

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK — STATISTIK — EKONOMI

UTGIFVEN AF

PONTUS E. FAHLBECK

Pris för årgång 6 kr.
Lösnummer af detta häfte kostar 2 kr. 50 öre.



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

Prenumerationsanmälan.

Statsvetenskaplig Tidskrift utkommer under 1911 efter samma plan och under samma ledning som innevarande år.

Tidskriften skall, med undvikande af ett alltför strängt anlitande af den vetenskapliga framställningens yttre former, likväl städse söka meddela ett fullt vetenskapligt innehåll dels genom *uppsatser* i politik — detta ord taget i sin äldre och mera omfattande bemärkelse — statistik och ekonomi, dels genom kortfattade *meddelanden* från hithörande områden. Tidskriften kommer 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. Afdelningen Strödda meddelanden redigeras af Fil. Kand. K. TYNELL.

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

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

Eftertryck utan angifvande af källan förbjudes.

Lund i december 1910.

P. Fahlbeck.

Till frågan om tillkomsten af 1809 års regeringsform.

Af

Professor S. J. Boëthius.

NILS HÖJER: Hans Järta och Sveriges grundlagar.
Hist. Tidskr. 1910.

Redan länge har åtskilligt källmaterial angående vårt nuvarande statsskicks grundande genom 1809 års regeringsform varit tillgängligt. I CHR. NAUMANNNS »Tidskrift för lagstiftning, lagskipning och förvaltning» offentliggjordes 1872 det s. k. »Håkanssonska förslaget», förut blott ryktesvis känt genom notiser i B. v. SCHINKELS minnen¹, och från denna tid har det stått klart, att nämnda förslag utgjort ett mycket viktigt förarbete till R. F. Den afskrift af förslaget, som Naumann lyckats öfverkomma, hade anträffats bland Hans Järtas papper²; den hade tillhört en af ledamöterna i 1809 års konstitutionsutskott, Gudm. Adlerbeth, och är försedd med kritiska randanmärkningar. —Enligt en påteckning af Järta härröra dessa »till det mesta» från Adlerbeth, men åtskilliga äro signerade såsom Järtas. Naumanns publikation uppger emellertid ej nöjaktigt alla anmärkningarna, och själfva texten återgafs af honom ej med full autencitet. Sedan detta påpekats af M. SANDEGREN i afhandlingen: »Till historien om statsvälförningen i Sverige 1809», Gtbg 1890, omtrycktes den Adlerbethska handskriften på ett noggrannare sätt af K. HAGMAN i hans grundlagsedition 1902. Äfven

¹ V ss. 24, 32 o. 58.

² Den förvaras nu i riksarkivet.

en annan hithörande källskrift har Naumann först framdragit, nämligen Järtas till ledning för diskussionerna i konstitutionsutskottet uppsatta promemoria, som, ehuru ofullständigt, trycktes i samma årgång af den Naumannska tidskriften. Sedermera offentliggjordes den fullständigt af O. ALIN i »Statsvetenskaplig Tidskrift» 1897—8 efter en afskrift, som tillhört J. G. Gahn — äfven medlem af 1809 års K. U. — och innehåller anteckningar om det åsyftade resultatet af förhandlingarna samt hänvisningar till H. F.¹ En tredje källskriftsgrupp bildade de under konstitutionsutskottets arbete uppsatta förslagskoncepten till regeringsformen. Två af dessa har Alin offentliggjort i Statsvetenskaplig tidskrift, nämligen (i årg. 1897—8) Järtas ursprungliga² och (i årg. 1899) utskottets första, hertigen regenten underställde förslag jämte en af utskottets ledamot biskop C. v. Rosenstein till hertigen öfverlämnad förteckning på vid justeringen gjorda ändringar³. Bland andra publikationer, som hafva betydelse för 1809 års författningsfråga, förtjänar nämnas lagman G. Poppius' utlåtande därom (af Th. Westrin offentliggjordt i Hist. Tidskr. 1896), B. B. v. Platens samt G. M. Armfelts bref till K. H. Posse 30 april—1 juni 1809 (i Schinkels minnen, Bih. II), samt Hans Gabriel Trolle-Wachtmeisters »Anteckningar och Minnen», utg. af Elof Tegnér 1889.

Detta källmaterial blef emellertid länge ej i större utsträckning utnyttjad till ingående belysning af författningsarbetet 1809. Det enda äldre mera afsevärda försöket i denna riktning är en analys af Håkanssonska förslaget, jämfördt med 1809 års R. F., i Sandegrens ofvan omtalade värderika afhandling. Så mycket mera glädjande är det då, att ett nytt dylikt försök nu blifvit gjordt genom Lektor N. HÖJERS uppsats i Hist. Tidskr. 1910 om »Hans Järta och Sveriges grundlagar». Enligt titeln skulle Järtas förhållande till samtliga grundlagarna (fr. 1809—10) däri behandlas, men med undantag af några antydningar är det dock egentligen blott hans förhållande till regeringsformen, som är arbetets föremål, och naturligtvis knyter sig det största författningshistoriska intresset därtill. Afsikten med uppsatsen är enligt förut

¹ Nu i Upsala universitets bibliotek.

² I Upsala universitets bibliotek.

³ I riksarkivet.

gjordt meddelande¹ intet mindre än att åstadkomma en »omvärdering» af de hittills rådande åsikterna om Järtas andel i regeringsformens tillkomst. Ett så betydelsefullt inlägg i vår författningshistoria synes ej böra blifva ouppmärksamadt i denna tidskrift, och detta har gifvit anledning till efterföljande kritiska undersökning, genom hvilken jag äfven hoppas kunna i någon mån positivt bidraga till frågans belysande.

Först må då framhållas, att Lektor H. till grund för sina slutsatser ej blott lagt de ofvan omtalade källpublikationerna, utan också hittills ej offentliggjorda handlingar af största intresse. Den förnämsta är en sedan 1898 i riksarkivet befintlig afskrift af det Håkanssonska förslaget², gjord af Järta själf och försedd med hans egenhändiga kritiska anmärkningar. Dessa klargöra på ett vida fullständigare sätt än de såsom Järtas i den Adlerbethska afskriften betecknade anmärkningarna hans ställning till H. F., och genom handlingens publicerande såsom bilaga har Lektor H. gjort vår historieforskning en synnerligt stor tjänst. Värdet däraf har ökats genom publikationens form. Lektor H. har nämligen framdragit ytterligare två kommenterade afskrifter af H. F., af hvilka den ena tillhört konstitutionsutskottets ordförande L. A. Mannerheim och det andra J. G. Gahn. Med dessa afskrifter samt med den ofvan omtalade Adlerbethska och tvänne okommenterade, af hvilka en tillhört utskottsledamoten B. B. v. Platen, har Järtas afskrift jämförts, och på grundvalen häraf har en normaltext konstruerats med angifvande af varianterna, hvarjämte i noter sammanställts de fyra kommenterade afskrifternas randanmärkningar. Som denna sammanställning är egnad att spela en auktorativ roll i vår grundlagshistoria, har jag ansett mig böra underkasta den en efterpröfning. Såsom var att vänta, har denna ej blifvit mycket gifvande, men jag har dock funnit några randanmärkningar, som af Lektor H. förbisetts eller enligt min mening oriktigt återgifvits.

¹ Hist. Tidskr. 1909, Öfversikter och granskningar s. 86 samt 1910, Svar på genmål s. 5.

² I det följande betecknas det Håkanssonska förslaget med H. F. Såsom Lektor H. riktigt framhållit, var detta förslag egentligen regeringens förslag och kallas därför af honom ofta »regeringsförslaget». Jag har emellertid bibehållit den vanligen använda benämningen.

I, 2. M:s¹ anmärkning lyder: »Sveriges rike . . . ordning i successionen, hvilken rikens ständer fastställande varda, på manssidan» (omkastad ordföljd hos Lektor H.)

I, 12. Orden: »och ståthållarne i landet» äro öfverstrukna i G, och orden: »chefen för förvaltningen af sjöärenderne» äro i A. inneslutna inom klammer.

I M:s anmärkning till paragr. står »Stats reglering» (ej statsreglering), och anmärkningen (»höra till Stats reglering») bör på grund af sin plats i manuskriptet hänföras, ej såsom Lektor H. antagit till textens »Presidenter . . . ståthållare i landet», utan till de af Mannerheim i kanten tillskrifna orden: »håfkansler, statssekreterare, statsråder»². Hänförd till »Presidenter» etc. blir också anmärkn. meningslös, ty hvarför skulle ifrågasvarande ämbetsmän mer än andra »höra till statsregleringen?»

Det samma kan visserligen frågas med afseende på regeringens medlemmar, hvilka anmärkningen enligt min mening afser, men det låter tänka sig, att »Stats reglering» ej afsåg att beteckna statsverkets reglering utan var en förkortning, hvaraf Mannerheim begagnade sig vid en under debattens brådska gjord anteckning (afskriften har tydligen af honom användts till anteckning af gjorda yrkanden och af anmälda talare), och jag skulle vilja framkasta möjligheten, att fortkortningen betyder: »statsrådets reglering». Härigenom blefve anmärkningen, hänförd till »håfkansler» etc., fullt begriplig. Förloppet skulle nämligen kunna tänkas hafva varit ungefär följande.

I utskottet har yrkats, att i § 12, som handlade om förtroendetjänster, även skulle inryckas de afsättiliga statsrådsmedlemmarna, och i enlighet härmed har Mannerheim i sitt exemplar af H. F. tillskrifvit: »håfkansler» etc. Sedan har man observerat, att H. F. hade en särskild paragraf (I, 35) om statsrådsledamöternas afsättilighet, och då har Mannerheim till det gjorda tillägget fogat anmärkningen, att det hörde till Statsrådets reglering. Konjekturen får ett stöd däraf, att (hvilket Lektor H. ej observerat) M. äfven med afseende på textens ord: »chefen för förvaltningen af sjöärenderne» har randanmärkningen: »till Stats Regl.». Den dåvarande chefen för sjöärendena, amiral J. G. Lagerbjelke; hade nämligen under Gustaf IV Adolfs sista tid tillhört den kungliga beredningen (d. v. konseljen) och tillhörde nu hertigen-regentens konselj, hvarför hans ämbete kunde synas hafva ett statsrådsupptrags mera tillfälliga karaktär.

På en sådan uppfattning tyder ock öfverkorsningen af orden: »chefen för förvaltningen af sjöärenderne» i G med den motiverande randanmärk-

¹ Siffrorna hänvisa till H. F:s olika afdelningar och deras paragrafer. Bokstäfverna beteckna liksom hos lektor H.: A. Adlerbeths, G. Gahns, J. Järtas och M. Mannerheims afskrift. Af Lektor H. utlämnade randanmärkningar, som blott äro rubriker, har jag ej anmärkt.

² Lektor H:s misstag torde bero af att han ansett M:s understrykningar under »Presidenter» och »ståthållare», afse denna anmärkning, men afsikten med dem synes mig uppenbarligen vara att utmärka det anm. { »Förtroendetj.» hör till »Presidenter» och att efter »ståthållare i landet» skall tilläggas: »håfkansler» etc.

ningen: »är endast commission» (se Höjer s. 111), och klammern i A. Jag återkommer i det följande till denna sak, som ej saknar reel innebörd.

I, 13. Anmärkningen i G. med bläck.

I, 16. M. har här äfven anmärkningen: »närvarande vid föredr. och afgörande», hvarefter följer ett otydligt ord, som möjligen varit »rösten».

I, 18. M. har i kanten: »Elucideras».

I, 24 och I, 25. G. har frågetecken i kanten.

I, 32. A. har i kanten: »ärenderne».

I, 36. Sandegren, a. a. s. 22, har anmärkt om denna §, att den »blir något bättre genom tillägget (efter: »de, som»): 'i 12 och 35 §§' — ett tillägg, som Naumann ej aftryckt». Tillägget förekommer endast i A och utgöres af en nästan utplånad blyertsanteckning i kanten. Liksom Naumann hafva ej heller Hagman och Höjer observerat det.

I, 39. M. har i kanten: »hofkansl. och Stats Secr.»

I, 42. Orden: »statsministrarne och» äro öfverstrukna i M.

II, 2. I A:s anmärkning är ordet: »viktiga» understruket.

II, 3. G. har ett frågetecken i kanten.

II, 12. M. i kanten: »de skola betala».

II, 20. I J:s anmärkning står ej: »är medgifven» utan »medgifves». M. har ej frågetecken efter någondera af sina »stats» (utskottet).

II, 25. A. har tillagt: »konungen» efter »kalle» i paragr:s rad 3 nedifrån.

II, 28. G:s randanmärkning är ej »viktigt» utan »rigtigt».

II, 30. M. tillägger efter »landskap»: »eller ort»

II, 31. I blyertsanmärkningen i A. synas mig det nästan utplånade ordet hafva varit »finna», hvilket också passar bättre.

II, 32. I M:s tillägg står »varande» framför: »obetaget».

II, 33. M. i kanten: »Bocken vill ej gå hem».

II, 46. M. i kanten: »grundlagens reparerande».

II, 49. Efter A:s anmärkning »ministeraristokrati» följa några med blyerts skrifna ord, som äro nästan utplånade. Möjligen har ett varit: »Tillkomma» och ett följande: »röst»:

II, 50. M. i kanten: »Kära Caput».

Den »omvärdering» som Lektor H. med stöd af sina delvis nya källor velat åstadkomma afser i främsta rummet, att Järta ej författat 1809 års R.F. Tron på hans författarskap torde dock numera ej vara allmän, men då onekligen en viss oklarhet härom gjort sig gällande, kan det ej skada, att frågan åter bragts under debatt.

B. B. v. Platens yttrande på riddarhuset den 12 juli 1823 (att Järta »uppställde» Regeringsformen) med anledning af att statsutskottet afstyrkt Järtas pension behöfver ej åsyfta något annat än Järtas promemoria, men i samma anförande kallade han Järta »författaren» och uppgaf, att denne »fullständigt framställt projektet» och öfverlämnat det till konstitutionsutskottets granskning.

Detta skulle kunna tolkas så, att Järta förelagt utskottet ett fullständigt utarbetadt förslag, som af detta så att säga endoserats, men så gick det ej till. I en muntlig debatt är det emellertid lätt att göra sig skyldig till oklara eller öfverdrifna yttranden, och när med anledning af återremiss statsutskottet kom med ett tillstyrkande utlåtande, förklarade Platen (16 sept.) sin mening blott hafva varit, att Järta i konstitutionsverket haft »en ganska stor ja kanske den största andel, som någon enskild man kunde hafva»¹, och det är på detta sätt, som i senare tid Järtas andel i

¹ Lektor H. vill ej medgifva, att det vilseledande yttrandet d. 12 juli kan hafva berott på ett förhastande, utan ser däri (s. 72) antingen ett minnesfel eller ett falsarium, och till förmån för den senare förklaringen hänvisar han till Platens uppträdande vid andra tillfällen. Sålunda anföres, att Platen ville framtinga förening med Norge 1809 genom en komprometterande form för Kristian (Karl) Augusts tronföljareval. Men om detta var ett bevis på allmän moralisk ovederhäftighet, så hemfaller tyvärr största delen af Sveriges politiska män under samma dom. Är åter meningen, att den stränga domen blott skall drabba planens upphofsman, så är det enligt Lektor H:s egen framställning i Hist. Tidskr. 1887 s. 231 möjligt att Platen går fri. Wedel kan nämligen enligt denna framställning hafva varit upphofsmannen. Vidare påminnes om Platens försök att genom Wingård skaffa bevis för, att Gustaf IV Adolf ej var Gustaf III:s son. Skedde detta mot bättre vetande, så var onekligen åtgärden synnerligt betänklig, men nu är det klart, att Platen blott ville skaffa påtagliga bevis på något, hvarom han själf var öfvertygad (se t. ex. hans yttrande, att Gustaf Adolf, om han ej kunde bringas till ovilkorlig tronafsägelse, måste förklaras »för hvad han är». Schinkel Bih. II s. 96). Utan en sådan öfvertygelse skulle väl också hänvändelsen till Wingård varit omöjlig. Till stöd för glömsketeorien anföres, att Platens minnesslöhet 1823 antagligen gick ända därhän, att han trodde Järta vara författare af H. F. Han tillade nämligen då Järta äran af att hafva föreslagit ett författningstillägg för att på laglig väg möjliggöra grundlagsförbättringar, något som »tyckes syfta på» H. F. II, 45—6. Nu har emellertid Platen redan i maj 1809 kallat förslaget om grundlagsförändringar för »en tilläggning i konstitutionen» utöfver »förra projektet» (H. F.), och omöjligt kan han då härmed hafva åsyftat två §§ i detta. Antagligen har därför Platen både 1809 och 1823 med tillägget till konstitutionen afsett något helt annat, och saken synes böra förklaras på följande sätt. Enligt H. F. II, 45—6 skulle en grundlagsändring kunnat genomdrivas redan på en och samma riksdag, men detta stod i allt för stark strid mot den då ganska vanliga uppfattningen af grundlag såsom något åtminstone till sina principer oföränderligt (jfr 1720 års R.F. inl. Förenings- och säkerhetsakten § 8, Norges Grundlov § 112, L. Stavenow: »Jacob von Engeströms förslag till regeringsform» i Hist. Stud., tillägnade prof. Harald Hjärne den 2 maj 1908 s. 465, och G. Rexius:»

1809 års konstitutionsarbete i allmänhet uppfattats¹. Ett undantag skulle möjligen E. Svensén utgöra, som 1909 skrifver, att Järta ej behöfde längre tid än fjorton dagar »till att i fullt utarbetadt skick förelägga utskottet» förslaget till regeringsform, »som med ganska få och föga väsentliga ändringar blef af utskottet tillstyrkt», men äfven Svensén erkänner, att ett samarbete ägt rum².

Om också den »omvärdering», som Lektor H. velat åstadkomma med afseende på »författarskapet», alltså ej varit synnerligt behöflig, så hafva hans källkritiska undersökningar stor betydelse för frågan om sättet för regeringsformens tillkomst, angående hvilket O. Alin 1885 i Ny Sv. Tidskr. framhöll önskligheten af en utredning. Tack vare den jämförelse Lektor H. anställt mellan koncepten till regeringsformen kan man följa det fortskri-

Benjamin Höijers Politiska åskådning» i denna tidskrift 1910 s. 289: Höijer synes ansett, att författningsändring endast var möjlig genom revolution). Det är därför ganska antagligt, att konstitutionsutskottet ej funnit H. F. acceptabelt i denna punkt och först lämnat rum åt tanken på en grundlagsändringsparagraf, då de i R.F. § 81 sedan intagna bestämmelserna framkommit, som bundo grundlagsförändringar vid 2 riksdagar och gäfvö konst. utskottet rätt att undertrycka alla grundlagsändringsmotioner. Dessa bestämmelser voro sådana, att de mycket väl kunde anses såsom tillägg till H. F. Den förra bestämmelsen skall enligt L. M. Enberg (Leopolds samlade skrifter IV, XIII) härstamma från Leopold; den förekommer dock ej i hans utlåtande om statsskicket (se om detta N. Höjer a. a. ss. 86 o. f) Hvad Platen i synnerhet hade fäst sig vid var bestämmelsen om konst. utskottet (Schinkel Bih. II s. 115) och om man finge antaga, att denna härledde sig från Järta, blefve utsagan 1823 om grundlagsförändring fullt förklarlig. I alla händelser är förväxlingsteorien oförenlig med Platens yttrande 1809, och därmed faller också det enda anförda stödet för glömskteorien.

¹ Något annat har tydligen ej H. Forsell afsett med sitt, af Lektor H. med mycken öfverdrift återgifna yttrande i lefnadsteckningen öfver Järta (Valda skrifter af Hans Järta s. XXX). I sin kritik af Lektor H:s föregångare i försöken att reducera Järtas förtjänster om 1809 års R.F., H. Schönbeck, yttrade O. Alin, att »lika litet som någon påstått, att Järta för utskottet dikterat» förslaget till regeringsform, »lika litet har någon bestridt, att detta förslag var produkten af samarbete inom utskottet» (Ny Sv. Tidskr. 1885 s. 395). Så ock S. Wallengren: »Hans Järta som politisk teoretiker». Lund 1906, ss. 1 o. f.

² »Ur vårt fosterlandshistoria efter 1809 s. 59».

dande redaktionsarbetet inom utskottet¹. Den af honom framdragna Mannerheimska afskriften af H. F. (med anteckning af resolutioner och talare, se ofvan s. 75) gör uppenbart, att detta förslag begagnats vid föredragningen i utskottet. Att så var fallet och att icke till grund för föredragningen låg ett af Järta utarbetadt fullständigt förslag till 1809 års RF., är för öfrigt klart redan af promemorian, som innehåller — icke hänvisningar till ett sådant utan till H. F. (se ofvan s. 74). Naturligtvis har också promemorian begagnats vid föredragningen, och antagligen har därvid förhandlingens gång rättats efter den och ej efter H. F. I senare fall borde nämligen i afskrifterna af detta funnits hänvisningar till promemorian, men nu är förhållandet, såsom sagdt, det motsatta.

Att tillvägagångssättet varit sådant, bestyrkes också af Skjöldebrands utsago: »Honom (Järta) bör ock göras den rättvisan, att han grundlade metoden i arbetet och dess fortgång genom en uppsats (promemorian) af frågor om alla ämnen i den ordning, hvari de borde förekomma . . . Hans uppsats blef antagen som rättesnöre för arbetets gång»². Af flera vittnesbörd, som Lektor H. anfört och hvikas riktighet han ej bestrider, framgår vidare, att de beslut, som blefvo resultatet af hvarje dags föredragning, successivt redigerades af Järta, hvars därvid ådagalagda skicklighet Lektor H. åtminstone stundom tyckes vilja till fullo erkänna³.

Då Järta sålunda ovedersägligen genom sin promemoria gett riktlinier åt arbetet på regeringsformen och haft den hufvudsakliga förtjänsten af dennas redigering, blir det redan på grund häraf fullt befogadt att tillerkänna honom »den största andelen» i eller med Sandegren »i första rummet äran» af regeringsformens skapande. Men nu är det också tänkbart, att detaljbeslutens innehåll väsentligen gett uttryck åt hans uppfattning, och då skulle t. o. m. uttrycket »författare» i viss mån kunna försvaras, ehuru det helst

¹ Utom de förut publicerade; (se ofvan s. 74) har han därvid begagnat det första fullständiga konceptet (af d. 28 maj) och det af landtmarskalken och talmännen undertecknade (i Riksark.)

² Skjöldebrands Memoarer utg. af H. Schück, Sthm 1903—4. III s. 133. Skjöldebrand var medlem utskottet.

³ A. a. ss. 74 (o. 100?). Erkännandet tages dock s. 102 väsentligen tillbaka, då det såges, att Järta kan betecknas såsom regeringsformens »redaktör», endast om man gifver ordet ganska blygsamma propotioner.

bör undvikas till förekommande af missuppfattningen, att utskottet varit blott så att säga en inregistreringskammare för ett af honom framlagdt fullständigt förslag, och i alla händelser låter det försvara sig att med Professor S. Clason kalla honom regeringsformens »fader»¹.

För att kunna afgöra, huruvida och i hvad mån regeringsformens detaljbestämmelser äro uttryck för Järtas idéer, behöfde vi emellertid känna, om Järta, ehuru blott sekreterare, fått deltaga i utskottets förhandlingar och om han under arbetets fortgång genom privata öfverläggningar inspirerat medlemmar i utskottet, men härom lämna källorna tyvärr ingen upplysning, och vi måste därför nöja oss med sannolikheter, grundade på den kändedom, som kan vinnas om Järtas inflytande i allmänhet och om hans egna idéer i jämförelse med regeringsformens bestämmelser.

Hvad det första eller Järtas inflytande i allmänhet angår synes mig Lektor H. t. o. m. gjort sig skyldig till öfverskattning. Enligt honom var det Järta, som den 29 mars gendref Adlersparres plan att med sina officerares tillhjälp omedelbart låta utropa hertigen till konung, och som därmed beredde riksdagen tillfälle att taga konstitutionsfrågan i sin hand. Vidare skall han hafva inspirerat Silfverstolpes, Grevesmöhlens, Ekendahls och Åboms broschyrer och genom dessa bearbetat opinionen för sina konstitutionella idéer, och slutligen skall han hafva så bedrifvit saken, att konstitutionsutskottet hufvudsakligen kom att bestå af hans meningsvänner².

Om det kunde ådagaläggas, att Järta stått bakom officersoppositionen mot Adlersparre den 29 mars, hvars betydelse för författningskrisen ej kan sättas nog högt, så vore detta en upptäckt af största historiska värde, men de af Lektor H. anförda bevisen äro ej bindande³. Hvad angår påståendet, att de nämnda broschy-

¹ Sveriges historia intill tjugonde seklet. IX s. 156.

² Höjer säger s. 91, att utskottet fick i det hela en sammansättning, som vittnade om en utmärkt ledning hos det konstitutionella partiet, men att han anser Järta hafva varit dettas ledare, framgår af det sätt, hvarpå han s. 89 omtalar Armfelts yttrande, att Järta var »hufvudman för non-constitutionellerna» (Armfelts beteckning på det konstitutionella partiet!)

³ De äro endast, att bland opponenterna befunno sig »Järtas vänner vid Dalregementet» och »förmodligen» bägge hans bröder. Om de sistnämndas opposition innehålla källorna intet. Af dem, som uppgifvas hafva

rerna återgifva Järtas idéer, så är den förebragta bevisföringen synnerligen svag. För det första borde broschyrerna, om de haft en gemensam källa, ge uttryck åt en enhetlig uppfattning, men detta har ej uppvisats; snarare tyder hvad som anförts på motsatsen. Vidare borde först hafva klargjorts, hvad som verkligen var Järtas uppfattning (jag återkommer i det följande till frågan härom), och sedan broschyrernas öfverensstämmelse med denna hafva konstaterats, men Lektor H. har snarare ur — för öfrigt delvis ganska disparata — utlalanden i broschyrerna sökt framkonstruera Järtas politiska åskådning. Ett sådant tillvägagående skulle endast varit befogadt, i fall säkra yttre bevis för inspirationsteorien presterats, men detta har ingalunda skett. Att A. G. Silfverstolpe helt och hållet gått Järtas ärenden vid författandet af sin broschyr, grundas på hans »totala» underkastelse för Järtas auktoritet med afseende på hans senare, 1812 utgifna broschyr: »Försök till utveckling af grunderna för svenska regeringssättet». Men vid denna skrifts författande 1811 voro förhållandena helt olika. Då arbetade mäktiga krafter på att vinna Karl Johan för omstörtande af 1809 års konstitutionsverk. För att motverka dem skref Silfverstolpe den sistnämnda broschyren. Järta intog vid denna tid en synnerligt auktorativ ställning till följd af sin andel i 1809 års författningsarbete; han hade nyligen varit medlem af regeringen och han stod fortfarande i intim förbindelse med ledamöter i denna, genom hvilka han kunde inverka på kronprinsen. Att Silfverstolpe uuder sådana förhållanden skulle till hvilket pris som helst vilja försäkra sig om hans stöd vid sin kamp för den nya författningsens betryggande, däraf följer ej, att han 1809 före början af Järtas politiska bana visat samma undfallenhet. Härmed förnekas ej, att Järta må hafva varit en af de »två eller tre», med hvilka Silfverstolpe samrådde om 1809 års broschyr, eller att han och Järta om mycket däri varit ense, men detta behöfver ej innebära, att Silfverstolpe i allt var ett eko åt Järta.

Till styrk-
 uppträdt mot Adlersparre, C. Flach, Kr. Klingspor, C. Cederström och L. v. Gerdten, synes blott Klingspor hafva tillhört Dalregementet. Någon L. v. Gerdten finnes ej upptagen i Anreps ättartaflor. Förmodligen åsyftas E. A. v. Gerdten på Värmlands jägare. Jmf. Ankarsvärd »Politisk trosbekännelse» och Montgomerys »Historia om kriget mellan Sverige och Ryssland 1808 och 1809» II s. 170.

ande af Järtas förbindelse med Ekendahl och Åbom har intet yttre bevis anförts, och hvad förbindelsen med Grevesmöhlen angår, så har Lektor H. måst inskränka sig till ett försök att försvaga det hinder, som Järtas uttalande i bref till C. E. Lagerhielm den 27 juli 1810 om Grevesmöhlen reser mot hans teori¹. I detta syfte hänvisar han till ett ställe i Trolle-Wachtmeisters memoarer (I, 250), hvaraf skall framgå, att Järta ännu 1809 ej var »så bränd för ett dylikt stöd (som Grevesmöhlen), som han sedermera blef genom Fersenska mordet». En sådan betydelse har stället i memoarerna emellertid endast, om däri kan inläggas, att Järta varit med om att begagna Grevesmöhlen till framkallande af den upphetsning, som resulterade i Fersiska mordet, men på sin höjd framgår däraf, att öfverste Schönström *misstänkt* Järta om delaktighet i upphetsningsarbetet².

En misstanke är dock ej något bevis, hvarpå ett historiskt domslut, helst af så allvarlig beskaffenhet, får grundas, och nu finnes ett tungt vägande vittnesbörd mot att Järta haft någon som helst del i nämnda upphetsningsarbete. B. v. Beskow berättar³ nämligen, att Järta ämnade nedlägga sin statssekreterarebefattning, om, såsom ett rykte gick, regeringen gifve Grevesmöhlen anställning i kansliet, och när Beskow skref detta, hade han i sin ägo Järtas egenhändig koncept till en offentlig förklaring härom. I ett af Beskow återopadt bref angaf Järta såsom motiv till ett sådant steg, att han i händelse af »skandalen»: Grevesmöhle's anställning, ville hafva frihet att »offentligt säga sanningen om och åt de verkliga räfvarne i konseljen». Beskow har ej meddelat brefvets datum, men af ordet »räfvarne» är klart, att tidpunkten var omedelbart efter Fersiska mordet, och om Järta jämte andra regeringsmedlemmar användt Grevesmöhlen för att uppreta folket mot Fersen, skulle han omöjligt kunnat eller vågat offentligt brännmärka *deras* andel i saken. Ett annat hinder mot Järtas supponerade

¹ Brefvet nu publiceradt af S. Clason i »För hundra år sen», Andra saml. Sthm 1810 s. 114.

² Enligt Schönströms berättelse till Wachtmeister hade han före Fersiska mordet varnat »dem» för att upphetsa folket och spått, huru det skulle gå. (»Det sade jag till Järta, det sade jag till dem allihop»).

³ Lefnadsminnen s. 104.

förbindelse med Grevesmöhlen 1809 är hans bestämda förklaring 1830, att han ej hade någon del i förföljelserna mot Ugglas och Ebrenheim m. fl. 1809, i hvilka såsom bekant Grevesmöhlen spelade en roll. För att försvaga betydelsen af denna Järtas förklaring hänvisar Lektor H. till ett hans bref af den 27 mars 1809 till J. G. Gahn, hvilket förmenas visa, »att Järta 1830 icke fullt erinrade sig sammanhanget», eller åtminstone, att han »1809 gillade Ebrenheims skiljande från utrikesaffärernas ledning». »Han följde» — tilläges det, — »då Lagerbjelke, och det kom en tid, då han såg dessa händelser i annat ljus». Hvad Järta skref i brefvet var följande:

»Ehrenheim, har sökt att vända våra saker så, att vi skulle negociera en separat fred med Ryssland och undvika att underhandla med Frankrike. Han hade ock projekterat, att general Schwerin, som ända till galenskap skrikit mot Bonaparte och för vår konung, skulle sändas såsom fredsnegotiator till Petersburg. Men denna märkliga tillställning har blifvit i tid upptäckt och tillintetgjord, hvarefter Ehrenheim förmåddes för att undvika ett afsked själf begära sin demission. Man säger, att hofkanslern v. Engeström är efterskrifven för att sättas à la tête af utländska departementet. Emellertid lärer B:n Lagerbjelke förestå det. Han är visserligen skickligast af alla, om han kunde gifva sig mera anseende och hade mera conduite»¹.

Hvad visar nu detta bref? Jo, att en privatman — och något annat var Järta ej i mars 1809 — gjort en vän och frände ett förtroligt meddelande om sitt gillande af en ministärförändring. Innebär detta, att han aktivt deltagit i förändringens genomdrifvande — hvilket var det, som han 1830 förnekade, — ja då kanske litet hvar kan komma att räknas såsom ministerstörtare. Mot Järtas medverkan till Ehrenheims aflägsnande tala också Trolle-Wachtmeisters anteckningar om, huru därvid tillgick, och genom sin fader, riksdrotsen, måste han varit synnerligen väl underrättad. Enligt honom² var det genom Adlersparre och Armfelt, som Ebrenheim och hans franskfientliga politik bragtes ur spelet, och till ingendera af dessa män stod Järta i förtroligt, ens godt

¹ Järtas papper i Uppsala Univ. bibl. Där finnes ock Järtas berättelse från 1830.

² a. a. I. ss 184—190.

förhållande. Slutorden i brevet till Gahn tyda ej heller på något intimt samband mellan honom och G. Lagerbjelke. Ett sådant blir också mindre sannolikt däraf, att den senare motarbetade hvad som för Järta var en hufvudsak, nämligen att skaffa riksdagen ett effektivt inflytande på författningsverket. Så visste åtminstone D. G. Silfverstolpe på våren 1809 berätta för sin fru¹, och riktigheten af hans uppfattning synes bestyrkas af Lagerbjelkes förhållande vid sammanträdet mellan hertigen och en del riksdagsmän d. 7 maj². Själ berättade Järta 1830, att han var så godt som obekant med Lagerbjelke tills efter Ehrenheims afsked; att Lagerbjelke vid ett tillfälle kort efter den 13 mars visserligen talat med honom om nödvändigheten af en mera franskvänlig politik än Ehrenheims, men att han (Järta) mestadels blott var åhörare till det »flytande talet» och sedermera »ej med honom hade någon vidare gemenskap». Huru Lektor H. med kännedom om denna berättelse och brevet till Gahn kan påstå, att Järta 1809 stod under Lagerbjelkes inflytande, förstår jag ej. Franska sympatier voro ju då allmänna i Sverige.

Hvad slutligen angår Järtas inverkan på konstitutionsutskottets sammansättning, så lyckades han ju ej få in Adlersparre, och mellan honom och Skjöldebrand rådde en afgjord antipati³.

Om sålunda Lektor H. öfverdrifvit Järtas betydelse som regisör af konstitutionsarbetet, så kan Järta naturligtvis i alla fall på dettas resultat hafva utöfvat ett bestämmande inflytande. Skulle åter Lektor H:s uppfattning vara riktig, så följer visserligen ej däraf med nödvändighet, att Järta kom att leda utskottets för-

¹ Malla Montgomery Silfverstolpes memoarer II s. 164.

² Sandegrens a. a. s. 34.

³ Om denna både då och sedermera hos Skjöldebrand vittna nog samt hans memoarer. Så mycket aktningvärdare och mera tungt vägande är då hans vittnesbörd om Järtas arbete i konstitutionsutskottet (s. 17). Lektor H. anför ur ett bref från Järta d. 27 juli 1810 en s. k. karaktäristik af Skjöldebrand, som väl skall visa, att Järta då (så snart efter 1809) hyste ganska fördelaktiga tankar om Skjöldebrand (»den gode och koncilierande S.»). Brevet är nu tillgängligt i tryck i Clasons: »För hundra år sen», andra saml. s. 114, och man finner däraf, att karaktäristiken var ett ironiskt uttryck af harm öfver Skjöldebrands maskopier med Grevesmöhlen! Att Järta 1815 frånträdde statssekretariatet, synes enligt Trolle-Wachtmeister (a. a. II s. 72) åtminstone delvis berott på att Skjöldebrand, med hvilken han sade sig ej kunna och vilja samarbeta, fått plats i statsrådet.

handlingar, men nog kunde man hafva väntat, att en så lyckad mise-en-scène skulle väsentligen satt sin prägel på det slutliga spelet. Det är därför med förvåning man förnimmer, att motsatsen skall hafva inträffat, ty detta är själfva clou'n i Lektor H:s framställning, att han sökt uppvisa, det 1809 års regeringsform till sitt innehåll i stort sedt alls icke är ett uttryck för Järtas idéer. Förhåller det sig verkligen så, då har visserligen en »omvärdering» åvägabragts, som varit både behöflig och i allra högsta grad betydelsefull.

Innebörden i Lektor H:s »upptäckt» synes mig kunna preciseras på följande sätt.

Järta skall vid tiden för revolutionen ännu stått under ban-
net af de åsikter, som hibragts den 17—18-årige ynglingen hos »morbror» Pechlin. Hans liberalism 1809 smakade därför i mycket af frihetstidens och visade särskildt »ett påfallande syskontycke» med den gengångare af denna, som kommit till uttryck i Jakob v. Engeströms författningsprogram från slutet af Gustaf III:s regering¹. Det är som ett led i Järtas propaganda för detta slags liberalism, som Lektor H. vill hafva de ofvan omtalade broschyrerna inrangerade; för den anser han Järta hafva verkat på riksdagsklubbarna; han håller för troligt nog, att Leopolds af frihetstidsliberalismen smakande grundlagsförslag — hvars framdragande är ett af de ej minst intressanta resultaten af hans forskning — var bestäldt af Järta (s. 87); möjligen spårar han dennes finger äfven i Poppii och E. Bergstedts förslag², och han tager för afgjordt, att Järta sökt göra sina åsikter gällande inom konstitutionsutskottet, men detta, menar han, har icke lyckats, hvilket äfven han — naturligt nog med sina premisser — finner ägnadt att väcka förundran (s. 97). Han anser sig emellertid hafva funnit förklaringen. Det är Adlersparre, som, behärskande hertigen-regenten och med stöd af sina officerare, hotade att göra ett

¹ Se om detta L. Stavenow; a. a. och i Hist. Tidskr. 1908 ss. 131 o. f.

² S. 82 framhålles något, som skall vara en likhet mellan Järtas uppfattning och en punkt i »svågern» Poppii förslag, och Bergstedts förslag såges (s. 94) visa, att de radikala traditionerna inom kansliet bevarats från Jakob v. Engeströms tid och Hans Järtas läroår. Jag återkommer till dessa förslag.

hastigt slut på hela arbetet inom utskottet. Till följd häraf har det »icke varit tid för utskottets sekreterare att påtruga dess ledamöter sin visdom, äfven om han velat det» (s. 98), och kompromissarie som Järta var¹, fann han sig i att utskottet under så

¹ Till belysande af Järtas benägenhet för kompromisser anföres, att Hauswolff liknade honom vid en »lindansare», hvilket emellertid ej är fullt exakt, ty omdömet om Järta lydde: »Det är visst en ganska kvicker karl», och jämförelsen drabbade honom endast därför, att omdömet innebar, att han var ett geni. Genier fruktade nämligen den goda öfverceremonimästaren, ty han ansåg, att de »som lindansare sluta med att bryta halsen af sig»; detta var likheten med lindansaren. (S. Clason o. C. af Petersens: »För hundra år sen» Sthlm 1909 s. 122). Mera afsevärdt är hvad som anföres om Järtas förhållande vid krisen den 7—8 maj 1809 — med uttryckligt syfte att bestyrka sannolikheten af hans kompromissande i konstitutionsutskottet (s. 91). Det bref af Järta från denna tidpunkt, som Lektor H. antråffat, är ett synnerligt värderikt dokument, men den slutsats som dragits däraf synes mig ej riktig. Tvänne alternativ förelågo: 1) ständerna utarbete författningen och *därefter* blir hertig Karl konung, *i fall han* godkänner författningen; 2) hertigen utropas utan vidare till konung och *därefter* åvägabringas författningen, då den nye konungen har fullständig vetorätt och, om han använder den, allt förblir vid den förra ordningen (R.F. 1772 och Förenings- och Säkts A 1789). Det förra alternativet var Järtas och hans vänners, det andra de högre ämbetsmännens och Adlersparres, och den 8 maj meddelades detta senare alternativ stånden såsom hertigens vilja. Det rönste emellertid genast ett sådant motstånd (särskildt från riddarhuset), att det syntes ogenomförbart. Då (8 maj) tycktes Adlersparre skola lyckas drifva hertigen till att nedlägga regeringen. Detta betydde ej blott inre anarki utan och omöjlighet att öppna fredsunderhandlingar. I denna rent af förtviflade situation synes mig Järtas bref vara skrifvet. Han vill nu medgifva, att hertigen utropas till konung enligt 1772 och 1789 års grundlagar, *men med uttryckligt vilkor att dessa upphöra att gälla i samma ögonblick ständerna fått färdig en ny, af dem fritt utarbetad författning*. Denna skulle visserligen Karl äga rätt att förkasta, men af brefvets början är tydligt, att detta blott var *för sin person* eller m. a. o. med nedläggande af kronan. I sin kommentar till brefvet framhåller Lektor H. blott, att enligt Järtas förslag skulle den gamla författningen blifvit bestående, men omtalar ej, att den endast skulle blifvit det ad interim. Detta är dock hufvudsaken, ty därigenom skulle riksdagens konstituerande makt räddats, och det var detta och ej tidpunkten för konungavalet i och för sig, som var det konstitutionella partiets ögonmärke. Det kan således ej bli tal om att Järtas parti d. 8 maj på riddarhuset gick längre än han. Han afsåg med sitt förslag just att betrygga hvad partiet då kämpat för. Nu lyckades i sista stund och mot all förväntan Skjöldebrand korsa Adlersparres inflytande och förmå Karl att underkasta sig det första alternativet. Då blef den af Järta föreslagna

fatta förhållanden accepterade mycket af regeringsförslaget, d. v. s. det Håkanssonska, till hvars ordalydelse Järta vid redigeringen äfven väsentligen »föll tillbaka» (ss. 98—100 och 103—104). Visserligen erkännes, att förbättringar däri skedde till betryggande af riksdagens beskattningsrätt och kontrollerande myndighet (s. 100), men hvad häraf bör anses såsom uttryck för Järtas åsikter lämnar Lektor H. på några få undantag när öppet, och Järtas andel i 1809 års konstitutionsverk blir på detta sätt i hufvudsak blott att delvis hafva redigerat hvad andra beslutit, att hafva haft största förtjänsten om utarbetandet af utskottets berömda memorial, men framför allt att hafva offrat sina egna ideer för att därmed formellt rädda riksdagens egenskap af konstituerande församling (jfr. s. 102).

Huru skarpsinnig denna konstruktion än må vara, så hvilar den dock på lösan sand.

Först och främst finnas viktiga skäl af mera allmän art mot att Järta 1809 skulle i hufvudsak stått kvar i den af frihetstidens liberalism färgade tankekrets, hvari han 1791—2. infördes af sin dåvarande omgivning.

Redan på 15- och 1600-talet framträdde en politisk spekulation i Sverige och såsom naturligt var i naturrättens tankelinier. Äfven under detta tidiga skede, monarkomakernas, Grotii, Althusii, förlade naturrätten suveräniteten hos folket, fattadt i betydelsen af de vid hvarje tidpunkt lefvande individerna. Utförd i sina konsekvenser, ledde denna uppfattning ej till en delning af statsmyndigheten mellan själfständiga innehafvare utan till en monism, enligt hvilken makten odelad tillhörde folket-riksdagen och regeringen blott var en osjälfständig mandatarie. Denna konsekvens blef dock trots alla teorier ej dragen i det dåtida Sverige, ty den stred både mot statsskickets traditioner och de faktiska maktförhållandena. Grundtanken i Gustaf II Adolfs politiska system var en samverkan mellan en själfständig konungamakt och aristokratisk-demokratiska maktfaktorer (»stånderna, högre och lägre»), och 1634 års regeringsform uppställde som ideal »ett

räddningsplankan öfverflödigt, och säkert har, att döma af brevets början och af ett annat koncept, som Lektor H. identifierat såsom Järtas, ingen varit mera nöjd därmed än Järta själf (se Höjer ss. 89—91).

ordentligt regemente, där konungen sin höghet, rådet sin myndighet och ständerna deras skäligen rätt och frihet tillbörligen blefve behållen», d. v. s. en triarki och ej en på folksuveräniteten hvilande monism. Efter rådsväldets och det kårölnska konungadömets skeppsbrott blef emellertid under frihetstiden det faktiska statskicket monistiskt (regeringen-rådet blott »ständernas fullmäktige» med godtyckligt återkalleligen mandat), och då blef äfven den naturrättsliga folksuveränitetsläran, som under tiden växte sig stark i utlandets spekulation (Locke-Rousseau), i sina yttersta konsekvenser den rådande statsdoktrinen. Ja dessa konsekvenser drogos här t. o. m. tidigare, än Rousseau genom sin *Contrat social* (1762) gifvit dem en mera universell räckvidd. Så t. ex. hade sekreta utskottet redan 1752 gjort till sin Brovallii teori, att den suveräna folkviljan aldrig kan misstaga sig, och om också i enlighet med gällande grundlagar och den nyligen fällde domen öfver »principalatsläran» denna ofelbara folkvilja här ej såsom hos Rousseau var ett uttryck för en omedelbar demokrati, utan för ständerväldet, så aflägsnades 1755 denna inkonsekvens genom »En ärlig svensks» »Sveamannarätt» såsom primär och högre i förhållande till »riksdagsmannarätten»¹. Det är denna monistiska teori som går igen i J. v. Engeströms grundlagsförslag, ja den är t. o. m. här, såsom längre fram skall visas, ännu fullständigare genomförd än i frihetstidens författning².

Emellertid hade Montesquieu genom sin i *l'Esprit des lois* (1748) framställda maktfördelningslära gifvit uppslag till en helt annan åskådning, och tack vare 1750-talets »hofparti» blef äfven denna en faktor i svensk politik³. Hofpartiet begick emellertid det misstaget att söka härleda maktfördelningsläran ur frihetstidens grundlagar, enligt hvilka dock onekligen riksdagen var oinskränkt herre öfver maktgränserna, och härigenom erhöi vid 1769 års reformförsök general Pechlin *teoretiskt* samma öfvertag

¹ Se L. STAVENOW: »De politiska doktrinernas uppkomst och första utveckling under frihetstiden», i »Historiska Studier», festskrift tillägnad Carl Gustaf Malmström. Stockholm 1897, ss. 10 o. f., 27 o. f.

² STAVENOW: J. v. Engeströms förslag s. 460.

³ STAVENOW: De pol. doktr. ss. 35 o. f.

som de ryska rublerna *praktiskt* beredde honom ¹. Revolutionen 1772 flyttade emellertid maktfördelningsläran från spekulationen in i den positiva svenska statsrätten, men genom Förenings- och säkerhetsakten blef den åter trängd åt sidan, nu i motsatt riktning mot under frihetstiden. De olyckliga följderna häraf stärkte dock blott dess kredit, och om också ej efterdyningar af frihetstidens och konungamördarnes »sterilitet» och »konservatism» (STAVENOW) alldeles saknades, så hade dock maktfördelningsteorien 1809 mer eller mindre slagit igenom inom det politiskt tänkande Sverige — t. o. m. inom regeringskretsar.

Äfven utländska erfarenheter hade medverkat härtill. Franska revolutionens första författningsexperiment hade på en världshistorisk skådeplats genomfört den tillämpning af den naturrättsliga folksuveränitetsläran, hvarmed vår frihetstid gjort ett

¹ Den Pechlinska argumenteringens öfverlägsenhet vis å vis frågan om maktfördelningen och frihetstidens grundlagar har i denna tidskrift 1909 uppvisats af F. Lagerroth. Fullkomligt ohållbart synes mig emellertid dennes påstående, att Pechlin och hans föregångare i försvaret af frihetstidens ständervälde skulle anteciperat den moderna statssuveränitetsläran genom att förneka, det konungen har en på ett privaträttsligt kontrakt grundad, af statsrätten oberoende maktställning, och genom att häfda, det författningen är folket-suveränens, icke det ena eller andra statsorganets rättsordning. Af författarens egen framställning (s. 195—7) framgår nämligen, att de äldre frihetstidspublicisterna i valkapitulationen sågo ett öfver statsmakternas ingripande upphöjdt kontrakt, att detta var äfven Pechlins mening, när han 1769 under de förenade deputationernas öfverläggning i författningsfrågan yttrade: »Annat är fundamentale-lagen, hvilken ingen eger rättighet att ändra; annat är lagens utöfning, om hvilken makttagande ständer olika kan förordna» (Prot. tr. 1769 s. 8). Ty med en sådan ståndpunkt blef fundamentallagen ej något mer än statsskickets monarkiska form (= valkapitulationen). Äfven frihetstidspolitikerna antogo sålunda ett privaträttsligt härskarfördrag om ock mycket innehållsfattigt (jfr däremot den moderna uppfattningen enligt författarens riktiga redogörelse s. 182). Hvad åter angår folket-suveränen, så är denna enligt den moderna teorien = det genom tiderna fortlevande folket, ej = folket i betydelsen: den vid en viss tidpunkt lefvande generationen l. majoriteten därinom, som själf blott kan vara ett organ åt staten; frihetstidspublicisterna menade däremot med det suveräna folket (»den makttagande menigheten») de genom ett kontrakt förbundna samtidigt lefvande individerna eller deras deputerade: ständerna, (se STAVENOW sist a. a. ss. 12 o. 21), och deras suveränitetslära var därför icke heller annat än en organsuveränitetslära. En författnings giltighet hänger ej på, om den skapats af en folklig (verk-

mindre uppseendeväckande experiment¹, och därvid hade från Montesquieu egentligen blott upptagits tillsatser, som omöjliggjorde uppkomsten af en stark parlamentarisk regering — det enda vilkoret för en duglig statsordning på grundvalen af de godtagna principerna. De ödesdigra följderna häraf framkallade både inom och utom Frankrike en reaktion mot den naturrättsliga monismen. Till en början blef formen därför en återgång till den Montesquieuska maktfördelningsläran i hela dess vidd med benägenhet att t. o. m. tilldela den verkställande makten en själfständigare roll än denna lära ursprungligen afsåg. I Frankrike var denna strömkantrings teoretiker Sieyès², och att hans inflytande äfven sträckte sig till Sverige, visar konstitutionsutskottets memorial af den 24 mars 1810 om nationalrepresentationen med bilagan A. G. MÖRNER, som var en af 1809 års män³. En annan förkämpe för maktfördelningsläran var Emanuel Kant, hvars filosofi tack vare Daniel Boëthius och Benjamin Höijer på 1790-talet bör-

lig eller fingerad) majoritet, utan därpå, om den *faktiskt* förmått häfda sig såsom statens rättsordning, oberoende af huru den tillkommit (se härom herr Lagerroths egen auktoritet G. Jellinek: »Allgemeine statslehre» ss. 325 o. f. Berlin 1905). Har den lyckats häri, då kan den ej, så länge man står kvar på rättsstatens ståndpunkt och ej tillgriper revolution, ändras annat än enligt sina egna former, emedan den är statens egen norm, men skulle denna norm visa sig förderlig för staten själf, d. v. s. för folkets *fortbestånd* såsom stat, så *måste* den ändras, ty lifvet är förmer än alla normer. Så hade frihetstidens statsskick befunnits, och därför måste själfva författningen ändras. Detta problem vågade ej 1769 års rojalistiska reformparti se i ögonen. Äfven de utgingo från, att författningen, såsom skapad af det suveränt lagstiftande folket (stånderna), vore orubblig, och sökte därför räddningen genom att inlägga i författningen något, som ej fanns däri. Därmed gäfve de Pechlin vapen i händerna, och så förlorades möjligheten att med iakttagande af författningens egna former rädda landet. Detta var det praktiska resultatet af Pechlins politiska vishet, som hr Lagerroth funnit så beundransvärd.

¹ Ett sammanhang mellan de båda experimenten saknades ej. Abbé Mably, hvars parlamentariska ombildning af Rousseauismen i hög grad var bestämmande för den konstituerande nationalförsamlingens författningsarbete, hade starkt påverkats af den svenska frihetstidens ständervälde.

² Se EGON ZWEIF: »Die Lehre vom Pouvoir constituant». Tübingen 1910 ss. 406 o. f. och 420 o. f.

³ Se Riksens Höglofl. Ständers Constitutionsutskotts memorialer vid Riksdagen i Stockholm 1809—1810. Sthlm 1874, ss. 483 o. 553 o. f. Jfr Hist. Tidskr. 1905 s. 209 n.

jade blifva ett ferment i Svenskt tankeliv. I huru hög grad den senare tillägnat sig Kants åsikter om maktfördelningen, ses af G. REXII uppsats i denna tidskrift 1910: »Benjamin Höijers politiska åskådning», och från medlet af 1790-talet blef Höijers inflytande i stället för den Pechlenska kretsens bestämmande för Järtas utveckling. Detta styrkes ej blott af Höijers bref till Järta 1795—99, i hvilka han framstår såsom hans studiemotor¹, utan ock af den i många fall slående öfverensstämmelse, som REXIUS påvisat mellan Höijers »Projekt till en fri statsförfattning» och Järtas (konstitutionsutskottets) »Memorial» 1809².

Liksom Kant stod B. Höijer emellertid principiellt kvar på den naturrättsliga folksuveränitetsläran, och en maktfördelning på sådan grund är ej synnerligt betryggad, ty om den vid hvarje tidpunkt lefvande generationen är staten själf, har den *rättslig* befogenhet att efter behag upphäfva maktfördelningens skrankor³. Är åter staten den öfver generationernas växling upphöjda folkenheten, då blir också författningen, såsom varande normen för denna enhets lif, säkerställd för en godtycklig behandling; någon juridisk rätt kan då icke i folkviljans namn krävas åt en tillfällig majoritet att med åsidosättande af de författningens enliga formerna omstörta författningens bestämmelser, och en genom dessa etablerad maktfördelning får sålunda en helt annan rättslig fasthet än om hvarje generation är innehafvare af absolut statsmyndighet. Genom teorien om staten såsom en fortlefvande enhet blir också maktfördelningens ändamål vidsträcktare än om staten och dess ändamål inskränkas till blott den lefvande generationen. I senare fallet behöfver maktfördelningen blott afse betryggandet af de lefvande individernas personliga frihet och säkerhet⁴, i det förra

¹ Upsala Universitets biblioteks handskriftssamling. Man märke särskildt det af REXIUS s. 275 n 1 citerade brefvet med rekommendation af Kants »Zum ewigen Frieden», hvilken skrift trots sin teoretiska radikalism praktiskt utmynnade i en strängt genomförd maktfördelning.

² REXIUS a. a. ss. 277 o. f.

³ Det var bl. a. för att komma ifrån denna svårighet, som Sieyès önskade en öfver den vanliga lagstiftningen upphöjd grundlagsvårdande myndighet: jury constitutionnaire. Se ZWEIG a. a. ss. 420 o. f.

⁴ Det är blott med den individuella frihetens och säkerhetens betryggande, som MONTESQUIEU i L'Esprit des lois XI, 6 motiverar maktfördel-

åter blir dess uppgift äfven att tjäna såsom hämsko mot förhastade beslut till skydd för kommande generationers välfärd. Det var först den »historiska skolan», som fullt gjorde gällande, att det väsentliga i statslifvet är en forntid, nutid och framtid enande utveckling. Dess genombrott plägar räknas från 1814, då Savigny utgaf »Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft», men uppslaget var gifvet redan förut af Burke¹, hvars idéer i denna riktning tidigt vunno insteg i Tyskland. Nu har REXIUS (a. a. ss. 270—277 o. 283—284) anført vissa omständigheter, som skulle kunna tala för att äfven B. Höijer med afseende på den historiska statsuppfattningen tidigt tagit intryck af Burke och att därför äfven han kunnat föregripa 1814 års genombrott, och till hvad Rexius härom anført kan äfven läggas följande yttrande af Höijer i afhandlingen från 1807: »Tillika är klart, att genom denna förståndsutveckling samhället i sig själf måste vara odödligt och hvar och en ögonblicklig förändring eller utveckling i begreppen sträcka sig med sin verkan . . . till det till-

ningen liksom i I, 3 statsordningen i allmänhet — för att hindra individernas inbördes krig inom samhället. I B. HÖIJERS något dunkla motivering för monarkiens nödvändighet i Europa (REXIUS a. a. s. 285) angifves också individuell eganderätt och säkerhet (= frihet; jfr LOCKES »property») såsom högsta målet för »våra borgerliga samhällen» med deras nödvändiga maktfördelning. Denna individualistiska statsuppfattning medförde naturligtvis ej, att man från naturrättens ståndpunkt måste förneka den fortfarande nationens *faktum* och däraf härflytande nationella intressen och egerdomligheter, om också erkännandet häraf, fullt genomfördt, måste föra utöfver de individualistiska förutsättningarna. Därför är det förklarligt, att Höijer (a. a. s. 291) med anslutning till Montesquieu XI, 5 kan önska, att en god författning vid sidan af sitt »första och väsentliga syftemål»: »friheten», skall *tillika* i friheten finna »ett medel till ett speciellt ändamål för den politiska föreningen», och att den till betryggande af sitt eget bestånd lämpas efter dennas nationella egenart. Af denna orsak borde, menar han, författningen inledas med en deklaration om dess särskilda nationellt bestämda ändamål. Har denna tanke möjligen spelat någon roll i tillkomsten af Järtnas inledningsmemorial till R. F.?

¹ Doktor HILMA BORELIUS har i sin afhandling: »Erik Gustaf Geijer åren före affallet», Lund 1909, s. 30 anmärkt, att jag i Hist. Tidskr. 1905 ej under den historiska skolan nämnt Burke, men tillägger: »Denne intager ju också en ställning för sig». I själfva verket gjorde jag mig härigenom skyldig till en uraktlåtenhet, som jag emellertid rättat i min uppsats om »Folk och nation» i denna tidskrift (1908 s. 140).

kommande i oändlighet»¹. Möjligen torde också förtjäna observeras Højers redan i Litteraturtidningen på 1790-talet uttalade åsikt, att grundlagars hälgd beror blott af, huruvida de »ega kraft», oafsedt om de införts genom våld (eller folklig omröstning)². Detta innebär i själfva verket ett afsteg från den klassiska folksuveränitetläran, för hvilken all lagstiftning är ett verk af den formligt omröstande menigheten. Det skulle då kunna tänkas, att Højers lärjunge Järta 1809 varit åtminstone delvis äfven principiellt frigjord från naturrätten. Härom veta vi dock intet, och det är knappast sannolikt³. Om också B. Højjer hade tendenser i sådan riktning, så hade han dock — såsom framgår af Rexii utredning — ej förmått organiskt samarbeta dem med maktfördelningsläran, och denna var åtminstone hos en af Järtas medarbetare i 1809 års konstitutionsverk A. G. Silfverstolpe förenad med en naturrättslig principuppfattning⁴. Liksom Sieyès ha sannolikt 1809 års män i Sverige ej af teoretiska skäl utan af praktisk-politiska erfarenheter förts till att med uppgifvande af naturrättens monistiska konsekvenser omfatta den Montesquieuska maktdelningsläran. Därvid tedde sig denna för dem i den kvasi-engelska form, som man lärt känna genom Blackstone och de Lolme, och det är alldeles uppenbart, att det var på grund af tron på maktfördelnings betydelse för den engelska konstitutionen och ej på grund af ett par paragrafer i R. F. af tvifvelaktigt engelskt ursprung

¹ Saml. skr. I s. 247—8. Samma tanke uttryckte Geijer 1818 i »Feodalism och republikanism» med satserna, att »samhället omfattar ej endast dem, som lefva *med* utan ock dem som lefva *efter* hvarandra» och »att det gifves ett samhälle på längden och ej endast i bredden» (Saml. skr. Sthlm 1874 II s. 276), samt Järta i »Odalmannen» 1824 med sitt häfdande af folket såsom »en evigt fortlevande idé». Saml. skr. II s. 406.

² Saml. skr. IV s. 183. Jfr ofvan s. 90 (91) n. 1.

³ Detta hindrar ej, att Järta då kunnat mottaga uppslag i sådan riktning af Højjer, och att dessa verkat efter vid utbildandet af den historiska statsuppfattning, hvars program han 1823—4 utvecklade i Odalmannen, och det samma kan äfven hafva varit fallet med Geijer. I bref af den 26 febr. 1796 meddelade Højjer Järta sin afsikt att i Litteraturtidningen börja den artikelserie om franska revolutionen, hvarigenom han gjorde svenska allmänheten bekant med de Burke-Rehbergiska idéerna. Han sade dock blott, att han därigenom hoppades locka prenumeranter. Ups. Univ. bibl.

⁴ REXIUS a. a. s. 272 n 2.

(103 och 107, hvarom mera i det följande), som Järta i det Korsbergska memorialet förklarade, att den nya svenska författningen »i väsentliga delar var uppförd på den engelska författningens bepröfvade grundvalar»¹. Denna hans 1809 uttalade öfvertygelse låter i själfva verket ganska väl förena sig med hans senare försäkran, att 1809 års R. F. var tillskuren efter »den urgamla svenska dräkten», ty med undantag af skedena 1680—1772 och 1789—1809 hvilade svenskt statsskick från urminnes tid på maktfördelningens princip². Till följd af det Montesquieuska inflyttandet drefs blott nu denna princip stundom längre än som öfverensstämde med urgammal svensk statsuppfattning. Enligt denna, åtminstone på det äldre författningslifvets blomstringstid, 15- och 1600-talet, hade de sidoordnade maktfaktorernas *samverkan* under gemensamt ansvar varit hufvudsaken, men 1809 års grundlagsstiftare voro kanske allt för mycket benägna att lägga vikt på själfva *fördelningen* såsom ett medel till *inbördes bevakning och återhåll*. Detta framträder t. ex. däri, att Järta i utskottets memorial) s. 6) teoretiskt så skiljde mellan den styrande och lagstiftande makten, att, såsom Lektor H. med rätta anmärker, »terminologien icke rätt väl passade till lagtexten» (men ej heller till memorialets fortsättning s. 14). En annan yttring häraf var den ursprungliga afsikten att utesluta statsråden från all andel i riksdagsarbetet. Omedelbart efter regeringsformens antagande förklaradé d. 12 juni de nya andliga statsrådsmedlemmarna, att de funno sin ställning såsom sådana oförenlig med riksdagsmannaskapet, och nedlade detta³. Bland dem befunno sig tvänne inflytelserika medarbetare i konstitutionsverket, Adlerbeth och Platen (samt Adlersparre), och om K. U:s förslag till R. O. oförändradt antagits, skulle deras uppfattning blifvit grundlagsfäst. Att den ej blef det, var riksdagens förtjänst, men vid diskussionen om frågan på riddarhuset den 21 okt. 1809 proklamerade själfva ordföranden i konstitutionsutskottet under dess arbete på R. F., Männerheim, såsom naturligt, att »samma personer ej kunna vara deltagande både i styrelsen och

¹ Jfr en motsatt uppfattning: N. HÖJER a. a. ss. 88, 97 och 104.

² Se ofvan s. 88. Jfr min uppsats: »1809 års regeringsform» i »Heimdals småskrifter». Upsala 1909 ss. 25—26.

³ Adelsn. prot. 1809 I s. 657.

den lagstiftande makten», och A. G. Mörner, nu ledamot af utskottet, förklarade, att detta med sitt förslag i R. O. velat »närmare bestämma skillnaden mellan den makt, som i staten stiftar lagar, och den, som dem allenast verkställer»¹. Det var sålunda så långt ifrån, att de ledande krafterna i 1809 års konstitutionsverk — Järta inbegripen — hyllade frihetstidens parlamentariska monism, att de snarare voro benägna för en motsatt ytterlighet².

Vi hafva nu att tillse, huruvida källskrifter från 1809 gifva en annan bild af Järtas politiska åskådning vid denna tid än den, hvartill jag kommit genom ofvånstående mera allmänna undersökning.

Att man ej är berättigad att utan vidare likställa Järtas åsikter med allehanda uttalanden i de ofvan omtalade broschyrerna är redan visadt (ss. 82 o. f.), och skulle Leopolds, Poppii och kanske äfven Bergstedts författningsutlåtanden vara språkrör för Järta, så måste han hafva samtidigt sökt verka för alldeles oförenliga bestämmelser. Enligt Leopold skulle t. ex. riksrådets medlemmar väljas af ett riksdagsutskott och möjligen till hälften nyväljas hvar annan riksdag; enligt Poppius skulle upprättas en konselj af på grund af ämbeten själfskrifna ledamöter, och enligt Bergstedt skulle utnämningsträtten till stats(riks)rådet delas mellan konung och riksdag. Både Leopold och Bergstedt önskade med afseende på utrikesärendena binda konungen genom rådgifvarnes votum, men Poppius ifrade för att konungen äfven i sådana ärenden borde hafva ensam beslutanderätt, och under det han ville öfverlämna förvaltningen af alla statsmedel åt en ständernas kommission, bestred Leopold lämpligheten af en sådan t. o. m. för banko- och riksgäldsverket, och dock skall enligt Lektor H. den permanenta ständerutskottsinstitutionen varit Järtas älsklingsidé. Skulle nu jämte dessa tre uppsatser äfven de skiftande förslagen i broschyrerna vara uttryck för Järtas politiska åskådning, så måste denna

¹ Adelsn. prot. 1809—10 III 2 ss. 4,511 o. 4,512. När frihetstidens riksråd beröfvades inflytande på riksdagsarbetet, var det ej såsom målsmän för en själfständig »makt», utan såsom riksdagens mandatarier.

² Såsom ses, delar jag ej den meningen, att Montesquieus teori spelat en föga betydande roll vid regeringsformens tillkomst. *Teoretiskt* hafva dennas författare utan tvifvel behärskats däraf, ehuru lyckligtvis inhemska traditioner vid den *praktiska* tillämpningen fingo verka som ett korrektiv.

varit en sannskyldig »olla podrida», men ett oredigt hufvud var åtminstone icke Hans Järta¹.

Om de nu behandlade skrifterna ej kunna godtagas såsom autentiska källor för kännedom om Järtas politiska uppfattning 1809, så finnas emellertid andra, som kunna det.

Först och främst de af Järta författade partierna i konstitutionsutskottets ryktbara memorial af den 2 juni 1809 och vidare det den 1 sept. s. å. i borgarståndet af rådmän Korsberger upplästa memorialet. Lektor H. (s. 104) synes emellertid anse (ordalagen äro något dunkla), att de åsikter, Järta genom det senare förfäktade, till följd af hans inträde i regeringen voro andra än dem, han hyst såsom konstitutionsutskottets sekreterare blott några månader förut. Då förmenas han knappast skola hafva haft något att invända mot riksdagsordningens nu af honom be-

¹ När ofvanstående skrefs, hade jag ej anledning att betvifla Lektor H:s antagande om Leopolds författareskap till det såsom hans betecknande utlåtandet. Sedan dess har Fil. Lic. A. Brusewitz' undersökningar (Hist. Tidskr. 1911 ss. 51 o. f.) gjort osäkert, huru det förhåller sig med författareskapet. Då jag i den redan tryckta delen af denna uppsats betecknat skriften såsom Leopolds, har jag emellertid till undvikande af oreða ansett bäst att äfven här i texten bibehålla samma beteckning. Var Leopold ej författaren, så förlora naturligtvis Lektor H:s till hans författareskap anknutna reflexioner all betydelse. På min framställning i texten inverkar ej författarefrågan, så vida det ej skulle befinnas, att Järta varit författaren, hvilket det dock ej finnes något som helst skäl att misstänka. Brusewitz gör sannolikt, att utlåtandet på ett eller annat sätt härleder sig från Mannerheim och jag instämmer med honom i att det vore ganska naturligt, om Mannerheim med sina minnen från frihetstiden åtminstone till en början trott frihetens återställande kräfva en riksdagsvald rådkammare. Att denna uppfattning ej kommit till uttryck i Mannerheims exemplar af H. F. (M) blir förklarligt, om, såsom också Lektor H. antager (s. 75), anmärkningarna däri äro anteckningar om i konstitutionsutskottet fattade beslut (eller framställda yrkanden), men ej en på förhand i agitationssyfte utarbetad kritik (såsom Järtas anmärkningar i J.). När delar af H. F. i M. lämnats okommenterade, behöfver detta således ej betyda, att de accepterats af kommentatorn (hvilket däremot måste vara fallet med motsvarande delar af J.). Äfven en annan förklaring är emellertid möjlig, nämligen att Mannerheim under arbetet i konstitutionsutskottet vanns för den där rådande, med utlåtandets monistiska uppfattning oförenliga maktfördelningsteorien. Hans yttrande på riddarhuset den 21 okt. 1809 visar, att han åtminstone då omfattade denna teori (se of. s. 95). Enligt nu gifna förklaring skulle sålunda bristen på öfverensstämmelse mellan utlåtandet och M. bero på att de tillhöra olika stadier i Mannerheims politiska utveckling.

kämpade första redaktion, och det antydes, att de ändringar han äskade i denna voro nyheter i förhållande till vårens grundlagsstiftningsverk. Men nu förhåller det sig så, att statsrevisorsinstitutionen, som närmast framkallade det Korsbergiska memorialet, ej fanns i den af Järta redigerade regeringsformen¹, utan var en vid RO:s utarbetande, efter hans frånträde från befattningen i konstitutionsutskottet, införd nyhet. Järtas kamp mot RO:s ursprungliga redaktion betecknar sålunda icke en nyhet i förhållande till hans ståndpunkt våren 1809 utan tvärt om ett försök att afvärja hvad som för honom tedde sig såsom en nyhet i förhållande till denna ståndpunkt, och de maktfördelningsgrundsatser han därvid häfdade stå också i god öfverensstämmelse med memorialet den 2 juni i dess helhet (se ofv. s. 95). De båda memorialen bilda därför tillsammans en utmärkt källa med afseende på frågan om Järtas uppfattning 1809 af maktfördelningsfrågan och bekräfta till fullo de slutsatser om denna hans uppfattning, som kunna dragas af hvad i det föregående anförts om hans utveckling efter den Pechlinska tiden².

En annan verklig källa är Järtas promemoria (i Gahns afskrift) till ledning för arbetet i konstitutionsutskottet. Ur denna har Lektor H. meddelat några utdrag till stöd för sin åsikt om »det påfallande syskontycket» mellan Järtas idéer och de Pechlin-Engeströmska. Då han därvid säger, att i några af promemorians frågor ligger svaret i viss mån innelyckt, är väl meningen, att de själffallna svaren böra gå i de sistnämnda idéernas anda. Emellertid innehåller promemorian i sin bevarade form också utskrifna svar på en del af frågorna³, men dessa svar, som väl äro uttryck åtmin-

¹ Bestämmelser därom fingo först 1865 plats i R. F.

² Att närmare ingå på frågan om statsregleringen och statsverkskontrollen enligt 1809—10 års grundlag är här ej tillfälle. Äfven efter L. Rydins förtjänstfulla afhandlingar »Om 1809—10 års riksdags statsrättsliga betydelse för statsregleringen», Upsala 1875—6, tarfvar frågan en ingående undersökning. För egen del har jag den uppfattningen, att R. F:s bestämmelser här om tillkommo under inflytande af ofullständigt kända eller missuppfattade engelska förebilder och att deras konsekvenser därför ej voro klara för upphofsmännen själfva, men en utredning häraf fordrar, som sagdt, sitt eget kapitel. Här har endast gällt frågan, huruvida med det Korsbergiska memorialet afsetts ett afsteg från eller ett häfdande af regeringsformens principer,

³ Se ofvan s. 74.

stone för Gahns uppfattning, hafva ej aftryckts af Lektor H. En af de i hans uppsats meddelade frågorna har följande lydelse:

»Bör konungen kunna börja krig och sluta fred? Allena eller med råd af ämbetsmän som han nämnt? Eller med råd af riksens ständer eller någon utaf dem förordnad eorps? Eller endast med deras bifall?»

Nu skola enligt Lektor H:s åsikt Järtas anmärkningar till H. F. (hvarom mera i det följande) visa, att Järta velat göra krigsförklaring beroende af åtminstone statsrådets samtycke, och det själffallna svaret borde väl då gå i sådan riktning. Det Gahnska svaret har emellertid följande lydelse:

»Kungen kan afsätta den af Rådet, som nekar: kan reta till offensift af grannar — Rådet kan bestickas af främmande — gör Partier i landet, förklickar anstalterne — Retar att ändra Constitution.

Gahn har sålunda funnit svaret böra gå i alldeles motsatt riktning, och han var ju nära lierad med Järta. Ja, det skulle t. o. m. kunna ifrågasättas, om ej svaren i den Gahnska afskriften just inspirerats af Järta och varit ett af de sätt, hvarigenom denne utan att deltaga i diskussionen inom utskottet verkade för sina åsikter. Ett af Järta egenhändigt gjort tillägg visar, att den Gahnska afskriften ej varit för honom främmande, och ett stöd för hypotesen är, att det Gahnska svaret på frågan, huru förhållas må, om bevillningen ej hunnit regleras inom den lagliga riksdagstiden, lyder:

»Förra bevillningen förblifver».

Ty detta var just Järtas sedermera i R. F. intagna lösning af denna fråga¹.

För öfrigt är man ej berättigad att af frågornas blotta förekomst i promemorian sluta sig till Järtas åsikter. Såsom sekreterare var han naturligtvis skyldig att på diskussionsprogrammet, oberoende af sin egen mening, upptaga hvad som påyrkades af utskottsledamöter. Att Silfverstolpes förslag om det permanenta riksdagsutskottet förekommer bland frågorna, har därför ingen beviskraft med afseende på Järtas egen ställning till den saken. De Gahnska svaren på de uppkastade frågorna om ett sådant ut-

¹ N. Höjer a. a. s. 128. H. F. II, 49.

skotts eventuella myndighet röja i själfva verket blick för institutionens vådor¹.

Om också sålunda föga kan med visshet afvinnas promemorian angående Järtas inflytande på den nya grundlagstiftningens detaljer, så har denna urkund i alla fall en mycket stor betydelse för den föreliggande frågan. Då däri till ledning för diskussionen inom konstitutionsutskottet, i öfverensstämmelse med hvad som blef grundtanken i R. F., den »styrande makten», »domaremakten» och »lagstiftande makten» så skarpt hållas i sär, utgör den nämligen ett positivt bevis för att Järta verkligen influerat på utskottets arbete i fullkomlig strid med de monistiska tendenser, som utmärkt frihetstidens och könungamördarnes liberalism.

Hittills hafva de tre nu berörda statsskrifterna från 1809 varit de enda omedelbara källorna för kännedom om Järtas politiska idéer vid tiden för hans medverkan till det nya statsskickets uppkomst. Tack vare Lektor H. föreligger hädanefter en ny sådan af oskattbart värde: Järtas eget kommenterade exemplar af det Håkanssonska förslaget. Det sätt, hvarpå Lektor H. använt detta fynd, är emellertid enligt min mening ej tillfredsställande. Det är blott Järtas kritiska anmärkningur, hvartill han tagit hänsyn, och såsom jag skall söka visa, har han också i åtskilligt missuppfattat dem. Men det är ej endast hvad Järta bekämpat i H. F. utan lika mycket hvad han accepterat däraf, som ger nyckeln till hans teori. Med Lektor H. (s. 76) antager jag, att Järtas afskrift och kritik härleda sig från tiden före konstitutionsutskottets tillsättning (Lektor H. förmodar från den 4 maj), och att de haft till syfte att göra propaganda för Järtas uppfattning antingen inom regeringens s. k. konstitutionskommitté eller inom riksdagsklubbarna. I intendera fallet förefanns då det tryck, som enligt Lektor H. (s. 98 o. f.) skulle sedermera inom konstitutionsutskottet nödgat Järta att med uppgitvande af sin egen ståndpunkt falla tillbaka på H. F. Att han vid en förberedande granskning af H. F. med syfte att verka för sina idéer skulle lämnat oanmärkta delar däraf, som han ogillade, är rent af orimligt. De okommenterade partierna *måste* därför vara uttryck för hans egna åsikter (jfr ofvan s. 97 n. 1), och *i dessa*

¹ Se denna tidskrift 1897—8.

partier häfdas regeringsmaktens själfständighet. Det ifrågavarande dokumentet lämnar sålunda *ett påtagligt bevis* för riktigheten af hvad här ofvan på mera allmänna grunder antagits om Järta politiska ståndpunkt 1809. I åtskilligt sammanföllo hans åsikter med åsikterna inom den byråkratiska krets, hvarifrån H. F. utgått — såsom naturligt var, då äfven den påverkats af maktfördelningsteorien (se ofv. s. 90) —, och därför kunde han utan vidare acceptera stora stora stycken af dess förslag.

Att Järta skulle gifvit sin medverkan till en grundlagsstiftning, hvars hufvudprinciper stredo mot hans egen uppfattning, är för öfrigt en psykologisk omöjlighet. Låt vara att han vid äldre år ej trodde på hvad han vid 18 års ålder fått sig intutadt! Låt vara att någon olikhet finnes mellan hans uppfattning på äldre dagar och hans liberalism 1809 (hvarom mera i det följande). *Ett* karaktärsdrag var dock för honom utmärkande både före och efter 1809, nämligen en rent af oresonlig benägenhet att »kasta yxan i sjön» hellre än att offra den öfvertygelse, han vid tillfället omfattade. Skulle han då nu visat en sådan lätthandterlighet?¹ Icke ens ett citat från en sådan psykolog som öfverceremonimästaren Hauswolff, kan göra något så otroligt troligt — om annars Hauswolffs yttrande verkligen afsett att framställa Järta såsom lätthandterlig (se ofv. s. 87 n. 1).

Men om Järta accepterat stora stycken af H. F., då härstamma ju dessa därifrån och äro sålunda icke hans verk! Om detta skulle innebära, att Järta förlorar sin rangplats bland 1809 års riksfäder, så smakar en dylik uppfattning allt för mycket af en naiv benägenhet att likställa en modern lagstiftare med de lagstiftande filosof-tyranner, som enligt den konventionella antika historieskrifningen lyckliggjorde sina stater med författningar i ett enda block. En modärn lagstiftning springer icke fullfärdig fram ur »djupet» af en enskild persons »själmedvetande», utan ju mera förtjänsfull den är, ju mer återger den ett *allmänt* rättsmedvetande. Den modärne »lagstiftaren» är därför ej så mycket en nyskapare som en redaktör, som förmår aflyssna tiden dess bärande idéer och organskt samarbeta dem, och därför har ett modärnt lagstift-

¹ Orimligheten häraf har förut framhållits af Wallengren a. a. s. 2.

ningsverk helt naturligt flera källor. Om Järta fann sig kunna gilla vissa partier i det af de maktägande framlagda förslaget, så skulle det föga vittnat om verkligt statsmannakynne, i fall han och sedermera konstitutionsutskottet af originalitetsbegär förkastat dessa partier, och då skulle visserligen hertig Karls beskyllning för »den vanliga jalousie, som auktorer sins emellan hyser», varit befogad¹.

Men om också det fanns mycket, hvarom Järta kunde vara ense med regeringsförslagets verkmästare, så saknades ej heller divergenser. Visserligen hade Gustaf IV Adolfs regering nödgat den högre byråkratien att erkänna behovet af folkliga motviker mot konungamakten, men den sökte dock genom oklara bestämmelser i den Gustavianska grundlagsstiftningens stil bereda möjlighet att vid behof neutralisera deras verkningar, och det var detta, som framkallade det visserligen i mycket orättvisa omdömet mot H. F., att detta blott var en »förklädd säkerhetsakt». Mot dessa tendenser riktade Järta sin kritik; det är hans och konstitutionsutskottets berömelse, att de förmådde bortarbota dem utan att genom originalitetssnobberi försvåra en snar — hvilket i detta fall i anseende till de hotande farorna från utlandet var liktydigt med en lycklig — lösning af författningsfrågan, och att Järta från början och ej först under arbetet i konstitutionsutskottet insåg behovet af *en sådan* själföfvervinnelse — om det nu alls var någon själföfvervinnelse —, det bevisas också af den ifrågavarande afskriften. Till fullo instämmer jag därför i Lektor H:s omdöme om omredigeringen (Järtas?) af H. F.: »Kanske visar sig mästarhanden allra mest däri, att man med ringa formell förändring ofta åstadkommit en genomgripande saklig» (s. 100), ehuru grunderna för ett dylikt omdöme från min sida torde vara väsentligt andra än hans.

Från den fasta utgångspunkt, som Järtas afskrift af H. F. gifver såväl genom hvad den accepterar som genom sina anmärkingars verkliga innebörd, går jag nu att gifva ett slutgiltigt svar på frågan, huruvida hans »program» 1809 verkligen företer »ett påfallande syskontycke med de politiska idéer, som skymtade fram under rättegången med Pechlin och hans medanklagade 1792, närmare

¹ Se Sandegren a. a. s. 86. Jfr N. Höier a. a. s. 100.

bekanta genom kanslirådet. Jakob v. Engeströms efterlämnade papper»¹.

Hufvudsumman af det Engeströmska programmet är följande²:

Konungen har vid sin sida ett råd, som för tre år i sänder väljes af riksdagen allena. Genom omröstning, hvarvid konungen blott har 2 röster och utslagsröst, afgöras i denna konselj alla regeringsärendena (utom ämbetsutnämningar) och på samma sätt och af samma myndighet äfven rättegångsärenden i högsta instans. Den ödesdigra möjligheten till konflikter mellan »den officiella och privata konungens» vilja, som den modärna statsrätten undanröjt genom konungens formella beslutanderätt, bibehålles sålunda i enlighet med frihetstidens traditioner³, och domaremaktens själfständighet i förhållande till regeringspolitiken är i öfverensstämmelse med samma tradition fullständigt uppförd. På lagstiftningen tyckes väl konungen hafva ett själfständigt inflytande, då han tillerkännes absolut veto, men detta är blott skenbart, ty denna vetorätt skulle faktiskt utöfvas af rådet, som hvart tredje år kunde ombytas af riksdagen, och vetorätten blef sålunda i verkligheten blott suspensiv. Trots alla erfarenheter från frihetstiden göres t. o. m. den utrikes politiken beroende af riksdagen. Som man finner, är detta frihetstidens parlamentarism blott ytterligare skärpt och med bortkastande af den skyddande förklädning, som däri utgjordes af konungens formella rätt att utnämna riksråden. Och denna parlamentarism var ej den engelska, som ger regeringen tillfälle till ett ledande inflytande på riksdagen med därpå följande själfständiga styrelsemakt. En om ock svag möjlighet härtill skulle visserligen öppnats, om Engeströms mening verkligen varit, att ett af riksråden, den s. k. rikslantmarskalken, skulle blifvit enkammareriksdagens, det s. k. »svenska folkets», valda talman, men detta var på sin höjd ett hugskott, som hastigt öfvergafs, och af någon allmän rätt för rådets medlemmar att deltaga i riksdagsförhandlingarna förekommer ej ett spår. I stället lamsläs regeringen genom öfvervakande permanenta riksdagsutskott, och åt ett

¹ N. Höjer a. a. s. 77.

² Se Stavenow: J. v. Engeströms förslag ss. 457 o. f.

³ Jfr härom Stavenow: »De politiska doktrinernas uppkomst» s.

sådant öfverlämnas t. o. m. statsmedlens förvaltning, under det att själfva nerven i den engelska kabinettsparlamentarismen är regeringens finansiella ledarskap. Att under sådana förhållanden resultatet skulle blifvit en regerande riksdag med ty åtföljande frihetstidsanarki, ligger i öppen dag. Ja utsikt öppnades t. o. m. för en polsk anarki genom de tillämnade »härads»- och »länhemötena» med deras riksdagsbesvär, som lätteligen liksom de polska landtdagarnas kunnat blifva imperativa mandat. Om sålunda monismen var fullständigt genomförd i regeringen-högsta-domstolens beroende af »svenska folket» på riksdagen och kanske skulle blifvit det i riksdagens beroende af »svenska folket» på allehanda lokala möten, så tillämnades dock *en* fast och själfständig borg: byråkratien; men därmed skulle blott statslivets upplösning hafva nått sin höjd. Förvaltningen, all regeringsmakts verktyg, tillförsäkrades nämligen en så godt som oberoende ställning till sin handhafvare. Regeringen fick ej fria händer med afseende på ämbetsverkens organisation, ty denna skulle med frångående af ett af Förenings- och säkerhetsaktens verkligt fruktbara uppslag åter grundlagsfästas såsom i 1700-talets regeringsformer. Allt hvad ämbetsmän hette — naturligtvis med undantag af riksdagens fullmäktige i regeringen-högsta-domstolen — skulle tillförsäkras en rent privaträttslig besittningsrätt till sina »lagligen förvärfvade tjänster», äfven de hittills varande förtroendeämbetsmännen, och det lagliga förvärfvandet skulle väsentligen göras beroende af byråkratien själf, ty den beslutanderätt konungen tillerkändes med afseende på ämbetsutnämningar bestod blott i att han fick utnämna lägre ämbetsmän *inom* vederbörande ämbetsmyndigheters och högre *inom* rådets absolut bindande förslag. Hans makt skulle i detta hänseende sålunda t. o. m. blifvit mindre än under frihetstiden.

Jämföre man nu härmed Järtas program.

Utän någon invändning har han accepterat H. F:s bestämmelse (I, 23) om konungens fria utnämningsrätt till statsrådsämbetet, och intet som helst bevis finnes för att han hyst en annan mening¹. På samma sätt förhåller han sig till H. F:s fristående

¹ Att Leopolds och Bergstedts funderingar härom ej få utan bevis tillskrifvas honom; se ofv. s. 96.

högsta domstol (I, 15 o. f.) och med ett par undantag — hvarom mera i det följande — till dess stadgande om konungens ensamma beslutanderätt i statsrådet (I, 25). Vid ämbetsutnämningar skola visserligen vederbörande upprätta förslag, men konungen är, utom vid biskops- och borgmästareval, ej bunden af dessa. Visserligen påstår Lektor H. (s. 76), att justitieråden skulle nämnas »*inom*» ett af rådet uppsatt tremannaförslag, men detta är en af de punkter, i hvilka han synes mig hafva utan tillräcklig grund inlagt en viss mening i Järtas anmärkningar. Den anmärkning (till I, 21), hvarpå han stöder sitt påstående, tillfogar nämligen till H. F:s stadgande om justitierådens utnämning »i statsrådet» relativsatsen: »som bör upprätta förslag af 3:ne». Här säges blott, att förslag skall upprättas, ej att utnämningen skall ske *inom* förslaget. Hade förslags upprättande haft den senare betydelsen, så skulle konungens utnämningsrätt enligt H. F. I, 5, varit på samma sätt begränsad, ty äfven där föreskrifves förslag, men då hade det varit meningslöst att i ett par följande paragrafer (I, 6 och 8) ge särskild föreskrift om att biskops- och borgmästareutnämningar skulle ske *inom* förslag. Saken är sålunda sannolikt ej sådan, som Lektor H:s framställning låter förmoda. — Vidare gillade Järta i princip förtroendemansinstitutionen ¹.

Någon rätt för *riksdagen* att godtyckligt afsätta statsråd känner ej H. F., och ej heller finnes något yrkande härom af Järta. Däremot anser Lektor H. (s. 76 o. 82), att Järta i strid med H. F. velat göra statsråden oafsättliga äfven i förhållande till *konungen*. Till I, 35 som bestämmer, att med regeringsmedlemmars och några andra ämbetsmäns till- och afsättande förhållas lika som uti § 12 (om förtroendeämbetsmän), har nämligen Järta fogat anmärkningen: »Alla dessa böra icke vara förtroendetjänster», och i en anmärkning till I, 12 har han efter en uppräknig af de tjänster, till hvilka *han* vill inskränka afsättligheten, tillagt: »Alla öfriga tjänster icke utan laga ransakning och dom skiljas från sina innehafvare». Dessa båda yttranden, jämförda med hvarandra, ge, menar Lektor H., vid handen, att det förra måste betyda: »Ingen af dessa

¹ Den 24 maj försvarade han på adelsklubben landshöfdingarnas afsättlighet. J. Adlerbeths dagbok.

bör vara förtroendetjänst». Emellertid borde i sådant fall Järta (i likhet med hvad han gjorde med afseende på II, 15) hafva yrkat på I, 35:s uteslutande, men i stället har han i den Adlerbethska afskriften (A) genom en anmärkning till I, 12 hänvisat till I, 36, och åtminstone *möjligt* är, att den af Lektor H. ej observerade hänvisningen i A. från I, 36 till I, 12 och I, 36, som sålunda *båda* accepteras, har Järta till upphofsman (se ofv s. 77).

Saken kan i själfva verket förklaras på ett annat sätt än genom att i Järtas anmärkning inlägga en språkvidrig mening. H. F:s redaktörer hafva tydligen i förtroendeämbetsmän och regeringsmedlemmar sett olika kategorier och därför till olika paragrafer hänfört de likartade bestämmelserna om deras afsättlighet. Men härvid hafva de ej förfarit fullt konsekvent. Anmärkningarna i och vid I, 12 i afskrifterna M., A. och G. enligt min förklaring (ofv s. 76) hafva just haft till uppgift att ur denna paragraf aflägsna en sådan inkonsekvens (sedan M. till en början ytterligare ökat den). I I, 36 förekommer en inkonsekvens i motsatt riktning, då justitiekanslern (som enligt H. F. ej var *aktiv* statsrådsledamot), kansliråden och kabinetts tjänstemän här upptagas i den åt regeringen ägnade paragrafen. Ingen af dessa ämbetsmän förekommer i Järtas uppräknings vid I, 12 af dem, som enligt hans mening borde hafva förtroendetjänster, och särskildt torde justitiekanslerns afsättlighet väckt betänkligheter (jfr Adlerbeths anmärkning vid I, 38 om faran för justitierådets själfständighet, i fall de skulle kunna dragas till ansvar af den afsättlige justitiekanslern). Anmärkningen i M. vid I, 36 synes också vara riktad mot justitiekanslerns afsättlighet (»N. B. Just. Kansl. är han amovibel»). Järtas ord »alla dessa» & ctr. kunna därför mycket väl syfta *blott på dessa icke-statsrådstjänster*. Orden få då den betydelsen, som de enligt svenskt språkbruk hafva. Nu är visserligen sannt, att Järta i en anmärkning till I, 9 *möjligen* gjort sig skyldig till en liknande felkonstruktion (»all adoption bör icke tillåtas», ifall meningen därmed är: »ingen adoption bör tillåtas», hvilket dock ej är säkert), men äfven om en författare en gång begått ett stilistiskt fel, kan han väl en annan gång hafva uttryckt sig rätt. Slutligen kan mot att Järta med de omdebatterade orden i strid med allt språkbruk åsyftat *alla* i I, 36 omnämnda ämbetsmäns och således också statsrådets oafsättlighet (från konungens

sida) anföras R.F. § 107, som enligt Lektor H. sannolikt just skulle ha Järta till upphofsman (s. 97) och sådan den nu står där i vår R.F. uppenbarligen hvilar på förutsättning, att konungen äger att afskeda sina rådgifvare.

I en senare skrift — bland öfversikter och granskningar i Hist. Tidskr. 1910 s. 62 — har Lektor H. anfört bestämmelsen i R.F. § 38 om kontrasignationsvägrande föredragandes (statssekreterares) återiusättande i ämbetet såsom bevis på att, såsom han nu helt kategoriskt påstår, »såväl utskottets sekreterare som ock en del af dess ledamöter — ovisst huru många — ... från början tänkte sig statsråd och statssekreterare af konungen oafsättliga». Af denna tanke förmenas § 38 stå kvar som ett minne i R.F. Det är ju möjligt, att kansliämbetsmannen Bergstedt, stadgandets upphofsman, verkligen tänkt sig kansliets statssekreterare såsom oafsättliga ämbetsmän. De hade hittills författningsenligt blott varit ämbetsmän, ej regeringsmedlemmar. Det blefvo de först genom R.F. 1809, och äfven därefter var deras ställning som sådana ej fastare, än att den höll på att gå förlorad genom regeringens ändringsförslag 1812 af R.F. §§ 5, 6, 7 och 107¹. Men om § 38 möjligen ger ett stöd åt teorien om en ursprunglig afsikt (hos Bergstedt) att låta statssekreterarne vara oafsättliga, så ger den intet dylikt stöd med afseende på statsrådets öfriga medlemmar, om hvilka den ej handlar.

Vill man gifva sig in på frihandskonstruktioner, så skulle emellertid själfva § 107 R.F. kunna användas till ett bättre stöd för Lektor H:s teori. Enligt Lektor H. (s. 97) äro antagligen R.F. §§ 103 och 107 af Järta tillskapade efter engelska förebilder. Opinionsnämnden i § 103 har emellertid ingen som helst motsvarighet i engelsk statsrätt, ty »en anhållan af de båda husen» »måste» visst icke »på svensk mark, taga förn af en anhållan af en nämnd»; det visar just § 107, om den är en engelsk efterbildning. Proceduren i § 107 erbjuder däremot en verklig likhet med det engelska förfaringssättet mot domare. Sådana kunna icke i England afsättas af konungen ensam, icke af parlamentet

¹ Se dessa under deras §§ i K. Hagmans »Studier i svensk statsrätt», I, Lund 1905 (om fallna förslag till grundlagsändringar 1809—1866).

ensamt, men väl genom en gemensam aktion af båda, hvarvid konungen afskedar efter en anhållan af parlamentets *båda* hus. Här hade man ju haft en utmärkt förebild, om man velat bereda en möjlighet att aflägsna annars oafsättliga statsråd, och konstitutionsutskottets förberedande granskning af statsrådsprotokollen såsom grundval för aktionen skulle ju varit ett ganska godt surrogat för den kvasirättsliga proceduren i England. Om nu en sådan efterbildning här ägt rum, så kan, efter misslyckandet af sekreterarens och de likasinnade konstitutionsutskottsledamöternas rysligt tillämnade försök att göra statsråden eljest oafsättliga, § 107 hafva stått kvar i R.F. såsom ett monument på en graf!

Men nu är själfva grafven apokryfisk, ty om också den i utskottet stumme sekreteraren ursprungligen haft planer i sådan riktning (hvilket ej är bevisadt), så är intet anfördt, som styrker påståendet, att hans åsikter delats af utskottsledamöter. De enda sådana, om hvilkas ställning till frågan något är bekant, Mannerheim, Adlerbeth och Gahn, hafva tvärt om utan vidare godtagit det H. F:s bestämmelser om statsrådets afsättlighet¹. Äfven monumentets engelska ursprung är tvifvelaktigt, då en *verklig* likhet mellan § 107 och en engelsk förebild endast kan fås genom en så våldsamt åtgärd som att på svenska *statsråd* öfverflytta engelska bestämmelser om *domare*. Mig synes § 107 med sin granskning af statsrådsprotokollen snarare peka på svenska frihetstidsförebilder, och ger man sig ej ut på lösliga hypotesers gungfly, så blir paragrafen med sitt erkännande af konungens afsättningsrätt, såsom jag ofvan framhållit, ett tungt vägande skäl *mot* Lektor H:s nog lösligt motiverade oafsättilighets teori.

Men antaget att Järta verkligen velat göra statsrådets medlemmar alldeles oafsättliga, så skulle planens lyckande blott ännu mera befäst regeringens själfständighet gent emot riksdagen. En kunglig rätt att fritt ombyta kronans officiella rådgifvare är kanske det mest modärna draget i H. F., så mycket märkligare som en råds kontroll på konungamakten dittills alltid i Sverige varit förknippad med ett af konungen oafsättiligt råd. Därigenom öppnas, med eller utan en § 107, möjlighet till ett parlamentariskt

¹ Se N. Höjer a. a. s. 116. Angående betydelsen af att anmärkingar saknas i M., se dock ofvan s. 97.

inflytande på råds-kammarens sammansättning, t. o. m. på den Montesquieuska maktfördelningens grund. Den, som med Montesquieus doktrinism ville till det yttersta häfda »den verkställande maktens» själfständighet gent emot »den lagstiftande makten», borde därför genom att beröfva den förras chef rätten att afskeda statsråden, säkerställa honom för alla parlamentariska lockelser eller påtryckningar med afseende på regeringspersonalens sammansättning. Skulle Järta verkligen åsyftat statsrådets oafsättlighet från konungens sida, så är det så långt ifrån att han därmed, när han samtidigt accepterade statsrådets oafsättlighet af riksdagen, arbetat för en renässans af frihetstidsparlamentarismen, att han tvärtom på det mest radikala sätt uppref alla broar för en återgång till denna. Så förhåller det sig med det »syskontycket».

Enligt Lektor H. (s. 95) skulle Järta velat göra krigsförklaring beroende på statsrådets samtycke, ehuru han på ett annat ställe (s. 77) härom uttalar sig något mindre kategorisk. Ett stöd för sin mening synes han hämtat från den anmärkning mot II, 17—20, hvarigenom Järta bröt sönder det H. F:s monstruösa hemliga utskott — en af hans viktigaste manipulationer på detta förslag.

Det säges i denna anmärkning med afseende på tanken att i det hemliga utskottet söka en garanti mot äfventyrlig krigspolitik: »Väl medgifves nödvändigheten af hemligheten rörande främmande makter, äfvensom fred och förbund, men krigs beslutande torde fordra mera för eftertanken». För att rätt förstå detta yttrande hör man observera, att enligt H. F. konungen med afseende på utrikespolitiken endast behöfde rådföra sig med utrikesstatsministern (I, 26, 33 och 34) och något uttryckligt undantag härifrån göres icke ens för krigsförklaring¹. Det var då sannerligen ej underligt, att Järta ansåg »mera eftertanke» härom erforderlig. Huru han ville hafva saken ordnad, känner man ej. Att han ej liksom Engeström velat draga utrikespolitiken i allmänhet under riksdagen, framgår af anmärkningen, men intet uttalande af honom till förmån för statsrådets beslutanderätt angående krig finnes mig veterligt bevaradt. Har han haft del i den Gahnska anmärkningen om denna sak i föredragningspromemorian, så gick

¹ Jfr Sandegrens a. a. s. 69.

hans uppfattning i motsatt riktning¹. Möjligt kan vara, att den lösning, som slutligen åvägabragtes genom R.F. § 13, var hvad han åsyftade.

De fall, då Järta bevisligen velat binda konungen genom statsrådets beslut äro däremot: kreditivets lyftande och dispositionen af statsmedlen (anm. till II, 13 och 14). Möjligen har det första yrkandet gifvit anledning till Lektor H:s kategoriska påstående om krigsbesluts fattande, då kreditivets lyftande väl var erforderligt för anfallskrig, men om detta också innebar ett reellt band, så var det dock något helt annat än att angående en så ödesdiger sak som själfva krigsbeslutet möjliggöra framträdandet af en formell divergens mellan »den officiella och den privata konungapersonligheten»². Mig förefaller det, som om i detta *liksom i det andra fallet* (rådets beslutanderätt med afseende på dispositionen af statsmedlen) Järtas hufvudmotiv varit behofvet af garantier mot en godtycklig finanspolitik. Efter erfarenheten från Gustaf III:s tid var det ej så underligt, om till en början tanken kunde uppstå att bereda sådana garantier t. o. m. genom ett afsteg från den allmänna regeln om konungens ensamma beslutanderätt i statsrådet. I alla händelser är det mig fullkomligt obegripligt, huru Lektor H. kunnat (s. 82) anse en sådan anordning som den vid I, 14 påyrkade »gå i samma riktning» som Poppii tanke att öfverlämna finansförvaltningen åt ett riksdagsutskott. Mellan en finansförvaltande regering (visserligen ansvarig, men med starkt betryggad själfständighet) och en finansförvaltande riksdagsdelegation är ett statsrättsligt svalg befast.

I detta sammanhang måste jag också yttra några ord om Lektor H:s underkännande (s. 108) af Järtas auktorskap till en såsom hans signerad anmärkning i Adlerbethska afskriften till H. F. II, 49. Enligt denna § skulle konungen *med statsrådets samtycke* hafva oinskränkt statsregleringsrätt, i fall riksdagen vid sitt åtskiljande ej hunnit reglera staten och bevillningen. Detta ka-

¹ Se ofvan s. 99. Leopold(?) och Bergstedt hafva i detta hänseende velat gifva rådet en bindande makt, men man är ej berättigad att utan bevis identifiera deras åsikter, som föröfrigt äfven i denna sak skilde sig i detaljerna, med Järtas. Se ofvan ss. 96—97.

² Jfr ofvan s. 103.

raktäriserar anmärkningen i A. såsom »ministeraristokrati», men så förmenas Järta omöjligen hafva kunnat uttrycka sig, »då han få dagar förut själf yrkat på en sju resor värre ministeraristokrati».

Antagligen har Lektor H. härmed afsett Järtas yrkande vid II, 14 om rådets medbeslutanderätt angående statsmedlens disponerande, men därmed afsåg Järta ett band på *konungen*. Hade H. F. II, 49 blifvit grundlag så skulle — såsom Adlerbeth anmärkte — hela bevillningsrätten lagts i konungens och statsrådets händer, »om man allenast kan utdraga tiden till bevillningsfrågans afgörande hos ständerna». Anmärkningen: »ministeraristokrati», afser då tydligen ej förhållandet mellan konungen och hans råd utan är riktadt mot skapandet af en för *riksdagen* farlig regeringsmyndighet, och då det nu var Järta som afvärjde detta genom sitt förslag om den gamla statsregleringens fortvaro i det nämnda fallet (se ofv. s. 99), så kan anmärkningen mycket väl hafva uttryckt hans mening.

Syftar Lektor H. åter på Järtas önsknings angående rådets oafsättlighet, så är för det första, såsom ofv. (ss. 105 o. f.) visats, ingalunda säkert, att Järta verkligen haft sådana. Men antaget att han så haft! Om han, öfvertygad som han var om behofvet af en själfständig styrande makt, gifvit rum för tanken att till befrämjande däraf göra statsråden oafsättliga, hvilket onekligen skulle inneburit en ministeraristokrati, så följer ej däraf, att han ej kunde ogilla något så sjufallt mera ministeraristokratiskt och något så mot den Montesquieuska doktrinen stridande som att bereda »den styrande makten» tillfälle att inkräkta på »den lagstiftande maktens» bevillningsrätt. Äfven om han önskat oafsättliga statsråd, behöfdes således ej heller detta utgöra något hinder för hans auktorskap till anmärkningen i A. vid II, 49.

Slutligen hör med afseende på Järtas ställning till regeringsmyndigheten märkas, att han genom godtagande af H. F. I, 46 i motsats mot Engeström gaf regeringen den fria bestämningsrätt öfver förvaltningens organisation, som sedan fastställdes i R. F. § 47.

Jag öfvergår nu till frågan om sanktionsrätten i lagstiftningsfrågor. Denna måste tydligen hafva inneburit vissa svårigheter för 1809 års grundlagsstiftare med deras Montesquieuska idéer, och Silfverstolpes första broschyr har också i verkliga lagfrågor

ej ens velat medgifva kungen ett suspensivt veto ¹, och, såsom redan antydt, passar Järtas motivering i konstitutionsutskottets memorial (s. 6) egentligen bäst tillsammans med en oinskränkt riksdagslagstiftningsrätt. Emellertid hade Järta redan i sina anmärkningar till H. F. intagit en annan ståndpunkt ². Enligt Lektor H. (s. 76) skall denna hafva bestått däri, att han velat förlägga en absolut vetorätt till högsta domstolen, där konungen blott hade två röster. Beviset häraf skall väl vara hänvisningen till I, 27 (om »justitieärenden»), hvarvid Järta anmärkt: »Justitieärender böra ej särskildt föredragas hos konungen utan endast i högsta domstolen och för konungen endast på sätt 18 § innehåller», d. v. s. afgöras genom omröstning af justitieråden med 2 röster (och utslagsröst?) för konungen, men mot att härmed afsetts sanktion på lagfrågor strider, att Järta utan anmärkning godtagit H. F. II, 47, som ger konungen rätt att efter högsta domstolens och statsrådets *hörande* fritt utöfva denna sanktionsrätt. Motsägelsen försvinner, till förmån för en fri kunglig sanktionsrätt i statsrådet, om det finge antagas, att med »justitieärenden» i I, 27 menas blott sådana ärenden, som sedermera enligt 1809 års R.F. § 26 förlades till den s. k. lilla justitiekonseljen. Då dessa benådnings- och dispensfrågor onekligen stodo i ett visst samband med rättsskipningen och dessutom bereddes af samma myndighet — nedre justitierevisionen — som bereder rättsmålen i högsta domstolen, skulle en dylik, för den politiska maktfördelningen betydelselös öfverflyttning varit ganska förklarlig. Men äfven om Järta skulle velat öfverlämna vetorätten i lagfrågor till högsta domstolen, är det en himmelsvid skillnad mellan en sådan rätts utöfvande af denna permanenta och själfständiga kår och dess utöfvande af den Engeströmska, hvarvtredje år af riksdagen nyvalde rådkammaren.

Äfven den ekonomiska lagstiftningen anser Lektor H. (s. 76), att Järta velat öfverlämna åt högsta domstolen. Till stöd åbe-

¹ Såsom ses af A. G. Mörners memorial den 6 febr. 1810 i representationsfrågan, ville denne ännu då fränkänna regeringen veto vid nya lagars stiftande och vid gamla lagars afskaffande eller ändrande blott gifva den suspensivt veto. Constitutionsutskottets memorialer s. 579.

² Såsom framhållits (s. 82) har man ej rätt att proklamera hans solidaritet med allt i den ofvannämnda broschyren.

ropas Järtas anmärkning till I, 29, hvilken paragraf lät konungen i fulltaligt statsråd själf besluta i hithörande frågor, under det anmärkningen liksom den vid 1, 27 om justitieärenden (se ofv. s. 112) hänvisar till I, 18, som handlar om H. D. Men mellan de båda anmärkningarna förefinnes en viktig skillnad, som Lektor H. egendomligt nog ej tagit hänsyn till. Den förra anmärkningen (vid I, 27) hänvisar till *inhållet* i I, 18 (*omröstning i H. D.*); anmärkningen till I, 29 åter lyder: »Som här synes ingå lags stadgande, så anmärkes här samma som nämnt är vid 18 §». Men hvad som af Järta nämnes *vid* I, 18 är: »Decision öfver frågor om förklaringar öfver lagen höra endast gälla till nästa riksdag, då de där sanktioneras eller förkastas». Hvad som verkligen följer af denna anmärkningen är således ej, att den ekonomiska lagstiftningen skulle flyttas till högsta domstolen, utan blott att konungens rätt att utfärda ekonomiska förordningar skulle *blifva provisorisk* liksom högsta domstolens lagförklaringsrätt¹. Hvad anmärkningen bevisligen innebär är alltså en inskränkning i konungamakten utöfver H. F., men ej till förmån för högsta domstolen utan till förmån för riksdagen, och här förefinnes omsider en punkt, hvori Järtas uppfattning närmade sig Engeströms och afvek från hvad som R.F. sedan kom att stadga, men denna detalj (hvori för öfrigt flera modärna författningar öfverensstämma med Järtas ståndpunkt) är sannernligen ej tillräcklig för att vid sidan af så många olikheter etablera något »sökskontycke» mellan hans och Engeströms program. Då under svensk ekonomisk lagstiftning faller mycket, som är af materiell lags natur, stod Järtas uppfattning af denna sak också i god öfverensstämmelse med maktfördelningsteorien.

Men den af Järta så ombuldade permanenta riksdagskommittén! Jag måste bekänna, att jag funnit Lektor H:s framställning rörande denna sak synnerligt egendomlig. Han anser (s. 86) möjligt, att Sieyès fått idéen till en dylik inrättning från den svenska frihetstidens »lagstiftning», men mig veterligt känner ej denna lagstiftning till några *permanent* riksdagsdelegationer annat än ban-

¹ Däremot synes en af Järta påyrkad uteslutning i I, 16 syfta till att H. D:s lagförklaringsrätt äfven skulle sträcka sig till ekonomiska stadgar (»hushållsärender»). Detta var emellertid just en naturlig konsekvens af att lagformen önskades för deras tillkomst.

kofullmäktige, som ej voro en speciell frihetstidsskapelse. Han sammanför vidare under kategorien permanent riksdagskommitté följande sins emellan ganska olika institut:

I) regeringen öfvervakande och finansförvaltande utskott enligt Engeströmska förslaget;

II) det permanenta riksdagsutskott, hvarom Järta och hans meningsvänner underhandlade med Toll vid 1800 års riksdag, hvilket enligt Skjöldebrand¹ synes varit ett förtvifladt försök att införa utsikten till permanent riksdagslöshet rädsla åtminstone något af ett representativt system;

III) Sieyès' *jury constitutionnaire*, som skulle hafva att föreslå författningsförbättringar och värda författningens helgd gentemot den vanliga lagstiftningen; den var sålunda något helt annat än I:s o. II:s kommittéer, och idéen därtill var troligen af amerikanskt ursprung².

IV) Silfverstolpes »Lag. och hushållningsberedning», hvilken icke skulle hafva något af I:s kontrollmakt öfver regeringen, ej såsom II vara ett surrogat för riksdag och som utom sin befattning med tryckfriheten och statistiken blott skulle hafva att yttra sig om lagstiftningsförslag³;

V) A. G. Mörners från Sieyès hämtade jury constitutionnaire, som emellertid hvarken skulle vara permanent eller ett riksdagsutskott⁴.

Med sin benägenhet att i Järtas statsmannauppfattning se en »olla podrida» har Lektor H. sammanfört allt detta i *en* gryta, trots bevisliga meningsskiljaktigheter mellan de olika ingrediensernas leverantörer⁵, och utan verkliga bevis⁶ göres Järta till mästerkock för det hela. På en dylik framställning kan ej något omdöme om Järtas ställning till denna fråga grundas.

Af mera oomtvistlig radikalism smakade däremot Järtas afsikt att låta riksdagen sammanträda, ifall konungen mot statsrådets mening reste utrikes (I, 39) och att gifva ständerna rätt att besluta riksdags hållande inom H. F:s sexårsperiod (II, 3). Det förra får sin förklaring i erfarenheterna från Gustaf IV Adolfs regering (som äfven i R.F. återljuda i § 91) och saknade betydelse för maktfördelningen under normala förhållanden. Hvad det senare angår, så är uppenbart, att Järta tog maktfördelningen på

¹ Memoirer II s. 128.

² Se Zweig a. a. ss. 414, 417, 421 o. f. samt ofv. s. 92 n. 3.

³ Constitutionsutskottets memorialer ss. 68 o. f.

⁴ a. a. ss. 586 o. f.

⁵ Den 21 mars 1810 opponerade sig Mörner mot Silfverstolpes förslag. a. a. s. 473.

⁶ Hänvisningarna till Silfverstolpes och Grevesmöhlens broschyrer äro ej några bevis. Jfr ofv. s. 82.

fullt allvar äfven med afseende på riksdagens (»den lagstiftande maktens») inflytande, och detta skulle ej behörigen betryggats med riksdagssammanträde blott hvar 6:te år. För oss måste det emellertid förefalla, att en lämpligare utväg varit att yrka på en förändrad grundlagsbestämmelse härom. Järtas ståndpunkt i denna sak är så mycket egendomligare, som den strider mot ett bestämdt uttalande af Montesquieu i l'Esprit des lois XI, 6.

Af denna jämförelse torde framgå, att Järta 1809 intog en verkligt liberal ståndpunkt, men att hans liberalism dock innebar en principiell motsats mot frihetstidsliberalismen, och att det var i fullkomlig öfverensstämmelse med hans uppfattning, att de Engeströmska gengångareidéerna *icke* fingo göra sig breda i det författningsverk, som framgick ur revolutionen den 13 mars. Just den af Lektor H. påträffade, Järta tillhöriga afskriften af H. F., hvori han sökt hufvudstödet för den teori, som jag ofv. s. 86 kallat själfva clou'n i hans framställning, slår således denna teori ohjälpligt till marken ¹.

Med tiden blef Järtas politiska hållning mindre liberal än den var 1809, och detta berodde ej blott på inflytande af åldern och den lynnadespotism, som låg i hans karaktär, utan ock på att »den historiska skolans» män ej kunde undgå att reagera mot vissa sidor af 1800-talets liberalism, hvarvid reagerandet, såsom ofta händer, i åtskilligt gick till öfverdrifter ². Något verkligt motsatsförhållande fanns dock ej mellan storverket från hans mera liberala tid — hans andel i 1809 års författningsarbete — och denna skolas innersta princip, som är, att den ledande synpunk-

¹ Detta naturligtvis under förutsättning, att J. enligt anteckningen därpå verkligen varit »Järtas koncept». Är denna anteckning oriktig, då faller min på J. stödda argumentation, men då faller också allt hvad Lektor H. velat bygga därpå. Kvar stå emellertid då de öfriga grunderna för den hittills gängse åsikten, att 1809 års R.F. gett uttryck åt Järtas politiska idéer. Stilen i »konceptet» synas dock vara Järtas.

² Se min uppsats i Hist. Tidskr. 1905: »Richerts politiska idéer», och H. Borelius a. a. Emot denna förf. måste jag emellertid vidhålla min i ofvannämnda uppsats uttalade åsikt, att bristande klarhet i den historiska skolans teoretiska begrepp framkallade konservativa öfverdrifter. Bortarbetandet af denna oklarhet ingick just i Geijers affall. Detta utesluter dock ej, att både i konservatismen och affallet psykologiska faktorer medverkat.

ten inom statslifvet måste vara *den nationella utvecklingens* kraf. Sedd från denna synpunkt, blef hans förklaring 1838 kanske t. o. m. sannare än han själf insåg: »Också jag är liberal, troligen djupare och allvarligare än de fleste, som gifva sig namn därpå, och från det tänkesätt, som för fyratio år sedan ådrog mig beskyllningen för Jakobinism, erkänner jag ej något *väsentligt* affall¹.

Såsom ofvan framhållits, hade nämligen författningsverket kommit till i den Montesquieuska maktfördelningsteoriens tecken, och tack vare denna teori hade det blifvit möjligt att därigenom lägga grunden till en folklig själfstyrelse af annat slag än frihetstidens regeringsanarki med dess faror just för vårt folks nationella statslif. Häri ligger ej, att den historiska skolans statsteori är identisk med nämnda maktfördelningslära. Denna hade ju framställts långt före den historiska skolans framträdande och rönt t. o. m. på vissa håll inom skolan mycket ogillande såsom farlig för statens enhet. Och om skolans nationella utvecklingsprincip konsekvent genomföres, så uteslutes all statsrättslig doktrinism. *Hvarje* statsordning, som verkligt betryggar den nationella utvecklingen, är då berättigad, men *hvilken* statsordning bäst gör detta, ja det kan vara olika efter tidernas och folkens skiftande kynne. För 1809 års Sverige, med de dåvarande förutsättningarna, synes en på (modererade) Montesquieuska principer byggd statsordning varit det bästa, ja enda sättet att vinna politisk frihet utan uppoffrande af regeringsmaktens för en sund nationell utveckling nödvändiga själfständighet — i hvad mån detta gäller äfven vår tids Sverige är en fråga, som ej faller inom ramen för *denna* undersökning — och om Järta hidrog till att ett sådant resultat ernåddes, verkade han alltså, om också ej medvetet, till förmån för själfva grundtanken i den statslära, hvars förnämsta svenska teoretiker han jämte Geijer skulle bli och hvars sannt liberala konsekvenser den senare skulle komma att draga ut.

Men kan verkligen efter de nya källornas framkomst äran af detta författningsverk i någon betydande grad tillerkännas Järta? Mitt svar blir med sammanfattning af den föregående undersökningens resultat följande.

¹ C. D. af Wirsén: »Järta och Geijer före och efter den senares litteraturblad». Svenska Akademiens handl. ifrån 1886 XIV s. 216 o. f.

Hans Järta har varit en ifrig förkämpe för att riksdagen fick det inflytande på konstitutionsarbetet, som möjliggjorde dettas genomförande i frisinnad riktning. Han har genast, när det H. F. blef tillgängligt, öfvervägt hvad som däri syntes vara acceptabelt eller ej, och hans program i *båda hänseendena* har sedermera i hufvudsak genomförts i konstitutionsutskottet, ehuru man ej känner på hvad sätt han härvid i detalj verkat. Uppenbart är emellertid, att han genom diskussionspromemorian i *enlighet med sitt program* gett riktlinier åt utskottets arbete, och likaledes att det betänkande af konstitutionsutskottet, hvarigenom programmets principer för allmänheten klargjordes i en rent klassisk form, väsentligen var hans verk, äfven om han vid dess utarbetande skulle hafva mottagit vissa impulser från sin gamle mentor Benjamin Höijer; slutligen har han med mästartehand och åsidosättande af all annan hänsyn än målets vinnande redigerat det mesta af detaljbesluten. Allt detta berättigar honom visserligen ej till att i vanlig mening kallas regeringsformens författare, men det rättfärdigar till fullo Baltzar v. Platens af eftervärlden i allmänhet godtagna utsago, att han (Järta) i regeringsformens tillkomst »haft en ganska stor, ja kanske den största andel, som någon enskild man kunde hafva».

Referendum i Schweiz.

Af

Fil. Lic. Otto Grönlund.

II. Det schweiziska författningsreferendum och författningsinitiativet (efter 1874).

Grunden till författningsreferendum i kantonerna är den förut anförda bestämmelsen i förbunds författningen¹ (af 1874, liksom i den af 1848), att förbundet lämnar garanti åt kantonsförfattningarna under förutsättning, att dessa äro af folket antagna och kunna revideras, när den absoluta majoriteten af medborgarne det begär. Här finnes sålunda jämväl ett författningsinitiativ för folket angifvet. Grunden till författningsreferendum i förbundsstaten är följande bestämmelse i förbunds författningen² (enligt den oförändrade lydelsen af 1874): »Die revidirte Bundesverfassung tritt in Kraft, wenn sie von der Mehrheit der an der Abstimmung theilnehmenden Bürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen ist». Folkets författningsinitiativ fanns föreskrifvet i art. 120: »Wenn eine Abtheilung der Bundesversammlung die Revision beschliesst und die andere nicht zustimmt, oder wenn fünfzig tausend stimmberechtigte Schweizerbürger die Revision der Bundesverfassung verlangen, so muss im einen wie im andern Falle die Frage, ob eine solche stattfinden soll oder nicht, dem schweizerischen Volke zur Abstimmung vorgelegt werden. Sofern in einem dieser Fälle die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger über die Frage sich bejahend ausspricht, so sind beide Rätthe neu zu wählen, um die Revision an die Hand zu nehmen».

¹ Art. 6.

² Art. 123 — Förbunds författningen såväl som kantonsförfattningarna återfinnas i *Sammlung enthaltend die Bundesverfassung und die in Kraft bestehenden Kantonsverfassungen*. Bern 1891 (jämte Suppl. I—X, 1892—1905).

A. Författningsinitiativet.

För att erhålla en öfversikt af de olika former af författningsinitiativ, som gifvas i schweiziska förbundsstaten och i de särskilda kantonerna, kan en uppdelning af nämnda stater i tre särskilda hufvudgrupper lämpligen göras ¹, allteftersom författningsinitiativ tillkommer visst antal röstberättigade (rådet) 1) med folket genom omröstning, 2) utan folkomröstning eller 3) dels med, dels utan folkets votum ².

1) Stater, där författningsinitiativ tillkommer visst antal röstberättigade (eller rådet) *jämte* folket genom omröstning (enl. författn. best. af år):

A. Visst antal röstberättigade jämte folket.

B. Rådet jämte folket.

a) Vid total- och partialrevision:

- | | |
|------------------------------------|-----------------------------------|
| 1. Aargau (1885) ³ | |
| 2. Basel-Länd (1892) | 1. Basel-Land (1892) ³ |
| 3. Basel Stadt (1889) ³ | |
| 4. Fribourg (1894) | 2. Fribourg (1894) |
| 5. Neuchâtel (1858) | 3. Neuchâtel (1858) |
| 6. Sit Gallen (1890) | |
| 7. Thurgau (1869) | |
| 8. Vaud (1885) | 4. Vaud (1885) |

¹ Landsgemeinde-kantonerna äro här ej medräknade (betr. dessa se sid. 154 f.). I två af dessa, Glarus och Appenzell I. Rh, tillkommer författningsinitiativ en enda röstberättigad (»individual-initiativ»). Jfr. Stüssi (förut cit. arb.) s. 71.

² SCHOLLENBERGER (*Das Bundesstaatsrecht der Schweiz*, Berlin 1902, sid. 226) indelar folkets rättigheter med hänsyn till revision af förbunds-författningen så: 1) initiativ, 2) föromröstning (»Vorabstimmung») och 3) hufvudomröstning (»Hauptabstimmung») betr. antagandet af ett utarbetadt förslag. »Den första rättigheten är det s. k. förbunds-författningsinitiativet, de båda andra bildas med hvarandra förbunds-författningsreferendum. Men folkinitiativet och föromröstningen höra tillsammans såsom rörande företaget af författningsrevisionen i motsats mot hufvudomröstningen, hvarigenom afgöres om antagandet af revisionsförslaget». — I det följande åter räknas föromröstningen, där en sådan förekommer, såsom utgörande del af initiativet, hvarvid indelningsgrunden af de olika formerna af initiativ just blir förefintligheten eller ej af en dylik föromröstning. Hufvudomröstningen däremot, som ensam kan gifva eller vägra sanktion, föres under referendum i egentlig mening. Se B) författnings-sanktion.

³ Folkomröstning, för så vidt rådet ej upptar förslaget såsom sitt eget; i dylikt fall förfares som om förslaget utgått från rådet.

b) *Vid totalrevision:*

- Schweiz (1874)¹
- | | |
|------------------------|-------------------------------|
| 1. Bern (1893) | 1. Aargau (1885) |
| 2. Graubünden (1893) | 2. Basel-Stadt (1889) |
| 3. Luzern (1890) | 3. Bern (1893) |
| 4. Schaffhausen (1876) | 4. Genève (1847) ² |
| 5. Schwyz (1898) | 5. S:t Gallen (1890) |
| 6. Solothurn (1895) | 6. Schaffhausen (1876) |
| 7. Ticino (1892) | 7. Schwyz (1898) |
| 8. Valais (1907) | 8. Ticino (1892) |
| 9. Zug (1894) | |
| 10. Zürich (1869) | |

2) Stater, där författningsinitiativ tillkommer visst antal röstberättigade, »pluralinitiativ», (eller rådet) *utan* folkomröstning:

A) Visst antal röstberättigade,
(alltid partialrevision)

B) Rådet.

a) *Vid partialrevision:*

- | | |
|-------------------------------------|------------------------|
| 1. Schaffhausen (1876) ³ | 1. Aargau (1885) |
| 2. Schwyz (1898) | 2. Bern (1893) |
| 3. Ticino (1892) | 3. Genève (1847) |
| 4. Zug (1894) | 4. Luzern (1890) |
| | 5. S:t Gallen (1890) |
| | 6. Schaffhausen (1876) |
| | 7. Schwyz (1898) |
| | 8. Ticino (1892) |

¹ Initiativ tillkommer jämväl endera afdelningen af förbundsförsamlingen jämte folket. (Art. 120 af förbundsförfattningen).

² Initiativ till totalrevision kan i Genève ej utgå från visst antal röstberättigade (men väl till partialrevision). Frågan om totalrevision skall hvart 15:de år föreläggas folket (i »Conseil général») till omröstning. (Författn. 1847. Art. 153.) Det 1891 införda laginitiativet (tillkommande 2,500 röstberättigade) ansågs tillämpligt jämväl med hänsyn till partialrevision af författningen, tills detta uttryckligen medgafs genom den nya författningslagen om initiativet (af 1905). Art. 5.

³ Partialrevision sker i S. på lagstiftningsväg (författn 1876. Art. 107); alltså formerna för laginitiativ (Art. 43) i detta fall tillämpliga. Enl. SCHOLLENBERGER: *Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizerischen Kantone*, Zürich 1900, Bd. I, s. 75.

b) *Vid total- och partialrevision:*

- Schweiz (1874)
 1. Solothurn (1887)
 2. Thurgau (1869)
 3. Valais (1907)
 4. Zürich (1869)

3) Stater, där författningsinitiativ tillkommer visst antal röstberättigade (eller rådet) med folket *eller* utan folkomröstning;

A) Visst antal röstberättigade med folket *eller* utan folkomröstning; (alltid partialrevision).

B) Rådet med folket *eller* rådet ensamt.

a) *Vid partialrevision:*

- | | |
|----------------------|------------------------------------|
| Schweiz (1891) | 1. Basel-Stadt (1889) ¹ |
| 1. Bern (1893) | |
| 2. Genève (1905) | |
| 3. Graubünden (1893) | |
| 4. Luzern (1890) | |
| 5. Solothurn (1895) | |
| 6. Valais (1907) | |
| 7. Zürich (1869) | |

b) *Vid totalrevision:*

1. Ticino (1892)

c) *Vid total- och partialrevision:*

1. Graubünden (1893)
 2. Zug (1894)

Den form af författningsinitiativ, som afses beträffande de under grupp 1) upptagna staterna, kan alltid sägas vara ett »*folkinitiativ*», icke blott när förslaget utgått från visst antal röstberättigade, utan äfven när det utgått från rådet², så tillvida som i det senare fallet liksom i

¹ Rådets beslut om partialrevision (att revision skall ske) är underkastadt fakultativt referendum (B. St. föfattn. 1889, § 54).

² »Grosser Rat» (»Grand Conseil»), »Landrat» eller »Kantonsrat» består alltid af en kammare, vald med allmän rösträtt för en tid af vanligen 3 å 4 år; detta råd delar med folket utöfningen af den lagstiftande makten. Vid dess sida finnes ett mindre råd (»Regierungsrat», »Conseil d'État») som utöfvar den verkställande makten, valdt än af folket direkt, än af nyssnämnda större råd. —

Val- och röstberättigad i kantonala angelägenheter är hvarje medborgare, som fyllt 20 år (i Zug 19, i Schwyz och Nidwalden endast 18 år) och ej förlorat medborgerligt förtroende. Val- och röstberättigad i förbundsangelägenheter är hvarje schweizare, som fyllt 20 år och har rösträtt i den kanton, där han är bosatt.

det förra instämmande beslut af folket i dess helhet (genom omröstning) är erforderligt. Först när dessa tvenne samstämmade beslut om revision föreligga, är initiativet gifvet; det föregående beslutet innehår visserligen själfva impulsen därtill, men ej mera. Skulle folkets beslut utfalla *mot* revisionen, har den af visst antal röstberättigade eller af rådet framställda »motionen» ingen verkan.

Såsom af ofvanstående torde framgå, finnes denna form af folkinitiativ i och för författningsändring föreskrifven, utom i förbunds författningen, i 18 kantons författningar (ej i Genève), så snart det är fråga om totalrevision, och i 8 af dessa jämväl ifråga om partialrevision. Detta, då initiativet föranledes af visst antal röstberättigade. Angående ett från rådet utgående initiativ åter, finnas föreskrifter i 12 författningar, med hänsyn till totalrevision, och i 4 af dessa jämväl ifråga om partialrevision.

Denna form af författningsinitiativ är den vid totalrevisioner vanligast förekommande; den förekommer alltid som synes, när initiativet därtill föranledes af visst antal röstberättigade (i Genève är detta dock ej möjligt). Ett typiskt exempel erbjuder *Basellands* författning¹ (af 1892), där folkets bifall erfordras före hvarje författningsrevision: »Die Verfassung soll ganz oder theilweise revidirt werden, so oft es durch die absolute Mehrheit der Stim-menden beschlossen wird.

Wird eine Begehren auf ganze oder theilweise Revision von mindestens 1500 stimmfähigen Bürgern oder durch den Landrath gestellt, so muss durch eine Volksabstimmung darüber entschieden werden

a) ob die verlangte Revision stattfinden soll; bejahendenfalls

b) ob dieselbe durch den Landrath oder von einem Verfassungsrath vorzunehmen sei.»

Den form af författningsinitiativ åter, som afses beträffande de under grupp 2) upptagna staterna, är aldrig ett initiativ af folket i dess helhet (genom omröstning). Det är dels ett vanligt parlamentariskt initiativ, af rådet (finnes föreskrifvet i förbunds författningen och i 12 kantons författningar med hänsyn till partialrevision; i 4 af dessa senare samt i förbunds författningen därjämte

¹ § 48.

ifråga om totalrevision), dels ock ett verkligt initiativ af visst antal röstberättigade (i 4 kantoner). Denna sistnämnda form är naturligen äfven att betrakta som ett »folkinitiativ» (i motsats mot det parlamentariska initiativet), men har träffande af en författare¹ erhållit namnet »pluralinitiativ», emedan det utgör initiativ af ett flertal röstberättigade (ej af *en* röstberättigad eller af hela folket genom omröstning). I *Ticino* har rådet att utarbete ett af visst antal röstberättigade framlagt initiativförslag till partialrevision, för så vidt detta ej föreligger i fullt utarbetad form. Dessutom har rådet fullt själfständigt initiativ till partialrevision. Alltså frågas ej folket i något af dessa fall, och ej heller om förslaget i förra fallet är fullt utarbetadt. Om folkinitiativet är stadgadt²:

»La domanda d'iniziativa può essere fatta in forma di proposta generica o di progetto completamente elaborato.

Nel primo caso il Gran Consiglio è tenuto ad elaborare il progetto di riforma parziale nel senso della domanda. È però in sua facoltà di contraporre al progetto d'iniziativa popolare un progetto proprio sulla stessa materia, da sottoporsi contemporaneamente alla votazione popolare.

Nel seconde caso, se il Gran Consiglio aderisce al progetto, esse viene sottoposto alla votazione popolare per l'accettazione od il rifiuto. Se non vi aderisce, può elaborare un progetto proprio sulla stessa materia da sottoporsi alla votazione popolare contemporaneamente a quella degli iniziati»

Hvad slutligen angår den form af författningsinitiativ, som utmärker de under grupp 3) upptagna staterna, så är detta ingen ny form, utan allenast en kombination af de två föregående hufvudtyperna; i vissa fall frågas folket före revisionen, i vissa andra fall åter är ett blott »pluralinitiativ» eller ett parlamentariskt initiativ till fyllest.

I fråga om partialrevision kan en sådan företagas, enligt förbunds författningen (best. af 1891) och 7 kantonsförfattningar, antingen efter beslut af folket genom omröstning, föregånget af ett beslut af visst antal röstberättigade, eller efter ett blott pluralinitiativ (då förslaget alltid måste vara fullt utarbetadt).

¹ Se BORGEAUD, (förut cit. arb.) sid. 335 ff.

² Författn. 1892. Art. 28.

Det parlamentariska initiativet enbart och rådets beslut jämte folkets äro alternerande i fråga om såväl total- som partialrevision i 2 kantoner, vid blott totalrevision i en kanton och vid blott partialrevision likaledes i en kanton.

a) *Förbundsorfattningen.*

Det 1872 framlagda, men af folket förkastade, förslaget till ny förbundsorfattning hade innehållit bestämmelse om laginitiativ för folket, men någon sådan bestämmelse fanns ej i förbundsorfattningen af 1874. Folkets initiativ till orfattningsrevision fanns där föreskrifvet i art. 120, men det var ej uttryckligen omnämndt, huruvida revisionen jämväl skulle betyda partialrevision, ej blott totalrevision. Då olika meningar härom gjordes gällande, förtydligades orfattningen år 1891 genom insättande af nuvarande art. 121 (om partialrevision) efter art. 120 (som nu blott skulle gälla beträffande totalrevision). Härigenom infördes »pluralinitiativ» till partialrevision i förbundsorfattningen, nämligen för det fall, att visst antal röstberättigade framlägga ett fullt utarbetadt orfattningsförslag (»Initiativbegehren in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes»). Är däremot ett på samma väg framkommet förslag till partialrevision ej utarbetadt (»Initiativbegehren in der Form der allgemeinen Anregung»), måste folkets beslut genom omröstning först inhämtas, såvida ej förbundsörsamlingen besluter att upptaga det framlagda förslaget som sitt och utarbeta det (förbundsörsamlingen kan själf taga initiativ till hvarje partialrevision, såväl som till totalrevision¹). Om folkets initiativ till partialrevision är föreskrifvet i art. 121:

Die Partialrevision kann sowohl auf dem Wege der Volksanregung (Initiative) als der Bundesgesetzgebung vorgenommen werden. Die Volksanregung umfasst das von fünfzig tausend stimmberechtigten Schweizerbürgern gestellte Begehren auf Erlass, Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung.

Die Initiativbegehren können in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfes gestellt werden.

¹ Se under grupp 2) B) b.

Wenn ein solches Begehren in Form der allgemeinen Anregung gestellt wird und die eidgenössischen Räte mit demselben einverstanden sind, so haben sie die Partialrevision im Sinne der Initianten auszuarbeiten und dieselbe dem Volke und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Stimmen die eidgenössischen Räte dem Begehren nicht zu, so ist die Frage der Partialrevision dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten, und, sofern die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger sich bejahend ausspricht, die Revision von der Bundesversammlung im Sinne des Volksbeschlusses an die Hand zu nehmen.

Wird das Begehren in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes gestellt, und stimmt die Bundesversammlung demselben zu, so ist der Entwurf dem Volke und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Im Falle der Nichtzustimmung kann die Bundesversammlung einen eigenen Entwurf ausarbeiten oder die Verwerfung des Vorschlages beantragen und ihren Entwurf oder Verwerfungsantrag gleichzeitig mit dem Initiativbegehren der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreiten.»

Här gifves sålunda äfven föreskrift om huru ett fullt utarbetadt förslag till partialrevision skall direkt framläggas till folkets sanktion eller förkastande ¹.

b) *Kantonsförfattningarna.*

Af de 7 kantonsförfattningar, som falla under grupp 3) A ha flera ungefär samma system, ifråga om folkinitiativ till partialrevision, som det i förbundsstaten gällande, nyss beskrifna. Vi taga som exempel *Solothurns* författning (reviderad i detta hänseende 1895), där det heter ²:

»Die Revision kann auch auf dem Wege der *Initiative* (Vorschlagsrecht) vorgenommen werden. Die Initiative bezweckt den Erlass, die Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Staatsverfassung. Dieselbe muss von wenigstens drei tausend Stimmberechtigten ausgehen, welche sich entweder durch Unter-

¹ Beträffande det praktiska resultatet af reformen 1891 se nedan sid. 129 f.

² Art 80 bis.

schrift oder Stimmabgabe in Gemeindeversammlungen dafür aussprechen.

Die Initiativbegehren können in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfes gestellt werden, sind schriftlich zu begründen und sollen vom Kantonsrate innerhalb zwei Monaten, von Tage der Einreichung an gerechnet, in Behandlung genommen werden.

Wenn ein solches Begehren in der Form der allgemeinen Anregung gestellt wird und der Kantonsrat mit demselben einverstanden ist, so hat er die Abänderung der Verfassung im Sinne der Initianten auszuarbeiten und es ist dieselbe dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Stimmt der Kantonsrat dem Begehren nicht zu, so ist die Frage, ob die Verfassung in der von den Initianten gewünschten Weise abzuändern sei, dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten. Spricht sich die Mehrheit der Stimmen bejahend aus, so ist die Revision vom Kantonsrate im Sinne des Volksbeschlusses an die Hand zu nehmen.

Wird das Begehren in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes gestellt, so hat der Kantonsrat dasselbe in empfehlendem oder verwerfendem Sinne zu begutachten.»

I alla författningar göres numera uttrycklig skillnad mellan totalrevision och partialrevision. Initiativet är, såsom af ofvansående torde framgå, ofta ej detsamma i det ena fallet som i det andra. Med hänsyn till tiden är initiativet alldeles obundet: revision kan ske när som helst och är ej beroende af vissa revisionsperioder såsom tidigare ofta varit fallet; dock kvarstår ännu i Genève's författning¹ den bestämmelsen, att frågan om totalrevision af författningen hvar 15:de år skall föreläggas folket.

Utarbetandet af revisionsförslagen tillkommer i åtskilliga kantoner, vid totalrevision alltid ett särskildt valdt författningsråd (i Schweiz en nyvald förbundsförsamling, i Zürich ett nyvaldt kantonsråd²), vid partialrevision åter det ordinarie rådet³.

¹ Art. 152.

² Förbundsförfattn. Art. 120, Zürichs förf. Art. 65.

³ T. ex. i Aargau (Art. 99 ff.).

Inom flertalet af kantonerna skall emellertid, då frågan om totalrevision (i några kantoner därjämte vid partialrevision¹) förelägges folket, äfven omröstning företagas om den frågan, huruvida revisionen skall ske genom det ordinarie rådet (Stora eller Kantons-) eller genom ett särskildt valdt författningsråd. Så är föreskrivet i Berns författning: »Sobald ein solcher Antrag² gestellt wird, soll der Grosse Rat dem Volke die Frage zum Entscheide vorlegen:

1. ob eine Revision der Verfassung stattfinden solle, und, wenn ja,

2. ob die Revision durch den Grossen Rat oder durch einen Verfassungsrat vorzunehmen sei.

Die Revision der Verfassung ist beschlossen wenn die Mehrheit der stimmenden Bürger die erste Frage bejaht. Für die zweite Frage ist die Mehrheit der dieselbe beantwortenden Stimmen massgebend.»

Öfversikt öfver antalet underskrifter, erforderliga för folkets författningsinitiativ i Schweiz och i kantonerna.

	Antal röstberättigade (1910).	Antal underskrifter för initiativ..
Schweiz	823,679	50,000
1. Bern.....	141,879	15,000
2. St Gallen	64,471	10,000
3. Ticino	40,439	7,000
4. Fribourg.....	31,812	6,000
5. Vaud	71,540	6,000
6. Valais	30,442	6,000
7. Zürich	109,197	5,000 ³
8. Luzern.....	38,862	5,000
9. Graubünden	25,616	5,000
10. Aargau.....	49,726	5,000
11. Solothurn	26,904	3,000
12. Neuchâtel	31,009	3,000
13. Thurgau.....	28,784	2,500

¹ Se t. ex. Basel-Lands författn. § 48.

² Art. 95 (afser endast totalrevision).

³ Eller en röstberättigad med instämmande af $\frac{1}{3}$ af kantonsrådets medlemmar.

	Antal röstberättigade (1910).	Antal underskrifter för initiativ.
14. Genève.....	27,881	2,500
15. Schwyz	13,882	2,000
16. Basel-Land.....	15,810	1,500
17. Basel-Stadt.....	22,387	1,000
18. Zug	6,600	1,000
19. Schaffhausen.....	9,219	1,000

B) Författningssanktion.

Den allmänna regeln för sanktion genom folket af framlagda författningsförslag är förut omtalad: i förbundsstaten erfordras härför, att förslaget erhållit majoritet af de i omröstningen deltagande röstberättigade schweiziske medborgarne, icke blott inom hela Schweiz, utan äfven inom mer än hälften af kantonerna, d. v. s. här fordras majoritet äfven af kantonernas röster, på detta sätt beräknade ¹ (ifråga om en sådan folkomröstning, som *föregår* en revision, är däremot majoritet af de röstande medborgarne inom hela Schweiz alltid tillräcklig).

Inom kantonerna fordras numera allmänt majoritet af de i omröstningen deltagande röstberättigade i och för antagande eller förkastande af de framlagda förslagen. Fordran på majoritet af *samtliga röstberättigade*, som tidigare uppställts ², är nu öfverallt uppgifven.

Skulle folket vid omröstningen vägra sanktion åt en ny författning, är, enligt några kantonsförfattningar, frågan om (total-) revision därmed ej definitivt fallen. I Aargau skall ny folkomröstning anställas, huruvida revisionen skall fortsättas, och i dylikt fall, om den skall öfverlätas åt det hittills varande eller åt ett nytt författningsråd ³. Likaså anställes ny folkomröstning i revisionsfrågan i Solothurn, men först sedan det ursprungliga författningsrådet utarbetat ett andra förslag, som äfven förkastats af folket ⁴. I Schaffhausen och Fribourg utarbetar författningsrådet (Stora

¹ Förbundsf. Art. 123.

² Gälde i Luzern till 1890, i Fribourg till 1894; detta dock ej vid folkomröstning för sanktion utan vid folkomröstning som initiativ till revision (jfr Fribourgs förf. af 1857. Art. 79).

³ Förf. af 1885 Art. 100.

⁴ Författn. (1887) art. 79.

rådet) ett andra förslag, som framlägges; om äfven detta förkastas af folket, väljes ett nytt författningsråd i Fribourg¹ o. s. v.

Vid en öfversikt af de schweiziska folkomröstningar, som till följd af författningsreferendum ägt rum i förbundsstaten under åren 1874—1910, finner man, att af 21 författningsförslag, hvarom omröstning företagits, har folket gifvit sanktion åt 15, men förkastat de 6 återstående, d. v. s. mer än $\frac{2}{3}$ ha antagits, de öfriga ha förkastats. Om man tar i betraktande, att af de under samma tid för folket framlagda förbundslagarna (andra än författningslagar) endast föga mer än $\frac{1}{3}$ ha antagits, men nära $\frac{2}{3}$ förkastats, ser det ut, som om förbundsförsamlingen med hänsyn till författningsändringarna bättre förmått motsvara folkmajoritetens kraf än med hänsyn till lagändringarna. Detta är dock endast skenbart, emedan referendum i senare fallet blott är fakultativt, ej obligatoriskt, hvarför endast sådana lagar, som väckt lifligare opposition verkligen komma under folkets omröstning (detta har varit fallet med endast ungefär hvar 8. lag af dem, hvarpå referendum varit tillämpligt²).

Undersöker man det praktiska resultatet af det 1891 införda folkinitiativet till partialrevision af förbunds författningen så visar sig följande. Under åren 1891—1910 ha åtta förslag på denna väg framkommit, hvaraf vid omröstningarna endast två antagits; af de öfriga sex har folket med stor majoritet vägrat sanktionera fem, med mera knapp majoritet ett förslag³.

¹ Schaffhausen, förf. (1876) art. 108; Fribourg, förf. (1857) art. 81.

² Se nedan under lagreferendum sid. 134.

³ Öfversikt af de schweiziska förbundsomröstningarna (till följd af författningsreferendum och författningsinitiativ) under åren 1874—1910.

År	Förslagens innehåll.	Antal ja-röstande.		Antal nej-röstande.	
		Medborg.	Kantoner.	Medborg.	Kantoner.
	<i>I. Författningsreferendum.</i>				
1874	Bundesverfassung	340,199	12 $\frac{3}{2}$ ⁴	198,013	7 $\frac{3}{2}$
1879	Aufhebung des Verbots der Todesstrafe	200,485	12 $\frac{4}{2}$	181,588	7 $\frac{2}{2}$
1880	Banknotenmonopol	121,099	4 $\frac{1}{2}$	260,126	15 $\frac{5}{2}$
	(initiativ enl. förbunds förf. art. 120 oförändrad).				
1882	Erfindungsschutz, I. Entwurf	141,616	7 $\frac{1}{2}$	156,658	12 $\frac{5}{2}$
1885	Alkoholfrage	230,250	13 $\frac{4}{2}$	157,463	6 $\frac{2}{2}$

⁴ Hvarje kanton äger en, hvarje halfkanton en half röst.

III. Det schweiziska lagreferendum och laginitiativet (efter 1874).

De båda hufvudformerna af det schweiziska lagreferendum äro, med hänsyn till sättet för utöfvandet: det fakultativa referen-

År	Förslagets innehåll.	Antal ja-röstande.		Antal nej-röstande.		
		Medborg.	Kantoner.	Medborg.	Kantoner.	
1887	Erfindungsschutz, II. Entwurf	203,506	18 5/2	57,862	1 1/2	
1890	Unfall- und Krankenversicherung	233,228	18 5/2	92,200	1 1/2	
1891	Initiative	183,029	16 4/2	120,599	3 2/2	
1891	Banknotenmonopol	231,578	12 4/2	158,615	7 2/2	
1894	Einheitliche Vorschriften für Gewerbe	135,713	7 1/2	158,492	12 6/2	
1895	Zündhölzchenmonopol	140,174	6 3/2	184,109	13 3/2	
1895	Revision der Militärartikel	195,178	4 1/2	269,751	15 6/2	
1897	Oberaufsicht über Wasserbau u. Forstpolizei	156,102	14 4/2	89,561	5 2/2	
1897	Lebensmittelpolizei	162,250	16 6/2	86,955	3 1/2	
1898	Rev. des Art. 64 (Zivilrecht)	264,933	15 3/2	101,820	4 3/2	
1898	Rev. des Art. 64 bis (Strafrecht)	266,713	15 3/2	101,712	4 3/2	
1902	Unterstützung d. öffentl. Primarschule	258,561	19 5/2	80,429	1/2	
1903	Abänder. v. Art. 32 bis (Alkoholartikel)	157,731	4	227,079	15 6/2	
1905	Ausdehnung des Erfindungsschutzes	199,187	19 5/2	83,935	1/2	
1908	Gewerbegesetzgebung. Art. 34 bis	232,457	21 1/2	92,561	1/2	
1908	Nutzharmachung der Wasserkräfte. Art. 24 bis	304,923	21 1/2	56,237	1/2	
	II. <i>Författningsinitiativet:</i>					
		Antal initiativtagare.				
1893	Schächtverbot	83,159	191,527	10 3/2	127,101	9 3/2
1894	Recht auf Arbeit ...	52,387	75,880	0	308,289	19 9/2
1894	Zollinitiative	67,828	145,462	7 3/2	350,639	12 3/2
1900	Proportionalwahl des Nationalrates	64,675	169,018	9 3/2	244,570	10 3/2
1900	Wahl des Bundesrates durch das Volk	56,350	145,936	7 2/2	270,502	12 4/2
1903	Abänderung v. Art. 72 (Wahlen des Nationalrates) ...	57,379	95,121	3 2/2	295,075	16 4/2
1908	Verbot des Absinth	167,814	241,078	20	138,669	2
1910	Proportionalwahl des Nationalrates	142,263	240,305	12	265,194	10.

Enl. ZOLLER: *Uebersicht der sämtlichen schweiz. Volksabstimmungen seit 1848*, Basel 1903, kompletterad med uppgifter ur *Statistisches Jahrbuch der Schweiz*, Bern, Jahrg. 1907, 1908.

dum och det obligatoriska referendum; härtill sluter sig som komplement laginitiativet.

A) Det fakultativa referendum.

Denna form af referendum finnes föreskrifven i förbunds-författningen och i nedan nämnda nio kantonsförfattningar (hvaraf de i Schwyz och Vaud tillika äga former af obligatoriskt referendum). Antalet underskrifter, erforderliga för anhållan om referendum, är det för hvarje särskild stat nedan nämnda (inom parentes år för antagandet af nu gällande best.):

Grupp a):

Schweiz (1874)	30,000		
1. Vaud (1885)	6,000	6. Genève (1905)	2,500
2. Ticino (1892)	5,000	7. Schwyz (1898)	2,000
3. Luzern (1906)	4,000	8. Basel-Stadt (1890) ...	1,000
4. S:t Gallen (1890) ...	4,000 ¹	9. Zug (1894)	500 ¹
5. Neuchâtel (1879) ...	3,000		

Med hänsyn till omfattningen af det fakultativa referendum är den allmänna regeln den, att det är tillämpligt beträffande »lagar» (i egentlig mening) och »beslut» af legislativ natur (ofta »af allmän räckvidd») af rådet; dock att i Luzern² referendum väl afser lagar, men ej andra beslut än finansbeslut, hvarjämte det i Schwyz³ är — beträffande lagar — gällande ej i fakultativ, men i obligatorisk form. Vissa finansbeslut afses i följande kantoner (med »finansreferendum»);

Grupp b):

- | | |
|------------|------------|
| 1. Genève | 3. Ticino. |
| 2. Luzern. | 4. Zug. |

I Vaud och Schwyz är däremot finansreferendum *obligatoriskt*⁴; under det att förbundet och de tre återstående af de nyssnämnda kantonerna, Basel-St., S:t Gallen och Neuchâtel, sakna denna

¹ 1/3 af Stora (kantons-)rådets medlemmar ha äfven rätt att fordra referendum.

² Författn. § 39; dock kan rådet efter eget öfvervägande underställa ett beslut, hvilket som helst, det fakultativa referendum eller folkomröstning med ja och nej (»frivilligt referendum»), se nedan sid. 140 ff.

³ Författn. §§ 30, 31.

⁴ Se nedan sid. 143 ff.

form af referendum. Dessutom afser referendum vissa »statsfördrag» i Luzern och Schwyz och i den sistnämnda kantonen därjämte vissa »förförordningar» af kantonsrådet.

1. Förbundsreferendum.

Under loppet af 1870—1880-talen var det hufvudsakligen det fakultativa referendum (med eller utan initiativ) som vann någon utbredning bland kantonerna. Författningsförslaget af 1872 afsåg att införa det fakultativa referendum i förening med initiativ äfven i förbunds författningen, hvilket ej lyckades. 1874 kom väl det fakultativa referendum, men intet laginitiativ¹. Om denna form af referendum är i förbunds författningen föreskrifvet:

»Art.» 89. Für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung beider Räte erforderlich.

Bundesgesetze, sowie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt worden, wenn es von 30,000 Stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.

Art. 90. Die Bundesgesetzgebung wird bezüglich der Formen und Fristen der Volksabstimmung das Erforderliche feststellen.»

Vissa akter af förbunds församlingen ha sålunda, fastän de framgått ur samstämmade beslut af de båda råden, ej definitiv giltighet, nämligen a) »förbundslagar» samt b) »allmänt förbindande förbundsbeslut, som icke äro af trängande natur», alldenstund referendum, i dess fakultativa form, kan på dem verka inom viss föreskrifven tid efter deras antagande. Framställes ej någon anhållan, vare sig af 30,000 röstberättigade eller af 8 kantoner, inom 90 dagar, ha akterna icke desto mindre erhållit sanktion, då folket genom att ej taga nämnda rätt i anspråk anses tyst ha gifvit sitt samtycke, och deras giltighet inträder utan vidare efter nämnda tids förlopp. Enl. art. 90 har en förbundslag utfärdats (år 1874), som närmare reglerar förfarandet med hänsyn till utöfningen af referendum².

¹ Se Statsvet. Tidskrift 1910, sid. 225.

² »Bundesgesetz betr. Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse», 1874.

Författningen har ej uppdragit någon fix gräns mellan hvad som skall menas med en »förbunds­lag» och med ett »förbunds­beslut» och ej heller i detalj bestämt, hvilka beslut som skola vara underkastade referendum (»allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind») och hvilka som omedelbart skola träda i kraft. Därför har förbunds­församlingen erhållit befogenhet att i hvarje särskildt fall fastställa, om ett förbunds­beslut är af den karaktär, att det faller under referendum eller icke. Denna församling kan sålunda afgöra, om ett beslut är allmänt förbindande och icke trängande, men den kan äfven afgöra, om en akt öfverhufvud är att betrakta som lag eller som beslut¹. Alla lagar och de beslut, å hvilka referendum är tillämpligt, skola genast publiceras (i »Bundesblatt», »Feuille fédérale») och öfversändas i tillräckligt antal exemplar till kanton­alstyrelserna. Datum för publicerandet är utgångspunkten för den frist af 90 dagar, inom hvilken begäran om referendum må framställas. Detta kan enligt författningen göras icke blott af 30,000 röstberättigade medborgare, utan äfven af 8 kantoner. Kantoner­na ha dock ännu aldrig tagit denna sin rätt i anspråk². Före utgången af de 90 dagarna skola namnlistorna insändas till förbunds­rådet hvarefter underskrifternas giltighet pröfvas (hvar och en måste underteckna personligen; den som undertecknar ett annat namn än sitt eget, hemfaller under strafflagen). Har vid utgången af fristen ingen framställning gjorts eller finnes en gjord anhållan ej utgå från föreskrifvet antal medborgare eller kantoner, så träder lagen eller beslutet utan vidare i kraft. Är däremot anhållan på föreskrifvet

¹ SCHOLLENBERGER: *Das Bundesstaatsrecht der Schweiz*, Berlin 1902, sid. 233—234. — Att märka är, att hvarken traktater ej heller finansbeslut (rörande budgeten, statsutgifter m. m.) i förbundet äro underkastade referendum. Här gifves sålunda intet särskildt finansreferendum såsom i flertalet kantoner är fallet: jfr häröf­ DEPLOIGE: *The Referendum in Switzerland*, London 1898, sid. 152 f.

² Enl. förbunds­lagen om folkomröstning (art. 6) skall en dylik framställning å en kantons vägnar göras af rådet (»Stora», »Kantons- eller »Land-» rådet), detta dock utan inskränkning af den, enligt vederbörande kantons författning, gällande föreskriften om referendum rörande ett dylikt beslut. Det har visat sig mycket lättare att samla 30,000 namnunderskrifter från hela Schweiz än att förmå 8 kantoner att inom den begränsade tiden ena sig om en referendum-anhållan.

sätt affattad, vidtagas af förbundsrådet nya åtgärder för att bringa lagen till allmänhetens kännedom, innan folkomröstningen företages. Dagen härför — den är densamma öfver hela Schweiz — bestämmes af förbundsrådet, men får ej sättas tidigare än fyra veckor efter lagens publicerande andra gången. Till hvarje röstberättigad sändes ett exemplar af lagen ifråga, men däremot förekommer ej i förbundet något officiellt förklarande budskap vid sidan däraf, såsom i kantonerna med obligatoriskt referendum är vanligt: »Frånvaron af hvarje medel, hvarigenom de röstberättigade kunna erhålla positiv underrättelse om frågans innebörd eller få densamma opartiskt förklarad, är en af de största bristerna i förbundsreferendum»². Emellertid torde diskussion ske i pressen och genom privata proklamationer för och emot lagen af de olika partiernas kommittéer, såsom merendels ock sker i kantonerna.

Rösträtt vid omröstningarna (såväl som valrätt) tillkommer hvarje schweizare, som fyllt 20 år och icke enligt den kantons lagstiftning, där han är bosatt, beröfvats sin aktiva medborgarrätt. För hvarje kommun eller distrikt skall protokoll öfver omröstningen föras, upptagande antalet röstberättigade och antalet ja- och nej-röstande. Protokollen insändas till förbundsrådet, som fastställer resultatet; har majoriteten af de i omröstningen deltagande schweiziske medborgarne antagit förslaget, är detta af folket sanktioneradt och träder genast i kraft (någon majoritet af kantonerna, såsom vid författningsreferendum, erfordras ej); i motsatt fall betraktas det som förfallet.

Hela antalet förbundslagar och förbundsbeslut, på hvilka referendum varit tillämpligt under åren 1874—1908 utgjorde 261³. Af dessa lagar eller beslut ha ej mindre än 231 (omkr. 88 0/0) trädt i kraft utan folkomröstning. De återstående 30 ha framlagts för folket till följd af begäran därom af minst 30,000 röstberätti-

¹ Förslag att införa dylika budskap äfven vid förbundsomröstningarna ha väckts, men ej antagits. Jfr HILTY: *Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht* (i Archiv f. öffentl. Recht Bd. II, 1887, s. 382).

² DEPLOIGE (förut cit. arb.) s. 163.

³ Endast t. o. m. 1/12 1908. Enl. *Statistisches Jahrbuch der Schweiz*, 1908, sid. 359. Se äfven *Referendums- und Abstimmungs-Tafel: I. Bundes-gesetze und Bundesbeschlüsse mit Referendumsvorbehalt (bis 1 Juni 1902)*.

gade medborgare. Därvid ha 19 (omkr. 63 % af dem, hvarom omröstning skett) förkastats af folket, de öfriga 11 ha erhållit sanktion¹.

Hvad angår antalet deltagare i omröstningarna, så har vid fyra af dem (se nedanstående tab. a) mer än 70 % af de röst-

¹ Tab. a) *Översikt af de schweiziska förbundsomröstningarna (fakultativt referendum) under åren 1874—1910.*

År	Lagens innehåll.	Antal referendumskriffter.	Antal		Antal röstande i % af de röstberättigade.
			ja-röstande.	nej-röstande.	
1875	Zivilstands und Ehegesetz	106,560	213,199	205,069	—
1875	Stimmrechtsgesetz, I Entw.	108,674	202,583	207,263	—
1876	Banknotengesetz	35,868	120,068	193,253	—
1876	Militärpflichtersatz, I Entw.	80,549	156,157	184,894	—
1876	Fabrikgesetz	54,844	181,204	170,857	—
1877	Militärpflichtersatz, II Entw.	63,300	170,223	181,383	—
1877	Stimmrechtsgesetz, II Entw.	40,207	131,557	213,230	—
1879	Gesetz über Subvention der Alpenbahnen	37,805	278,731	115,571	61,9
1882	Epidemiengesetz	80,324	68,027	254,346	50,8
1882	Vollziehung des Schulartikels der B. V.	180,995	172,010	318,139	77,2
1884	Organization des Justiz- und Polizeidepartements	93,046	149,729	214,916	57,5
	Patenttaxen der Handelsreisenden		174,195	189,550	57,3
1884	Ergänzung des Bundesstrafrechts	93,046	159,068	202,773	57,0
	Schweiz. Gesandtschaft in Washington		137,324	219,728	56,4
1887	Alkoholmonopol	52,412	267,122	138,496	62,5
1889	Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz	62,948	244,317	217,921	69,9
1891	Pensionsgesetz	84,572	91,851	353,977	67,8
1891	Zolltarif	51,564	220,004	158,934	57,9
1891	Rückkauf der Zentralbahn	91,698	130,729	289,406	63,8
1895	Gesandtschaftsgesetz	37,040	124,517	177,991	43,9
1896	Viehhandelsgesetz	45,982	174,860	209,118	54,1
1896	Eisenbahnrechnungsgesetz	59,706	223,228	176,574	56,3
1896	Disziplinarstrafordnung	69,386	77,162	310,938	54,7
1897	Errichtung einer Bundesbank	78,340	195,764	255,984	63,2
1898	Rückkauf der Eisenbahnen ...	85,505	386,634	182,718	79,1
1900	Kranken- und Unfallversicherung	117,461	148,022	342,114	65,9
1903	Zolltarif	110,167	332,001	225,123	72,6
1903	Anstiftung Militärplichtiger zum Verbrechen (Strafrecht)	64,990	117,725	263,862	49,7
1906	Verkehr mit Lebensmitteln ...	57,354	245,397	146,760	50,0
1907	Militärorganisation	88,245	329,953	267,605	74,0

berättigade afgifvit sina röster; endast i tre fall ha blott 50 % eller därunder af de röstberättigade deltagit; i öfriga fall sålunda mellan 50 och 70 %. Till de nyssnämnda fyra omröstningarna med lifligaste deltagandet hörde omröstningen om den nya militärorganisationen (nov. 1907), hvarvid 74 % af de röstberättigade deltago. Vi taga denna omröstning som exempel (se nedan tab. b) för att belysa rösternas fördelning på de olika kantonerna ¹.

2. **Det fakultativa referendum i kantonerna** (efter begäran af visst antal röstberättigade).

Liksom ifråga om flera andra demokratiska institutioner kan en ömsesidig växelverkan mellan kantonsförfattningarna och för-

¹ Tab. b) *Den schweiziska folkomröstningen (nov. 1907) om förbunds-lagen om militärorganisationen (ur Statistisches Jahrbuch, 1907, sid. 349).*

Kanton.	Antal röstberättigade.	Antal		Antal röstande i % af de röstberättigade.
		ja-röstande.	nej-röstande.	
Zürich	105,637	58,431	33,077	86,6
Bern	138,862	55,465	43,263	71,1
Luzern	38,069	14,170	11,689	67,9
Uri	5,012	1,534	2,339	77,3
Schwyz	13,777	2,925	7,437	75,2
Obwalden	4,110	1,311	1,413	66,3
Nidwalden	3,185	947	1,487	76,4
Glarus	8,295	2,585	3,938	78,6
Zug	6,610	2,526	2,369	74,1
Fribourg	32,300	9,957	13,623	73,0
Solothurn	25,997	10,522	10,455	80,7
Basel-Stadt	21,247	11,894	5,320	81,0
Basel-Land	15,029	6,881	4,315	74,5
Schaffhausen	8,968	5,873	1,870	86,3
Appenzell A. Rh.	14,225	7,595	4,119	82,3
Appenzell I. Rh.	3,172	1,152	1,437	81,6
S:t Gallen	62,572	28,658	24,857	85,5
Graubünden	25,113	13,408	5,124	73,8
Aargau	48,103	24,869	18,120	89,4
Thurgau	28,305	16,639	8,478	88,7
Ticino	40,255	8,011	9,359	43,1
Vaud	70,957	24,792	19,902	63,0
Valais	29,834	4,348	13,637	60,3
Neuchâtel	31,847	7,330	11,290	58,5
Genève	26,220	8,130	8,687	64,1
Hela Schweiz	807,701	329,953	267,605	74,0

I de kantoner, där deltagandet varit lifligast (i 9 kantoner öfver 80 % af de röstberättigade) har förkastande skett endast i ett fall.

bundsförfattningen påvisas med hänsyn till spridningen af det fakultativa referendum. Ungefär samtidigt med antagandet af den nya förbundsförfattningen hade denna form af referendum införts i Zug (1873), Basel-Stadt (1875) och Schaffhausen¹ (1876), i dessa kantoner i förening med initiativ. Senare följde Neuchâtel och Genève (1879), Ticino (1883) samt Vaud (1885). Redan 1876 hade Schwyz vid sidan af sitt äldre obligatoriska referendum infört den fakultativa formen därpå². St. Gallen och Luzern hade först på 1860-talet och därefter år 1890 reviderat sina författningar med bibehållande af det fakultativa referendum.

Under grupp a) här ofvan har, vid sidan af förbundsförfattningen, upptagits samtliga kantonsförfattningar, hvilka nu ha fakultativt referendum. Närmast liknande den i förbundet förekommande formen är referendum enligt *Neuchâtel*s författning, där det heter³: »Les lois sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 3,000 électeurs. Il en est de même des décrets qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence». Endast i *Vaud* afser referendum förutom alla lagar äfven alla beslut utan inskränkning: »toute loi ou décret rendu par le grand conseil, si la demande en est faite par 6,000 citoyens actifs»⁴.

I fyra af kantonerna, enligt grupp b), finnes fakultativt *finansreferendum*. De finansbeslut, som kunna föreläggas folket, äro i *Genève* beslut om skatter och lån, i de tre öfriga kantonerna åter beslut om utgifter af visst belopp. I *Genèves* författning⁵ är föreskrifvet om denna form af referendum: »Le *referendum* ne peut s'exercer contre la loi annuelle sur les dépenses et les recettes, prise dans son ensemble.

Ne peuvent être soumises au *referendum* que les dispositions spéciales de cette loi établissant:

a) un nouvel impôt ou l'augmentation d'un impôt déjà existant;

¹ Schaffh. öfvergick till den obligatoriska formen 1895.

² Författn. af 1876, § 36.

³ Art. 39.

⁴ Författ. Art. 27.

⁵ Författningsslåg (af 1879, ändrad 1905) om det fakultativa referendum, Art. 2.

b) une émission de rescriptions ou un emprunt sous une autre forme.

Le grand conseil indique, dans la loi budgétaire, les articles qui doivent attendre le délai de 30 jours pour être promulgués»¹.

I. de tre återstående kantonerna kunna *utgifter*, som af råden beslutits, underställas folkets afgörande, om de uppgå till nedannämnda eller högre belopp (skillnad göres mellan utomordentliga utgifter, vid ett tillfälle, och sådana, som årligen återkomma):

	a) utomordentliga utgifter.	b) återkommande utgifter.
Luzern	200,000 francs.	20,000 francs.
Ticino	200,000 „	—
Zug	40,000 *	5,000 „

I *Luzerns* författning² heter det: »Über Gesetze, Staatsverträge und über Finanzdekrete, welche eine einmalige ausserordentliche Ausgabe von wenigstens 200,000 Franken oder eine neue jährlich wiederkehrende Ausgabe von wenigstens 20,000 Franken zur Folge haben, findet eine Volksabstimmung statt, wenn binnen vierzig Tagen, von der Bekanntmachung an, 4,000 stimmbare Bürger beim Regierungsrate mit amtlich beglaubigter Unterschrift das Begehren für eine solche Abstimmung stellen.»

Enligt förbunds författningen³ kunna kantonerna inbördes sluta vissa öfverenskommelser (berörande lagstiftningen, rättsväsendet och förvaltningen) och, undantagsvis, med utländska stater fördrag (berörande statshushållningen, politien m. m.). Det är dylika *traktater* (»Konkordate», »Staatsverträge»), som jämväl äro underkastade referendum i de två kantonerna Luzern och Schwyz. Af dessa har Schwyz tillika referendum för vissa »förfordningar» af kantonsrådet: »Bedingterweise unterliegen der gleichen Volksabstimmung alle vom Kantonsrate ratifizierten Verträgen mit andern Staaten, sowie alle Dekrete und Verordnungen des Kantonsrates, sofern, innerhalb der Frist von 30 Tagen nach Veröffentlichung

¹ Att budgeten i dess helhet förelägges folket, torde nu ej ské i någon kanton; har dock varit föreskrifvet i Bern (enligt lag af 1869, upphäfd 1880).

² § 39 (1906).

³ Art. 7, 9.

derselben im Amtsblatte, beim Regierungsrate von 2,000 Bürgern ein schriftliches Begehren dafür gestellt wird»¹.

Inom de nu nämnda kantonerna med fakultativt referendum är den formella proceduren, med hänsyn till lagförslagens publicerande, fristen (längst 30, högst 60 dagar), inom hvilken namnlistorna i och för en referendum-begäran skola vara inlämnade, kontrollen öfver antalet underskrifter å dessa m. m., i regel ungefär densamma, som förut beskrifvits beträffande referendum i förbundet².

¹ Författn. (1898), § 31.

² För kantonen *Genève* gälla följande bestämmelser om det fakultativa referendurn (enligt författningslag af 1879, ändr. 1905):

»Art. 1. Les lois ou arrêtés législatifs votés par le Grand Conseil sont soumis à la sanction du peuple lorsque le *referendum* est demandé par 2,500 électeurs au moins, dans le cours des 30 jours qui suivent celui de la publication de ces lois ou arrêtés, et sous les réserves ci-après.

Art. 2. (Se ofvan under finansreferendurn!)

Art. 3. Le *referendum* ne peut également s'exercer contre les lois et arrêtés législatifs ayant un caractère d'urgence exceptionnelle. La décision constatant le caractère d'urgence est de la compétence exclusive du Grand Conseil.

Art. 4. Dans le cas où le chiffre de 2,500 signatures valables est atteint, le conseil d'État soumet, dans un délai maximum de 40 jours à partir de l'expiration du premier délai, la loi ou l'arrêté législatif à la votation populaire et la majorité absolue des votants décide de l'acceptation ou du rejet». — — — — —

Härtill kommer »Loi organique sur le Reterendum facultatif et sur le droit d'initiative» (af 1906):

»Dispositions générales.

Art. 1. Les électeurs qui veulent présenter une demande de referendum ou exercer leur droit d'initiative doivent déposer leur demande à la Chancellerie accompagnée des signatures de 2,500 électeurs au moins.

Art. 2. Les feuilles destinées à recevoir les signatures doivent être établies par commune, et porter en tête le nom de la commune à laquelle elles sont destinées.

Ces feuilles peuvent être déposées à la mairie des communes.

Art. 3. Les feuilles doivent contenir pour chaque électeur signataire:

a) le nom, b) le prénom, c) la profession, d) l'année de naissance, e) le domicile, f) le canton auquel il appartient, g) la signature, laquelle doit être apposée personnellement par l'électeur. — — — — —

Art. 4. Celui qui appose une autre signature que la sienne, qui signe pour un autre ou qui signe plus d'une fois, sera passible d'une amende pouvant s'élever à cent francs, sans préjudice, en cas de faux, des peines prévues au Code pénal. — — — — —

3. Referendum efter beslut af rådet.

I åtskilliga kantoner kan ock Stora rådet (Kantonsrådet) själfvt fatta afgörande därom, att vissa dess beslut skola underkastas

Art. 6. Une fois les feuilles déposées à la Chancellerie, le Conseil d'Etat, sur le préavis du Département de l'Intérieur, statue sur la validité des signatures et arrête le chiffre de celles qui sont reconnues valables.

Art. 7. Si la demande de referendum ou d'initiative a réuni le nombre voulu de signatures, le Conseil d'Etat fixe le jour de la votation.

Le Conseil d'Etat enverra à chaque électeur, dix jours au moins avant la votation, le texte imprimé des projets soumis au vote populaire.

Dispositions spéciales au referendum.

Art. 8. Les lois et arrêtés législatifs soumis à la sanction du peuple sont publiés par le Conseil d'Etat, dans la Feuille d'Avis, dès qu'il lui ont été transmis par le bureau du Grand Conseil. — — — —

Dispositions, spéciales à l'initiative.

Art. 9. Dans le cas prévu à l'art. 3, lettre a) de la Loi constitutionnelle sur le droit d'initiative, le texte de la décision du Grand Conseil sera envoyé aux électeurs en même temps que le texte du projet soumis au vote du peuple.»

Vi taga ett konkret exempel: Den 25 maj 1910 antogs af Stora rådet i kantonen Genève en lag om ålderdomsförsäkring. Såväl de radikala och socialistiska representanterna som majoriteten af demokraterna (= det konservativa partiet) röstade för lagen, som antogs af rådet med 65 röster mot 11, sålunda ingalunda med någon knapp majoritet.

Emellertid samlades inom kort mer än 6,000 namnunderskrifter för begäran om referendum; häraf blefvo dock endast 5,343 (för referendum fordras blott 2,500) slutgiltigt godkända af Conseil d'Etat, som utsatte omröstningen att äga rum lördagen den 6 och söndagen den 7 aug. 1910. Resultatet blef, att lagen förkastades med 9,276 nej mot 2,458 ja (af inalles 27,255 röstberättigade i kantonen). Här kunde sålunda genom referendum en betydande divergens konstateras mellan folkets majoritet och majoriteten af dess representanter i Stora rådet (oaktadt detta väljes enl. den proportionella valmetoden). Liknande exempel äro ej alldeles ovanliga.

Före omröstningen tillställdes hvarje röstberättigad (genom Département de l'intérieur) ett tryckt ex. af lagen ifråga. Men dessutom diskutrades frågan på partimöten, i pressen och genom utsända proklamationer. Vi ha framför oss tre af detta senare slag: »Manifeste du comité en faveur de la loi», »Manifeste du comité pour le rejet de la loi», samt »Proclamation du comité central démocratique» (mot lagen). Ur det mellersta af dessa partimanifest återgifva vi följande ord, betecknande för den all-

folkomröstning, ändock enligt författningens bestämmelser i öfrigt, a) någon sådan jämväl är möjlig efter beslut af visst antal röstberättigade utom rådet (det fakultativa referendum i Basel-Stadt, St Gallen och Zug) eller b) ej är möjlig; det gäller här beslut af annat slag än dem, beträffande hvilka fordran på referendum eventuellt kan framställas af visst antal röstberättigade.

Denna form af referendum — hvad man kallat fakultativt referendum efter beslut af rådet (»frivilligt referendum») — finnes föreskrifven i nedannämnda kantoners författningar (år):

a) med fakultativt lagreferendum:

1. Basel-Stadt (1890)
2. Luzern (1890)
3. St Gallen (1890)
4. Zug (1894)

b) med obligatoriskt referendum:

1. Aargau (1885)
2. Graubünden (1892)
3. Schaffhausen (1895)
4. Schwyz (1898)
5. Solothurn (1887)
6. Thurgau (1869)
7. Vaud (1885)
8. Zürich (1869)

I *Basel-Stadts* författning² stadgas: »Gesetze, sowie endgültige Grossrathsbeschlüsse, die weder persönlicher noch dringlicher Natur sind, sollen der Gesamtheit der Stimmberechtigten zur

männå uppfattningen om betydelsen af referendum: »Tous les parlements, même les meilleurs, sont sujets à s'écarter parfois de la volonté populaire. L'atmosphère d'une salle close, le prestige des personnalités, l'éloquence, l'amour-propre des partis et bien d'autres motifs exercent souvent une influence déprimante sur la simple raison individuelle et acheminent à l'erreur collective. C'est alors que le referendum, là où il existe, peut intervenir pour le plus grand bien du pays.

Chaque électeur genevois va recevoir de la Chancellerie le texte de la loi sur l'assurance — vieillesse. Nous lui demandons de la lire attentivement. C'est lui qui est maintenant le législateur. A lui de juger! Nous prétendons que le Grand conseil s'est fourvoyé; nous allons dire nos motifs; mais nous n'entendons pas être crus sur parole.

Lisez-les, chers concitoyens, ces motifs. Et lisez ceux des autres. Puis rendez librement *votre verdict souverain!*»

Lagens motståndare förklarade sig emellertid principiellt vara för ålderdomsförsäkring ehuru de ansågo den nu förkastade lagen dålig, hvarför ett nytt förslags framläggande inom kort ställdes i utsikt från deras sida.

¹ SCHOLLENBERGER: *Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der Schweiz. Kantone* Bd. I. Das Staatsrecht (s. 68), Zürich 1900.

² § 29.

Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von tausend Stimmberechtigten verlangt oder vom Grossen Rathe beschlossen wird (fakultatives Referendum).

Sie treten in Kraft, wenn binnen sechs Wochen vom Tage der Veröffentlichung an gerechnet dieses Verlangen nicht gestellt wird».

Här äro tydligen beslut af 1,000 röstberättigade och beslut af rådet endast olika alternativ för anhållan om referendum; ämnet för omröstningen kan i båda fallen vara detsamma. Likaså i S:t Gallens och Zugs författningar¹, där dock beslut af $\frac{1}{3}$ af rådens medlemmar är tillräckligt.

I Luzern och de 8 ofvan nämnda kantonerna med obligatoriskt referendum afser det »frivilliga referendum» däremot endast fall, där folkomröstning annars är utesluten. I *Schwyz* författning heter det²:

»Auch ohne diese verfassungsmässige Verpflichtung kann der Kantonsrat bei Gutfinden jeden seiner Beschlüsse der Volksgenehmigung unterbreiten und umgekehrt für die definitive Erlassung eines Gesetzes sich von vorneherein durch Volksabstimmung ermächtigen lassen.»

I *Zürichs* författning³ är föreskrifvet: »Der Volksabstimmung sind zu unterstellen:

— — —

3) Schlussnahmen, welche der Kantonsrath von sich aus zur Abstimmung bringen will.»

I praktiken har emellertid denna sistnämnda form af fakultativt referendum knappast någonsin tagits i anspråk af råden och tycks ej vara vidare uppskattad i Schweiz⁴.

Vid alla folkomröstningar, hörande samman med det fakultativa referendum, är det majoriteten af de *röstande* röstberättigade medborgarne, som fäller utslaget.

¹ S:t Gallen, Art. 47; Zug, Art. 34.

² § 32.

³ Art. 30.

⁴ Jfr yttrande af HILTY (i Archiv für öffentl. Recht Bd, II 1887, s. 415); vidare DEPLOIGE (s. 175).

B) Det obligatoriska referendum.

Denna form af referendum finnes föreskrifven i följande kantoner (inom parentes år för antagande af nu gällande best.):

Grupp a):

- | | |
|------------------------|---------------------|
| 1. Aargau (1885) | 7. Solothurn (1887) |
| 2. Basel-Land (1892) | 8. Thurgau (1869) |
| 3. Bern (1893) | 9. Valais (1907) |
| 4. Graubünden (1892) | 10. Vaud (1885) |
| 5. Schaffhausen (1895) | 11. Zürich (1869), |
| 6. Schwyz (1898) | |

hvaraf dock Schwyz och Vaud tillika ha former af fakultativt referendum ¹.

Med hänsyn till *omfattningen* af det obligatoriska referendum, kan den allmänna regeln sägas vara den, att referendum afser lagar (i egentlig mening) och vissa finansbeslut (»finansreferendum»); dock att i Vaud referendum för lagar är fakultativt. I följande kantoner omfattar referendum äfven beslut af legislativ natur (beslut »af allmän räckvidd» eller vissa andra beslut än finansbeslut) samt »fördrag» eller »konkordat».

Grupp b):

- | | |
|------------------------------|-------------------------|
| 1. Basel-Land | 5. Thurgau ² |
| 2. Graubünden | 6. Valais |
| 3. Schaffhausen ³ | 7. Zürich. |
| 4. Solothurn | |

Dessutom kan i Schwyz äfven vissa »förrordningar» af kantonsrådet drabbas af det obligatoriska referendum ⁴.

I *Berns* författning, som tillhör grupp a), men ej grupp b), och sålunda endast har obligatoriskt referendum för lagar och finansbeslut, men ej tillika för andra beslut eller fördrag, är föreskrifvet:

¹ Se det föreg. sid. 131 ff.

² »Beslut», men ej »fördrag».

³ »Fördrag», men ej »beslut».

⁴ Liksom andra af det fakultativa; jfr författn. (1898), §§ 30, 31.

Volksabstimmung (Referendum).

Art. 6. Der Volksabstimmung unterliegen:

1. Verfassungsänderungen.
2. Die Gesetze
3. Volksbegehren betreffend Gegenstände der Gesetzgebung gemäss Art. 9¹.

4. Diejenigen Beschlüsse des Grossen Rathes, welche für den gleichen Gegenstand eine Gesamtausgabe von mehr als fünfhunderttausend Franken zur Folge haben.

5. Beschlüsse betreffend die Aufnahme von Anleihen

6. Jede Erhöhung der direkten Staatssteuer über den zweifachen Betrag des Einheitsansatzes

7. Volksbegehren um ausserordentliche Gesamterneuerung des Grossen Rates gemäss Art. 22².

Art. 7. Volksabstimmungen finden ordentlicherweise zweimal im Jahre, im Frühling und im Herbst, statt. In der Zwischenzeit kann der Grosse Rat in dringenden Fällen eine ausserordentliche Volksabstimmung anordnen.

Art. 8. Bei diesen Abstimmungen entscheidet die Mehrheit der stimmenden Bürger des ganzen Kantons.»

Ett typiskt exempel på det obligatoriska referendum i dess fulla omfattning hos kantonerna under grupp b) erbjuder *Solothurns* författning: »Die Volksabstimmung (Referendum). Art. 17. Der Volksabstimmung unterliegen folgende Erlasse des Kantonsrathes:

1. Alle Verfassungsänderungen, Gesetze und deren authentische Interpretation, sowie Staatsverträge gesetzgeberischer Natur;
2. Kantonsrathsbeschlüsse, welche für den gleichen Gegenstand eine neue einmalige Gesamtausgabe von mehr als 100,000 Franken oder eine neue jährlich wiederkehrende Ausgabe von mehr als 15,000 Fr. zur Folge haben;
3. Staatsanleihen von mehr als einer halben Million Franken, sofern sie nicht zur Rückzahlung bereits bestehender Anleihen dienen sollen;

¹ = Vorschlagsrecht (Initiative).

² = »Abberufung», däröf se längre fram, (noter af förf.).

4. Beslutse allgemem verbindlicher Natur, sowie Schlussnahmen welche der Kantonsrath von sich aus der Volksabstimmung unterbreiten will.

Der Kantonsrath ist berechtigt bei der Vorlage eines Gesetzes oder Beschlusses neben der Abstimmung über das Ganze ausnahmsweise auch eine solche über einzelne Punkte anzuordnen.»

Att märka är, att kantonen *Valais*, som 1852—1907 endast ägde finansreferendum och därför intill sistnämnda år var den af referendum-kantonerna, som stod närmast den rent representativa statsformen (endast företrädd af Fribourg¹), nu jämväl antagit den fullständiga formen af obligatoriskt lagreferendum. Genom den nya författningen af 1907² har nämligen vid sidan af finansreferendum införts såväl referendum för traktater, lagar och beslut, som äro af »allmän räckvidd och ej af trängande natur», som laginitiativ.

Finansreferendum. I Bern, Aargau och Valais³ fordras referendum vid beslut om höjning af den direkta skatten öfver visst belopp; i de två förstnämnda kantonerna och i Solothurn äfven vid beslut om lån af viss storlek. I alla kantonerna finnes referendum vid beslut om *utgifter* af visst belopp. De utgifter, som sedan de beslutits af råden kräfvat referendum, uppgå i nedannämnda kantoner lägst till följande belopp (skillnad göres mellan utomordentliga utgifter, vid ett tillfälle, och sådana utgifter, som återkomma):

	a) utomordentliga utgifter.	b) återkommande utgifter.
1. Bern	500,000 frcs.	—
2. Vaud	500,000 »	—
3. Aargau	250,000 »	25,000 frcs.
4. Zürich	250,000 »	20,000 »
5. Schaffhausen	150,000 »	15,000 »
6. Graubünden	100,000 »	20,000 »
7. Solothurn	100,000 »	15,000 »
8. Basel-Land	100,000 »	10,000 »
9. Valais	60,000 »	20,000 »
10. Thurgau	50,000 »	20,000 »
11. Schwyz	50,000 »	10,000 »

¹ Båda kantonerna ägde dock författningsreferendum.

² Art. 30.

³ Aargau förf. Art. 25 c) d); Valais förf. (1907) Art. 30.

Som af det föregående torde framgå, är det ofta af en viss betydelse, i och för omfattningen af referendum¹ att kunna skilja mellan »lagar» och olika slag af »beslut» m. m., då gränserna mellan nämnda olika begrepp ofta äro mycket sväfvande. I några kantoner har (Stora) rådet (liksom förbunds församlingen i förbundet) en dylik tolkningsrätt; i S:t Gallen har man genom definition i författningen sökt fastställa begreppet lag². I Solothurn tillerkännes den autentiska interpretationen af lagarna åt folket genom omröstning³.

Utöfning. Proceduren vid folkomröstningarna i kantonerna med obligatoriskt referendum är i hufvudsak följande⁴: Sedan lagförslaget blifvit antaget af rådet, sändes det till kantonalstyrelsen, som låter utarbета ett förklarande budskap (utredande lagens betydelse, omfattning och ändamål), afsedt att åtfölja lagen vid omröstningen. Efter tillkännagifvande i tidningarna ordnas folkomröstningen. Någon diskussion rörande lagförslagen vid omröstningstillfället äger i flertalet kantoner ej rum. I stället är det budskapet — en säregenhet för kantonerna med obligatoriskt referendum — som har att till den röstande allmänhetens vägledning erbjuda en fullt opartisk kommentar till lagen. Lagförslaget, såväl som budskapet, skall tillställas hvarje röstberättigad viss tid före omröstningen⁵. Voteringarna vid det obligatoriska referendurn äga vanligen rum två gånger om året, vid bestämda tidpunkter (i Zürich vår och höst); dock kan rådet vanligen själfvt besluta att anordna extra omröstningar.

I Zürichs författning finnas följande bestämmelser om det obligatoriska referendurn och tillvägagångssättet därvid:

B. Volksabstimmung.

Art. 30. Alljährlich zwei Mal, im Frühjahr und im Herbst, findet die Abstimmung des Volkes über die gesetzgeberischen Akte des Kantonsrathes statt (Referendum). In dringenden Fällen kann dieser eine ausserordentliche Abstimmung anordnen.

¹ Gäller äfven om det fakultativa referendurn.

² Jfr Strüssi, sid. 101 ff.

³ Författn. Art. 17, se ofvan.

⁴ Gäller speciellt för Zürich. Se DEPLOIGE, sid. 180 ff.

⁵ Enl. DEPLOIGE (sid. 181 f.) ha emellertid dessa budskap nedsjunkit till en blott formell betydelse.

Der Volksabstimmung sind zu unterstellen:

- 1) alle Verfassungsänderungen, Gesetze und Konkordate;
- 2) diejenigen Beschlüsse des Kantonsrathes, welche derselbe nicht endgültig zu fassen befugt ist;
- 3) Schlussnahmen, welche der Kantonsrath von sich aus zur Abstimmung bringen will.

Der Kantonsrath ist berechtigt, bei der Vorlage eines Gesetzes oder Beschlusses neben der Abstimmung über das ganze ausnahmsweise auch eine solche über einzelne Punkte anzuordnen.

Die Abstimmung findet mittelst der Stimmurne in den Gemeinden statt. Die Betheiligung hieran ist eine allgemeine Bürgerpflicht. Die Volksabstimmung kann nur bejahend oder verneinend sein. Bei derselben entscheidet die absolute Mehrheit der bejahenden und verneinenden Stimmen. Der Kantonsrath ist nicht befugt, Gesetze oder Beschlüsse vor der Abstimmung provisorisch in Kraft zu setzen.

Alle zur Volksabstimmung gelangenden Vorlagen sind spätestens dreissig Tage vor derselben zu veröffentlichen und den Stimmberechtigten einzuhändigen.»

Omröstning sker i hvarje kommun för sig (vid alla kantonsomröstningar liksom vid förbundsreferendum); det därvid förda protokollet insändes från hvarje kommun till kantonens hufvudort, där sammanräkning sker af de afgifna rösterna inom hela kantonen och resultatet tillkännagifves. I alla kantoner är det numera majoriteten af de *röstande*, som är utslagsgifvande¹: har denna majoritet röstat ja, är lagen antagen, har den åter röstat nej, är lagen af folket förkastad.

Fastän blott majoritet af de röstande erfordras för afgörande, har man dock i flera af kantonerna med obligatoriskt referendum såvidt möjligt sökt trygga de röstberättigades deltagande i omröstningarna genom att införa ett visst *röstetvång*: i Zürich², Aargau, Thurgau och Schaffhausen (samt i St Gallen af kantonerna med

¹ I Basel-Land fordrades (1863—1892) visserligen endast absolut majoritet af de *röstande* (författn. af 1863 § 87) för afgörande, men därjämte var föreskrifvet (ibid. § 88), att vid alla omröstningar måste den absoluta majoriteten af de *röstberättigade* hafva afgifvit sina röster.

² Se ofvan författn. art. 30.

fakultativt referendum) inskärpes, genom författningen, deltagandet därvid såsom en allmän medborgarplikt. Då Schaffhausen (1895) införde det obligatoriska referendum, föreskrefs om röstplikten: »Die Abstimmung findet in den Gemeinden statt; die Beteiligung dabei ist obligatorisch.»

I nu nämnda kantoner ha ock vederbörande kommuner, genom lag, erhållit rätt att med böter bestraffa uteblifvande från omröstningarna ².

C) Laginitiativet.

Laginitiativet uppträder numera aldrig ensamt utan endast i förening med eller som ett komplement till referendum. Alla kantoner med lagreferendum (vare sig fakultativt eller obligatoriskt) ha numera tillika folkinitiativ jämväl i och för ändring af vanlig lag (ej blott författningsinitiativ), sedan Luzern (1906)³ och Valais (1907)⁴ äfven antagit det. Däremot saknas fortfarande laginitiativ i förbunds författningen ⁵.

Det antal namnunderskrifter, som erfordras för ett giltigt initiativ, är i hvar och en af nedanstående kantoner följande (med an gifvande af år för nu gällande best.):

¹ Förf. Art. 42 (ny 1895).

² Se härom DEPLOIGE: *Le vote obligatoire en Suisse* (ur *Revue générale* 1893, sidd. 8 ff. 16, 19—20).

³ Författningen (af 1875, med ändr. senast 1906), § 41 bis. Meddelande af Luzerns statskansli.

⁴ Författn. (1907), Art. 31.

⁵ 1904 framlade kantonsrådet i Zürich — i enlighet med den kantonerna tillkommande rätt till initiativ i förbundsangelägenheter — ett förslag att införa laginitiativ jämväl i förbunds författningen (se »Initiativbegehren des zürcherischen Kantonsrates vom 15. März 1904 betreffend Einführung der Volksinitiative für die Bundesgesetzgebung). Kantonsrådet i Solothurn instämde, men frågan tycks ännu vara oafgjord. Se vidare KLAUS: *Die Frage der Volksinitiative in der Bundesgesetzgebung*, Zürich 1906. — Såsom skäl för en dylik författningsändring har bl. a. anförts, att tillvaron af författningsinitiativ (det 1891 införda) med nödvändighet kräfde jämväl införandet af laginitiativ, emedan annars fara lätt kunde uppstå, att författningen öfverhopades med bestämmelser af icke konstitutionell natur (en början härtill har redan skett med de två bestämmelser, som hittills genom initiativ insatts i förbunds författningen, nämligen den om förbud att använda den judiska slaktmetoden, »Schächtverbot», (1893) och den om absintförbud (1908).

1. Bern (1893)	12,000	10. Neuchâtel (1882) ...	3,000
2. Vaud (1885)	6,000	11. Genève (1905)	2,500
3. Zürich (1869)	5,000 ¹	12. Thurgau (1869)	»
4. Aargau (1885)	»	13. Schwyz (1898)	2,000
5. Ticino (1892)	»	14. Solothurn (1887) ...	»
6. St Gallen (1890) ...	4,000	15. Basel-Land (1892) ...	1,500
7. Luzern (1906)	»	16. Basel-Stadt (1890) ...	1,000
8. Valais (1907)	»	17. Schaffhausen (1876)	»
9. Graubünden (1892)	3,000	18. Zug (1894)	800 ²

Redan 1873 hade Zug infört initiativ, 1875 Basel-Stadt och 1880 Graubünden; Schaffhausen, Neuchâtel och St Gallen hade gjort det (under ofvan nämnda år) och därpå Genève (1891), följd af Ticino (1892) och Bern (1893), och nu senast af Luzern och Valais.

1. *Initiativets omfång.* I nedanstående kantoner afser initiativet endast »lagar» i egentlig mening:

- | | |
|-----------------|------------|
| 1. Aargau | 4. Schwyz |
| 2. Luzern | 5. Valais. |
| 3. Schaffhausen | |

I de återstående 13 kantonerna afser det utom lagar jämväl »beslut»³, i Basel-Land och Graubünden äfven vissa »förfordningar» af kantonsrådet⁴. I Vaud är initiativet än vidsträcktare,

¹ Initiativ tillkommer i Z. jämväl en röstberättigad eller en myndighet (»ein Einzelner oder eine Behörde») med instämmande af $\frac{1}{3}$ af Kantonsrådets medlemmar.

² I Landsgemeinde-kantonerna tillkommer sedan gammalt initiativ en enda (eller ett flertal) röstberättigade, utom i Appenzell a. Rh. (här fordras ett antal röstberättigade, åtminstone lika med antalet medlemmar i Kantonsrådet (= 70). Jfr Strüssi, sid. 118; App. a. Rh. förf. 1908, Art. 44. I Uris författning (af 1888, art. 26) är t. ex. föreskrifvet: »Jedem stimmfähigen Einwohner oder einer Mehrzahl derselben steht das Recht zu, Anträge zu Handen der Landsgemeinde zu stellen. Vorschläge auf Aenderung der Verfassung erfordern 50 Unterschriften.»

³ I Zürichs, St Gallens och Zugs författningar undantagas från initiativet uttryckligen vissa beslut, som förklaras uteslutande falla inom rådets kompetens.

⁴ Vid en jämförelse mellan omfånget af initiativet och omfånget af referendum i samma kantoner erhåller man följande allmänna resultat. Det gifves tre möjligheter: 1) Initiativets omfång sammanfaller med omfånget af referendum. Hvad som kan bli föremål för initiativ kan äfven bli föremål för referendum och tvärtom. Så i flertalet kantoner. 2) Initiativets omfång är mindre än omfånget af referendum. Så i Aargau,

alldenstund där skall till folkomröstning framläggas »toute proposition émanant de l'initiative de 6,000 citoyens actifs»¹.

Med hänsyn till initiativets så att säga inre omfång gäller den allmänna regeln, att initiativet kan afse såväl antagande, som upphäfvande eller förändring, af en lag eller af ett beslut; i Schaffhausen dock blott antagande af nya lagar eller beslut. Upphävande eller förändring af en lag (eller af ett beslut) kan emellertid i Graubünden på denna väg icke ske förrän 2 år, i St Gallen ej förrän 3 år och i Valais ej förrän 4 år, efter lagens (eller beslutets) antagande. Vi taga som exempel *Basel-Lands* författning (af 1892), där initiativet afser antagande, såväl som upphäfvande eller förändring, af lagar, beslut och förordningar: § 12. »Eine Anzahl von 1,500 Stimmberechtigten ist befugt jederzeit das Begehren um Erlass eines neuen oder um Aufhebung oder Abänderung eines bestehenden Gesetzes, eines allgemein verbindlichen Beschlusses oder einer vom Landrathe erlassenen Verordnung zu stellen.»

2. *Initiativets form.* Bestämmelserna äro växlande och formerna öfver allt ej tydligt utpräglade. I åtskilliga författningar göres bestämd skillnad mellan initiativförslag, affattadt i allmänna ordalag (»einfache Anregung»), och det fullt utarbetade förslaget (»ausgearbeiteter Entwurf»). Emellertid synes äfven i de kantonerna, där någon sådan uttrycklig skillnad ej är angifven i författningen, likväl det utarbetade förslaget vara möjligt vid sidan af »Anregung», ehuru det sistnämnda tycks vara det som i regel afsetts. Det betraktas som en uppgift för de representativa råden att närmare utarbета dylika allmänt hållna framställningar, vare sig redigeringen sker omedelbart eller först efter folkets beslut därom. De till folkets sanktion framlagda lagförslagen te sig till det yttre såsom akter af rådet, men ha sitt verkliga ursprung i en från folket kommande »Anregung». Intet synes emellertid i

Schwyz m. fl. kantonerna. 3) Initiativets omfång är större än omfånget af referendum. Så i Thurgau, där initiativet kan afse alla lagar eller beslut, som falla inom Kantonsrådets kompetens. Jfr SCHOLLENBERGER: *Das schweizerische öffentliche Recht*, Hannover 1909, s. 124.

1 Författn. art. 27.

allmänhet hindra, att förslagen äro så i detalj utarbetade, att de kunna anses så godt som färdiga¹.

Tre olika hufvudtyper af initiativ synas vara möjliga:

a) Folket frågas ej, utan rådet är skyldigt att omedelbart utarbета det framkomna förslaget, om så erfordras, vare sig det ansluter sig därtill eller ej. Så i *Schaffhausen*²: »Wenn 1,000 oder mehr Abtivrürger den Erlass eines Gesetzes verlangen, so hat der Grosse Rath den diesfälligen Vorschlag zu berathen und das Ergebnis dieser Berathung sowie, wenn dasselbe mit dem Vorschlage der Initianten nicht übereinstimmt, auch diesen letzteren in Gesetzesform zur Volksabstimmung zu bringen».

Initiativ af denna typ återfinnes hos följande kantoner:

- | | |
|-----------------|------------|
| 1. Schaffhausen | 3. Thurgau |
| 2. Schwyz | 4. Vaud. |

b) Folket frågas först, utom i det fall att rådet besluter sig att upptaga förslaget såsom sitt eget. Så snart folket genom omröstning uttalat sig för förslaget, utarbetas detta af rådet. I *Basel-Lands* författning³ heter det: »Tritt der Landrath nicht von sich aus darauf ein, so ist längstens innert 2 Monaten nach der Einreichung des Begehrens die Frage, ob dem letztern soll Folge gegeben werden oder nicht, der Gesamtheit der Stimmberechtigten zum Entscheide vorzulegen. Wird diese Frage bejaht, so ist der Landrath gehalten, eine Vorlage im Sinne des gestellten Begehrens auszuarbeiten. Wird die Vorlage in der Volksabstimmung nicht angenommen, so ist damit das Initiativbegehren als dahingefallen anzusehen.»

Initiativ af denna typ återfinnes hos följande kantoner:

- | | |
|---------------|----------------|
| 1. Aargau | 3. Basel-Stadt |
| 2. Basel-Land | |

c) Folket frågas ej förut och rådet redigerar ej heller förslaget, emedan detta framkommit i fullt utarbetad form. Rådet kan emellertid i afgifvet utlåtande, som samtidigt med det oför-

¹ Jfr KELLER: *Das Volksinitiativrecht nach den schweiz. Kantonsverfassungen*, Zürich, 1889, sid. 92—94.

² Författn. Art. 43.

³ § 12 (forts. från ofvan).

ändrade initiativförslaget föreläggas folket, till- eller afstyrka detta eller framlägga ett motförslag till alternativ omröstning. I *Berns* författning är initiativet, om »Anregung» föreligger, af typ b), om »ausgearb. Entwurf», af typ c): »Art. 9. Das Vorschlagsrecht umfasst das Begehren von zwölftausend Stimmberechtigten um Erlass, Aufhebung oder Abänderung eines Gesetzes, sowie um Aufhebung oder Abänderung eines Ausführungsdekretes des Grossen Rates.

Solche Begehren können in der Form der einfachen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs gestellt werden. Erfolgt das Begehren in der Form der einfachen Anregung, so ist, wenn der Grosse Rat demselben nicht von sich aus entspricht, die Volksabstimmung darüber in der Regel auf den erstfolgenden oder spätestens den zweitfolgenden ordentlichen Abstimmungstag anzuordnen. Im Falle der Annahme des Begehrens findet dessen Ausführung durch ein Gesetz statt.

Erfolgt das Begehren in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs, so soll der Grosse Rat die Volksabstimmung darüber in der Regel auf den erstfolgenden oder spätestens den zweitfolgenden ordentlichen Abstimmungstag anordnen. Im Falle der Annahme ist der Entwurf Gesetz. Der Grosse Rat kann seine Ansicht sowohl über die einfache Anregung, welcher er nicht von sich aus entspricht, als über den ausgearbeiteten Entwurf den Stimmberechtigten in einer Botschaft zur Kenntniss bringen.» Så i allmänhet i de författningar, där uttrycklig skillnad göres mellan »Anregung» och »Entwurf»¹.

I *Genève* har, genom författningslag af 1905, initiativet (infördt 1891) närmare preciserats: är förslaget utarbetadt, kan rådet antaga eller förkasta det, göra ändringar eller framlägga ett eget förslag; allt förelägges folket direkt: Art. 3. Si les pétitionnaires présentent un projet rédigé, le Grand Conseil peut:

- a) adopter ou rejeter le projet,
- b) amender le projet ou en faire un nouveau.

Dans le premier cas, le projet émanant de l'initiative sera soumis au vote du peuple avec indication de la décision du Grand

¹ Jfr proceduren vid partialrevision enl. förbundsförfattn. art. 121.

Conseil. Dans le second cas, le projet dû à l'initiative et le projet du Grand Conseil seront soumis en même temps au vote du peuple. Les électeurs auront le droit de se prononcer affirmativement sur les deux projets.»

Är förslaget åter ej utarbetadt, förfares såsom vid «Anregung» ofvan är angifvet under b): »Art 4. Si les pétitionnaires demandent au Grand Conseil l'élaboration, l'abrogation ou la modification d'une loi ou d'une arrête législatif, le Grand Conseil peut, conformément à la demande, rédiger un projet ou refuser d'entrer en matière; sa décision est soumise au vote du peuple. Si la majorité des électeurs se prononce contre le refus du Grand Conseil d'entrer en matière, ce corps est tenu de légiférer dans le délai de six mois sur l'objet en question. Le projet qu'il aura élaboré sera ensuite soumise à la votation populaire». Folkomröstningen bör alltid äga rum inom 40 dagar efter rådets beslut¹.

Kantoner, där ett *fullt utarbetadt* folkinitiativförslag *direkt* kan föreläggas folket (»pluralinitiativ») till sanktion eller förkastande (enligt uttrycklig författnings- eller lagbestämmelse) äro:

- | | |
|-----------------------------|--------------------------|
| 1. Bern. | 7. Solothurn. |
| 2. Genève. | 8. Ticino ³ . |
| 3. Graubünden. | 9. Valais. |
| 4. Luzern. | 10. Zug. |
| 5. Neuchâtel ² . | 11. Zürich. |
| 6. St Gallen. | |

Initiativet innebär alltid en vädjan direkt till folket, det är egentligen »referendum efter initiativ»⁴. Det är nämligen folket, som genom omröstning har att gifva eller vägra sanktion åt hvarje sådant förslag (såvida rådet upptar det som sitt eget, gälla bestämmelserna om referendum). Rådet har ofta att redigera förslagen, där dessa ej redan äro fullt utarbetade — i så fall har rådet att komma med sitt betänkande eller med ett motförslag — men det är aldrig

¹ Närmare rörande proceduren vid initiativ i Genève se sid. 139 f. noten.

² Endast ett fullt utarbetadt förslag tycks vara möjligt. Jfr författn. Art 38.

³ Är det ej »un progetto completamente elaborato» utan «una domanda in forma di proposta generica», har rådet att utarbete förslaget enl. typ. a). Lag af 1892, Art. 15.

⁴ CURTI, 1905 (sid. 300).

yttersta grunden till förslagen, som sålunda äfven utgå från folket. Före omröstningen skall hvarje röstberättigad erhålla del af texten till det utarbetade initiativförslaget (och till rådets motförslag, om något sådant är afgifvet); förslagen åtföljas ofta af förklarande budskap¹.

* * *

Äfven i de s. k. *Landsgemeinde*-kantonerna, af JELLINEK², karaktäriserade såsom »demokratiska republiker med rådgifvande och beslutande folkförsamling», finnas ej blott omedelbara folkbeslut utan äfven vissa former af referendum. Detta beror därpå, att den icke-representativa regimen icke ens här i alla hänseenden är strängt upprätthållen. En omedelbar demokrati i egentlig mening gifves det sålunda strängt taget icke mera. Till och med i dessa kantoner finnes, utom *Landsgemeinde*, ett representativt organ, som utöfvar lagsliftnings- och andra funktioner³. Här afses de äfven i dessa kantoner förefintliga representativa

¹ Genom folkomröstning, efter begäran af visst antal röstberättigade, kan äfven i flera kantoner den frågan afgöras, huruvida Stora rådet (i några kantoner äfven Regeringsrådet) skall omväljas före den bestämda valperiodens utgång (3 à 4 år). Besluter folket med majoriteten af de röstande, att omval skall företagas, sker så (= »*Abberufung*»). Denna rätt förekommer endast, där valrätt samtidigt föreligger, men har ej mycket användts (SCHOLLENBERGER: *Das schweiz. öffentl. Recht* sid. 119 f.).

Antalet erforderliga namnunderskrifter å listorna i och för »*Abberufung*» utgör i nedannämnda kantoner följande (ej alldeles lika som för laginitiativ):

Schaffhausen	1,000	Aargau	5,000
Basel-Land	1,500	Thurgau	5,000
Solothurn	4,000	Ticino	11,000
Luzern	5,000	Bern	12,000

Med denna rätt till »*Abberufung*» jämföre man den i några amerikanska städer under de senaste åren införda rätten till »the recall» (se Statsvetenskaplig Tidskrift 1908, sid. 317 n.), hvarigenom vissa för folket misshagliga funktionärer inom stadens administration kunna tvingas att afgå från sina ämbeten före utgången af den tid, för hvilken de blifvit af folket en gång valda. Misstroendevotum (med därpå följande nyval) eller förtroendevotum afgifves af folket genom omröstning efter petition af viss % af de röstberättigade.

² *Allg. Staatslehre*. 1900, sid. 663.

³ *Ibidem*.

råden (»Landrath», »Kantonsrath») ¹, som vid sidan af Lands-
gemeinde faktiskt ha att själfständigt besluta i en hel del kantonala
angelägenheter (ang. smärre utgifter, utfärdande af förordningar
och reglementen, avslutande af traktater m. m.). Dessutom kunna
ofta lagars stiftande i särskilda fall af folkförsamlingen öfverlåtas
på rådet. Beträffande sådana lagar existerar i *Obwalden* ² ett fa-
kultativt referendum, alldenstund 400 röstberättigade medborgare
inom viss tid kunna fordra deras framläggande för Landsgemeinde.
I *Uri* skola, på begäran af 20 röstberättigade invånare, alla »för-
ordningar och beslut af allmän natur» af landrådet, som här för-
klaras vara »den ställföreträdande lagstiftande myndigheten», före-
läggas folkförsamlingen ³.

I de egentliga referendum-kantonerna sker votering kommun-
eller distriktsvis, med användande af rösturnor, hvarefter resultatet af
omröstningen sammanräknas för hela kantonen. Alla omedelbara
beslut af Landsgemeinde, rörande lagar, författningsändringar m. m.,
fattas däremot på en och samma öppna plats gemensamt för hela
kantonen, och votering sker medels handuppräckning. Här ligger
i yttre hänseende den egentliga skillnaden mellan Landsgemeinde
och referendum. Ty »de återgå till en och samma princip: sty-
relse direkt af folket genom folket; och referendum är i grund
och botten endast ett sätt att tillämpa Landsgemeinde på stora
mängder af människor, som deltaga i det modärna politiska
lifvet» ⁴.

De sex Landsgemeinde-kantonerna äro (år för nu gällande
författn.):

- | | |
|-----------------------------|----------------------|
| 1. Appenzell A. Rh. (1908). | 4. Nidwalden (1877). |
| 2. » I. Rh. (1872). | 5. Obwalden (1902). |
| 3. Glarus (1887). | 6. Uri (1888). |

Till de egentliga referendum-kantonerna räknas ofta ej heller
representativkantonen *Fribourg*, som visserligen har författningsrefe-
rendum och författningsinitiativ, men saknar såväl lagreferendum som
laginitiativ. Vi ha dock här upptagit F. vid sidan af dessa kantoner.

¹ Vid sidan här af äfven ett verkställande råd (»Regierungsrath»,
»Standeskommission»).

² Författn. 1902. Art. 30.

³ Författn. (1888) art. 26, 54.

⁴ CURTI: *Le referendum*, 1905, sid. 308.

Här nedan lämnas en öfversikt af samtliga olika former af referendum och initiativ (utom det kommunala) i schweiziska förbundet och hvar och en af dess kantoner (utom Landsgemeindekantonerna)¹.

Vi öfvergå i nästa afd. (IV) till att gifva en kort framställning af det kommunala referendum för att slutligen (afd. V) söka antyda några af de allmänna resultat, som folklagstiftningen medfört i Schweiz.

¹ Se sid. 157.

Öfversikt af samtliga olika former af referendum och initiativ i förbunds- och kantonala angelägenheter (enl. förbunds-författningen och hvarje särskild kantonsförfattning).

Stat	Nu gällande författning af år	Alla ha författningsreferendum (obligatoriskt) och -initiativ; det senare tillkommer antal röstber.	Laginitiativ		Obligatoriskt referendum, omfattning	Fakultativt referendum		
			tillkommer antal röstberättigade	omfattning		tillkommer antal röstberättigade	omfattning	efter beslut af rådet
Schweiz.....	1874	50,000	—	—	—	30,000 (el. 8 kantoner)	l. b. ¹	—
1. Aargau	1885	5,000	5,000	l.	l. fin.	—	—	rådet
2. Basel-Land ...	1892	1,500	1,500	l. b. fö.	l. b. fin. t.	—	—	—
3. Basel-Stadt ...	1890	1,000	1,000	l. b.	—	1,000	l. b.	rådet
4. Bern	1893	15,000	12,000	l. b.	l. b. fin.	—	—	—
5. Fribourg	1857	6,000	—	—	—	—	—	—
6. Genève	1879(91)— 1905	2,500	2,500	l. b.	—	2,500	l. b. fin.	—
7. Graubünden ..	1892	5,000	3,000	l. b. fö.	l. b. fin. t.	—	—	rådet
8. Luzern	1875(90)— 1906	5,000	4,000	l.	—	4,000	l. fin. t.	»
9. Neuchâtel.....	1879(82)	3,000	3,000	l. b.	—	3,000	l. b.	—
10. St Gallen.....	1890	10,000	4,000	l. b.	—	4,000 (el. ¹ / ₈ af St. rådet)	l. b.	rådet
11. Schaffhausen .	1876(95)	1,000	1,000	l.	l. b. fin.	—	—	»
12. Schwyz	1898	2,000	2,000	l.	l. fin. fö.	2,000	b. t. fö.	»
13. Solothurn.....	1887	3,000	2,000	l. b.	l. b. fin. t.	—	—	»
14. Ticino	1892	7,000	5,000	l. b.	—	5,000	l. b. fin.	—
15. Thurgau	1869	2,500	2,500	l. b.	l. fin. t.	—	—	rådet
16. Valais.....	1907	6,000	4,000	l.	l. b. fin. t.	—	—	—
17. Vaud	1885	6,000	6,000	»toute proposition» l. b.	fin.	6,000	l. b.	rådet
18. Zug.....	1894	1,000	800	l. b.	—	500 (el. ¹ / ₈ af rådet)	l. b. fin.	»
19. Zürich	1869	5,000	5,000	l. b.	l. b. fin. t.	—	—	»

(el. 1 röstb. + ¹/₈ af kantonsrådet)

¹ Förkortningar: l. = lagar, b. = beslut, fin. = finansbeslut, t. = traktater, fö. = förordningar.

Regeringsrätten och dess arbetssätt.

Af

Kanslirådet **Sven Köhler.**

Mot förslaget om anordnande af ledamotsföredragning i regeringsrätten¹ hafva framställts en del invändningar. Till bemötande af dessa må erinras följande.

Föredragandetjänstgöringen hos regeringsrätten kan — har man framhållit — på ett tillfredsställande sätt verkställas af personer med lägre kvalifikationer än dem regeringsråden besitta; det vore därför ett oförsvarligt slöseri med en högt kvalificerad och dyrbar arbetskraft, om ledamotsföredragning infördes hos regeringsrätten.

För bedömande af denna fråga har man till en början att för sig klargöra hvilka åligganden, som påhvila föredragandena hos regeringsrätten.

Desse tjänstemän hafva, bland annat, att bereda och införa regeringsrätten föredraga målen samt vid föredragningen afgifva skriftligt förslag till beslut i alla mål.

Bland de flera, vidt skilda slag af föredragningar, som åligga olika befattningshafvare inom administrationen — exempelvis ledamöters (såsom kammarrättsrådets) föredragning, kanslirådets föredragning i statsrådsberedningen, byråchefers föredragning inför vederbörande chefer samt departementschefers föredragning inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet — är utan gensägelse föredragningen inför regeringsrätten den mest slitande. Det gäller här att inför öfverordnade — oafsättliga domare — af hvilka ingen före föredragningen satt sig in i målet, på ett opartiskt, uttömmande och öfverskådligt sätt framlägga alla till saken hörande relevanta omständigheter. Af föredraganden kräfves tillika, att han skall äga noggrann kännedom om samt i förekommande fall lämna redogörelse öfver tillämpliga författningsbestämmelser jämte tillhörande motiv äfvensom tidigare i likartade mål meddelade beslut m. m. Föredragningen är afsedd att utgöra underlaget för domslutet. Det är därför af synnerlig vikt, att föredragningen är fullt tillfredsställande. Om föredraganden icke fyller måttet, innebär detta ett förspillande af tid och arbetskrafter. En bristfällig föredragning kan till och med äfventyra rättssäkerheten, ifall dom-

¹ Se uppsats under ofvanstående rubrik i denna tidskrifts februarihäfte år 1910 sid. 13.

stolens ledamöter, utan aktgifvande på de förelupna felaktigheterna, grunda sitt domslut på föredragningen. Visserligen plägar alltid en af ledamöterna efter föredragningen läsa handlingarna — endast i undantagsfall granskas dessa af samtliga ledamöterna — men detta förhållande kan knappast sägas utgöra en tillräcklig garanti mot den våda för rättssäkerheten, som en bristfällig föredragning är egnad att framkalla.

Det är ej tillfyllest, att föredraganden noggrannt genomläst handlingarna i målet, satt sig in i gällande bestämmelser och tillämpliga prejudikat samt flera gånger för sig memorerat den föredragning, han har för afsikt att prestera. Han måste äfven vara beredd att under föredragningen, på en eller annan ledamots begäran, besvara hvarjehanda till honom framställda spörsmål, klargöra vissa förhållanden, som han kanske för sin del finner irrelevanta, utförligare än han tänkt sig föredraga vissa punkter i målet o. s. v. Föredraganden har med ett ord att i afseende å föredragningen anpassa sig efter sina öfverordnades önsknigar.

Föredraganden åligger också, som nämnts, att vid föredragningen afgifva skriftligt förslag till beslut i alla mål. Detta åliggande är för en samvetsgrann föredragande desto mer kräfvande, enär han dels ej är i tillfälle att med annan rådplåga om förslagens lydelse, dels ock är nödsakad att redan innan öfverläggning i målet hos regeringsrätten skett afgifva sin definitiva, skriftliga mening om huruledes beslutet bör affattas. Anmärkas må, att denna, som det vill synas, synnerligen opraktiska form för förslagens afgifvande eljest inom administrationen icke någonstades torde hafva sitt motstycke.

Att föredragandetjänstgöringen skall, åtminstone på vissa naturer, verka i hög grad slitande är helt naturligt. Erfarenheten visar ock, att revisionssekreterarne, hvilka hafva sig anförtrordt ett arbete, nära jämförligt med föredragandenas hos regeringsrätten, i allmänhet endast under ett fåtal år stå ut med dylik tjänstgöring. Utan öfverdrift torde kunna sägas, att föredragandetjänsterna hos regeringsrätten äro bland de mest betungande inom hela statsförvaltningen. Detta förhållande har sin grund, icke däri — det behöfver knappast sägas — att regeringsråden göra tjänstgöringen för sina föredragande svårare än fallet är med annan likartad tjänstgöring, utan uteslutande på de tunga former, som blifvit för arbetet i fråga fastställda. Med mindre själfva metoden ändras, är det icke att vänta någon lättnad i denna föredragningsbörda.

Enligt regeringsrättsstadgan skola kansliråden vara ordinarie föredragande hos regeringsrätten. Då dessa tjänstemän i allmänhet erhålla sina befattningar först vid mera framskriden ålder och sedan de förut under många år gjort sig förtrogne med samt pröfvats i de ärenden, hvilka tillhöra deras byråer, torde man kunna antaga, att bemälda tjänstemän i erfarenhet och mognadt omdöme, såvidt angår dem tillhörande mål, i regel icke äro regeringsråden underlägsna. Hvad angår andra egenskaper, hvilka

här företrädesvis böra göra sig gällande — framförallt rättrådighet, själfständighet, ansvarskänsla och skicklighet — vill det synes, som om dylika egenskaper skulle krävas i väl så hög grad för ett utöfvande — på ett verkligt tillfredsställande sätt — af föredragandetjänsten som för fullgörande af regeringsrådsarbetet.

I ett afseende kunna dock regeringsråden sägas representera en högre kvalificerad arbetskraft än den deras föredragande i regel besitta. Regeringsråden måste nämligen antagas hafva eller, kanske rättare sagdt, komma att, sedan regeringsrättens verksamhet fortgått någon tid, förvärfva en mera mångsidig erfarenhet än föredragandena, hvilka i allmänhet äro specialister, en hvar på sitt område. Bemärkas bör ock, att regeringsrådets arbetskraft är för statsverket betydligt dyrbarare än föredragandenas; regeringsråds aflöningen uppgår till ett belopp, utgörande inemot dubbla det, som tillkommer föredragandena.

Sistnämnda två omständigheter kunde vara ägnade att väcka betänksamhet gent mot förslaget om införande af ledamotsföredragning i regeringsrätten, såvida denna reform icke stode att vinna, med mindre ett flertal nya regeringsrådstjänster måste skapas. I sådant fall kunde nämligen det ofvannämnda talet om slöseri med en högt kvalificerad och dyrbar arbetskraft sägas hafva sitt berättigande. Då emellertid — såsom af hvad nedan säges torde framgå — ledamotsföredragning lär kunna lämpligen anordnas, utan att någon ökning i regeringsrådets antal skall behöfva ifrågakomma, vill det synas, som om regeringsrådets höga kvalifikationer och aflöningsförmåner icke behöfde stå hindrade i vägen för berörda, från många synpunkter gagneliga reforms genomförande.

Anordningen med föredragandetjänstgöringens öfverlämnande åt kansliråden har ju motiverats särskildt därmed, att på sådant sätt skulle åstadkommas ett önskvärdt samband mellan lagskippnings- och lagstiftningsarbetet på det administrativa området. Föredragandenas administrativa erfarenhet skulle blifva regeringsrätten till nytta på samma gång det material till kännedom om förvaltningen, som ligger i besvärsmålen, skulle omedelbart komma departementen till godo.

Beträffande detta spørsmål må till en början erinras, att något motsvarande samband ej ansetts behöfligt i afseende å rättegångsmålen. Revisionssekreterarne hafva i allmänhet intet att skaffa med departementenas arbeten. Dylikt samband föreligger ej heller i afseende å de mål, hvilka kammarrätten afgör såsom sista instans. Det har tidigare aldrig ifrågasatts, att kansliråden, hvilka enligt gällande instruktion hafva att *bereda ärenden till föredragning* i statsrådet, jämväl borde *föredraga* mål i högsta domstolen eller annan slutinstans. Man kan då fråga, hvilka särskilda skäl göra ett samband, sådant som det ofvannämnda, nu behöfligare i afseende å regeringsrättsmålen än beträffande andra mål. Knappast kunna några dylika skäl påvisas. Väl må

det vara sannt, att särskildt i början af regeringsrättens verksamhet, innan ännu närmare erfarenhet vunnits och en viss praxis inom domstolen utbildat sig, det varit önskligt, att regeringsrättsmålen föredragits af med desamma fullt förtrogne departementstjänstemän, men att för all framtid uppehålla nämnda samband synes icke behöfligt eller ens önskvärdt. Det ligger i sakens natur, att den kansliråden pålagda skyldighet att bestrida — förutom den egentliga kanslirådstjänsten — jämväl den med denna väsentligt olikartade föredragandetjänsten hos regeringsrätten skall i många fall leda till slitningar i arbetet. Olägenheterna i förevarande hänseende torde mer än uppväga fördelarne af det antydda sambandet. Af särskildt intresse härutinnan är, att man redan i åtskilliga fall funnit sig icke längre böra hålla på det nämnda sambandet; vissa föredragande hos regeringsrätten äro sålunda frikallade från arbetet med departementsärendena och syssla uteslutande med regeringsrättsgöromål.

Om det alltså måste medgifvas, att några vägande skäl ej föreligga, som påkalla, att i regel ett samband på antydda sätt etableras mellan lagskipnings- och lagstiftningsarbetet, kan det dock icke förnekas, att i vissa undantagsfall ett dylikt samband är lämpligt. I sådana fall, då i något statsrådsärende yttrande infordras från regeringsrätten, kan det sålunda vara önskvärdt, att samme person, som föredrager ärendet hos regeringsrätten, jämväl bereder detsamma för föredragning i statsrådet. I dylika fall, hvilka för öfrigt mycket sällan förekomma, kunde ju särskild föredragande hos regeringsrätten förordnas.

Därest föredragandetjänsterna hos regeringsrätten indragas, blefve — har man sagt — den arbetsbörda, som komme att påhvila regeringsrättens ledamöter, alltför stor. Balans af regeringsrättsmålen komme i sådant fall att uppstå; och borde till förebyggande häraf en ökning af regeringsrådets antal komma till stånd.

Att emellertid anordningen med ledamotsföredragning i regeringsrätten skulle så öka regeringsrådets arbetsbörda, att särskilda åtgärder blefve nödvändiga till lättande af denna börda, torde icke vara så alldeles säkert. Med den erfarenhet, som vunnits från andra håll, där enklare former i afseende å föredragningen kommit till användning än dem, som tillämpas i regeringsrätten, vore det tvärtom ej alltför öfverraskande, om reformen i fråga skulle — huru otroligt än sådant kan låta — verka därhän, att till och med en större arbetskvantitet utvunnes från regeringsrätten än den, som med nu gällande tunga former erhålles.

I jämförelse med den hittills hos regeringsrätten använda föredragningsmetoden är, som känt, ledamotsföredragningen vida mindre betungande. Sistnämnda slag af föredragning skulle säkerligen bereda, bland annat, en mycket afsevärd tidsvinst. Dylik föredragning blefve utan tvifvel mindre omständlig än den hittills

använda, och enklare former komme att vid densamma tillämpas. Åtskilligt arbete, som föredraganden nu nödgas nedlägga på memorering o. d. kunde till väsentlig del undvikas, och den betungande skyldigheten för föredraganden att redan vid föredragningen hafva uppsatt skriftligt förslag till beslut skulle bortfalla. Ledamotsföredragningen komme antagligen att närma sig den föredragning, som, med godt resultat, hittills tillämpats i statsrådsberedningen, och finge väl hufvudsakligen karaktären af en öfverläggning mellan domstolens ledamöter rörande målets kärnpunkter. Då föredragningarna verkställdes af någon af de för beslutet ansvarige ledamöterna själfva, blefve ock garantierna mot bristfälliga föredragningar — med deras förspillande af tid och arbetskraft eller, rent af, våda för rättssäkerheten — större än nu, då på grund af hvarjehanda förhållanden föredragandetjänstgöring säkerligen understundom måste anförtros åt personer, hvilka, strängt taget, icke äro det maktpåliggande uppdraget fullt vuxna.

För bedömande af verkningarna af ledamotsföredragnings införande i regeringsrätten äro följande siffror af intresse.

Kammarrätten, där, som bekant, ledamotsföredragning tillämpas, afverkar med åtta ledamöter per år c:a 2,000 mål, af hvilka många — kanske inemot hälften — äro sådana, i hvilka kammarrätten dömer såsom högsta instans. Från en byrå i ett af departementen afverkades före regeringsrättens inrättande per år — förutom byråns statsrådsärenden — c:a 300 mål, hvilka numera tillhöra regeringsrättens behandling; efter regeringsrättens tillkomst har det visat sig, att afverkan det ensamt af regeringsrättsmålen från nämnda byrå vida öfverstiger en föredragandes krafter. Regeringsrätten har beräknats skola — med sex ledamöter och ett flertal särskilda föredragande — afverka c:a 900 mål per år. Detta antal lärer visserligen under regeringsrättens första arbetsår hafva — kanske icke så litet — öfverskridits. Det antal mål, som regeringsrätten i verkligheten afverkat, torde i hvarje fall hafva varit ganska ringa i jämförelse med det här ofvan särskildt för kammarrätten angifna tal. Nyssberörda förhållande kan ju hafva berott på hvarjehanda orsaker. Till väsentlig del torde det dock finna sin förklaring i de tunga former, som i afseende å handläggningen af regeringsrättsmålen nu tillämpas. Möjligt är därför, att, därest dessa former genom införande af ledamotsföredragning förenklas, några särskilda åtgärder icke skulle behöfva ifrågakomma till förebyggande af balans af regeringsrättsmålen. Att innan ännu närmare erfarenhet vunnits fälla något bestämdt omdöme härutinnan, är naturligtvis vanskligt. Men äfven om dylika åtgärder skulle befinnas nödiga, synes dock en lämpligare utväg i detta hänseende stå till buds än den ofvan antydda ökningen i regeringsrådets antal.

Vid flera tillfällen har ifrågasatts, att vissa mål — särskildt taxeringsmålen: — hvilka nu gå till regeringsrätten såsom sista instans, måtte, liksom redan är fallet med fattigvårds- och man-

talsskrifningsmålen, stanna i kammarrätten. Därigenom skulle vinnas — har framhållits — större snabbhet i rättsskipningen och därjämte minskning i utgifter.

Då frågan för några år sedan var på tal inom Riksdagen, invändes mot förslaget, att, innan anmärkta brister i afseende särskildt å deklarations- och kommunikationsförfarandet i taxeringsmålen blifvit afhjälpta, reformen skulle medföra våda för rättssäkerheten; och framhölls tillika, att kammarrätten vore första *statsmyndighetsinstansen* i taxeringsmålen samt att handläggningen af besvär hos pröfningsnämnderna vore alltför snabb och summarisk för att annat än undantagsvis medgifva en ingående pröfning af besvären. Sistnämnda invändning bygger alltså på det antagandet, att beskattningsnämndernas behandling af taxeringsmålen ej skulle vara lika betryggande som om målen handlades af statsmyndigheterna. Härtill kan dock erinras, att, om det verkliga förhåller sig så, att beskattningsnämnderna ej tillfredsställande fullgöra de åligganden, som enligt författningarne påhvila dem, en reformering af hithörande bestämmelser bör komma till stånd i syfte att få berörda missförhållanden afhjälpta. Om så sker, vill det synas, som om nämndernas handläggning af taxeringsmålen skulle i väl så hög grad främja rättssäkerheten, som om dessa mål behandlades uteslutande af statsmyndigheterna.

Under senare år hafva emellertid åtskilliga hithörande föreskrifter i beskattningsförfattningarne förbättrats. Deklarations- och kommunikationsförfarandet i taxeringsmålen har utvecklats och skärpta bestämmelser hafva meddelats i syfte att bättre än förut tillgodose de skattskyldiges rätt och speciellt deras intresse att erhålla underrättelse, då vid taxering afvikelse skett från skattskyldigs deklaration. Då såväl för de administrativa målen i allmänhet som för rättegångsmålen förekomma i regel blott tre instanser, däraf endast en, hela riket omfattande öfverinstans, kan det synas obehöfligt att för taxeringsmålen hafva, såsom nu kan sägas i regel vara fallet, icke mindre än fyra instanser, däraf två äro öfverdomstolar, som omfatta hela landet. För tillgodoseende af de skattskyldiges rätt och det allmännas intressen borde, vill det synas, för taxeringsmålen de tre instanserna taxeringsnämnd, pröfningsnämnd och kammarrätten vara tillräckliga. De fall, då färre instanser i dessa mål kunna sägas förekomma — när pröfningsnämnd i första hand åsätter, eller, utan att besvär anförts, ändrar redan åsatt taxering, och då kammarrätten, på grund af bestämmelserna i 50 eller 59 § af gällande taxeringsförförordning, rättar begånga felaktigheter i taxering — lära jämförelsevis sällan ifrågakomma och underställas i hvarje händelse nu ej ofta högsta instansens pröfning. Det torde icke kunna med fog sägas, att det skulle innebära någon våda för rättssäkerheten, att kammarrätten äfven i nyssberörda undantagsfall levte högsta instans.

Antalet taxeringsmål lär utgöra mellan 300 och 400 per

år. Om dessa mål och kanske äfven vissa andra, beträffande hvilka gälla ungefärligen enahanda förhållanden som i afseende å de nyssnämnda, undandroges regeringsrättens behandling, torde de återstående, nu till regeringsrätten hörande målen icke representera större arbetsbördan än att den bör, med användande af ledamotsföredragning och utan ökning i regeringsrådets antal, kunna af regeringsrätten bäras utan att någon balans af mål skall behöfva befaras uppstå.

Slutligen har det framhållits, att indragningen af föredragandetjänsterna hos regeringsrätten skulle nödvändiggöra ökning i utgifterna för utförande af domstolens kansligöromål.

Dessa göromål handhafvas dock redan nu till väsentligaste delen af andra befattningshafvare i departementen än föredragandena. Endast till jämförelsevis obetydlig del påhvilas dylikt arbete sistbemälda tjänstemän. Den antydda utgiftsökningen bör sålunda ej blifva afskräckande och kommer naturligtvis i hvarje fall att vida understiga den utgiftsbesparing, som indragningen af föredragandetjänsterna representerar. Det torde dessutom kunna ifrågasättas, huruvida icke nämnda utgiftsökning skulle kunna i afsevärd mån reduceras därigenom, att — i stället för att nu ett flertal personer i de särskilda departementen äro mer eller mindre upptagna med regeringsrättsgöromålen — arbetet koncentrerades på ett fåtal befattningshafvare, hvilkas arbetskraft uteslutande eller hufvudsakligen komme regeringsrätten till godo. En dylik anordning skulle, vill det synas, lända till gagn äfven för arbetet såväl i regeringsrätten som i departementen.

Af det ofvan sagda torde framgå, att stora fördelar äro att vinna genom ledamotsföredragning i regeringsrätten. Härigenom skulle mycken tid och arbetskraft kunna inbesparas. Enklare men därför ej mindre betryggande former kunde vid målens handläggning komma till tillämpning. Rättssäkerheten skulle främjas, då undermåliga föredragningar för framtiden kunde antagas icke skola ifrågakomma. Principen om önskvärdheten att statstjänstemännens arbetskraft på bästa sätt utnyttjas skulle, vill det synas, bättre än nu tillgodoses. De olägenheter och slitningar i arbetet som kanslirådets arbetskyldighet i två ämbetsverk onekligen understundom medför, skulle undvikas; och då ju de nuvarande föredragandenas arbetskraft i stället kunde utnyttjas till annat arbete, skulle reformen äfven komma att för statsverket medföra en afsevärd besparing i utgifter.

Å andra sidan torde anordningen i fråga icke vara af beskaffenhet att medföra några olägenheter.

Det är därför att hoppas, att reformen en gång skall blifva verklighet.

Litteratur.

OLOF PALME: *Undersökning om den proportionella valmetoden vid 1910 års landstingsmannaval. Med statsunderstöd företagen och utgifven.* Uppsala 1910. 8:o. XI + 244 sid.

All lagstiftning på nya områden måste i viss mån betraktas som en försökslagstiftning. Stegen äro trefvande, så länge som man endast har teoretiska undersökningar och i bästa fall erfarenheter från främmande länder med andra förhållanden än det egna landets att stödja sig på. Man kan ej på förhand se, hvilka de kritiska punkterna i en föreslagen anordning äro. Först då en lag funktionerat en tid, kan man afge ett säkert omdöme om dess för- och nackdelar. Detta har i ovanligt hög grad visat sig med afseende på vår proportionella valmetod. Debatterna, som kort efter lagens antagande tystnade, ha börjat på nytt, men gälla nu helt nya spörsmål. De på förhand mest omtvistade frågorna ha visat sig vara utan större praktisk betydelse, under det att maskineriet fungerat mindre tillfredsställande på punkter, åt hvilka den föregående debatten knappt ägnade en tanke. Under sådana förhållanden är det af största värde att vid diskussionen om de ändringsförslag, som framlagts, ha att tillgå den sakkunniga och ingående undersökning af metodens funktionerande, som publicerats af lic. PALME.

Efter att i första kapitlet ha behandlat den skiftande praxis med afseende på valförrättarens granskning af valprotokoll och valsedlar, och svårigheten att här få fasta principer att gå efter, då kon:s befallningshafvande är högsta forum, öfvergår förf. till frågan om valsedlarnas utseende. Särskildt den betydelsefulla frågan om *högsta antalet tillåtna namn* har varit föremål för skilda åsikter. Antag t. ex., att i en valkrets 4 landstingsmän skola utses. Får man då skriva 8 namn på sin sedel med ett streck efter t. ex. det tredje? Somliga valförrättare ha ansett, att ej fler namn få upptagas efter strecket än det antal suppleanter, som skall utses. Förf. visar emellertid tydligt, att en sådan åsikt är felaktig. »Antalet, icke strecket göres till utslagsgifvande i fråga om öfvertaliga namn». Däremot får sedeln naturligtvis i intet fall upptaga

fler namn *öfver* strecket än antalet ordinarie landstingsmän, som skall utses. Om den det gör, torde valförrättaren få flytta upp strecket till dess »ordinarie» plats. Detta förefaller också vara förf:s mening i hans utredning nederst på sid. 46, och ett häremot stridande uttalande nederst på sid. 49 torde bero på något förbiseende.

Om *platsernas fördelning mellan partien* yttrar förf. blott, att metoden »verkat med automatisk rättvisa», och häri torde man få gifva honom rätt. De afvikelser från proportionaliteten till de större partiernas fördel, som statistiska centralbyråns undersökning påvisat, kunna ej förhindras på något annat sätt än genom att öka valkretsarnas storlek. En svag punkt i vår metod är däremot *platsfördelningen inom partien*, åt hvilken förf. ägnar en ingående granskning. Han påvisar, att valmannen ej på förhand kan med säkerhet veta, hur han bör skriva sin sedel för att uttrycka sina önskemål, då han ej kan på förhand veta, om reduktionsregeln eller rangordningsregeln kommer att användas. I det förra fallet hör han skriva blott de kandidaters namn, som han i allra främsta rummet önskar valda, i det senare fallet däremot så mycket som möjligt rösta med oförändrad partilista. Resultatet af valet blir högst tillfredsställande, så länge som rangordningsregeln kan användas, men då rangordningen »brister», ha alla namnen på en sedel samma värde, och det blir nästan en slump, hvilka som bli valda, — nästan, men ej uteslutande slump, ty i de flesta fall blir det så, att de sista, som mera ofarliga betraktade namnen, gå in med en öfvervikt af ett fåtal röster. I all synnerhet vid olika partiers samverkan under gemensam partibeteckning har så »dekapitering» ägt rum i ej ringa utsträckning. Hela antalet landstingsmän, som valts efter användning af reduktionsregeln, är 194 af 1,217, alltså bortåt $\frac{1}{6}$.

Vid *suppleantvalen* framträda metodens fel i ännu skarpare dager. Vid dessa val förekommer alls ingen rangordningsregel, utan suppleanterna utses genom majoritetsval, hvarvid blott de valsedlar medräknas, som upptaga vederbörande landstingsmans namn öfver strecket. Hvarje namn på sedeln har alltså samma värde, men rangordningen har så dominerat i det allmänna medvetandet, att äfven här de sista namnen ansetts ofarliga och så i allmänhet blifvit valda med ett fåtal rösters öfvervikt, alltså en rangordning nedifrån. Lottning har måst tillgripas på landet i 271 fall af 955, i städerna i 34 fall af 262. I ytterligare 423 resp. 71 fall har den valdes öfvervikt öfver den, som kommit närmast i röstetal, varit högst 40 röster, alltså ej större än att en enda röstsedel skulle kunna åstadkomma en förändring.

Förf. framlägger ej något detaljeradt förslag för afhjälpande af de nu nämnda felen hos metoden utan nöjer sig med att förorda en utsträckning af rangordningens betydelse för de ordinarie valen samt, i likhet med Heidenstam, införande af rangordning äfven för suppleantvalen.

Palme kritiserar emellertid ordningen vid suppleantvalen äfven från en annan synpunkt. Han ser i bestämmelsen att vid utséende af suppleant för en landstingsman blott de sedlar skola medräknas, som upptaga landstingsmannens namn för själfva landstingsmannavalet, ett för metoden främmande godtyckligt *personlighetsmoment*, en olikhet emot själfva landstingsmannavalet, baserad på en teoretiskt utspekulerad och af valmannen ej åsyftad motsvarighet mellan hvarje landstingsman och de jämte honom stående och strukna suppleanterna. Han föreslår för sin del, att man äfven vid suppleantvalen skall »rösta helt på parti».

Förf:s framställning i denna punkt förefaller emellertid knappt fullt öfvertygande. Denna specifikt svenska anordning af suppleantvalen, första gången föreslagen af Emil Svensén, torde logiskt hänga tillsammans med vår svenska metod i det hela. Det är ett utmärkande drag för denna, att den konsekvent tillämpat en proportionell fördelning äfven inom partierna. Detta är reduktionsregelns syfte, och den svenska rangordningsregeln går ej så långt, att den inkräktar på proportionaliteten ¹⁾. Om sedan en ledamot afgår, fordrar proportionalitetsprincipen, att detta ej skall åstadkomma någon förändring med afseende på fördelningen af platserna mellan smågrupperna inom partiet, utan att han skall ersättas af en suppleant ur samma grupp, och detta vinnes just genom den svenska anordningen med en suppleant för hvarje landstingsman. Värdet häraf framhäfves af Palme själf i ett annat sammanhang (sid. 177), där han påpekar, att om två partier ena sig om identiska listor (med namn från de båda partien omväxlande), de valda landstingsmännen riskera att få suppleanter från motsatt parti. I *utländska* proportionella valmetoder är förhållandet ett annat. De afvikelser från majoritetsprincipen vid platsfördelningen inom partien, som man där de sista åren vidtagit (röstning med ett mindre antal namn, eventuellt blott ett enda, kumulerrätt; den finska metoden att första namnet får en röst, det andra $\frac{1}{2}$ och det tredje $\frac{1}{3}$ röst), åsyfta dels och framför allt att *förhindra dekapitering* samt dels att förhindra, att majoriteten får *alla* platserna, men ha *ej* till syfte en *konsekvent proportionalitet* inom partiet, liksom ej heller den utländska vetenskapliga litteraturen begär eller ens diskuterar önskvärdheten af full proportionalitet härvidlag ²⁾. Då alltså dessa metoder ej fördela platserna fullt proportionellt,

¹⁾ Den af FORSBERG i en mötion i andra kammaren i år föreslagna anordningen utsträcker däremot rangordningsregeln så långt, att majoriteten inom partiet gynnas.

²⁾ Den enda i utlandet använda metod, som kan sägas till en viss grad åsyfta verklig proportionalitet inom partiet, är metoden med »förbundna listor», som i vårt land förordats af REUTER i en för våra förhållanden afpassad form (*Statsvetenskaplig tidskrift* 1911. S. 22 ff.). Uppslaget är värdt att beaktas, men, fränsett mera principiella betänkligheter, som här ej är platsen att ingå på, kan en sådan metod svårligen, som Reuter afser, förenas med vanliga majoritetsval inom grupperna, emedan då fara för »dekapitering» lätt uppstår. För öfrigt tyckes ej heller Reuter fästa vikt vid att hvarje

kunna de också nöja sig med att utse en rad af suppleanter för hvarje parti, men det torde ej vara skäl att införa en dylik bestämmelse i vår metod, som härvidlag hvilar på en helt annan uppfattning.

De på förhand mest omtvistade frågorna, angående gemensamma kandidater och den fria gruppen, ha ej orsakat författaren mycket arbete. I intet fall har någon person valts till landstingsman af mer än ett parti, och den fria gruppen har blott i 6 valkretsar, däraf 5 enmansvalkretsar, lyckats bli representerad. Palme förordar också, som det synes ej utan vägande skäl, ett borttagande af rätten att rösta utan partibeteckning.

Efter att ha ägnat ett kapitel åt frågan om valmanövrer och valknep, avslutar förf. sin framställning med en redogörelse för feluträknade val och anförda besvär.

Ett stort antal från rikets flesta valkretsar hämtade exempel belyser framställningen och ger den ökad värde, liksom på ett par punkter tabeller ge en mera samlad bild af resultatet. Man skulle emellertid möjligen kunnat önska, att förf. i ytterligare ett par fall ej låtit valsedelmaterialens bristande fullständighet hindra sig från att i den mån det sig göra låtit i tabellform framställa valens lärdomar.

Af det sagda torde framgå, att det arbete, som lic. Palme framlagt, väl fyller sitt ändamål att framställa vår valmetod i funktion och så utgöra en bakgrund, emot hvilken man kan bedöma de olika förslag till förändringar af den nya valmetoden, som framlagts, och som vi ytterligare ha att förvänta.

grupp inom partiet får sina egna suppleanter, utan förordar (s. 35), att till förste suppleant inom partiet (hans namn på den öfverordnade sammanslutningen) utses den, som skulle blifvit vald, om partiet fått ytterligare en representant.

Knut Tynell.

Innehåll:

S. J. Boëthius, Tillkomsten af 1809 års regeringsform.

Otto Grönlund, Referendum i Schweiz.

Sven Köhler, Regeringsrätten och dess arbets sätt.

Litteratur.

Till red. insända skrifter:

Andra nordiska arbetareförsäkringsmötet i Stockholm den 6, 7 och 8 oktober 1910. Sthlm 1911.

Bidrag till Sveriges officiella statistik. F). Handel. 1909. Sthlm 1911.

Budkavlen. Tidskrift för social etik och ekonomisk reform. Organ för ekonomiska frihetsförbundet. Årg. III. N:o 3. Sthlm 1911.

Det nya Sverige, utg. af ADRIAN MOLIN. Årg. 5. H. 2—3. Sthlm 1911.

Försäkringsföreningens Tidskrift 1911. H. 1. Sthlm 1911.

Industria. Svenska arbetsgifvareföreningens tidning, utg. af AXEL BRUNIUS. Årg. VII. N:o 3—6. Sthlm 1911.

Historisk Tidskrift, utg. af Svenska Historiska Föreningen genom TORVALD HÖJER. Årg. 30. H. 4. Årg. 31. H. 1. Sthlm 1911.

Meddelanden från Handelskammaren i Gefle för år 1910. H. 4. Gefle 1911.

Meddelanden från K. Kommerskollegii afdelning för arbetsstatistik. 1911. N:o 2—3. Sthlm 1911.

Mercator. Tidskrift för Finlands näringslif. Årg. VI. N:o 7—13. Hfors 1911.

Nationaløkonomisk Tidsskrift. Udg. af Nationaløkonomisk Forenings Bestyrelse. Red. ADOLPH JENSEN. 1911. H. 2. Kbhvn 1911.

Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri, utg. af Letterstedtska Föreningen. Red. OSCAR MONTELIUS. 1911. H. 2. Sthlm 1911.

Revue du travail. Publiée par l'Office du Travail de Belgique. 16:e année. N:o 1—5. Bruxelles 1911.

Skogsvårdsföreningens Folkskrifter. N:o 25. Sthlm 1911.

Skogsvårdsföreningens Tidskrift. Red. GUNNAR SCHORTE. Årg. 9. H. 2—3. Sthlm 1911.

Social Tidskrift. Årg. XI. H. 3—4. Sthlm 1911.

Statistisk Månadsskrift, utg. af Stockholms stads statistiska kontor. Årg. VI. H. 1—2. Sthlm 1911.

Statsøkonomisk Tidsskrift. udg. af Bestyrelsen for den Statsøkonomiske Forening. 1910. H. 4. Kria 1911.

Stockholms stads statistik. II. Kommunalförvaltning. Register 1868—1907. — II. Kommunalförvaltning. 1908. — III. Hälso- och sjukvård. 1909. — IV. Fattigvård. 1909. — IX. Arbetsförmedling. 1909. Sthlm 1910. — XI. Handel och sjöfart 1909. — XIII. Renhållning. 1909. Sthlm 1911.

Svensk Tidskrift, utg. af ELI F. HECKSCHER och GÖSTA BAGGE. Årg. I. H. 3. Sthlm 1911.

Sveriges Riksbank 1910. Årsbok, utarbetad af Riksbankens statistiska afdelning. Årg. III. Sthlm 1911.

Tiden. Månadsskrift för socialistisk kritik och politik. Utg. av Sveriges socialdemokratiska arbetarparti. Red. HJALMAR BRANTING. Årg. 3. N:o 2—3. Sthlm 1911.

Zeitschrift für Socialwissenschaft. 1911. H. 1—3. Leipzig.

REUTERSKIÖLD, C. A., Politisk rösträtt för kvinnor. Utredning anbefalld genom nådigt beslut den 30 april 1909. I. Om utvecklingen och tillämpningen i utlandet af idéen om kvinnans politiska rösträtt. Uppsala 1911.

RUDEN, IVAR, Fremstilling av en del av den skade som de svenske flytlapper og ren har voldt paa skogen i Tromsø amt. Avfattet paa grundlag av undersøkelser og befaringer, foretat i henhold til skogdirektørens skrivelse av 11 mai 1909. Kria 1911.

STEFFEN, GUSTAF F., Sociologi. En allmän samhällslära. Tredje delen. Hugo Gebers Förlag. Sthlm 1911.

Brand- och Lif- försäkringsaktiebolaget

SKÅNE

☛ **Malmö** ☛

≡ Samtliga fonder $\frac{1}{2}$ 1911 ≡

öfver 30,000,000 kr.,

däraf garantifondsförbindelser 10,800,000 kr.

■ ■ ■

Meddelar **brand-** och **lifförsäkringar.**

■ ■ ■

För bolagets lifförsäkringar gälla nya, af Kungl. Maj:t i Nov. 1910 fastställda grunder, innebärande ytterst tidsenliga och liberala försäkringsvillkor. Bolagets nya prospekt af 1911 innehåller en rikedom på försäkringskombinationer, delvis för vårt land nya, och tillhandahålles på begäran hos bolagets agenter.

■ ■ ■

≡ **Lifräntor** ≡ **Pensioner** ≡