast torde behandlas längre fram från synpunkten de lege ferenda.

Oppositionen åter intager följande ståndpunkt <sup>3)</sup>: Regeringens uppfattning af § 42 G.R.O. kan anses riktig allenast med den begränsning, som ligger i ett fasthållande vid, att det var blott den ursprungliga meningen med berörda lagrum, som var sådan. En väsentlig modifikation däri genomfördes redan på den grundlagsstiftande riksdagen i och med tillkomsten af tryckfrihetsförordningen. Stödd på denna nya grund har en praxis utvecklats, som medgifver utskotten valet mellan hofkanslersvägen och den

<sup>1)</sup> Hufvudsakligen förefintliga i § 2: 4:o T. F.

<sup>2)</sup> Statsministerns principanförande till 2. kammarens protokoll <sup>17/8</sup> nr 27 s. 11.

<sup>3)</sup> Referatet är bygd förnämligast på hr Sandströms svar i 2. kam. <sup>17/8</sup> till statsministern, prof. Edéns båda anföranden till samma dags 2. kammarprotokoll och hans artikelserie i Dagens Nyheter 11, 15, 16 april.

direkta hänvändelsen till embetsverken. I anslutning till denna praxis och till dess alltmer framträdande tendens att gifva öfvervägande frekvens åt det senare alternativet har man då ått fatta de från 1840-talet föreliggande förslagen till omformulering af § 42 G.R.O., och genom den år 1866 definitivt genomförda nya formuleringen i nu gällande riksdagsordnings 46 § har denna praxis legaliserats. Insättandet af orden »eger — att — begära» i stället för »begära» innebär således icke ett blott utbyte af likbetydande uttryck utan en realitetsändring, hvars betydelse är att undanrödja hvarje tvivel om utskottens rätt till upplysningars erhållande direkt från embetsverken. Med andra ord, om det före 1866 kunde vara en tolkningsfråga, hvilkendera skulle ha vitsord, § 42 G.R.O. eller tryckfrihetsförordningen, är detta numera icke möjligt. Den ståndpunkt, som i den senare lagen kommit till uttryck, har rättsligen fastslagits som den förhärskande.

Enligt denna uppfattning af rättsutvecklingen blir rättsläget i berörda afseende följande: »Eger — att — begära» betyder det samma som »eger rätt att begära»; § 46 R.O. ger utskotten en rätt att vända sig till K. M. för erhållande af dennes befallning till embetsverken om upplysningars meddelande, men innehåller icke ett förbud för utskotten att begagna andra vägar för att komma till samma mål. Den rätt, att direkt af embetsmännen begära upplysningar, som jämlikt tryckfrihetsförordningen tillkommer hvarje enskild medborgare, står äfven utskotten till buds. Skillnaden mellan rättens utöfning i den ena och i den andra formen ligger egentligen däri, att i förra fallet ha utskotten en viss garanti för att få upplysningar, medan i det senare det i väsentlig mån beror på embetsverken att gifva eller vägra dem. Hur embetsmännen skola ställa sig i valet mellan dessa alternativ, är en sak mellan dem och regeringen, kommer formellt sedt riksdagen icke vid. Oppositionen bestrider således icke regeringen dess formella rätt att förbjuda embetsmännen att meddela vissa upplysningar, men begagnar den sig däraf, hur skall det anses? Härpå har icke under riksdagsdebatten lemnats ett otvetydigt och klart besked, men det hufvudintryck man får, afspeglas enligt min mening i interpellantens, hr Sandströms, slutkläm i svaret till statsministern: »det finnes någonting i det internationella förhållandet

staterna emellan, som brukar kallas ovänlig handling. Jag hvarken vill eller kan bedöma regeringens motiv i denna sak, men det måste jag säga, att dess förfaringssätt i denna sak har varit af den art och den verkan, att riksdagen svårligen kan betrakta detsamma annorlunda än såsom en ovänlig handling af den ena statsmakten mot den andra». Sedermera har emellertid en af oppositionens hufvudtalare, som f. ö. under debatten i denna punkt uttryckte sig vida försiktigare, i en tidningsartikel<sup>1)</sup> häfdat en resonligare ståndpunkt, den nämligen, att spørsmålet bör lösas från fall till fall genom ömsesidig parlamentarisk takt oberoende af några pappersregler, och föreställer jag mig, att denna hans mening delas äfven af oppositionens stora flertal. Svaret på det ofvan uppställda spørsmålet skulle således kunna omformas därhän, att det sätt, hvarpå regeringen begagnade ifrågavarande rätt, finge bedömas efter den begärda upplysningens för det enskilda fallet pröfvade karaktär, och torde väl detta få anses afsedt att gälla, vare sig hänvändelsen sker direkt eller med anlitande af § 46 R.O.

\* \* \*

Vår uppgift är nu, icke att med begagnande af den sjövana och navigeringsförmåga, som möjligen kunde stå oss till buds, sätta kurs mellan dessa båda uppfattningars Scylla och Charybdis, utan i stället att söka kritiskt begagna dem som material — jämte annat sådant, som kan stå att uppdrifva —, till bildandet af en egen mening. En fråga, som då i första hand behöfver klargöras, är den, som rör förhållandet mellan riksdagsordningens och tryckfrihetsförordningens stadganden i berörda hänseende. En artikel-författare i Stockholms Dagblad (<sup>30/3</sup>) har häröfver uttalat sig på ett sätt, hvartill jag i allt väsentligt kan ge min anslutning. Han påvisar först och främst det oriktiga i att ställa riksdagsordningen och tryckfrihetsförordningen i ett motsatsförhållande, sådant som det ofvan anförda. Mellan § 42 G.R.O. och tryckfrihetsförordningen råder ingen motsägelse. I det förstnämnda lagrummet talas om inhämtande af muntliga eller skriftliga upplysningar, ett stadgande, som tydligen afser att gifva rätt till en utredande verk-

<sup>1)</sup> Prof. Edén i Dagens Nyheter <sup>16/4</sup>.



samhet från embetsmännens sida; tryckfrihetsförordningen åter ger blott rätt till utbekommande — fränsedt vissa särskildt angifna undantag — af handlingar, ur hvilka vederbörande sökande själf får draga ut de upplysningar och hämta den utredning han anser sig behöfva. Således två helt olika saker, och i den omständigheten, att den medelbara hänvändelseformen föreskrifves för det ena fallet, under det att den omedelbara medgifves för det andra, ligger intet, som berättigar till att anse det ena lagrummet som modifieradt genom det andra.

Fasthålles detta, kan det synas öfverflödigt att med författaren i Stockholms Dagblad diskutera ohållbarheten i ett antagande, sådant som att ett och samma konstitutionsutskott skulle i två med blott några veckors mellanrum afgifna lagförslag med afseende å samma rättsinstitut hafva intagit två sinsemellan oförenliga ståndpunkter<sup>1)</sup>, men följande sammanställning af fakta kastar dock ytterligare ljus öfver ämnet. Den 5 aug. 1809 utgaf konstitutionsutskottet sitt första förslag till riksdagsordning. Den omarbetning däraf, som utskottet i anledning af återremiss — på grund af bl. a. det bekanta Korsbergerska, förvaltningens själfständighet gent emot eventuell riksdagsinblandning häfdande memorialet — fick vidtaga, omfattade äfven § 42<sup>2)</sup>, som i sin första formulering utan vidare stadgade skyldighet för hofkanslern att, när begäran om upplysningars erhållande framställdes från utskott, därtill skyndsamt lemna sin embetsåtgärd<sup>3)</sup>. I det nya förslaget, som afgafs

<sup>1)</sup> I Dagens Nyheter <sup>11</sup>/<sub>4</sub> har ock prof. Edén tagit afstånd från ett så beskaffadt antagande. Ett bedömande af, huruvida denna hans sistnämnda ståndpunkt är förenlig med den han under riksdagsdebatten intagit, faller utanför ramen för denna uppsats.

<sup>2)</sup> Den direkt på § 42 riktade anmärkningen i det Korsbergerska memorialet innehöll blott följande: »42 §. Statskontoret bör ej mer än andra under konungens befallningar omedelbarligen lydande verk kunna honom ovetande aflemna upplysningar». Anledningen till omarbetningen af § 42, i hvid den afsåg embetsverk i allmänhet, fränsedt statskontoret, är åter att finna i memorialets generella motivering, framträder som en konsekvens af hela den princip, som där häfdas. Se borgarståndets protokoll II, ss. 556—567, 602—603.

<sup>3)</sup> »Finner utskott sig behöfva af någon konungens embetsman eller af något publikt verk inhemta muntliga eller skriftliga upplysningar, vände sig därom genom sin ordförande till hofkanslern, hvilken åligger att skyndsamt därtill sin embetsåtgärd lemna». — Konstitutionsutskottets memorior etc. 1809—1810. Stockholm 1874, s. 123.

den 6 okt 1809 och åt ifrågavarande del af paragrafen gaf den lydelse, som blef den slutliga, hade den viktiga ändringen gjorts, att utskotten skulle allenast ha att genom hofkanslern begära konungens befallning till vederbörande om underrättelsernas meddelande, hvarvid naturligtvis förutsattes rätt för konungen att pröfva, om en sådan begäran borde bifallas eller ej <sup>1)</sup> Under tiden mellan dessa båda data, närmare bestämdt den 21 sept., inlemnade konstitutionsutskottet ett af en särskild komité utarbetadt förslag till tryckfrihetsförordning, hvars allmänna syftning det högligen prisade, för hvars alla detaljer det visserligen ej var villigt att åtaga sig ansvaret <sup>2)</sup>, men som i den för denna fråga konstitutiva punkten icke innehöll någon väsendtlig afvikelse från utan till stora delar bokstafligen öfverensstämde med den lydelse, som konstitutionsutskottet framlade den 28 nov. 1809 i sitt eget förslag till tryckfrihetsordning och som motsvaras af nuvarande § 2: 4:o T. F. Här af torde framgå, att konstitutionsutskottet icke kan ha ansett något slags motsatsförhållande råda mellan § 42 G.R.O. och tryckfrihetsförordningen. Det kan icke ha gått till det af återremissen betingade arbetet på befästandet af skrankorna mellan förvaltning och representation med den uppfattningen; att hvad i detta syfte byggdes upp i riksdagsordningen skulle rifvas ned i tryckfrihetsförordningen, och detta så mycket mindre som tryckfrihetsförordningens ifrågavarande bestämmelser icke innehöllo någon ny grund utan allenast en närmare utformning af en för konstitutionsutskottet ur § 86 R.F. väl bekant och af detsamma sjelft redan häfdad regel.

Men äfven om det sålunda icke kan anses, att tryckfrihetsförordningen gifvit § 42 G.R.O. ett annat innehåll än det ursprungligen afsedda, står ju praxis med sin mångfald af direkta hänvändelser kvar och kräfver sin förklaring. Därmed kan dock lämpligen uppskjutas, tills vi undersökt, hur det förhåller sig med

<sup>1)</sup> Meningen med den nya bestämmelsen kan ju icke hafva varit att göra hänvändelsen till K. M. allenast till en formalitet utan annan betydelse än omgångens och tidsspillans, m. a. o. att göra den till ett slags nyckel, med hvars tillhjälp man kunde öppna ett eljest slutet läs. Den måste i stället anses innefatta en viss pröfningsrätt för K. M.

<sup>2)</sup> K. M:s memor. s. 208.

den ytterligare rättsgrund, som samma praxis uppgifves ha erhållit 1866. Här stå nu åsikterna som skarpast mot hvarandra. Regeringen säger, att uttrycken »begäre» och »eger — att — begära» äro ekvivalenta, oppositionen åter, att utbytet af det förra mot det senare legaliserar praxis. Ingendera har emellertid — såvidt man vet — gjort något försök att på empirisk-komparativ väg bestämma de ifrågavarande uttryckens grundlagsterminologiska valör. Den ena tar för gifvet, att konjunktivformens förekomst förlänar imperativ karaktär åt lagrummet, den andra är lika viss på, att användningen af uttrycket »eger att» innebär medgifvandet af en rättighet. Det kan kanske löna mödan att på den nyss antydda vägen låta grundlagarna tala för sig sjelfva och på så sätt sprida ljus öfver ämnet.

Börja vi då med konjunktivformen, är det lätt att konstatera en mångfald af exempel på dess imperativa användning: § 3 R.F.: Konungens — gerningar vare mot allt åtal fredade: § 7 R.F. (ursprungl. lyd.): Konungen låte uti statsrådet sig föredragas och afgöre där alla regeringsärenden —; § 16 R.F.: — Konungen låte enhvar blifva dömd af den domstol; hvarunder han rätteligen hörer och lyder; § 28 R.F.: Konungen fäste vid alla befordringar afseende endast å de sökandes förtjenst och skicklighet —. De valda stadgandena exemplifiera, hvad vi kunna kalla betydelsen n:r 1 och rubricera som det rena imperativet.

En skiftning i betydelse förete de fall, där den i konjunktivens form uttryckta föreskriften till sin giltighet göres beroende af vissa omständigheters inträffande, d. v. s. gifves hypotetiskt, vare sig den antagna förutsättningen utgöres af ett objektivt bestämdt faktum eller är beroende på subjektiv pröfning af det statsorgan, som har att tillämpa föreskriften. Som exempel af det förra slaget kunna anföras § 91 R.F.: I den händelse — att konungen — utöfver 12 månader ur riket blifver, sammankalle regenten eller statsrådet — riksdagen —. Sedan konungen därom underrättad blifvit, men — ändock icke — återkommit, tage riksdagen den författning om rikets styrelse, hvilken riksdagen nyttigast finner; och vidare § 94 R.F.: Skulle den olyckliga händelse inträffa, att den konungaätt, hvilken arfsrätten till riket uppdragen vore, på manliga sidan utginge, sammankallé statsrådet —

riksdagen<sup>1)</sup> —. Exempel af det senare slaget äro åter: § 13 R.F.: Vill konungen börja krig eller sluta fred, kallé då till ett utomordentligt statsråd statsrådets samtliga ledamöter —; § 101 R.F.: Skulle den oförmodade händelse inträffa, att — konungens högsta domstol — så orätt dömt, att — någon — mistat — lif —, vare justitieombudsmannen pliktig — att — den felaktige under tilltal ställa —.

Innebörden af denna konjunktivanvändning n:r 2 blir således den, att ett visst handlingssätt angifves såsom under vissa i lagrummet uttryckta förutsättningar tillkommande ett visst statsorgan som en dess uppgift, en detsamma åhvilande funktion, och rubricera vi sålunda betydelsen n:r 2 som den funktionella.

Slutligen ha vi en betydelse n:r 3, då konjunktiven betecknar allenast tilldelandet af en rättighet med frihet för det berättigade subjektet att göra bruk däraf eller ej. Exempel därpå har jag funnit icke vid den enkla utan endast vid den med »må» sammansatta konjunktiven, såsom i § 11 R.F. (urspr. lyd.): De ministeriella målen må konungen låta bereda och handhafva på det sätt honom lämpligast synes —; § 35 R.F.: Statsrådets ledamöter — hafva förtroendesysslor, hvarifrån konungen må dem entlediga, när han pröfvar rikets tjänst det fordra —; § 99 R.F.: Justitieombudsmannen må, när han det nödigt anser, kunna öfvervara högsta domstolens — öfverläggningar —. Att »må» skall tilläggas denna betydelse, är icke så sjelfallet, som det kan synas, ty detta uttryck användes i grundlagarna rätt ofta i betydelsen af en befallning, såsom t. ex. i § 27 R.F.: Till justitiekansler må konungen nämna en lagfaren — man —; § 25 R.F.: Konungen eger att i brottmål göra nåd —, dock må öfver ansökningar därom högsta domstolen höras —.

Gå vi nu till det andra jämförelseledet, uttrycket »eger att», så kunna vi genast utrangera betydelsen n:r 1. Några exempel

<sup>1)</sup> De nu anförda fallen exemplifiera äfven en annan nyansering, den nämligen som framgår af en jämförelse mellan statsrådets åligganden jämlikt §§ 91 och 94 R.F. å ena sidan, regentens och riksdagens jämlikt § 91 R.F. å den andra. Den garanti för ett uppfyllande af föreskriften, som genom § 2 ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter är tillskapad med afseende på den förstnämnda myndigheten, har icke någon motsvarighet för de sistnämnda.

på dess användning här har jag icke funnit. Men desto flera på betydelsen nr 2, den funktionella, hvarom följande axplockning må bära vittne. § 12 R.F.: Konungen eger att i afhandlingar och förbund med främmande makter ingå, —; § 28 R.F.: Konungen eger att i statsrådet utnämna —; § 30 R.F. Konungen eger att — tillsätta kyrkoherdebeställningar i regala pastorater. — § 35 R.O.: Hvardera kammaren eger utse och förordna sin sekreterare —; § 37: 2:o R.O.: Hvardera kammaren eger ock inom sig utse suppleanter att — för utskottsledamöter — inträda; § 47 R.O. — sammansatt utskott eger att i frågor, som det handlagt, utlåtande afgifva, utan att utskottens öfriga ledamöter däruti taga del; § 63 R.O.: När fråga, hvaröfver utskott sig utlåtitt, till afgörande förekommer, eger kammaren att antingen genast — fatta sitt beslut eller — målet till utskottet återförvisa; § 69 R.O.: Lagtima riksdag skall — tillsätta en nämnd — hvilken — eger att döma, huruvida högsta domstolens samtliga ledamöter gjort sig förtjenta att i deras viktiga kall bibehållas —; § 78 R. O.: De reglementariska föreskrifter, som för riksdagsgöromålen — anses — nödiga, eger riksdagen — att fastställa. »Eger» användes i alla dessa fall som ekvivalent med sådana uttryck som i § 32: 2:o R. O.: Hvardera kammaren *tillkommer* — att pröfva behörigheten till riksdagsmannakallets utöfvande —; § 62 R.F.: Sedan statsverkets behof blifvit af riksdagen pröfvade, *ankommer* det på riksdagen att en däremot svarande bevilning sig åtaga, —; § 16: 5:o R.O.: I stad, som *har* att ensam sända en eller flera riksdagsmän, för rättas valen omedelbart —.

Vill grundlagstiftaren åter angifva, att det är allenast tilldelandet af en rättighet, som afses, begagnar han i regel helt andra uttryck. Det vanligaste torde vara den med »må» sammansatta konjunktiven, hvarpå exempel i annat sammanhang redan anförts. Vidare brukas verbet »ega» i konjunktivform, såsom t. ex. i § 107 R.F.: Skulle konstitutionsutskottet anmärka, att statsrådets ledamöter — icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta —, ege då utskottet att sådant tillkännagifva för riksdagen —; slutligen förekommer uttrycket »ega rätt att». Så t. ex. i § 52 R. O.: Vid kammares sammanträde eger hvarje dess ledamot rätt att till protokollet fritt tala —; § 5 R.F. (ursprungl. lyd.): Statsrådet

skall bestå af 9 ledamöter, hvilka ega rätt<sup>1)</sup> att alla där förekommande mål öfvervara —; § 33 R.F.: — Ege de (= statsrådets ledamöter) äfven rätt att emot konungens utnämningar till andra tjänster och embeten underdånigst påminnelser göra.

Däremot äro de verkligt klara exemplen på »eger att» användt i betydelsen n:r 3, således för betecknandet af en rättighet, ytterligt tunnsådda i regeringsform och riksdagsordning, om ens därtill finnandes. De mest utpreglade jag påträffat representeras af §§ 58 och 77 R.O. På förra stället talas om ärendenas behandling i kammares plenum och stadgas därvid: Hvarje ledamot eger i målet afgifva yttrande. På det senare stället heter det: Riksdagsman, som varit frånvarande, då något beslut fattats — skall ega att — till protokollet anmäla, det han ej i berörda beslut deltagit —. I båda dessa fall användes verbet »ega» otvifvelaktigt såsom likbetydande med »ega rätt»; den enda afvikelsen från den uppställda typen ligger däri, att sjelfva språkformen är en annan. Å det ena stället har »att» uteslutits, å det andra futurum användts, och det låter ju tänka sig, att presens indikativus med »att» af »ega» kristalliserats till en specifik språkform med en fixerad betydelse, hvilken för lagstiftarens språkliga öra framträder

---

<sup>1)</sup> Detta lagrum har sin utvecklingshistoria, som icke är utan ett visst intresse. Det ursprungliga skarpa betonandet af rättighetssynpunkten sammanhänger med motsatsförhållandet mellan de fasta, med rätt till deltagande i alla statsrådssammanträden utrustade, statsrådsledamöterna och statssekreterarne, som endast vid sina egna föredragningar i statsråd där hade säte och stämna. Denna motsats föll bort vid departementalstyrelse-reformens genomförande 1840, och i samband därmed ändrades orden »ega rätt» i § 5 R.F. till »ege». Härmed hade stadgandet icke förlorat sin ursprungliga rättighetskaraktär, men väl kan ifrågasättas, om icke detta skett genom den ändring § 5 R.F. undergick 1876 vid statsministers-embetets införande. Då utbyttes »ege» mot »ega». Det spørsmålet kan nu visserligen uppkastas, huruvida icke utvecklingen efter 1809 alltmer gått i en riktning, hvilken kan ha låtit en funktionsprincipen på rättighetssynpunktens bekostnad accentuerande omredigering af berörda lagrum framstå som lämplig och af de faktiska förhållandena betingad, men i hvarje fall är det tydligt, att en formulering, gifven tio år efter riksdagsordningens tillkomst, icke bör tagas med bland det material, som kan användas till klagörande af hvad 1866 års grundlagsstiftare menat med sina uttryck.

såsom skild från den, som kan fästas vid andra former af samma verb. Det finnes emellertid ett annat exempel, som i senast berörda hänseende fullständigt håller måttet. § 63 R.O., som i sitt 1 mom. använder »eger att» i klar funktionsbetydelse, har i sitt 3 mom. samma uttryck i lika klar rättighetsmening. Det gäller frågor hörande till handläggning af tillfälligt utskott. Om sådan fråga af ena kammaren med ändringsförslag återskickas till den kammare, inom hvilken initiativet tagits, har denna rätt att välja mellan nedläggande af frågan eller förnyad hänvändelse till medkammaren. Detta är innebörden af stadgandet, att kammaren »har att målet till ny öfverläggning företaga samt eger att, om medkammarens beslut icke oförändradt antages, ärendet dit ånyo öfverlemna till förnyad ompröfning». Motsatsförhållandet mellan de här af oss kursiverade uttrycken »har att» och »eger att» ger emellertid åt det senare en pregnans i betydelsen, hvilken icke behöfver vara och i regel icke heller är till finnandes, då det i grundlagarna användes fristående och sjelfständigt.

Ett par skenbara rättighetsexempel erbjuda §§ 3 och 5: 2:o R.O. I det förra lagrummet sägs, att konungen »eger — att förordna om nya val i hela riket till båda kamrarna eller den ena af dem», och i det senare heter det: »urtima riksdag äger konungen, när han för godt finner, åtskilja» —. Hvad dessa stadganden afse, är emellertid icke att medgifva valet emellan att begagna och att underlåta att begagna sig af en rättighet eller emellan olika former för rättighetsutöfningen. De ha i stället föranledts däraf, att införandet år 1866 af en riksdagsmandatens periodicitet förde med sig som konsekvens ett upplösningsprerogativ, stadgadt dels generellt (i § 3 R.O.), dels genom specialbestämmelser (i § 5 R.O), betingade af det nya motsatsförhållande mellan lagtima och urtima möte, som 1866 års riksdagsordning skapade. Detta prerogativ lägges nu i konungens hand, såsom en hans funktion till utöfning i af grundlagen stadgade former. Den funktionella synpunkten är således äfven här den förherskande.

Slutligen må några ord egnas § 30 R.O. Den lyder: Hvardera kammaren eger att bestämma påföljd af böter för den kammarens ledamot, som sig vid riksdagen ej i rätt tid inställer och därför ej visar laga förfall, eller som eljest, utan tillstånd af

kammaren, från riksdagsöfverläggningarna förfallolöst sig afhåller. Dessa böter tillfalla statsverket. Paragrafens sista punkt vittnar tydligt nog om, att hvad grundlagsstiftaren här velat stadga, har varit, icke en rätt till utöfning eller nedläggande efter godtfinnande, utan en hvardera kammaren tillkommande uppgift, och denna synpunkt rubbas icke däraf, att endast andra kammaren (i sin arbetsordning § 26) fastställt grunder för sådana böters utgörande.

Jämför man nu gamla och nya riksdagsordningens terminologi i berörda hänseenden, så finner man en visserligen långt ifrån undantagslös men dock mycket utpreglad och genomgående tendens att utbyta konjunktiven mot indikativen. Några parallellställen må anföras till satsens bestyrkande. §§ 26, 27 G.R.O.: Konungen — låte — utlysa dagen, då ständerna — må sammenkomma på rikssalen —; propositionen angående statsverkets tillstånd och behof — öfverlemne konungen —; § 34 R.O.: Konungen låter, — kungöra den af honom för riksdags öppnande bestämda tid —. Vid detta tillfälle låter konungen — öfverlemna propositionen angående statsverkets tillstånd och behof —; § 28 G.R.O.: Ridderskapet och adeln — välje — ledamöter — i — utskott —; § 37 R.O.: Å hvarje lagtima riksdag skola — tillsättas: ett konstitutionsutskott —. Exempler kunna mångfaldigas, men vi skola begränsa oss till följande, som direkt belyser här afhandlade fråga: I § 19 G.R.O. stadgades: Förmenar någon väljande — olagligheter vid ett riksdagsmannaval vara begångna — *äske* då af valförrättaren behörigt protokollsutdrag —. Den klagande — ingifve — sina besvär till landshöfdingeembetet —. Den med landshöfdingens utslag missnöjde *ege* att — till landshöfdingen inlemna sina besvär, ställde till konungen —. I § 22 R.O. hette det tills 1909: Är någon missnöjd med val till riksdagsman i andra kammaren, må han däröfver anföras besvär hos konungens befallningshafvande —. För det ändamål *eger* klaganden — *äska* behörigt protokollsutdrag —. Den med konungens befallningshafvandes utslag missnöjde *eger* att — till konungens befallningshafvande inlemna sina besvär, ställde till konungen —. Tydligt torde väl vara, att detta utbyte af »äske» mot »eger att äska», af »ingifve» mot »eger att inlemna» endast har stilistisk karaktär och icke afser en realitetsändring, icke har till ändamål



att rubba bestämmelsens syfte att lemna föreskrifter om hvad vid anförande af besvär öfver riksdagsmannaval är att iakttaga <sup>1)</sup>).

Fasthålles nu skildrade terminologiska stilsammanhang, de mångfaldiga exemplen på funktionsbetydelsens förekomst inom konjunktivklassen, denna betydelses så godt som exclusiva herravälde i det andra jämförelseledet, tendensen 1866 att utbyta konjektiven mot indikativen, så torde man ha fullgiltiga skäl att på den, som påstår, att införandet i § 46 R.O. af uttrycket »eger — att — begära» i stället för »begäre» innebar en realitetsändring, innebar skyldighetens ersättande med rättigheten, ställa den fordran, att han lemnar positiva bevis för sitt påstående. Långt ifrån att sådana lemnats, finnas tvärtom från förslagets uppkomsttid i konstitutionsutskottets betänkande vid 1844—1845 års riksdag och i representationskommitténs protokoll från 1847 ganska goda stöd för den motsatta åsikten, stöd, hvilkas hållbarhet man visserligen sökt underminera men med grunder, hvilkas otillräcklighet en närmare granskning lätt uppdragar.

Konstitutionsutskottet 1844—45 <sup>2)</sup> hade förklarat § 63 i dess eget förslag till ny R.O. liksom § 42 G.R.O. innehålla ett stadgande, »hvarigenom utskotten lemnats öppet att i *föreskrifven ordning*, begära muntliga eller skriftliga upplysningar af kronans embetsmän och publika verk». Statsministern har nu särskildt framhåft de här kursiverade orden som bevis för, att utskottet uppfattat § 42 G.R.O. såsom innehållande en bindande föreskrift om sättet för upplysningars inhämtande. Från oppositionshåll gjordes däremot under riksdagsdebatten gällande <sup>3)</sup>, att orden »hvar-

<sup>1)</sup> Denna synpunkt rubbas icke till sin riktighet däraf, att högsta domstolen i utslag af <sup>19/11</sup> 1866 (Naum. tidskr. 1867 s. 88) förklarar underlåtenheten att bifoga protokollsutdrag icke utgöra hinder för besvärens upptagande till pröfning. Domskälet är här den omständigheten, att lagstiftaren icke stadgat talans förlust som påföljd af sådan underlåtenhet. Men att däraf draga den slutsatsen, att stadgandet om uttagande af protokollsutdrag genom den år 1866 företagna omredigeringen fått sitt innehåll förvandladt från en föreskrift om hvad som borde iakttagas till ett medgivande af en rättighet, vore säkerligen förhastadt. Hvad högsta domstolens utslag visar, är allenast, att föreskriften i fråga är en *lex imperfecta*, i saknad af nödiga garantier för sin efterlefnad. Jfr s. 166 not 1.

<sup>2)</sup> Memorial n:r 26 s. 23.

<sup>3)</sup> Andra kam. prot. n:r 28, s. 25.

igenom — lemnats öppet» gåfve sin färg åt uttalandet såsom helhet och medförde ett tolkningsresultat, rakt motsatt det af hr statsministern framlagda. Det är emellertid uppenbart, att man icke med ett ensidigt urgerande af vare sig det ena eller det andra uttryckets betydelse kommer till klarhet om utskottets verkliga mening. Därtill fordras att sätta predikatet å ena sidan, subjektbisatsen och dess adverbial å den andra i logiskt samband sinsemellan. Gör man detta, blir resultatet följande. Hvad har lemnats öppet? Naturligtvis ett val mellan olika möjligheter. Den ena är tydligtvis: att i föreskrifven ordning inhämta upplysningar, men hvilken är den andra? Den kan icke vara: att i annan ordning än den föreskrifna inhämta upplysningar; att antaga något sådant vore att tillskrifva utskottet en ren sjelfmotsägelse. Det måste i stället antagas ha resonnerat så här: hvad som lemnats öppet är valet emellan att i af berörda lagrum föreskrifven ordning begagna rätten till upplysningars inhämtande, eller att *icke begagna den*; d. v. s. konstitutionsutskottet har sett § 42 G.R.O. just från den synpunkt, hvilken här ofvan betecknats som den funktionella.

Gå vi så till den andra tvistepunkten, finna vi i representationskommitténs protokoll för 1847 följande uttalande <sup>1)</sup>, hvilket i det stora hela är stileradt som ett referat i oratio obliqua af hvad kommittéens eget representationsförslag § 105 har i oratio recta: »att, därest utskott funne sig behöfva af någon konungens embetsman eller af något offentligt verk inhemta muntliga eller skriftliga upplysningar, utskottet skulle *ega*, genom sin ordförande, hos den statsrådets ledamot, konungen därtill vid hvarje riksdag förordnat, begära konungens nådiga befallning till vederbörande om de äskade underrättelsernas meddelande; hvilket förfarande dock ej borde *vara behöfligt* i afseende på statskontoret samt banko- och riksgäldsverken, de där i frågor om redovisning af medel borde alla äskade upplysningar omedelbarligen meddela; och skulle utskottet jämväl *ega* att om ärenden, som voro underberedning, inhemta upplysningar af enskilda medborgare». Mot statsministerns uppfattning, att hänvändelsen via K. M. härigenom

<sup>1)</sup> Protokoll <sup>18</sup>/<sub>2</sub> 1847 s. 129.

angifvits såsom behöflig för upplysningars erhållande från andra verk än de tre sistnämnda, invändes vid samma tillfälle, *dels* att uttrycket »ega» på senare stället i uttalandet icke kan betyda annat än medgifvandet af en rättighet och följaktligen icke kunde tillmätas annan innebörd i det sammanhang, där det först användes, *dels* att skälet till, att hänvändelsen via K. M. förklarats icke vara behöflig med afseende på statskontor, banko- och riksgäldsverk, låge däri, att af dem kunna utskotten direkt *fordra* upplysningar.

Den första invändningen utgår från en bevisligen felaktig grund. Förut är ådagalagdt, att uttrycket »eger» i § 63 R.O. förekommer i två olika bemärkelser, och det finnes intet skäl till, att man skulle vara förhindrad att antaga den betydelse sagda uttryck kan visas hafva i nu berörda uttalandes första del därföre, att det i dess senare del ovedersägligen har en annan, allra helst som denna del rör en helt annan sida af upplysningsanskaffningsinstitutet, hvilken också i den paragraf, som kommittén här refererar, den 105., behandlas i ett särskildt moment, hvarest dessutom uttrycket »eger» icke förekommer utan är ersatt med »må».

Vida mer af principiell innebörd för här afhandlade fråga har den andra invändningen; men riktig är den emellertid icke. Klarhet sprides öfver såväl kommitténs uttalande som den paragraf, det refererar, om man lägger märke till det lilla ordet »dock». I grundlagsstil brukar detta ord användas som anknytningsform för en sats, som afser att uttömmade angifva undantagen från en förut uppställd regel<sup>1)</sup>. Tillämpas detta på här föreliggande material, blir resultatet följande. Hänvändelsen via K. M. är regeln; dess iakttagande är dock icke behöfligt med afseende på upplysningar från statskontor, banko- och riksgäldsverk; där gäller undantaget: rätten till omedelbart erhållande af upplysningar. Den i invändningen framlagda tolkningen af undantaget förutsätter en regel af helt annat innehåll. Om först hade sagts, att utskott, som önskade ett föreläggande för embetsverk att lemna upplysningar, egde att därom vända sig till statsrådet och K. M., och sedan tillfogats, att detta dock icke vore behöfligt i fråga om statskontoret etc., då men endast då hade slutsatsen kunnat blifva

<sup>1)</sup> Se t. ex. § 39 R.F., §§ 3, 4, 53 R.O.

den i invändningen angifna. Med andra ord, motsatsen står icke mellan medelbar och omedelbar upplysningsinfordringsrätt utan mellan medelbar och omedelbar hänvändelseform. Och detta resonnemang eger sin giltighet icke blott med afseende på kommitténs uttalande till protokollet och i dess förslags 105 § utan äfven för nu gällande riksdagsordnings § 46, hvars ordalydelse tydligen utformats med ledning af den i detta förslag framlagda <sup>1)</sup>. Enda nämnvärda skilnaden ligger däri, att den förtydligande, till predikaten »vara behöfligt» resp. »erfordras» knutna mellansats, som aktstyckena från 1847 innehålla, icke medtagits i § 46 R.O.

De historiker öfver praxis 1809—1866, som från båda lägren publicerades i prässen <sup>2)</sup> har visserligen sitt värde som åskådningsmateriel och tablå öfver utvecklingens gång och allmän tendens, men något egentligt bidrag till rättsfrågans lösning lemna de icke. Hvad nu särskildt oppositionens historik beträffar, så innesluter den visserligen många beläggställen för praxis, med direkta hänvändelser men intet stöd vid bedömandet af rättsgrunden för desamma. Och för antagandet, att det är denna praxis som gifvit anledning till omformuleringen i § 46 R.O. samt förlänat denna en real karaktär, har icke ens skynten af bevis företetts.

Till sist må, innan jag lemnar frågan om de historiska förutsättningarna för § 46 R.O., en parallell anföras från ett med utskottsväsendet så närbesläktadt område som statsrevisionens. I instruktionen för densamma af <sup>27/3</sup> 1830 § 14 infördes den bestämmelsen, att om revisorerne funne sig »behöfva af något publikt verk eller af någon konungens embetsman inhämta skriftliga eller muntliga upplysningar, hörande till de års styrelse och förvaltning, för hvilka afslutade räkenskaper blifvit till revision aflem-

<sup>1)</sup> Dess § 105 lyder: När utskott finner sig behöfva af någon konungens embetsman eller af embetsverk inhämta muntliga eller skriftliga upplysningar eger utskottet att, genom sin ordförande, hos den statsrådets ledamot, som konungen därtill vid hvarje riksdag förordnar, begära konungens befallning till vederbörande om de äskade underrättelsernas meddelande. Detta förfarande erfordras dock ej i afseende på statskontoret samt banko- och riksgäldsverken, hvilka i frågor om redovisning af medel böra alla äskade upplysningar omedelbarligen afgifva.

Utskott må jämväl om ärenden, som äro under dess behandling, inhämta upplysning af enskilde medborgare.

<sup>2)</sup> Stockholms Dagblads ledande artklar <sup>30/3, 1/4, 2/4, 14/5</sup>. Jfr s. 160 not 3.

nade, begäre de genom sin ordförande hos hofkanslern K. M:s nådiga befallning till vederbörande om de äskade upplysningarnes meddelande». Att § 42 G.R.O. här tjänstgjort som förebild, är omisskännbart. I än högre grad gäller detta om § 4 i nästa instruktion af <sup>17</sup>/<sub>4</sub> 1841, gifven på den riksdag, där 1840-talets reformarbete i berörda hänseende har sin upprinnelse. Den lyder: Finna revisorererna sig för sina göromål behöfva af någon konungens embetsman eller af något publikt verk inhämta muntliga eller skriftliga upplysningar, begäre, genom sin ordförande, hos justitiestatsministern nådig befallning till vederbörande om de äskade underrättelsernas meddelande. Gälle likväl ej detta stadgande i afseende på banko- och riksgäldsverket, som böra alla äskade upplysningar omedelbarligen meddela. Nästa instruktion för revisionen af statsverket gafs <sup>17</sup>/<sub>5</sub> 1867, och dess § 4 är ordagrant lika lydande med 1841 års instruktions. Hade representationen ansett sig genom den nya lydelsen af § 46 R.O. ha erhållit ett större mått än förut af hänvändelsefrihet för sina utskott, så skulle den väl nu, när den på det första riksmötet efter representationsförändringen gaf ny instruktion för sina statsrevisorer, ha passat på och vindicerat dem samma frihet. Men nej, ordet »begäre» behölls och står kvar än i dag, i instruktionen af <sup>19</sup>/<sub>5</sub> 1893 § 15. Den frågan har emellertid sin särskilda lilla historia, som må med några ord beröras.

För 1885 års riksdag framlades genom k. proposition ett förslag till instruktion för riksdagens revisorer af stats-, banko- och riksgäldsverken, som regeringen på anmodan fråu statsrevisionshåll låtit utarbета genom en kommitté. I andra kammaren antogs det med en mindre för detta sammanhang oväsentlig ändring; i första kammaren blef det däremot föremål för åtskillig kritik, som särskildt koncentrerades på den §, den 15., som motsvarade § 4 i 1867 års instruktion. Den hade erhållit en formulering, som gaf revisorererna rätt att genom sin ordförande af embetsverken direkt infordra upplysningar och att, om vägrande svar gáfves, anmäla förhållandet hos statsministern med begäran om konungens befallning till vederbörande att meddela den äskade upplysningen. Regeringen förordade förslaget såsom anslutande sig till en redan utbildad praxis, hvilken visat sig medföra mindre omgång utan

några därmed förenade olägenheter. Första kammaroppositionen åter, anförd af landshöfding Bergström, förnekade visserligen icke förslaget öfverensstämmelse med praxis men väl dennas frihet från olägenheter och urgerade med skärpa vådan af att ställa embetsverken i omedelbart beroende af riksdagen eller dess delegationer. Förgäfvos betonade statsminister Themptander, att förslaget icke innefattade ovillkorlig skyldighet för statsmyndighet att meddela revisionen en begärd upplysning utan medgaf pröfning af framställd begäran efter grunder, hvilka angäfvos på ett sätt, som har mycket gemensamt med Exc. Lindmans förut berörda praktiska ackommodationsregler. Kammarens främste män såsom vice talmannen v. Ehrenheim, ärkebiskop Sundberg m. fl. gifvo landshöfding Bergström sin anslutning och paragrafen förkastades med stor majoritet. I stället antogs följande af nysnämnda hufvudtalare framlagda formulering: »Finna revisorerna sig för sina göromål behöfva af någon konungens ämbetsman eller af något statens verk eller inrättning inhämta muntlig eller skriftlig upplysning, begäre genom sin ordförande hos statsministern eller, om denne är tjänstledig, hos statsrådets äldste i tjänst varande ledamot konungens befallning till vederbörande att meddela den äskade upplysningen»<sup>1)</sup>. Resultatet blef till sist, att hela frågan föll för den riksdagen. Först 1893 kom den nu gällande instruktionen till stånd, och dess § 15 följer ordagrant den Bergströmska formuleringen.

\* \* \*

\*

Det resultat, till hvilket jag med afseende på tolkningen af § 46 R.O. kommit, kan uttryckas så: paragrafen afser, aldeles som § 42 G.R.O., att stadga icke en ovillkorlig men väl en betingad skyldighet för utskott att för erhållande af upplysningar från statens ämbetsmän anlita vägen öfver den af K. M. förordnade statsrådsledamoten liksom intill 1840 hofkanslern, d. v. s. vill utskottet målet, upplysningarnas erhållande, bör det också vilja medlet, hänvändelsen till statsrådet och K. M.

<sup>1)</sup> I kam. prot. III n:r 44 ss. 11 ff.; sammansatta stats- och bankoutsk. utlåt n:r 5, 7, 8.

Men om så är, hur då förklara afvikelserna i praxis? Jag får då bekänna, att jag icke delar kolartron på tryckfrihetsförordningens lifgifvande förmåga härvidlag, icke ens i den modifierade form, den fått i statsministerns anförande. Det är ju möjligt, att en extensiv tolkning af § 2: 4:o T. F. har varit en medverkande faktor i utvecklingen; i hvarje fall har den haft betydelsen af ett detaljeradt vittnesbörd om bortfallandet af de hindrande skrankor, som under den gustavianska tiden omgäfvade embetsverken. Men den drifvande kraften i utvecklingen är nog att söka i sakens egen natur och i det praktiskt politiska lifvets oafvisliga behof. Dessa taga sig rätt oberoende och eventuellt i trots af grundlagens bokstaf, och vår riksdagspraxis har t. ex på budgetbehandlingsområde att uppvisa sedan decennier fastslagna avvikelser från denna bokstaf, hvilka äro minst lika flagranti som den här behandlade <sup>1)</sup>, och hvilken sakna hvarje möjlighet till stöd i någon pendant till § 2: 4:o T. F. Jag tror därför; att herrar utskottsledamöter icke ha för hvar säreget fall tänkt efter, om detta lagrum kunde extenderas till att täcka äfven den hänvändelse, som just då var ifrågasatt, utan de torde i stället ha resonnerat ungeför så här: »Vi hinna icke för hvart särskildt mål, där upplysningar behövas, anhålla om utverkandet af K. M:s befallning till vederbörande funktionärer och verk, riksdagsarbetet måste ha sin gång, och vi måste vara färdiga till viss tid; vi höra oss för direkt, men under hand genom en vår ledamot». Får man ett prejudikat, så får man snart flera, och så rullar lavinen vidare med växande fart och i ökad omfattning, och när man väl känner sig säker på praxis, så kan det ju lätt hända, att det icke blir den enskilde ledamoten, som skickas under hand att höra efter, utan utskottet, som inforrar upplysningen.

Nå, men det hastiga språnget i utvecklingen, som historiken konstaterat från midten af 1840-talet med tillbakagång i hänvändelserna jämlikt § 42 G.R.O. och ökning i de direkta? Hur förklara det? Jag har icke varit i tillfälle att egna den sidan af saken en speciell undersökning, men en förklarande orsak ligger

<sup>1)</sup> Härom se min uppsats »Das schwedische Budgetrecht» i »Juristische Festgabe des Auslandes zu Josef Kohlers 60. Geburtstag; F. Enke, Stuttgart 1909.

nära till hands och synes rätt antaglig. Jag menar tronskiftet 1844. Oskar I:s regering inleder ett helt annat system för samarbetet med representationen, och man kan i anslutning härtill våga den förmodan, att ämbetsmännen på hans tid blifvit vida tillgängligare än de varit under ledning af de förnäma formalisterna från Karl XIV Johans dagar.

Sammanfattningsvis kan således sägas: De rättsnormer, som 1809 uppställdes för kommunikationen mellan riksdagen och embetsverken, ha formellt sedt samma innebörd än i dag. Men det politiska lif, som haft att röra sig i däraf betingade former, har allt mer känt dessa som för trånga och därför gått utanför dem. Förr eller senare blir emellertid divergensen så stor, att konflikten blir oundviklig, och det är till en sådan punkt i utvecklingen, vi hunnit. Lika bestämdt som jag vid tolkningen i detta fall af *lex lata* ger min anslutning till regeringen, lika bestämdt måste jag, om saken ses från synpunkten de lege ferenda, anse oppositionen sitta inne med de bättre trumfen. Detta icke därför, att skilnaden mellan oppositionens fordringar och regeringens medgifvanden behöfver, om båda tolkas rätt, anses så synnerligen stor, eller därför att regeringen uppställer pappersregler. Däri ligger i och för sig intet fel, ty ingen förvaltning af nämnvärd omfattning kan undvara vissa allmänna riktlinier att gå efter, och denna sats torde ega sin giltighet äfven i nu berörda hänseende. Nej, hufvudsaken är den, att oppositionen kämpar för en ny princip, som vill bära utvecklingen fram till positivt samarbete mellan representation och regering; denna senare åter befinner sig visst icke på eröfringsstråten — såvidt en helt och hållet utomstående kan döma — utan på defensiven, vill värna om hvad sundt och berättigadt som finnes kvar af en gammal princip, hvilken i det väsendtliga har öfverlevvat sig sjelf, principen om den skarpa söndringen mellan representationen å ena sidan, regeringen och det under dess lydno stående förvaltningsmaskineriet å den andra. Hvad som här är värdt att bevara utgöres af regeringens fordran på, att ledningen af detta maskineri, civilt som militärt, skall ligga i dess och endast i dess hand, och vidare på garanti mot, att dess underordnade falla den i ryggen, hvilket positivt sedt motsvaras af



rätten att hållas au courant med kommunikeringarna mellan ämbetsmännen och de representativa institutionerna.

Ser man nu på, hur regeringen sökt förena ett tillvaratagande af detta sitt berättigade intresse med nödigt tillmötesgående mot representationen, finner man lätt, hur den i denna sin ärliga sträfvan tynges och hindras af det skal, som står kvar af den gamla strukturen. De af statsministern uppställda reglerna <sup>1)</sup>, hur förnuftiga de, i och för sig sedda, än äro, kunna dock icke på längden göra tillfyllest, ty *dels* stå de sig, från synpunkten af för- enligheten med gällande grundlag — så som regeringen, och med fullt fog, tolkar den —, föga bättre än oppositionens praxis, *dels* kunna de i det skick, hvori de nu föreligga, icke bjuda någon garanti för, att de äfven af kommande regeringar skola upprätt- hållas, hvarmed oundvikligen följer en känsla af osäkerhet hos både riksdags- och ämbetsmän, som icke kan vara annat än till skada för riksdagsarbetet och för det allmänna.

Botemedlet torde vara en grundlagsändring, som skapar kongruens mellan författningens bokstaf och det politiska lifvets be- hof och bryter ned afskränkningssystemets rester. Hur ett dylikt grundlagsändringsförslag bör formuleras, är en fråga, alltför vid- lyftig för att här kunna upptagas till besvarande. Att § 46 R.O. tarfvar en grundlig omstufning är i hvarje fall säkert, och f. ö. vill jag begränsa mig till att framkasta en synpunkt, som före- faller åtminstone mig vara i någon mån vägledande. Statsråden

<sup>1)</sup> Dessa torde kunna sammanfattas så: Utan all omgång bör utskott erhålla åll den handräckning af tjänsteman, som är möjlig utan åsidosättande af tjänsteplikt. Detta gäller först och främst uppgifter om faktiska förhållanden, hvilka kunna lämnas icke blott i form af hänvis- ning till förefiutliga handlingar utan äfven genom utredning och be- arbetning af för vederbörande ämbetsman tillgängligt material. Om dylika upplysningar meddelas på ämbetsrummet eller i utskott, spe- lar ingen roll. Men två restriktioner måste göras, den ena att upp- lysningar ej få lämnas om förhållanden, som af en eller annan an- ledning skola hållas hemliga; den andra att ämbetsmännens medverkan ej får utan regeringens vetskap och begifvande tagas i anspråk i en ut sträckning, som rubbar det reguliära arbete, som åhvilat dem på grund- af innehafvande tjänst. Mot uppgifter om faktiska förhållanden, d. v. s. upplysningar om hur det är, stå omdömen, upplysningar om hur det bör vara, och upplysningar af detta senare slag få icke af ämbetsmän utan K. M:s goda minne lemnas ett utskott.

böra få rätt att i kraft af sitt ämbete deltaga, icke i utskottens beslut men väl i deras öfverläggningar, naturligtvis med iakttagande af de restriktioner och undantag, som betingas af riksdagens redofordringsrätt och statsrådets redovisningsskyldighet. Härmed är emellertid blott själfva utgångspunkten angifven. Den arbetsbörda, som åhvilat statsråden och särskildt departementscheferna, är nämligen så stor, att det torde vara ganska tvifvelaktigt, huruvida de i större utsträckning kunna begagna sig af nämnda rätt. Hufvudsaken är emellertid, att hvarje departement varder fackligt företrädt vid beredning i utskott af under detsamma hörande frågor. Hvarje departementschef bör därför ha rätt att antingen själf eller genom sin expeditionschef uppdraga detta företrädskap åt den departementets funktionär, som på grund af sitt arbete inom detsamma för hvar gång befinnes därtill särskildt skickad. Tillämpad på sådana riksdagsfrågor, som hafva regeringsinitiativ att tacka för sin tillkomst, torde denna grundsats i regel leda till uppdragets öfverlåtande åt den tjänsteman, som satt upp den kungliga propositionen.

Ett arrangemang af nu antydt slag skulle innebära en lösning af problemet, som på ett efter svenska förhållanden lämpadt sätt beredde samma fördelar som i England vinnas genom de parlamentariska understatssekreterarne, hvilka bl. a. ha till uppgift att som ministrarnes hjälpare och ställföreträdare medverka vid frågornas beredning i parlamentets s. k. kommittéer af hela huset.

---

# Om konungamakten i frihetstidens statsrättsliga teori.

Af

Fil. Kand. **Fredrik Lagerroth.**

---

Jura præterea majestatis, quæ vocant,  
non summo magistratui, sed Republicæ vel  
consociationi universali attribui. *Althusius.*

För modern åskådning har ingen annan än staten själf rätt till statsmakten, eller m. a. o. de maktmedel, öfver hvilka staten förfogar för tillgodoseende af det offentliga lifvets kraf, äro statens egen och ingen enskilds tillhörighet. Såsom en mänsklig bildning kan emellertid staten endast realisera sina uppgifter genom de mänskliga individerna såsom sina organ och för så vidt dessa organ äro flera, måste en offentlig rättsordning fördela de statliga befogenheterna dem emellan och noga utstaka deras respektive kompetensområden. Den makt, som statens författning anförtrott åt statsorganen, tillkommer emellertid icke deras bärare såsom privatpersoner, hvilkas rättigheter rättsordningen har att garantera, utan såsom medlemmar af det offentliga förbundet själf. Endast staten är subjektet för de rättigheter, som dess organ utöfva. Alla rättstvister mellan offentliga myndigheter äro kompetensstrider inom ett och samma rättssubjekt. En omläggning af de olika organens befogenheter, en författningsändring, innebär en ändring af objektiv och icke af subjektiv rätt och kan företagas af grundlagsstiftaren ensam utan att därigenom någon rättskränkning begås emot den person, som eventuellt ser sitt politiska inflytande reduceradt.

Utöfvandet af en statens funktion är således ingen individuell rättighet, ty statens makt är till för det allmänna bästa och icke för någon privatmans enskilda fördel. Men det oaktadt kan den enskilde vara offentligt berättigad gentemot staten så till vida, som han med stöd af den positiva rättsordningens bestämmelser kan göra anspråk på att få sin individualitet erkänd såsom bärare af statlig kompetens. En sådan subjektiv offentlig rätt är rösträtten, som tillkommer den aktive medborgaren enligt vallagen, en annan monarkens rätt till kronan i kraft af arf eller val. Både att välja riksdagsman och att regera äro handlingar i det allmännas intresse, äro statsfunktioner och således endast det offentliga förbandets rättigheter, hvilka de olika delarna eller medlemmarne däraf utöfva i det helas tjänst. Hvarken valmannen eller regenten har rätt till statens makt, till offentlig kompetens, utan endast till att få vara verksamma vid statsarbetet, att bli använda som statsorgan, under det att organets större eller mindre befogenhet icke är ett individuellt intresse. Statsmaktens organisationsordning statuerar objektiv rätt, men de författningsbestämmelser, som utpeka de till offentlig verksamhet lämpliga personerna, fastställa tillika subjektiv rätt.

I en ärftlig monarki beror monarkens rätt att få bära kronan därpå att han visat sig uppfylla alla de kvalifikationer, successionsordningen fastställt såsom erforderliga. Hans anspråk på organställning är således fotadt på statens egen grundlag och icke på en däraf oberoende dynastisk arfsordning. Successionsordningen är af offentlig-rättslig och icke af privaträttslig natur och uteslutande underkastad statens författningslagstiftning. »Nicht der Monarch erbt die Krone, sondern die Krone den Monarchen, die bleibende staatliche Institution nimmt beim Thronwechsel einen neuen Organträger auf<sup>1)</sup>.»

Monarkens enda personliga rättighet gentemot staten är den att få sin individualitet erkänd som bärare af statens högsta organ. Den maktkompetens, som författningen tillagt kronan, tillhör emellertid icke den personlige konungen utan den opersonliga och följaktligen rättslösa institutionen k. m:t och kan åter-

<sup>1)</sup> Jellinek: Allgemeine Staatslehre, Zweite Aufl. s. 676.

kallas, när helst grundlagsstiftaren finner en författningsändring nyttig.

Den regerande monarkens rätt att bekläda konungavärdigheten är en offentlig rättighet, som ej kan återtagas utan konungens eget medgifvande, hvarvid dock är att märka, att detta medgifvande icke lämnas af den private utan af den offentlige konungen, icke af individen utan af statsorganet. Ty å ena sidan måste konungamakten såsom ett omedelbart och oansvarigt statsorgan själf afgöra om sin innehafvares personliga rätt, å andra sidan är »das Monarchenrecht» icke en privat utan en offentlig rättighet, öfver hvilken icke h. m. konungen utan k. m:t har att bestämma. Och tack vare ministeransvarigheten kan, äfven då fråga blir om konungens abdikation den offentliga och den privata kungaviljan råka i konflikt med hvarandra. Med själfva konungavärdigheten följa ock särskilda ekonomiska förmåner och en med öfriga regenter jämbördig rangställning, hvilka privilegier tillkomma monarken som en individuell rätt, om också en statens maktställning värdig yttre representation tillika åligger konungen såsom en plikt mot det allmänna. Däremot kan en ändring af successionsordningen företagas utan något som helst medgifvande af tronföljaren och öfriga till kronan arfsberättigade. »Kein wohl erworbenes Recht der Anwärter ist vorhanden»<sup>1)</sup>.

Att uppfatta statsmakten såsom en konungens och hans familjs själfständiga rätt är icke möjligt annat än på grundvalen af en förstatlig rättsordning, men en sådan strider emot den djupare insikt i statens väsen, för hvilken staten icke är en rättsbildning utan själf källan till all rätt. En sådan åskådning härleder konungamakten icke från statens författning utan ställer konungen utanför staten, gör honom från ett organ i statens tjänst till statens egendomsherre. I stället för ett rättssubjekt blir staten ett rättslöst sakobjekt, ett medel i en annans hand för vinnandet af dennes privata syften.

Det genomgående felet för de statsrättsliga doktriner, som

---

<sup>1)</sup> För ofvan gifna framställning har legat till grund: Jellinek System der subjektiven öffentlichen Rechte, Zweite Auflage X 1 o. 11 1. Se äfven Jellinek: Allgemeine Staatslehre XIII 2 och XVI 11 3.

proklamera en konungens själfständiga härskarrätt är det, att de härleda den offentliga rätten ur den privata. Detta gäller först och främst om den patrimoniala statsuppfattningen. För denna är egendomsordningen primär i förhållande till staten <sup>1)</sup> och de olika rikena intet annat än de furstliga familjernas domäner. Sådana patrimonialstater existerade faktiskt på den europeiska kontinenten till följd af den upplösning af hvarje offentligt förband, som feodalismen åstadkommit. All politisk makt hade kommit att hvila hos de stora jordägarna, hvilka suveränt härskade öfver sina underlydande, för hvilka ingen vädjan gafs till en högre myndighet. Och ur dessa små stater uppväxte de större däri genom att en af de stora magnaterna blef de andra öfverlägsen i den inbördes konkurrensen och så småningom under slugt utnyttjande af de ekonomiska konjunkturerna underlade sig sina grannars jordagods genom arf, köp eller eröfring. Så var Frankrike intet annat än en kunglig domän, en den kungliga familjens enskilda egendom. »Fondée sur la seigneurie féodale la royauté est comme elle une propriété, un héritage <sup>2)</sup>.» Hvem ville väl bestrida konungens själfständiga rätt att med absolut makt härskade öfver den franska enhetsstaten, ett verk af hans egen och hans förfäders politiska och militära duglighet. »Tous sentent que la France est un vaisseau construit par ses mains et par les mains de ses ancêtres, qu'à ce titre le bâtiment est à lui <sup>3)</sup>.»

Det är de faktiskt existerande feodala statsbildningarna, som Grotius och Pufendorf sökt teoretiskt rättfärdiga, i det de uppställa patrimonialstaten visserligen icke såsom den enda riktiga statsformen men dock som en möjlighet bland flera. Under vissa omständigheter kan fursten stå i samma förhållande till sina undersåtar som husbonden till sina tjänare och slafvar och innehafva territoriet såsom sin rättmätiga egendom, hvilken han är berättigad att dela mellan sina arfvingar enligt vanliga civilrättsliga regler för arfskifte.

»Enstaka konungar kunna», säger Grotius, »innehafva statsmakten med full äganderätt, i synnerhet om herraväldet förvärfvats

<sup>1)</sup> Se Jellinek: Allgemeine Staatslehre ss. 159, 653. bl. a.

<sup>2)</sup> Taine: L'ancien régime I 124 (Paris 1906).

<sup>3)</sup> Taine I 18.

genom ett rättfärdigt krig eller om ett folk för att undgå större olyckor utan förbehåll öfverlämnat sig i deras makt <sup>1)</sup>.»

Och till samma uppfattning ansluter sig Pufendorf i sitt till svenska af Anders Wilde 1747 öfverflyttade arbete: *De officio hominis et civis*.

»Somliga konungar sägas hafva sitt rike (in patrimonio) såsom sin egen välfångna egendom, så att de det efter eget godtycke kunna dela, skingra och afstå till hvilken de behaga. Detta finnes enkannerligen hos de regenter, som med svärdsegg intagit landet och gjort folket till sitt eget <sup>2)</sup>.»

Den patriarkaliska och patrimoniala statsåskådningen härleder som sagdt furstens makt icke ur statens egen offentliga rättsordning utan ur en förstatlig arfs- och egendomsrätt. Denna rätt ha Grotius och Pufendorf enbart grundat på »occupatio» eller därpå att fursten i ett rättmätigt krig eröfrat landet och tvingat dess invånare att underkasta sig hans absoluta herravälde. Och detta ovillkorliga och godtyckliga herravälde var så mycket mera berättigadt, som segervinnaren, om han velat bruka krigsrätt, kunnat afhända sina fiender lifvet men nu i stället af mildhet låtit dem bli slafvar <sup>3)</sup>. Men engelsmannen Filmer, den olyckliga stuartska dynastiens teoretiske vapendragare, ville icke låta den absoluta furstemakten vara grundad på våldet utan sökte förläna den ett högre ursprung. För honom kunde den dynastiska arfsordningen försmå den positiva rättsordningens sanktion för en högre: den var grundad i Guds eviga världsordning. Gud har, så argumenterade han, härvid utvecklande den furstliga legitimiteten i dess absurdaste konsekvenser, i Adam skapat den förste suveränen, som med absolut fadersmakt befallde öfver sina barn och med obegränsad äganderätt innehade jordens krets. Hans myndighet har sedan nedärfts generation efter generation bland hans efterkommande efter förstfödsrätt och innehafves nu af konungarna såsom hans legitima arfvingar. Så utmynnar den patrimoniala statsuppfattningen i den teokratiska och ett inskränkande af konungens makt

---

<sup>1)</sup> GROTIUS: *De jure belli et pacis* I c. III § XI 1.

<sup>2)</sup> PUFENDORF: *De officio* II c IX § 7.

<sup>3)</sup> » » » II c X § 2.

eller ett rubbande af monarkiens successionsordning blir ett inbrott i den gudomliga ordningen.

Att Sverige har att uppvisa en större kontinuitet i sin författningsutveckling än kontinentens stater beror ytterst på det faktum, att Sveriges land aldrig blifvit eröfradt och dess folk aldrig underkufvadt genom en främmande invasion. Våldet har aldrig helt besekrat rätten och den enskildes subjektiva godtycke icke blifvit satt i objektiv lags ställe. Statens offentliga rättsordning har aldrig helt raserats genom feodalismen. Den svenska staten behöfde därför icke räddas från sönderfall därigenom att en af feodalherrarna blef de andra öfverlägsen i den inbördes konkurrensen och tid efter annan underlade sig deras domäner för att till sist framstå såsom hela landets allsmäktige egendomsherre och suverän. Medvetandet om riket såsom ett högsta förband, som var upphöjdt öfver de särskilda element, som det rymde inom sig, gick aldrig helt förloradt. Riket var den förste och högste rättsinnehafvaren, dess inkomster och landområde tillhörde ej konungen eller någon annan enskild person såsom en egendom, öfver hvilken de fritt kunde disponera. Statens maktmedel tillhörde staten själf och ingingo såsom ett integrerande moment i dess väsen. Konungen endast förvaltade dem för det allmänna bästa, var ett organ i rikets tjänst.

»Konunger ägher göma hus oc land meth arlicom ingeldom thera oc landamärom oc väria epter magt sinne, sva at engte af tessom fornempdom minskes for them konunge epter komber, thy ath han ägher vald thet met räth ather taka, eller vorde sköt konungsdöme grefvadöme eller minna.»

Denna konungaedens 5:te artikel ger tydligt nog vid handen, huru riket uppfattas såsom ett själfständigt rättssubjekt, en personlighet, hvars integritet måste respekteras. Statsmakten var icke ett medel, som stod till den starkares disposition i hans kamp mot privata fiender, rikets förkofran var fastmera det mål, för hvilket alla hade att arbëta. Därför räddades Sveriges inre sammanhållning och yttre själfständighet icke genom en privatmans familjepolitik utan genom tvenne institutioner, hvilkas karakter



af att vara organ i rikets tjänst själfva deras namn angifva: riksföreståndarskapet och riksdagen.

Den svenska staten har emellertid haft en tillräckligt svår kamp för tillvaron att bestå gentemot samhällsupplösande feodala tendenser i skiftande former. För Sveriges egna konungar var en feodal statsuppfattning icke främmande. Gustaf I ville gärna betrakta Sveriges rike såsom en kunglig domän, ärftlig inom Vasafamiljen, och sökte göra gällande, att arfsrätten till kronan var en gudomlig och absolut rättsprincip, som var giltig oberoende af den positiva lagens sanktion.

»Den allsmäktige Guds gudomliga kraft och makt», skall konungen ha yttrat, »har oss och alla våra kungliga och furstliga lifsarfherrar från arfvingar till arfvingar unnat och förlänat öfver eder och alla våra undersåtar uppå jorden att styra och råda» <sup>1)</sup>.

Det är samma förening af de patrimoniala och teokratiska statsteorierna som sedan i Filmers system. Och för Karl XI har tydligen konungens envælde tett sig som en konsekvens af arföreningen: ingen jordisk makt borde äga rätt att föreskrifva konungen det sätt, hvarpå han borde styra »sitt eget af Gud förlänta arfrike».

Frihetstidens opposition mot det personliga konungadömet är tillika en opposition mot de doktriner, från hvilka det kunde hämta ett teoretiskt stöd.

Den Filmerska legitimitetsläran hafva frihetstidens ständer redan vid 1723 års riksdag fått tillfälle att gendrifva. En af Fredrik I:s handtlangare vid hans försök att skaffa sig större makt, Dahléen, hade, såsom det heter i Commissionens dom öfver honom, velat bibringa bondeståndet den villosats, »att den konungliga makten omedelbart af Gud så härflöte, att densamma ej kunde öfverheten med några inskränkande villkor uppdragas, och att således den, som öfverheten uti regeringssättet lag föreskrifver, skulle sätta sig upp emot Guds skickelse <sup>2)</sup>.» Häremot har Commissionen invändt: »att Gud icke föreskrifvit något visst regeringssätt utan lämnat i ett fritt folks eget godtfinnande att icke allenast

<sup>1)</sup> NORDLUND: Den svenska reform:s statsr. ideér, p. 60.

<sup>2)</sup> Se en Ärlig Svensk p. 365.

själf välja sig öfverhet utan ock hvad lofligt regeringssätt, de efter tidernas beskaffenhet och själfva folkslagets art vorde för sig säkrast och nyttigast finnandes, hvarest öfverheten, som ock därför uti Guds heliga ord kallas en mänsklig ordning undfår sin makt och myndighet att styra och regera antingen mindre eller mera inskränkt, allt som de emellan honom och det folk, som sig dess välde undergifvit, slutne kapitulationer och afhandlingar föreskrifva, hvilka äro den fundamentallag, hvarefter öfverheten och undersåtarna sig inbördes förbinda, den förre att regera och de senare att lyda». Att konungamakten enbart var baserad på regeringsformens bestämmelser och icke härflöte ur någon förstatlig gudomlig rätt, är hufvudsumman af denna ständernas argumentering<sup>1</sup>).

För att bibringa de svenska medborgarne en bättre uppfattning af »världslig regerings rätta ursprung» anbefalldes kansli-kollegium åt translatorn Harmens att till svenska öfverflytta den andra delen af John Lockes emot Filmer riktade arbete: *Thwo treatises af government*. Öfversättningen utkom 1726.

Efter den betan har den patrimonialt-teokratiska statsuppfattningen knappast stuckit upp hufvudet under frihetstiden eller åtminstone icke mera blifvit tagen på allvar. Men den rent patrimoniala statsåskådningen har tydligen fortfarande sökt göra sig gällande fast icke i sin krassaste utan i sin försåtligaste form nämligen uti påståendet, att Sveriges konung skulle äga en själfständig regeringsmakt. Detta påståendes patrimoniala härkomst har *Browallius* afslöjat och därvid urgerat, att en sådan ursprunglig härskarrätt är oförenlig med det fria svenska folkets traditioner. Det är en förgriplig villfarelse, att säga, »att Konungen i Sverige äger någon själfständig rättighet, ty det ordalaget vill innebära och utmärka något, som konungen af sig själf och utan ständers fria samtycke tillkommer: en autokratisk myndighet, hvilken naturligen har sitt ursprung af öfvermakt och våld och icke existerar utan öfver kufvade och med vapen öfvervunna nationer, samt är i själfva verket något mera än det af oss så heligt afsvurna konungsliga oinskränkta enväldet. Men konungen i Sve-

<sup>1</sup>) Det har äfven varit mot andra former af den teokratiska statsåskådningen, som man vändt sig. Här intresserar oss emellertid endast den Filmerska.

rige äger sin makt icke af sig själf utan af Gud, genom Ständernas fria val och lagens kraft» <sup>1)</sup>).

Om konungen har all sin myndighet från den af ständerna stiftade grundlagen, så följer däraf att vid alla kompetensvister mellan k. m:t och riksdagen presumptionen är för den senare, ty motsatsen skulle förutsätta, att författningen vore hvad man med en modern term kallar oktrojerad. »Härutaf finnes ock, huru falskt och vådligt det är att gifva en ting ut för absolute eller jus personale majestatis, som icke är uttryckligen i regeringsformen konungen tillagd, såsom ock att säga, det konungen äger den makt, som fundamentallagen honom icke betagit eller ständerna sig däri icke förbehållit; det är en sats, som allenast i oinskränkaste envåldsregeringar äger rum; ty den vill hafva medgifvit, att den lagstiftande makten drager sitt ursprung från konungen, hvilken däraf lämnat åt ständerna så mycket han behagat eller med dem blifvit ense om, byter alltså alldeles om den naturliga ordningen, gör konungen äldre än riket, friheten dependent och föder en idé, liksom skulle den mer och mer kunna inskränkas <sup>1)</sup>.» Utifrån denna ståndpunkt blir det lätt att afvisa talet om en ursprunglig kunglig administrativt-ekonomisk lagstiftningsrätt; ty denna är ju af feodalt ursprung, så till vida som den härleder sig från konungens rätt att göra stadgar för sin hird <sup>2)</sup>. »Af lika art är det att utom regeringsformens tydliga innehåll tillägna konungen några rättigheter i en eller annan måtto, hvaraf honom står fritt att eftergifva, hvad eller huru mycket han tackes; jämväl ock att påstå, det en Sveriges konung i något synnerligt ämne äger utom ständernas samråd och gillande stifta lag, samt att riksens ständer, då de befatta sig därmed, draga till sig en rättighet, den regeringsformen icke medgifver och i detsamma ej hålla allan konungsligan rätt oförkränkt, emedan, som tillförene är anmärkt, ständernas lagstiftande makt icke utan frihetens förlust och regeringssättets ändring kan delas <sup>3)</sup>.»

<sup>1)</sup> Mindre sekretä deputationens betänkande om irriga begrepp rörande regeringsformen Januari 1752. Malmström IV p. 455.

<sup>2)</sup> HILDEBRAND: Sv. statsf: s hist. utv. 80.

<sup>3)</sup> MALMSTRÖM IV p. 456.

<sup>4)</sup> Man jämföre med de två närmast ofvan gifna citaten dels formuleringen af § 89 i vår nu gällande regeringsform: Riksdagen äge dock icke

Under det att i Sverige dessa åskådningar om lifsbetingelserna för ett konstitutionellt regeringssätt utvecklades, höllo på den europeiska kontinenten konungarna af Guds nåde som bäst på med att skifta och byta sina arfländer emellan sig. Den svenska frihetstiden var samtidig med dynastipolitikens och successionskrigens guldålder. Mot denna bakgrund te sig den svenske premierministern *A. J. von Höpkens* ord med en vacker kontrastverkan. »Folkets val är grunden till konungarnas höghet, och en viss ordning till bibehållandet därvid, och den Allrahögste har icke skapat människosläktet för några tjugo familjers särskilda lystnad <sup>1)</sup>.» —

\*                      \*

\*

Liksom patrimonialteorien uppfattar fördragsläran rättsordningen såsom primär i förhållande till staten och anser den senare vara uppkommen genom ett rent privaträttsligt kontrakt mellan förstatliga rättssubjekt om villkoren för politisk samverkan. Man särskiljer inom statsfördraget två moment, samhällsfördraget, genom hvilket individerna öfverenskomma med hvarandra att öfvergifva sin ursprungliga isolering och inträda i medborgerlig sammanlefnad, och härskarfördraget, genom hvilket denna menighet förbinder sig att vara en regerings vilja och beslut underdånig.

---

makt att i dessa mål *annat eller mera besluta än föreställningar och önskingar* att hos konungen anmälas och hvarå konungen, sedan statsrådet däröfver blifvit hördt, *göre det afseende han för riket nyttigt finner*. *Vill konungen åt riksdagen öfverlämna* att gemensamt med honom något afgöra, som rikets allmänna styrelse rörer — — — —, dels *Adolf Hedins* ord, att på den plats, där denna paragraf (§ 89) stått, »måtte inrymmas några rader, svarande mot ett par artiklar i den belgiska grundlagen, som säga, den ena att *konungen icke äger några andra befogenheter än de, som genom konstitutionen . . . . äro honom formligen uppdragna . . . .* Hedin hade tydligen icke behöft taga mönster från Belgien. Se 1720 års R.F. § 4, som icke tillerkänner k. m:t annan lagstiftningsmakt än en provisorisk, således just den makt några moderna reformförslag velat lämna k. m:t. — Kursiveringarna både i texten och i noten äro gjorda af mig.

<sup>1)</sup> Instruction för gouverneuren hos Svea Rikes kronprins och arfprinsar.

Det är det senare fördraget, det mellan folk och regent, som här intresserar oss.

Den äldre germanska staten var i motsats till den antika till hela sitt väsen dualistisk: folkets och konungens rättigheter uppfattades såsom lika ursprungliga och själfständiga. De båda rättsinnehafvarne slöto emellertid med hvarandra ett edligt fördrag om samverkan för ett gemensamt mål: rättsordningens upprätthållande. Detta rättsskydd tänktes också gälla konungens och folkets respektive politiska maktsfärer, hvarför folket enligt den svenska landslagen i sin ed lofvade konungen att »hålla allan rätt hans och varom». Det var först, när konungen bröt sin ed och störde samhällsfriden, som han kunde straffas med förlusten af sin kungliga myndighet; intill dess ansågs denna vara lika okränkbar, som den enskildes privaträttigheter.

I den äldre germanstaten hade folket och konungen ännu tänkts underordnade en gemensam högre myndighet: lagen. Men tack vare feodalismen utvecklades dualismen mellan de båda statsorganen till ett statens eget sönderfall i rex och regnum, hvilka gentemot hvarandra uppträdde som rivaliserande makter, hvar och en bevakande sitt intresse men ingendera det allmännas. Först genom en definitiv seger för endera parten syntes enhetsstaten möjlig. Det är nu under öfvergången till nyare tiden, som försöken göras att härleda all politisk makt från en af de stridande makterna ensam, vare sig från konung eller folk.

Det förra alternativet tog, som vi sett, patrimonialteorien fasta på och uppkonstruerade staten och statsmakten såsom utvidgningar af konungens egendom och hushondeväld. Men fördragsläran anslöt sig till den romerska åskådningen af folket såsom den ursprunglige maktägaren, genom hvars fria medgifvande konungen först erhållit sin myndighet, på samma sätt som en gång den romerske princeps genom lex regia bekläddts med den makt, som dittills tillhört populus. Så långt var man enig, men om karakteren af detta härskarfördrag uppstod strid mellan folk- och furstesuveränitetens lärans anhängare, i det de förra ansågo det blott innebära en concessio, en rätt för regeringen att utöfva folkets suveränitetsrättigheter, under det de senare fattade detsamma som en translatio, en oåterkallelig maktöfverlåtelse, genom hvilken

folket en gång för alla till förmån för en enväldig härskare afstått sin politiska själfbestämmanderätt.

Det »folk», som vi här se uppträda som fördragslutande part gentemot konungen och hvilket statsmakten tillkommer såsom en ursprunglig rättighet, är icke det till stat organiserade folket — då hade man föregripit den moderna statssuveränitetsläran, för hvilken vi ofvan redogjort — utan en rent kollektiv enhet af enskilda individer. Statsmakten blir därför en ren privaträttighet, hvilken individen kan öfverlåta på en annan, om han finner det med sin personliga fördel öfverensstämmande. Enligt furstesuveränitetsläran hade individerna utan villkor öfverlåtit på en enda person alla sina ursprungliga naturliga rättigheter och underordnat sig hans personliga godtycke för att på så sätt undslippa sina inbördes strider. De många maktägarna lämnade plats för en enda: monarken, hvars person blef identisk med statens. Statsmakten blef hans privata rättighet liksom den fordom varit individernas, och liksom dessa haft hvar och en en obegränsad rätt till allt, så var furstens makt fullständigt oinskränkt. Och denna konungens härskarrätt syntes lika oomtvistlig, som om den varit fotad på patrimonial grund: om konungen erhållit statsmakten genom eget förvärf eller genom en annans öfverlåtelse kunde synas likgiltigt. Lydnaden för statens bud sammanföll med lydnaden för härskarens privata vilja och en rubbning af det fastställda fördraget mellan konung och undersåtar innebar en rättskränkning mot monarken personligen.

Å andra sidan hafva folksuveränitetens anhängare ansett, att folket aldrig gjort sig politiskt omyndigt utan fortfarande är i full besittning af högsta maktens rättigheter eller »jura majestatica» och blott uppdragit deras utöfning åt öfverhetspersonerna såsom sina ansvariga ämbetsmän. Omöjligheten för folket att afhända sig sin suveränitet har Althusius framhäft med en argumentering, som anticiperar den moderna statssuveränitetsläran, och står i direkt motsägelse till hans egen privaträttsliga konstruktion af staten såsom uppkommen genom ett kontrakt mellan lägre själfständigt berättigade samhällsförbund.

Med all tydlighet har han framhäft, att endast staten själf har rätt till statsmakten och att en enskild persons äganderätt till

densamma vore liktydig med döden för den sociala kroppen. Det odödliga folket kunde därför, äfven om det ville, icke öfverlåta statsmakten på frnsten utan endast insätta honom till förvaltare af densamma. Dessa tankar har Althusius uttalat redan i förordet till sin »Politica», »Jura præterea majestatis, quæ vocant, non summo magistratui sed reipublicæ vel consociationi universali attribui. Ego cum paucis aliis statuo, adeo nimirum hæc corpori symbiotico consociationis universalis propria esse ut huic spiritum, animam et cor attribuant quibus sublatis, corpus illud, quod dixi, etiam pereat. Administratorem, procuratorem, gubernatorem jurium majestatis principem agnosco. Proprietarium vero et usufructuarium majestatis nullum alium quam populum universum in corpus unum symbioticum ex pluribus minoribus consociationibus consociatum. Quæ majestatis jura adeo, meo judicio, illi consociationi propria sunt ut etiamsi illa se his velit abdicare eaque in alium transferre et alienare nequaquam tamen id possit, non minus quam vitam suam, qua quis fruitur alii communicare potest<sup>1)</sup>.» Det suveräna folket ägde emellertid icke såsom monarken i de fursteabsolutistiska systemen en »legibus soluta potestas» utan var bundet af rättsordningen. Till denna hörde äfven rikets författning eller grundlag, som fastställde betingelserna för öfverhetens myndighet och hade karakteren af ett ömsesidigt bindande kontrakt mellan folket såsom »consociatio mandans» och regeringen såsom dess »mandatarius». Så länge öfverbetspersonerna icke kränkte öfverenskommelsen, ansågos de oafsättliga, ja än mer, äfven den statsmakt, som åt dem uppdragits, betraktades de äga rätt att utöfva oafkortad, så länge de icke missbrukade den till egen vinning. I trots af att folket var suveränt, hade dock plats lämnats för en själfständig härskarrätt. Det var ett inkonsekvent medgifvande åt den gamla germanska uppfattningen af konungsrätten<sup>2)</sup>.

Först Rousseau utvecklade folksuveränitetsläran i strängt absolutistisk riktning. Han ville icke veta af något annat fördrag än själfva det statsbildande contrat social, genom hvilket indivi-

<sup>1)</sup> JOHANNIS ALTHUSII *Politica*, editio quarta, præfatio.

<sup>2)</sup> Om ALTHUSIUS system se Gierke: *Johannes Althusius*; framförallt s. 31.

derna till förmån för allas gemensamma vilja, la *volonté générale*, afhändt sig sina ursprungliga naturliga rättigheter. Den på detta sätt konstituerade staten sammanföll fullständigt med folket själfvt eller med summan af de individer, som ingått fördraget. Detta rent mekaniskt fattade folk eller rättare dess majoritet tillhörde suveräniteten såsom en oförytterlig egendom och kunde hvarken hel eller till någon del öfverflyttas på någon annan myndighet. Men samtidigt var folkets makt icke bunden af någon rättslig skranka — ej ens af samhällsfördraget själfvt — utan lika absolut och obegränsad som furstens i Hobbess system. Regeringen ägde därför alls ingen själfständig makt utan var endast den allsvåldige suveränens tjänare. Den hade nämligen alls icke kommit till stånd genom ett ömsesidigt fördrag mellan folk och öfverhet utan bestämmandet af själfva styrelseformen var en lagstiftningsakt och öfverhetspersonernas insättande i sina funktioner, en ämbetsutnämning, en »commission». Det forna naturrättsligt fattade härskarfördraget var bortelimineradt ur systemet och ersatt med en enbart civil akt inom statens egna rāmärken. Regeringen var således icke i besittning af någon egen rätt utan endast en förvaltare af folkets och, när helst detta fann för godt, kunde det entlediga densamma och träffa andra anordningar för styrelsens utöfning. Om folket afstode denna rättighet, vore det icke längre suveränt, ty regeringen ägde ju en del af dess makt, men maktens delning var oförenlig med suveränitetens begrepp <sup>1)</sup>.

Vi minnas att ständerna vid 1723 års riksdag bekänt sig till den uppfattningen af rikets fundamentallag, att den var en kaptulation eller afhandling mellan öfverhet och undersåtar, hvar efter de förbundit sig, den förre att regera och de senare att lyda. Men redan 1752, således tio år innan »*Contrat social*» såg dagen, har man i Sverige öfvergifvit denna ståndpunkt. Det är uti det ofvan citerade af biskop Browallius författade memorialet. »En irrig samt emot grunden af regeringslagen stötande tanke vore det, om någon ville påstå, det regeringsformen är en grundlag af

---

<sup>1)</sup> Om härskarfördragets borteleminerung se Roussau: *Contrat social* Livre III chap. I, XVI, XVII, Gierke: Althusius 91.



konung och ständer som kontrahenter samtyckt, att Kongl. försäkringen innehåller en kapitulation emellan konung och ständer m. m. Ty därmed förblandas lag och öfverenskommelse eller kapitulation. Denna är en actus, som förelupit, då prinsen tagit emot Rikets tillbud om kronan och samtyckt till de villkor det äskat, den förra är en öfning af den lagstiftande makt, som i själfva kapitulationen är ständerna förbehållen».

Och särskildt har konungaförsäkrans karakter af att vara en lag, hvars stiftande således tillkommer riksdagen ensam, med skärpa framhåfts utaf parlamentarismens anhängare under deras kamp med hofpartiet vid 1751 års riksdag om formerna för fastställandet af Adolf Fredriks försäkran. Ungern Stenberg hade anfört, att konungaförsäkran vore att anse såsom ett kontrakt mellan konung och ständer, öfver hvilket alltså bägge parterna borde höras. Men landtmarskalken, *Henning Gyllenborg*, har här emot invändt, att Sveriges konung hade blifvit vald af fria ständer; intet annat kontrakt dem emellan funnes än ständernas valakt, hvarigenom Sveriges krona blifvit konungen och hans hus uppdragen mot de villkor, som riksens ständer själfva föreskrifvit, och som konungen i tvenne riksråds närvaro i Hamburg antagit och underskrifvit; härigenom hade han för sig och efterkommande förpliktat sig att styra riket efter den lag och regeringsform, som redan gällde och efter det, som riksens ständer framdeles skulle finna för godt att stadga och förordna; detta vore det enda och ursprungliga kontraktet; af de lagar, som riksens ständer till följd häraf ägde full makt och rätt att om sig och riket förordna, vore konungaförsäkran en del <sup>1)</sup>.

Och då sedan ständerna uti 1756 års riksakt framlagt Adolf Fredriks hela syndaregister, hafva de först påpekat det konstitutionsvidriga uti konungens försök att vid dess försäkrans underskrifvande göra betingningar och förbehåll. De hafva härvid ännu en gång urgerat, att försäkran icke är en öfverenskommelse mellan konung och ständer utan lika att anse med grundlagarna, hvilka en konung måste antaga såsom ett rättesnöre, hvarefter han re-

<sup>1)</sup> MALMSTRÖM IV p. 25.

gerar utan att någon del sig tillägna uti deras författande; eljest ägde riksens ständer icke den lagstiftande makten odelt <sup>1)</sup>).

På samma sätt som sedan Rousseau har man här för Sveriges vidkommande urgerat, att grundlagen således äfven bestämmelserna om konungamaktens vidd och gränser, är fastställd genom lag utaf den lagstiftande makten ensam och icke genom öfverenskommelse med den eventuelle regenten. Hela statsmaskineriet är färdigkonstrueradt af de maktägande ständerna ensamma, som därvid också bestämt den högste statsfunktionärens, monarkens, befogenhet. Först därefter hafva de åt den prins, som velat antaga deras anbud om kronan, öfverlämnat utöfningen af regeringsmakten, men själfva förbehållit sig lagstiftningsmakten och därmed äfven rätten att, när de så anse behöfligt, träffa nya bestämmelser för hvarje statsuppgifts lämpligaste realiserande.

Frihetstidens främsta officiella principuttalanden ha således tillbakavisat båda de doktriner, patrimonial- och fördragsteorien, hvilka ställa konungen utanför staten och göra konungamakten till en konungens privata rättighet. Konungen har erhållit sin makt hvarken genom ett själfständigt egendomsförvärf eller genom ett naturrättsligt kontrakt, utan af rikets grundlagar har han fått sig öfverlämnad en viss offentlig kompetens att förvalta till det allmänna bästa. Denna kungliga myndighet är grundad på lag och kan genom lag ändras. Då uti frihetstidens konstitution ständerna voro ensamma lag- och grundlagstiftare blef följden den, att riksdagen när som helst kunde utvidga sin kompetens på konungamaktens bekostnad utan att därigenom på något sätt begå en revolutionär och rättskränkande handling. Denna konsekvens har också dragits af »*En Ärlig Svensk*».

Frihetstidens uppfattning af konungens rättigheter är en utveckling i både radikalare och modernare riktning af den statsuveränitetslära, som vi sett framskymta hos Althusius. »*Jura majestatica*» tillhörde enligt denne endast staten och icke den enskilde, som blott hade att förvalta dem och de kunde icke med någon rättslig verkan öfverflyttas från folket i dess helhet på

---

<sup>1)</sup> Se FERSEN: Historiska skrifter II p. 206.

fursten. På samma sätt framhäfver »En Ärlig Svensk», att alla »regalia» eller »jura majestatica» äro rikets rätt och hela folkels egendom, som både konung och ständer fått sig uppdragna att vårda. »Det åligger riksens ständer att vårda rikets rätt och den rättighet, som de konungen uppdragit; dock måste man noga akta att denna öfverlämnade konungarätten icke är konungens enskilda utan en publik egendom, som ej kan tagas ifrån menigheten, till hvilken den egentligen hör till full egendomsrätt, utan konungen tager allenast nyttjanderätten däraf, dock så att denna nyttjanderätt efter rikets lagar disponeras icke blott till konungens egen utan till Publikens bästa. Konungen är vald till att styra och regera, men huru menigheten vill vara styrd, det äger hon rättighet till att fastställa, hvilket blifver konungen en lag»<sup>1)</sup>. Såsom allena maktägande och lagstiftande och därmed också inför samtid och eftervärld närmast ansvariga för förvaltningen af »jura majestatica» kunde naturligtvis ständerna återkalla den makt, som uppdragits konungen, ty den var ju icke hans egen utan rikets tillhörighet. Konungen ägde att vårda de regalier, som voro i grundlagen »determinerade» såsom kungliga, men eftersom ständerna ensamma förbehållit sig rätten att förbättra fundamentallagen, voro dessa regalier villkorliga: »ett konungens regale kan helt och hållet återtagas eller och till en del inskränkas, allt som rikets frihet, trygg- och säkerhet det nödvändigt fordrar»<sup>2)</sup>. Och »En Ärlig Svensk» bestrider, härvid öfverskridande den ståndpunkt, ännu Althusius intagit, att en dylik inskränkning af konungamakten skulle vara berättigad, först om konungen missbrukat densamma; riksdagens exklusiva grundlagstiftningsmakt var alldeles tillräcklig rättsgrund. Den ed ständerna besvurit, nämligen att »hålla allan konungsligan rätt» hade ej betagit dem makten att förbättra grundlagen genom konungamakts minskning, den betydde endast, att man lofvat hålla den kungliga högheten oförkränkt, hvarom regeringsformens ingress talar. Men denna kungliga höghet betecknade gränsen för ständernas makt, den var ovillkorlig, oföränderlig och oåterkallelig. »Det är noga till att märka,» så tolkar »En Ärlig Svensk» uttrycket »att Kongl. Maj:t vid dess höghet måtte blifva oför-

<sup>1)</sup> En Ärlig Svensk p. 869.

<sup>2)</sup> En Ärlig Svensk p. 247.

kränkt», »att här säges allenast, det konungens höghet måtte blifva oförkränkt och ej att konungens uppdragna rättigheter måtte blifva bibehållne. Konungens höghet (eller Majestätet som representerar rikets höghet, hvarföre ock uti 14 § i regeringsformen konungens och rikets höghet ihopbindas) är ej annat än att vara regerande konung öfver Svea rike och att styra rike sino efter den lag och laga stadgar, som riksens ständer redan fastställt eller framdeles fastställa vilja till rikets fri- och säkerhet. Denna höghet att vara Svea konung och styra riket efter de gifna försäkringar är oföränderlig; men alla de öfriga rättigheter äro alldeles föränderliga, så att de lagligen kunna och böra inskränkas, när rikets välfärd det äskar<sup>1)</sup>«.

I motsats till Rousseaus uppfattning var för frihetstiden konungen oafsätlig utom för riksförräderi. Liksom för modern åskådning kunde kronans kompetensområde inskränkas af lagstiftaren, emedan »det var konungen lika på hvad sätt ständerna vilja att jura majestatica skola utföras, allenast det sker till undersåtarnes frihets styrka och välgång». Men konungens rätt att bära kronan var en subjektiv offentlig rätt, som icke kunde fråntagas honom genom ett ensidigt riksdagsbeslut. Riksens ständer, påpekar »En Ärlig Svensk», äga icke makt att rubba eller upphäfva konungens rättighet att vara regerande konung öfver Svea rike<sup>2)</sup>.

Den ofvan skisserade parlamentariska doktrinen har på ett sätt, som fullständigt anticiperar den moderna statssuveränitetsläran häfdat statsmaktens offentliga karakter och lagstiftarens däraf följande befogenhet att utan hänsyn till respektive organbärares förmenta rättigheter förändra eller inskränka ett statsorgans offentliga kompetens. Men gentemot denna åskådning har hofpartiet vidhållit den rent privaträttsliga uppfattningen af regeringsformen såsom en afhandling eller ett kontrakt mellan konung och ständer, hvars syfte var att bringa till stånd en balance eller maktdelning mellan tvenne statsmakter. Ett minskande af de kungliga prerogativens omfång var därför en rättskränkning gentemot konungen och löste honom från hans skyldigheter emot folket. Då ständerna fråntagit konungen flera af de befogenheter, som regerings-

<sup>1)</sup> En Ärlig Svensk p. 894.

<sup>2)</sup> Att närmare utveckla såväl frihetstidens som den moderna statsrättens motiv för konungens oafsätlighet, medgifver ej utrymmet.

formen ursprungligen tillerkänt honom, och i stället lagt dem in under sin egen maktsfär, så hade de därigenom trädt sin öfverhet för nära och kringskurit dess höga rätt »ej olik den ägare, hvilken till en annan afstår sitt träd men själf efter hand afplockar den bästa frukten, så snart den mognar»<sup>1)</sup>.

Med dylika argument har man vid 1769 års riksdag motiverat förslagen om regeringslagarnas återförande till deras »simplicité». Men äran af att ha gendrivvit denna privaträttsliga uppfattning af statsmaktens natur tillkommer generalmajoren friherre *Carl Fredrik Pechlin*. Med glänsande värtalighet och obehaglig logik har han under debatten om den s. k. säkerhetsakten försvarat parlamentarismens sak gentemot maktdelningslärans anhängare.

Under diskussionen i de förenade utskotten<sup>2)</sup> yttrar han, att han icke kände till något ingånget kontrakt emellan konung och ständer; att riksens ständer sedan 1720 trädt k. m:t för nära vore en tillvitelse, för hvilken ständers författningar borde vara fria. Någon balance mellan tvenne makter uti riket kunde han icke finna existerade; riksens ständer voro allena maktägande och rätten att förklara regeringslagarna tillkom dem allena utan att med någon delas.

Men ännu klarare har han i sitt memorial af den 10 okt. 1769 häfdat en uppfattning af »das Monarchenrecht», som till fullo öfverensstämmer med den moderna statsrättens, men som skiljer sig från Rousseaus »Programm der permanenten Revolution» (Gierke) i samma grad, som statssuveränitetläran skiljer sig från folksuveränitetläran.

»Enligt Sveriges styrelselagar äga Riksens Ständer en ostridig makt, rätt och myndighet att uttyda och förbättra de stycken af grundlagen, som höra till sättet och utöfningen af den konung och råd uppdragna riksstyrelsen, och som försäkra meniga svenska folkets frihet, sällhet och trygghet, hvaremot icke någon sådan rättighet vid riksstyrelsen finnes Svea konung och råd, blott i afseende på deras personer enskildt tillagd, som kan skäligen sägas

<sup>1)</sup> Protocoller . . . . rörande Wåra Lagars Wårkställighet, p. 14.

<sup>2)</sup> Protocoller . . . . pp. 18 o. 55.

ändras eller betagas dem till enskild förlust genom de författningar, rikets ständer finna godt att därom stadga.

Konungens och rådets enskilda rättigheter bestå efter min oförgripeliga tanke uti den höghet, myndighet, härligheter och förmåner, som dem äro tillerkända vid verkställandet af riksstyrelsen samt utöfningen af deras konungliga kall eller höga ämbeten <sup>1)</sup>.

Men som de äro förbundna att alltid instämma i de maktägande ständers beslut och att gifva dem verkställighet, så kan ej enligt med esprit af Sveriges grundlagar sägas, det rikets ständer göra ingrepp uti konungens eller rådkammarens rättigheter, därmed att de såsom maktägande förordna, huru de nyttigast finna och vilja hafva något af riksstyrelsen verkställdt, eller ock själfva något utöfva och verkställa.

Vid ett så beskaffadt regeringssätt, när grundlagars förbättring kommer under öfvervägandë, kan ej fråga yppas om rättigheters minskande för konung och råd, ty dem, såsom blott till riksstyrelsens utöfning förlänta, äga maktägande ständer gifva och taga, som de pröfva för det allmänna bästa och riksstyrelsens förvaltning gagneligt. Meniga svenska folket kommer vid sådana tillfällen allena i afseende: huruvida dess frihet kan befästas och dess sällhet förkofras.»

---

<sup>1)</sup> Jmfr ofvan s. 183.

## Strödda meddelanden.

---

De danska folketingsvalen för i år erbjuda ett betydande icke blott politiskt utan ock statsrättsligt intresse.

Genom dem har ådagalagts, att majoriteten inom det danska folket alltjämt har den fasta viljan att bevara sin självständighet <sup>1)</sup>. Men samtidigt konstatera de det nedslående faktum, att en stor del däraf är på väg att uppgifva denna vilja. Ty endast det folk, som efter sin förmåga vill med vapen försvara sig, har nu som förut framtiden för sig. Det är en svår villfarelse att tro, att fredliga idrotter och hög kultur förmå uppehålla ett folk, som lägger bort vapnen. Det är en annan stor missuppfattning, att blott det försvar, som är lika starkt som grannarnes, är något värdt. Om försvaret drifves så långt, som förmågan rimligen räcker, så har det en styrka, långt utöfver det materiella måttet af stridskrafterna. Ty det genom ett sådant försvar tillkännagifna allvarliga beslutet att häfda rätten att lefva ger i nutiden respekt.

Äfven för oss svenskar är det af intresse, att det danska folket vill försvara sig. Ett värnlöst Danmark är en fara för hela den skandinaviska Norden under nu rådande stormaktskonstellation.

En annan märklig lärdom, detta val ger, rör det parlamentariska styrelsesättet efter engelskt mönster. Underhus- eller folketings- eller andrakammar-parlamentarism kräfver en fast majoritet och förutsätter blott två partier. Men resultatet blef, efter ungefärlig fördelning af flertalet vildar, fem nästan lika starka grupper:

Högern (eventuelt)	24
Neergaards grupp	20
Christensens grupp	25
De radikale (eventuelt)	18 à 20
Socialdemokraterna	24

En kraftigare inkompetensförklaring kunde tillämpningen af detta system på danska förhållanden näppeligen få. P. F.

---

<sup>1)</sup> Sedan ofvanstående skrivits, har Dr. P. Munch i junihäftet af »Det Ny Aarhundrede» publicerat en artikel, hvori han söker visa, att bland väljarne snarast motsatsen ägt rum. Jag förmodar, att en högerman skulle tolka siffrorna på annat sätt. I alla händelser har valresultatet gifvit ett annat utslag.

---

**De finska landtdagsvalen.** För tredje gången har Finlands folk gått till val efter den nya ordningen. Resultatet är med obetydliga skiftningar detsamma som förut. Äfven de förskjutningar, som tidigare gifvit sig till kända, fortsättas. Märkligast bland dessa är, att suometarianerna fortfarande gå tillbaka, och vidare att socialdemokraterna, trots de svåra missöden för hvilka partiet under senaste tid varit utsatt, alltjämnt visa tecken till ökning. Valda äro af:

	1909	1908	1907
Socialdemokrater	85	83	80
Suometarianer	48	54	59
Ungfinnar	27	27	25
Svenska folkpartiet	25	25	24
Agrarer	13	9	10
Kristliga arbetare	2	2	2

Socialisternas stora öfvervikt, hvilken, om ej proportionella val funnes, skulle vara alldeles förkrossande, har förut i denna tidskr. antagits bero på den kvinnliga rösträtten. Häremot ha lifliga gensagor höjts, senast af Dr. Neovius, hvilken anför som bevis på motsatsen en statistik öfver rösternas fördelning på män och kvinnor i Nylands valkrets. Denna statistik ådagalägger, att i nämnda valkrets de kvinnliga rösterna snarast stå i omvänt förhållande till antalet på socialdemokrater afgifna röstsedlar, och att således kvinnorna här öfvervägande röstat på icke-socialister.

Men förhållandet i denna valkrets bevisar intet för hela folket. Nylands län är i detta afseende så litet representativt, att det tvärtom måste sägas stå i konträr motsats till det öfriga landet. Ty hade Finlands kvinnor allmänt visat samma tendens som sina medsystrar i hufvudstaden och det omkringliggande länet, så skulle antalet socialister i den finska landtdagen varit ganska ringa. Kvinnorna bilda ju majoritet bland väljarne.

Saken är väl den, att i Nylands län med relativt stor stadsbefolkning antalet s. k. bildade är jämförelsevis stort, särskildt bland kvinnorna. Och dessa ha, som lätt kan tänkas, röstat på icke-socialdemokrater. Bland den stora massan af landets kvinnor har däremot ett motsatt förhållande ägt rum. Ty vore så ej fallet, så skulle antingen valet ha utfallit annorlunda eller ock måste de finska männen vara mera socialistiskt sinnade än männen i något annat land, oaktadt de ekonomiska förutsättningarna för socialistiska åskådningar äro mindre där än annorstädes. Detta åter måste betviflas, så länge ej klara bevis därpå föreligga. Slutatsen blir alltså — tills annat kan visas — att den ofantliga öfvervikten af socialdemokratiska röster i Finland bör tillskrifvas den allmänna rösträtten för kvinnor.

P. F.



**Den sydafrikanska sammanslutningen och den svarta frågan.** De engelska kolonierna i Sydafrika — Kapkolonien, Transvaal, Natal och Oranjestaten — komma som bekant att blifva förenade uti en gemensam statsorganisation, med gemensam regering och gemensamt parlament. Gifvetvis är det icke en stram helstat, som genom den nya författningen upprättas; de hittillsvarande kolonierna behålla tvärtom en vidsträckt provinsiell själfstyrelse. Man väntar sig emellertid stora fördelar af den nya enheten, fördelar, som afse ländernas ekonomi och förvaltning, och som äfven innebära en önskvärd större själfbestämmerätt gentemot moderlandet. Icke minst hafva därjämte de unionella sträfvandena hämtat näring ur hänsynen till den svarta infödingsfrågan och nödvändigheten af gemensam politik med afseende på denna.

Under de sista åren har Sydafrika, säger en förf., J. GRASSMANN i marshäftet af *Preussische Jahrbücher*, kommit till medvetande om hvilken fara som ligger i kafferbefolkningens stora talrikhet i Brittiska Sydafrika. Infödingsfrågan i den nuvarande meningen är något nytt för hela Afrika. I Tyska Sydväst- och Ost-Afrika uppträder den under liknande gestalt som i engelska Sydafrika. I äldre tider förlamade de oupphörliga stamfejdena de inföddas krafter och decimerade deras antal. Då dessa strider numera förhindras af kolonialregeringarna, tilltager infödingarnas antal utomordentligt snabbt. Nu lefva i Transvaal öfver en million infödde, (medan de hvite i Transvaal enligt Alm. de Gotha äro omkr. 300,000). Liknande är bilden i Natal och Oranjestaten. Den infödda befolkningen tilltager i högre grad än den hvita trots den starka invandringen af den senare rasen; på tretton år belöpte sig sålunda de svartes tillväxt i Sydbasutoland ända till 59 %, i Oranjestaten t. o. m. till över 80 %!! De hvites antal i Brittiska Sydafrika förhåller sig till de svartes som 1 till 15.

Från rent ekonomisk synpunkt är en sådan ökning synnerligen välkommen, ty den betyder en höjning af antalet färjade arbetare, och utvecklingen af Johannesburgs guldindustri beror helt och hållet af tillgången på dylik arbetskraft. Men å andra sidan gömmer denna ansvällning af den svarta floden de svåraste faror. Man skulle kunna tänka sig, att kaffrerna vore fyllda af tacksamhet gentemot sina hvita befriare ur det eviga krigstillståndet, vilka hafva skaffat dem säkerhet för lif och egendom. Motsatsen är emellertid fallet. Och detta helt naturligt! Ty de hvita hafva åstadkommit lugn bland de infödde icke af filantropiska grunder, utan af politiska och försöka nu låta kaffrerna så dyrt som möjligt betala de dem otvifvelaktigt bevisade välgärningarna, dels genom skatter, dels genom hyror och arrenden, erlagda af de svar-te för rätten att få bo på den jord, som de en gång räknat som sin. Ett glödande rashat mot de hvita besjålar negrerna. Vid

det sista Zulu-upproret 1906 läto sig tydligen skönjas trådarna i en sammansvärjning öfver hela Sydafrika.

De farhågor, som denna utveckling ingifver de hvite, komma sällan till offentlighet. Tidningarna läsas jämväl af de färjade, och hvarje yttring af fruktan på den andra sidan skulle än mera höja deras själfmedvetenhet. Ingen i Sydafrika talar om kafferfrågan, men hvar och en är ängslig för densamma. Hvarje hvit afrikan vet, att faran från kaffrerna växer från år till år och att en gång den frågan skall ställas: Sydafrika under hvitt eller svart herravälde?

Gentemot denna djupgående rörelse hafva nu de sydafrikanska regeringarna icke fullföljt en gemensam taktik. Hvar och en har drifvit sin egen kafferpolitik. Den enhet i uppträdande, som sammanslutningen af de engelska kolonierna medför skall, hoppas man, åstadkomma gynnsamma verkningar.

---

## Till red. insända skrifter:

- Arbetsstatistik*. VIII. Undersökning af kontors- och handelsbiträdenas i Finland förhållanden, verkställd af G. R. SNELLMAN. Hfors 1909.
- Berättelse öfver Nationalföreningens mot emigrationen verksamhet 1 oktober—31 december 1908*, afgifven af dess centralstyrelse till 1909 års ombudsinsöte. *Det ny Aarhundrede*, red. af POUL LEVIN og P. MUNCH. Aarg. 6. H. 8. Kbhvn 1909.
- Det nya Sverige*, utg. af ADRIAN MOLIN. Årg. 3. H. 3—4. Sthlm 1909.
- Ekonomiska Samsfundet i Finland*. Föredrag och förhandlingar. Band VI. H. 2—3. Hfors 1909.
- Emigrationsutredningen*. Bilaga II: Utvandringsväsendet i Sverige. Sthlm 1909.
- Emigrationsutredningens bygdeundersökningar*. Väne, Flundre, Bjärke och Ale härader af RUBEN MATTSON. — Öland af HELGE NELSON. — Sundals, Nordals och Valbo härader af AXEL BRUSEWITZ. Sthlm 1909.
- Finsk Tidskrift*, utg. af R. F. v. WILLEBRAND. T. LXVI. H. IV—V. Hfors 1909.
- Försäkringsföreningens Tidskrift 1909*. H. 2. Sthlm 1909.
- Hem i Sverige*. Kvartalsskrift, utg. af Nationalföreningen mot emigrationen. Årg. 2. H. 1. Sthlm 1909.
- Industria*. Svenska arbetsgifvareföreningens tidning, utg. af AXEL BRUNIGUS. Årg. V. N:o 6—11. Sthlm 1909.
- Interskandinavisk Handelsomsättning åren 1900—1906*. Kbhvn 1909.
- K. Kommerskollegii afdelning för arbetsstatistik*. Arbetsstatistik. A: 7. Undersökning af tryckerier och därmed förenad handtering i Sverige. — A: 8. Utländska jordbruksarbetare i Sverige år 1907. — B: 6. Registrerade sjukkassors verksamhet år 1906. — D: 1. Lifsmedels- och bostadspriser i Sverige under åren 1904—1907. — E: 1. Arbetsinställelser under åren 1903—1907 jämte öfversikt af arbetsinställelser under åren 1859—1902 samt den s. k. politiska storstrejken år 1902. Sthlm. 1909.
- K. Kommerskollegium*. Utlåtande i anledning af ifrågasatt revision af gällande lagstiftning angående ersättning för skada till följd af olycksfall i arbete. P. A. Norstedt & söner. Sthlm 1909.
- Meddelanden från Handelskammaren i Geste för år 1909*. Årg. III. H. 1. Geste 1909.
- Meddelanden från K. Kommerskollegii afdelning för arbetsstatistik*. N:o 3—4. Sthlm 1909.
- “Mercator”*. Zeitschrift für Handel und Gewerbe Finlands. Herausgeber: AMOS ANDERSON. Jahrgang 4. N:o 7—11. Hfors 1909.
- Nationaløkonomisk Tidsskrift*. Udg. af Nationaløkonomisk Forenings Bestyrelse. Red. ADOLPH JENSEN. H. 3. Kbhvn 1909.
- Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri*, utg. af Letterstedtska Föreningen. Red. OSCAR MONTELIUS. H. 3. Sthlm 1909.
- Revue du travail*. Publiée par l'Office du Travail de Belgique. 14:me année. N:o 6—10. Bruxelles 1909.
- Skogsvårdsföreningens Folkskrifter*. N:o 17. Sthlm 1909.
- Skogsvårdsföreningens Tidskrift*. Red. GUNNAR SCHOTTE. Årg. 7. H. 4—5. Sthlm 1909.
- Social Tidskrift*. Årg. IX. H. 4—5. Sthlm 1909.
- Statistisk Månadsskrift*, utg. af Stockholms stads statistiska kontor. Årg. IV. H. 3—4. Sthlm 1909.
- Stockholms handelskammares årsberättelse för år 1908*. I. Sthlm 1909.
- Stockholms kommunalkalender för år 1909*. Årg. III. Sthlm 1909.
- Stockholms stads statistik*. I. Statistik årsbok för Stockholms stad år 1907. — II. Kommunalförvaltning. 1905. — IV. Fattigvård. 1907. — VIII. Brand- o. ambulansväsende. 1908. — IX. Arbetsförmedling. 1907. — X. Specialundersökningar. Nr: 3. — XII. Fabriker och handtverk. 1907. Sthlm 1909.
- Svenska Stadsförbundets tidskrift*. Red. E. PALMSTIERNAN. Årg. 1. H. 2. Sthlm 1909.
- Sveriges Riksbank 1908*. Årsbok utarbetad af Riksbankens statistiska afdelning. Årg. 1. P. A. Norstedt & söner. Sthlm 1909.
- Tiden*. Månadsskrift för socialistisk kritik och politik. Utg. av Sveriges socialdemokratiska arbetarparti. Red. HJALMAR BRANTING. N:o 5. Sthlm 1909.
- Tidskrift*, utg. af Juridiska Föreningen i Finland. Årg. 45. H. 3—4. Hfors 1909.
- Tidsskrift för Retsvidenskab*, udg. af Bestyrelsen for den Stang'ske Stiftelse i Christiania. Aarg. 22. H. 1—2. Kria 1909.
- Utredning af frågan om frihamn i Stockholm*, framlagd af Stockholms handelskammares frihamnskommission den 31 mars 1909. Sthlm.
- Zeitschrift für Socialwissenschaft*, herausg. von JULIUS WOLFF. 1909. H. 4—5. Leipzig
- BÄÄTH, J. L., Tryckfrihetslagstiftningen i Sverige och några främmande länder. Förre delen. Helsingborg 1909.

Brand- och Lif-  
försäkringsaktiebolaget

 SKÅNE 

 Malmö 

Fonder öfver 29,000,000 kr.,

däraf garantifondsförbindelser 10,800,000 kr.

meddelar

**brand- och hushyreförsäkringar**

samt

**lif-, lifränte-**

och

**kapitalförsäkringar.**

