

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 1912 efter samma plan och under samma ledning som innevarande år.

Tidskriften skall, med undvikande af ett alltför strängt anlitage 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 *anmärningar* 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 Biblioteksamanuensen K. TYNELL såsom redaktionssekreterare.

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 november 1911.

P. Fahlbeck.

Ytterligare till frågan om tillkomsten af 1809 års regeringsform.

Af

Professor S. J. Boëthius.

I ett extra häfte af denna tidskrift för 1911 har Lektor N. Höjer med anledning af min uppsats i samma årgång af tidskriften, ss. 73—117, föranledd af Lektor Höjers uppsats: »Hans Järta och Sveriges grundlagar» i Hist. Tidskr. 1910, åter tagit till orda för att häfda den uppfattning, hvaråt han i sistnämnda uppsats gett uttryck. Äfven den nya utredningen föranleder en del reflexioner å min sida, men innan jag går att framställa dem, synes det vara behöfligt att ännu uttryckligare fixera hvad kontroversen egentligen gäller.

De statsrättsliga grunddragen i frihetstidens författning, sådan denna utvecklade sig, voro följande:

Riksdagen, såsom representerande folket, innehafvare af absolut lagstiftningsrätt; en regering, bestående af kungliga rådgifvare, mot hvilkas pluralitet konungen var maktlös, formellt tillsatta af konungen men realiter af riksdagens härskande parti, som också kunde godtyckligt aflägsna dem, hvarför regeringsmakten principiellt var förenad med den lagstiftande; denna af riksdagen politiskt beroende regering tillika innehafvare af den högsta dömande myndigheten, som sålunda också berodde af den lagstiftande makten; denna (riksdagen) nöjde sig emellertid ej med att i enlighet med den engelska parlamentarismen anförtro en odelad styrelsemakt åt regeringen, om denna blott ägde dess förtroende, utan inblandade sig omedelbart i förvaltningen; på samma

sätt i lagskipning; följden häraf blef regerings- och rättskipningsanarki.

De statsrättsliga grunddragen af den författning, som 1809 kom till stånd, voro däremot följande: en i förhållande till riksdagen själfständig regering, bestående af konungen såsom beslutande och ansvariga rådgifvare utan beslutanderätt, till- och afsättbara af honom; lagstifningsmakten delad mellan konung och riksdag; den högsta dömande realiter själfständig i förhållande till båda; riksdagen, utan rätt till inblandning vare sig i förvaltning (däri inbegripet utrikespolitiken) eller rättskipningen.

Principen i detta statsskick var tydligen, i motsats mot hvad jag kallat frihetstidens monism, en konsekvent genomförd dualistisk maktfördelning, och att denna princip blef bestämmande för 1809 års R. F., detta har samtid och eftervärld väsentligen tillskrifvit Järta. Själf har denne uttryckligt bekänt sig därtill ej blott i senare uttalanden, utan redan 1809 i motiveringen till regeringsformen. (K. U:s memorial den 2 juni) samt i det s. k. Korsbergerska memorialet¹. Men har Järta utöfvat ett sådant in-

¹ I Hist. Tidskr. 1910 s. 97 grundade Lektor H. en förmodan om Järtas auktorskap till R. F. 107 på att denna sannolikt var ett slags anpassning efter engelska förhållanden och på att Järta själf i det Korsbergerska memorialet sagt, att R. F. i väsentliga delar var uppförd på den engelska författningens bepröfvade grundvalar. Meningen härmed ansåg jag (och det anser jag fortfarande, om orden hafva någon mening) vara, att nämnda § jämte § 103, hvaråt nyss förut också ett sannolikt engelskt ursprung proklamerats, skulle utgöra dessa »grundvalar». Häremot har jag framhållit (Statv. Tidskr. 1911 s. 94, o. f.), att Järtas yttrande måste afse själfva maktfördelningsprincipen i R. F. och ej ett par paragrafer. Lektor H. påstår sig nu (s. 11.) aldrig hafva sagt något annat än att orden afsågo denna princip. Ja väl, om R. F:s maktfördelningsystem just hvilade på § 107 (och 103), men det är visst icke fallet. Hvad det engelska ursprunget till § 107 angår, så *veta* vi båda lika litet därom. Lektor H:s teori därom är blott en frihandskonstruktion, och det är också min något ironiska mothypotes (Statv. Tidskr. 1911 s. 107). Nu åberopar emellertid Lektor H. Järtas egna ord i hans skrifter H s. 572—3 till stöd för § 107:s engelska anpassning. Han anför dock icke dessa ord. De lyda på följande sätt: »För sådana fall (skadliga regeringsmaximer eller oskicklighet hos konungens rådgifvare) ville de (regeringsformens stiftare) förbehålla riksens ständer en petitionsrätt, svarande mot den som i England utöfvas af folkhopar, samlade på källare och värdshus». Mig synes meningen härmed uppenbart vara, att

flytande, då var hans andel i 1809 års R. F. verkligen stor, fastän konstitutionsutskottet under den rådande brådskan ej brydde sig om att omredigera de §§ i regeringsförslaget (H. F.), som tjänade denna maktfördelning och som det därför kunde acceptera. Det är innehållet, ej formen, hvarpå det andliga faderskapet till verket beror, och frågan om det s. k. författareskapet är och blir en ganska likgiltig sak. Men Lektor H:s tes är, att den R. F. behärskande maktfördelningen *icke* var uttryck för Järtas åsikter, utan att han af yttre tryck tvungits att använda sitt inflytande och sin ställning som sekreterare till att befrämja en lösning af författningsfrågan, som innebar en af honom innerst ogillad kompromiss mellan hans eget radikala program och regeringsförslaget (H. F.). I sådant fall kan visserligen icke Järta göra något anspråk på ett faderskap i ande och sanning till 1809 års R. F.

Hvilken var då den politiska åskådning; som Lektor H. tillskrifver Järta? Jag har i min förra uppsats karakteriserat den såsom en återgång till frihetstidens parlamentariska monism. Nu förklarar Lektor H., att han i sin broschyr (Hist. Tidskr.) hvarken utsagt eller antydt, att Järta önskade en sådan återgång. Men såväl där som nu har han på det kraftigaste häfdat, att Järtas program (1809 års »liberala» eller »radikala» program) skulle visa en slående likhet (»påfallande syskontycke») med Jakob v. Engeströms författningsförslag från 1791 (»kungamördarnes program»). Jag nödgas, då i korthet återkomma till min analys af detta. Enligt detsamma skulle regeringen utgöras af konungen, och riksrådet, hvars medlemmar för en tid af 3 år, åt gången valdes af riksdagen, och regeringsbesluten skulle bestämmas genom omröstning, hvarvid konungen blott hade två röster och utslagsröst vid paria vota. Således frihetstidens monism, med afseende på förhållandet mellan regering, och riksdag, t. o. m. ytterligare skärpt, i det regeringsmedlemmarna direkt tillsattes af riksdagen.

regeringsformens stiftare ville genom § 107 undgå ett engelskt *missförhållande*, men är detta, att man tager afstånd från en sak, en anpassning därtill; då skulle 1809 års R. F. i sitt afsiktliga afståndstagande från Förenings- och säkerhetsaktens absolutistiska bestämmelser också kunna sägas utgöra en anpassning efter dessa och vara »uppförd» på dem.
»Lucus a non lucendo!»

Regeringen tillerkännes visserligen lagstiftningsveto, men då veto-rättens utöfning berodde af en rådsmajoritet, som hvart tredje år kunde af riksdagen undanskaffas, var denna »dualism» blott skenbar. Stadgandet, att hvar svensk man blott fick dömas af laga domstol, skulle kanske kunnat hindra riksdagens omedelbara inblandning i rättskipningen, men då den högsta domsrätten skulle tillhöra den af riksdagen helt och hållet beroende regeringen, skulle frihetstidens monistiska sammanblandning af dömande, lagstiftande och styrande makt ändock återupplifvats. Ännu större möjlighet än under frihetstiden att inblanda sig i förvaltningen bereddades riksdagen genom statskontorets ersättande med »ständernas fullmäktige» och regeringens öfvervakande genom en ständig riksdagsdeputation¹. Långt ifrån att, såsom Lektor H. påstår (s. 18), Engeström och hans meningsvänner ville en medelväg mellan 1772 års R. F. och frihetstiden, önskade de en ordning, som med afseende på maktfördelningens väsentliga punkter var ännu mer aflägsen från 1772 års statsskick än frihetstidens. Nu (s. 10—11) förklarar emellertid Lektor H. sig anse v. Engeströms författningsförslag vara dualistiskt (liksom R. F. 1809), och skälet är, att enligt detsamma statsmakten skall delas mellan byråkratien med konungen i spetsen och en af stånd bildad enkammarriksdag. Frågan om enkammarssystemet är *här* betydelselös, då ett sådant kan *statsrättsligt* förenas både med monism och dualism i förhållandet mellan regering och riksdag (ehuru det *politiskt* bäst passar tillsammans med monismen); den påstådda dualismen i v. Engeströms förslag måste därför blott bero på dettas byråkratiska karaktär. Denna finnes onekligen och framträder i att förvaltningens

¹ I sin första uppsats hade Lektor H. (s. 86) framställt en förmodan, att upphofvet till Sieyès' förslag om en jury constitutionnaire, som han sammanställer med v. Engeströms permanenta riksdagsdeputation, vore att söka i frihetstidens lagstiftning. Jag hade härvid anmärkt, (s. 113), att denna lagstiftning ej känner några *permanent* riksdagsdelegationer. Häremot åberopas nu (s. 24) 1720 års R. F. § 47, som ger ständerna en *allmän* rätt att tillsätta deputationer äfven mellan riksdagarna, men här talas ej om *permanent* sådana, och ur denna lagstiftning uppstodo ej heller sådana. Hvad Lektor H. nu ytterligare anført om de olika förslagen i sådan riktning skall jag ej inlåta mig på. Vi hafva tydligen en så olika uppfattning af statsrättsliga distinktioner, att ytterligare meningsutbyte härom oss emellan blir lönlöst.

organisation grundlagsfästes, i ämbetsmännens oafsättlighet och i att byråkratien (dock icke i sin spets: riksrådet) tack vare de bindande förslagen skulle väsentligen rekrytera sig själf genom kooption. Men detta slags byråkratism är ju precis frihetstidens, och då blir också dennas författning dualistisk! Om en sådan uppfattning af termen dualism torde dock Lektor H. vara ensam. Nej, var frihetstidens statsskick monistiskt, så var det af v. Engeström åsyftade det äfven, t. o. m. delvis ännu konsekventare, och liknade nu Järtas program 1809 härutinnan v. Engeströms, så liknade det också frihetstidens författning, så visst som de, hvilka äro lika med ett och samma, äro sins emellan lika.

Nu (s. 10) anser sig emellertid Lektor H. hafva modifierat sina uttalanden om det påfallande syskontycket genom ett yttrande i sin bok »Svenskt samhällsskick», innehållande, att 1809 års förslag (= Järtas program) jämte likheter med v. Engeströms »visa i allmänhet därjämte ett långt klarare begrepp om regering som ett i hela samhällets intresse inom sitt område själfständigt organ för statsmakten». För kännedomen om 1809 års förslag i betydelsen Järtas program har Lektor H. i båda sina uppsatser hänvisat till bl. a. Grevesmöhlens, Åboms och Ekendahls broschyrer såsom på ett eller annat sätt inspirerade af Järta, och han har i sin senare uppsats lagt mig till last, att jag ej närmare inlåtit mig på dem. Nu har jag fått en anledning att göra detta, då de direkt åberopats såsom bevis för att 1809 års (Järta tillskrifna) radikala program skulle visa ett »långt klarare begrepp» om behofvet af en själfständig regeringsmakt än v. Engeströms

Klart borde väl vara, att man ej kan tala om regeringen såsom ett i förhållande till riksdagen inom sitt område själfständigt organ, om riksdagen äger att godtyckligt till- och afsätta dem, som hufvudsakligen utöfva regeringsmakten, och dessutom äger medel att inblanda sig i regeringsärendenas skötsel. Nu var det enligt alla tre broschyrerna riksdagen, som tillsatte regeringskonsejen (enligt Åbom dock med formell utnämningssrätt för konungen inom riksdagens förslag) och äfven kunde afsätta den. Enligt Åbom skulle nämligen valproceduren förnyas hvar 5:te och enligt Ekendahl skulle hälften af rådkammarens medlemmar nyväljas hvar 3:dje år. Grevesmöhlen förklarar visserligen, att rådets med-

medlemmar skola vara permanenta och oafsättliga utan laga dom, men ger strax därpå ständerna rätt att på »skäligen misstankar» afsätta dem. Således ett fullkomligt godtyckligt afskedande, hvars godtycklighet ej upphäfdes genom att fattiga afsatta skulle kunna få halfva lönen i pension. I denna rådkammare skulle konungen enligt Ekendahl i alla viktiga angelägenheter endast hafva utslagsröst vid paria vota och enligt Grevesmöhlen blott 2 röster och utslagsröst i alla ekonomifrågor och besvärsmål, och om också Åbom medgaf honom en vidsträcktare beslutanderätt, så förbehöll han dock åt konseljen beslutanderätt i förbundsfrågor, hvilket vid dess beroende af riksdagen skulle liksom under frihetstiden kunnat prisgifva utrikespolitiken åt riksdagsintriger. Kommer så här till, att alla tre hade ett regeringen öfvervakande permanent, af riksdagen tillsatt utskott med helt annan inblandningsrätt i regeringsärenden än Silfverstolpes beskedliga »lag- och hushållningsberedning»¹. Ett sådant program röjer ej ett långt klarare begrepp om betydelsen af en själfständig regeringsmakt än v. Engeströms, och har *det* varit Järtas, så har han i hufvudsak omfattat Engeströms.

Innan jag nu går att pröfva Lektor H:s nya bevisföring för sin tes, anser jag mig böra ånyo något ingå på frågan om tidens statsrättsliga teorier. Lektor H. har visserligen förklarar sig ej vilja följa mig i mina undersökningar om dessa, men har dock några yttranden om Järtas och andras förhållande till dem, som göra, att frågan behöfver återupptagas.

Jag har i min förra uppsats s. 88 framhållit, att en naturrättslig folksuveränitetlära i sina konsekvenser ledde till statsrättslig monism. Men inom naturrätten rymdes äfven andra statsläror. Det gemensamma för alla naturrättsliga åskådningar var individens prioritet i förhållande till samhället (staten). Formeln för

¹ Märkas bör också, att Grevesmöhlen ville fullständigt genomföra monismen med afseende på rättskipningen: en del af den af riksdagen beroende regeringskonseljen skulle också vara högsta domstol. Åbom ville visserligen hafva en af regeringen oberoende högsta domstol, men den skulle »ombytas» hvart 5:te år i enlighet med ett konungen bindande förslag från ständerna. Endast Ekendahl ville göra allvar af den dömande maktens själfständighet. Högsta domstolens medlemmar skulle visserligen enligt honom tillsättas af riksdagen, men för lifstid och inom af domstolen själf uppsatta tremannaförslag.

denna uppfattning var antagandet af ett samhället föregående naturtillstånd, i hvilket individen, oberoende af all statlig ordning och endast underkastad »naturens rätt», var suverän. Genom en öfverenskommelse (sambällsfördraget) mellan individerna tänktes så staten uppstå, hvarvid statsmyndigheten bildades genom delegation af individernas suveräna makt. Här delade sig emellertid teorin i tvänne hufvudriktningar. Den ena, som kan kallas den *Hobbes-Rousseauska*, lät individerna afstå *all* sin makt åt den nybildade statsmyndighetens innehafvare: enligt Hobbes en regering, helst monarkisk, enligt Rousseau sammanfattningen af de lefvande statsborgarne, i hvilkas genom omröstning manifesterade vilja (*volonté générale*) den suveräna statsmakten kom till uttryck. Ehuru ledande till absolut motsatta statsformer, voro Hobbeismen och Rousseauismen däri lika, att individens frihet kunde fullständigt undertryckas af den absolutistiska statsmyndighetens innehafvare. Hobbes' monistiska regeringssuveränitet kan här lämnas å sido. Mera intresse i detta sammanhang har den Rousseauska doktrinen, ty den svenska frihetstidsförfattningen öfverensstämde så därmed, att densamma själfvallet blef omfattad af denna författnings vänner, hvilka t. o. m. på egen hand utbildat motsvarande läror (se denna Tidskr. 1911 s. 89).

Den andra hufvudriktningen var den *puritanskt-Lockeska-Montesquieska*. Utgående från puritanska naturrättsliga åskådningar, hade Locke låtit sambällsfördraget blott innebära en *partieell* öfverflyttning af individernas ursprungliga rättigheter på statsmyndigheten. Äfven *i staten* behöllo därför individerna rättigheter, som härledde sig från naturtillståndet, ej hade sin grund i statens lagstiftning och därför ej genom denna fingo inskränkas. Det var till skydd för dessa »naturliga» rättigheter, som de amerikanska och franska rättighetsförklaringarna uppsattes, och deras ursprung är således ej (trots den första franska rättighetsförklaringens utfärdande af den öfvervägande Rousseauiskt tänkande konstituerande nationalförsamlingen) att söka i Rousseauismen, utan i den puritanskt-Lockeska åskådningen¹. Emellertid hade Locke

¹ Se härom Jellinek: Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, 1904.

redan tidigare sökt skapa ett annat värn för individens frihets-
sfär genom att fördela statsmaktens *utöfning* på flera hvarandra
kontrollerande myndigheter, och det var denna tankes yttersta
konsekvenser, som formulerades af Montesquieu, då han fordrade
tre fullständigt fristående makter: den verkställande, den lagstif-
tande och den dömande. Denna lära *kan* leda utöfver den natur-
rättsliga identifieringen af staten med statsmaktens innehafvare,
men en sådan tillämpning erhöil den först efter den »historiska»
skolans framträdande. Dessförinnan sökte man en naturrättslig
grund för maktfördelningsläran: folket, suveränt genom öfver-
låtelsen på sig af en del af individernas ursprungliga suveränitet,
men till skydd för de rättigheter, som dessa vid inträdet i staten
behållit, delande utöfningen af sin suveräna makt på flera händer
(detta var den teoretiska grunden för den nordamerikanska unionsför-
fattningen, den mest genomförda tillämpningen af Lockes-Montes-
quieus maktfördelningslära).

På naturrättsliga folksuveränitetsläror grundades sålunda
tvänne alldeles motsatta statsideal: ett monistiskt och ett, som
gick ut på statsmyndighetens inskränkning genom maktfördelning,
men så stor var Montesquieus auktoritet, att äfven anhängare af
folksuveränitetsmonismen stundom funno nödigt att draperas sig i
från honom hämtadt långods, som emellertid antingen blef
fraser utan innehåll eller oorganiska förryckande tillsatser. Så
gjorde det monistiska ständerväldets försvarare hos oss under
frihetstiden¹; så skedde under franska revolutionen, då man af
hänsyn till Montesquieuska teorier omöjliggjorde en sund parla-
mentarisk regim, och så förhåller det sig i själfva verket med
den Montesquieuska maktfördelningslära, som Lektor H. nu (s. 10)
tror vara grunden för v. Engeströms, Ekendahls, Åboms och
Grevesmöhlens författningsprogram. Endast om man låter tale-
sätt gälla mer än innehåll, kan man som Montesquieuska upp-
fatta yrkanden, som gå ut på att göra den verkställande och
dömande makten absolut beroende af den lagstiftande². Äro de

¹ Se Stavenow: De politiska doktrinernas uppkomst under frihets-
tiden ss. 36—37.

² Ekendahl bekände sig uttryckligt till maktfördelningsprincipen
såsom varande den enda garantien mot förtryck. I olikhet med de andra

tre sistnämnda representanter för den vänstra (»radikala» eller »liberala») flygeln 1809, så var också denna sålunda, fraserna till trots, naturrättsligt-monistisk.

Den verkliga maktfördelningsteorien på naturrättslig grund framfördes däremot af hofpartiet under frihetstiden, blef till sina grunddrag realiserad i 1772 års R. F.¹, kom till följd af bitter erfarenhet slutligen till heders under franska revolutionen (Sieyès och direktorialförfattningen) och erhöll stödet af Kants mäktiga auktoritet. Denna naturrättsliga maktfördelningslära var det, som bevisligen hyllades af Silfverstolpe² och Mörner (närmast under påverkan af Sieyès³). Att äfven Järta 1809 var till sin åskådning väsentligen bestämd däraf, är sannolikt. »Lärofadern» B. Höijer var det ju, trots af honom själf framförda uppslag i annan riktning⁴. På 1820-talet framstår Järta såsom helt och hållet frigjord från naturrätten, men då var han den stora svenska målsmannen för »den historiska skolan», hvars genombrott ännu 1809 ej kommit till stånd. I ljuset af denna hans senare utveckling bör hans ringaktande uttalande 1832 om Kants och Fichtes »mekaniska» statsteorier ses. Han hade nu *erfarit* (genom den historiska skolan) hvad han då blott *anade*, nämligen att de ej rätt

sökte han också, som vi sett (s. 70 n.), verkligen betrygga den dömande makts själfständighet, men med afseende på förhållandet mellan den verkställande och lagstiftande är han lika monistisk som de. Äfven det Mannerheimska memorialet hyllade skenbart maktfördelningsläran, men skilde sig i sak därifrån genom sina bestämmelser om riksrådets tillsättning. Äfven Bergstedts och Poppius' förslag röja vissa monistiska tendenser. Underbart skulle väl varit, om ej sådana nu left upp.

¹ Se Stavenow a. a. s. 49 samt i »Sveriges historia intill tjugonde seklet» IV, 2, s. 10.

² Att en historisk uppfattning — en sådan präglar ju 1809 års författningsverk — ej var oförenlig med upplysningsfilosofiens naturrättsliga, se Rexius i Statsv. Tidskr. 1910 s. 272 och i Meineckes Hist. Zeitschrift 1911 ss. 500 o. f. Silfverstolpes broschyr 1809 ger ett starkt uttryck åt en dylik historisk uppfattning i den negativa form, som var egendomlig därför. Ett naturrättsligt drag däri är också det starka betonandet af folkviljan (»pluraliteten af tänkesätten»). Att maktfördelning ansågs förenlig med folksuveränitetläran, se ofvan s. 72. Hans andra broschyr, som ännu skarpare framhäfver maktfördelningen, inledes med en typisk naturrättslig utredning.

³ Se K. U:s memorialer ss. 571 o. f.

⁴ Se Rexius i Statsv. Tidskr. 1910 ss. 270 o. f.

passade tillsammans med en organisk uppfattning (den historiska skolans) af samhällslifvet¹. Äfven jag anser, att häri ligger ett medgifvande om, att han 1809 ännu befann sig inom naturrättens trollekrets, men häraf är man ej berättigad att med Lektor H. (s. 30) sluta till att han då hyllade den radikala naturrättsliga flygelns monism. Såsom ofvan är visadt, fanns en annan naturrättslig uppfattning, som bl. a. framträdde i Kantiansk form, och enligt Lektor H. själf var det denna, som Järta 1809 hyllade. I sådant fall borde han väl äfven hyllat den däri ingående maktfördelningsläran². Att hans vänner Silfverstolpe och Mörner gjorde det, är som sagdt, bevisligt.

¹ De skulle förvandla samhällsförfattningen från en *levande organism* till ett dött maskineri.

² Då Kant och Fichte hade olika åsikter om maktfördelningen (denna förkastades af Fichte), kan Järta 1809 omöjligen i denna sak öfverensstämt med dem båda. Det var därför tydligen ej därpå han syftade, då han 1832 sammanställde dem, utan på deras gemensamma naturrättsliga grundåskådning. Hvilken deras maktlära han enligt min åsikt sannolikt hyllade, ses af texten. I sammanhang med sitt antagande, att Järtas ord 1832 skulle innebära, att han 1809 hörde till den radikala flygeln, anför Lektor H. (s. 30) ett indirekt bevis för att han ursprungligen så gjorde. Beviset skall vara, att Järta 8 febr. 1809 bröt med Adlersparre och J. Cederströms parti och således förut måste ha varit deras partivän. Jag måste bekänna, att detta öfvergår min horisont. Brytningen förorsakades af helt andra orsaker än författningsfrågan. I denna hyllade dessutom Adlersparre det Håkansonska förslaget. Om J. Cederströms dåvarande åsikter i författningsfrågan veta vi ej annat än att han omintetgjorde nämnda förslags genomtrufande. Därutinnan var han ense med Järta. Men att ej vilja gå med på det om Förenings- och säkerhetsakten, påminnande H. F. innebär väl ej, att man måste hylla monistiska statsdoktriner i motsatt riktning. Under hela sin långa politiska bana var J. Cederström den mest hårdnackade försvararen af regeringsformens maktfördelningsprinciper mot sådana. Lika obegripligt är för mig, att Järtas förbindelse med radikalerna skulle fortfarit längre än som han själf uppgifvit, därför, att han begagnade R. Cederström såsom språkrör mot J. De la Gardie (Dec. 1809) vid dennes intriger i absolutistiskt syfte. Att mot sådana söka värna den på maktfördelningen grundade regeringsformen bevisar väl ej, att man ogillade denna maktfördelning. En samverkan mot de gustavianska reaktionsförsöken var möjlig utan fullständig identitet i åsikter. R. Cederströms statsrättsliga radikalism återstår dessutom att bevisa. Hans efterföljande bana tydde ej på sådan. Lektor H:s funderingar om det Gustavianska partiets roll vid 1809 års riksdag skall jag ej närmare inlåta mig på, då jag hoppas, att denna sak snart skall — från annat håll än mitt — blifva ingående behandlad. Det samma gäller om representationsfrågan.

Men nu har ju Silfverstolpe 1809 och Mörner ännu 1810 ej godkänt den Montesquieuska delningen af lagstiftningsrätten mellan riksdag och regering! Härvid bör märkas, att enligt Montesquieu var representationen den egentliga lagstiftande makten. För att afvärja inkräktningar från dess sida på den verkställande måste han gifva denna vetorätt i lagstiftningen, men förklarade uttryckligt, att detta ej innebar rätt att stifta lag (ej *faculté de statuer*, utan blott *faculté d'empêcher*). I alla fall innebär denna vetorätt en inkonsekvens, och följden häraf blef en viss förvirring bland anhängarne af hans teori. Amerikanarne gäfvo presidenten blott en begränsad vetorätt; den franska direktorialförfattningen medgaf ej alls någon sådan åt regeringen, och det ville ej heller Kant och (sannolikt) B. Höijer göra. Mörners ståndpunkt 1810 och Silfverstolpes olika ståndpunkter 1809 och 1811 voro därför ganska naturliga, och att olika konsekvenser i denna sak drogos ur maktfördelningsteorien, upphäfver icke, såsom Lektor H. synes mena, att teorien i andra stycken erbjöd en enhetlig grundval. Huruvida nu Järta innerst hyllade Silfverstolpes lagstiftningsteori från 1809 och mot sin öfvertygelse blott på ämbetets vägnar förfäktade en annan i konstitutionsutskottets memorial (s. 14), därom kan intet med visshet sägas (ehuru motsatsen synes sannolikast), då intet samtida uttalande af honom i någondera riktningen är känt¹. Att utan vidare göra honom solidarisk med *allt* i Silfverstolpes broschyr på den grund, att han sannolikt samrådt om denna, hvars innehåll han antagligen i *mycket* gillade, är verkligen äfventyrligt. Mannerheim skall ju också varit en af Silfverstolpes rådgifvare, och hans memorial öfverensstämde dock ingalunda i allt med broschyren.

Mera betänkligt för Silfverstolpes goda vilja att från sina premisser åstadkomma en själfständig regeringsmakt vore, om han, såsom Lektor H. uppger, skulle i broschyren yrkat, att konungen anses hafva upphört att regera, om han bryter mot »regeringsformens bokstafliga lydelse». I sammanhang härmed framkastas möjligheten, att en anteckning af Mannerheim till H. F. I, 24: »När kgn går emot konstit[utionen] skall han nedlägga sitt ämbete», syftar, ej på föredraganden, utan på konungen och

¹ Såvida ej J. skall vara ett sådant, men det går mot Silfverstolpe. (Se nedan s. 87 n.).

återger ett yrkande af Silfverstolpe. För det fall, då R. F. § 38 kom att föreskrifva kontrasignationsvägran, skulle Silfverstolpe sålunda velat regeringslöshet. Nu är emellertid Lektor H:s uppgift ej exakt. Det var med uttrycklig begränsning till tre strängt fixerade fall (»blott i dessa trenne fall»), som Silfverstolpe tänkte sig den nämnda eventualiteten, och dessa fall voro: 1) ej att konungen i *allmänhet* bröte mot »R. F:s bokstafliga lydelse», utan att han utfärdade *befallningar till ständerna af sådan art*; 2) att han nyttjar mansstyrka mot ständerna, och 3) att han i regeringsärendena afviker från någon form, som är i R. F. uttryckligen föreskrifven (exemplifieradt med kontrasignation). Hvad Silfverstolpe afsåg var således ett öfverlagdt försök att rent af omstörta statskicket grundvalar; och det är något helt annat än att sätta regeringsmyndighetens hela tillvaro på spel vid hvarje konstitutionellt missgrepp, om än aldrig så obetydligt och oafsiktligt. Att verkliga revolutionsförsök af regenter kunna leda till afsättning, ligger i sakens natur. Silfverstolpe ville åt denna möjlighet gifva lagens form, och detta stred ej mot den konstitutionella monarkiens väsen, men var opraktiskt, ty då ett revolutionärt tillstånd inträdt, äro alla rättsregler betydelselösa.

Sedd i ljuset af tidens statsvetenskapliga doktriner, visar sig sig sålunda Silfverstolpes broschyr 1809 tillhöra en helt annan riktning än de tre andra broschyrerna och ej såsom de kunna räknas till den »vänstra flygeln».

Jag öfvergår nu till Lektor H:s egentliga bevisföring.

Lektor H. synes (s. 10) vilja spåra en motsats mellan Järtas författningsideal och det, som realiserades i 1809 års R. F., därutinnan, att Järta i sin promemoria uppställt tre statsmakter, men R. F. blef dualistisk. Tremaktsfördelningen är tydligen hämtad från Montesquieu, men äfven på andra håll gjordes vid de Montesquieuska idéernas omsättning i praxis domaremakten till ett utflöde af regeringsmakten, och nöjde man sig med att skapa garantier för det, som för Montesquieu var det väsentliga, nämligen dess oberoende, så att sålunda ur tremaktsteorien i sak framgick en dualistisk författning. Att Järta i promemorian uttalade sig för den nämnda teorien (liksom i konstitutionsutskottets memorial, s. 6), behöfver då ej heller hafva hindrat honom att vara med om att författningen

blef dualistisk. För öfrigt kan ifrågasättas, om icke Montesquieu själf tänkt sig en dualistisk *författning* såsom konsekvens af teorien. Han skref nämligen i l'Esprit des lois XI,6, att endast den lagstiftande och verkställande makten borde anförtros åt permanenta (= genom författningen fast organiserade) myndigheter, och längre fram: »Des trois puissances dont nous avons parlé celle de juger est en quelque façon nulle. Il n'en rest que deux»¹.

De af mig påvisade olikheterna mellan de ofta nämnda broschyrerna förklarar Lektor H. (s. 42) ej utgöra något hinder för deras gemensamma ursprung (Järta), ty »det nuvarande Aftonbladets, Stockholmstidningens och Aftontidningens liberala program» förete lika stora differenser. Detta vågar jag bestrida, och såsom orimligt måste jag beteckna, att, om en partichef genom pressen vill verka för en ny författning, han själf framkallar stridiga uttalanden angående en sådan hufvudsak som den, huruvida statsråden skola vara eller icke vara blott »ståndernas fullmäktige». För att det skall kunna ådagaläggas, att Järta verkligen handlat så absurdt, måste, såsom jag förut gjort gällande, inspirationsteorien styrkas med direkta bevis.

Sådana hafva ej heller nu presterats. Jag kan verkligen ej godkänna såsom sådant (s. 6 n. 1), »att vi känna författaren (till Ekendahls broschyr) uteslutande genom Järtas uppgift» (en anteckning å ett honom tillhörigt exemplar af skriften). Till styrkande af Järtas förbindelse med Åböm har intet kunnat anföras. För en personlig förbindelse mellan Järta och Grevesmöhlen vill Lektor H. nu ej stå (s. 43), men håller på en indirekt sådan: Järta har såsom partichef vetat indirekt leda honom. Härvid vidhållas de på lösliga grunder fotade äreröriga insinuationerna, att Järta haft sin hand med i Grevesmöhlens upphetsningsarbete före Fersenska mordet, och till ytterligare stöd härför anføres Järtas uttalade *harm* öfver detta upphetsningsarbete (Lektor H ser däri för sin del »snarare motsatsen», sid. 45) och att *trots* Järtas kraftiga opposition

¹ Huru Montesquieu tänkt sig den dömande makten, är för öfrigt rätt dunkelt. I I,4 och VI tyckes han förordad domstolar af rättslärd (de franska parlamenten); i XI,6 uttalar han sig för folkliga jurydomstolar men längre fram tillerkänner han i vissa fall domsrätt åt en del af den lagstiftande makten (öfverhuset).

Grevesmöhlen fick komma till Örebro riksdag: Detta kallas, att Järta i bästa samförstånd med Skjöldebrand kunde släppa Grevesmöhlen loss. Beviset härför? Jo att Järta (liksom så många andra) blef anhängare af Bernadottes kandidatur, att drottningen ansåg, att han förhållade riksdagsärendena, och att »man» (hon säger ej Järta) engagerat Grevesmöhlen för att bearbeta sinnen. Ett bevis för Järtas maskopi med Grevesmöhlen skall väl också vara hvad som anföres s. 21—22 n: 3: Grevesmöhlen hade förbindelser med häradshöfding Nordell; Järta hade »sannolikt» i sin ungdom sammanträffat med denne. Nordell var jämte kammarrådet Edman våren 1809 en af det demokratiska partiets »missionärer» på riksdagsklubbarna, och ett bref från Okt. 1810 visar, att Edman och Järta någon gång »lagt bort titlarna». Skall sådant gälla för historiska bevis, ho kan då vara lugn för sitt goda namn och rykte hos eftervärlden? ¹

Såsom hjälptrupper till broschyrerna åberopas af Lektor H. vissa memorial, hvilka Järta och hans vänner påstås hafva »införskrifvit» till konstitutionsutskottet, när deras radikala åsikten där ej rönte framgång.

Två af dessa memorial voro anföranden på riddarhuset: Herzenhjelm's och v. Schantz. Det förra antages utan vidare vara införskrifvet till radikalernas hjälp i konstitutionsutskottet, eftersom det handlade om justitieombudsmannen. v. Schantz skall hafva tjänat två slags herrar, både anhängarne till regeringsförslaget (H. F.) och dettas motståndare, närmare bestämdt Järta och Silfverstolpe. Det ifrågavarande memorialet skall vara ett uttryck för den senare af hans dubbelnaturer. Meningens med dess införskrifvande förmenas hafva varit att ge stöd närmast åt Järtas och Silfverstolpes afsikt att göra statsråden oafsättliga. Men att de haft en sådan afsikt är just hvad som återstår att bevisa (hvarom mera i det följande). Någon speciellt egendomlig byråkratisk syn på saken à la Järta (s. 8. n: 2) kan jag ej finna i v. Schantz' yrkande, att statsråden skulle tagas »inom eller utom ämbetsmannaklassen». Jag har ej genomgått hela 1809 års politiska broschyrliteratur, men vågar dock tro, att Ekendahl

¹ Edman uppfordrade i brefvet Järta till kamp mot »uslingarna». Antagligen afsågs härmed det Gustavianska partiet. Jfr härom ofvan s. 74 n. 2!

var tämligen ensam om yrkandet, att ingen ämbetsman skulle få bli statsråd. För öfrigt måste jag beteckna hela talet om införskrifningen af de båda memorialen såsom tillkommet utan bevis. Herzenhjelm uppläste sitt den 15 maj på riddarhuset. Det begärdes på bordet, men sedermera beslöts *på yrkande af de la Gardie*, som väl ändock ej gick Järtas ärenden, att alla memorial i författningsfrågan skulle remitteras till konstitutionsutskottet, och *i kraft häraf* blef Herzenhjelm's memorial jämte åtskilliga andra, däribland v. Schantz' den 17 maj upplästa, dit remitteradt. Detta är hvad handlingarna, så vidt jag kunnat finna, innehålla om saken. Något annat stöd för att just dessa memorial blifvit beställda från ett parti inom konstitutionsutskottet kan jag ej upptäcka än den teori om förefintligheten af ett visst sådant, som det för Lektor H. just gäller att bevisa.

Memorial, som af »vänstern» skola ha införskrifvits från annat håll än riksdagen, äro Bergstedts och det s. k. Mannerheims-Leopoldska. Lektor H. anser Bergstedt ha varit synnerligt lämplig att gå den liberala fraktionens ärenden, då han »stärkt den olycklige Gustaf Adolf i hans apokalyptiska funderingar»: Denna uppfattningen af liberalismen och dess tillskyndare må stå för författarens räkning. Mig synes, att A. Forsell i Hist. Tidskr. 1911 angifvit goda skäl för att det Bergstedtska memorialet var uttryck för en egen själfständig uppfattning.

Det andra memorialet har af Lektor H. tillskrifvits Leopold. Brusewitz har visat, att det härrör från Mannerheim. Lektor H. kan ej förneka, att så är, men vidhåller ändock, att det är Leopolds förslag. Leopold har nämligen på anmodan af Mannerheim skrifvit ett betänkande om författningens grunder. Alltså är det detta betänkande, som meddelas i det memorial, som i koncept och afskrift föreligger skrifvet med Mannerheims hand:¹ Hårtill fogas några besynnerliga funderingar om, hvarför Leopolds eget förslag ej blifvit bevaradt »i trots af sin fina utstyrsel med silkessnodder» (?).

¹ Häremot strider dock Mannerheims uppgift till Leopold, att den nya författningen, ehuru redan så godt som färdig, när Leopolds betänkande ankom, var utarbetad på samma principer, som detta. 1809 års R. F. är icke bygd på det Mannerheimska memorialets principer. Sv. Akad:s Handl. B. 35 s. 215 och Brinkmanska ark. II s. 428.

Då de åsikter han däri uttalat ej vunno gehör, skall man ej velat kompromettera honom genom dess förvarande i riksdagens arkiv¹, men om härmed menas konstitutionsutskottets akter, så är en enklare förklaring den, att det, om också rekvireradt till K. U.(?), ej var officiellt remitteradt dit (Bergstedts och Poppius' memorial finnas ej heller där). Om dess bevarande varit så komprometterande för Leopold, borde väl också bevarandet af Mannerheims redaktion varit för denne komprometterande, och den blef dock bevarad, om också icke i K. U:s akter. En annan förklaring till att det Leopoldska originalmemorialet försvunnit framkastas ock, nämligen att de latinska bockarna i en afskrift af den Mannerheimska redaktionen skulle varit komprometterande för Leopold. Inför denna förklaring måste jag bekänna att mitt förstånd står alldeles stilla. Det bästa sättet att fritaga Leopold från ansvaret för bockarna hade väl varit att bevara hans eget felfria exemplar². Då sålunda Lektor H. ej vill släppa antagandet om Leopolds auktorskap till Mannerheimska memorialet, anser jag mig ej längre böra med tystnad förbigå de reflexioner, som han i Hist. Tidskr. 1910 s. 87 låtit följa på detta antagande. Den ena är, att »denne rokokons literära betjänt» antagligen genom betänkandet velat ställa sig in hos de nya maktägarna. Den andra har följande lydelse: »Efter grundlagens sanktion blef han adlad och fick plats i kanslistyrelsen». Vid läsningen af den insinuation, som ligger häri, liksom af de härofvän anförda lösligt grundade insinuationerna mot Järta (för andel i upphetsningen till Fersenska mordet)

¹ Enligt Mannerheim hade de dock godtagits (se föreg. s. n.).

² En möjlighet att låta Järta och Silfverstolpe hafva haft en direkt andel i Mannerheimska memorialet har Lektor H. trots sig finna däri, att det renskrifna exemplaret återfunnits i Gahns (förmodligen menas J. G. Gahns) papper. Brusewitz i sin undersökning af handlingen (Hist. Tidskr. 1911 s. 52) uppger, att den återfunnits tillsammans med »möjligen» Gahnska papper. Bundten med dessa papper har en påskrift af Bibliotekarien Annerstedt: »Skänkta 1902 af Professorskan Gerda Alin, hvars man fått dem af bruksegaren Martin Samuel Nisser, ledamot af riksdagens första kammare. Kanske ursprungligen ur H. W. (obs. ej J. G.) Gahns papper». Henrik Walter Gahn, brorson till J. G., ingick 1803 i K. kansliet, tjänstgjorde i handels- och finansexpeditionen och blef 1811 expeditionsskreterare. † 1820. Äfven de andra papperen äro från 1809 års R. D., däribland Mannerheimska och ett bref till J. G. Gahn.

och mot Bergstedt¹ har runnit mig i minnet hvad Lektor H:s och min gemensamma lärare V. E. Svedelius en gång skref om häfdatecknarens ansvar: »Han rör sig bland lefvande andar, som äga moralisk rätt; han står i personligt förhållande till de döda släkten, hvilkas lif det hörer honom till att väcka upp . . . Jag tycker mig förninna ibland, huru de liksom röra sig i gräfvarne och stiga upp och lägga sin hand på häfdatecknarens och och säga: dömde Du oss rätt? Vet Du, som sätter dig att mästra hvad vi gjorde, vet du allt som verkade på oss . . .?» Naturligtvis har historieskrifvaren rätt och plikt att uttala äfven ofördelaktiga omdömen, men de måste grundas på annat än subjektiva hugskott och antipatier. Hvilket Leopolds förhållande till det Mannerheimska memorialet än må hafva varit, så är i alla händelser intet förebragt, som kan bevisa eller ens göra sannolikt, att det återgett Järtas åsikter.

Ett annat stöd för Järtas förbindelser med »den vänstra flygeln» i K. U. har Lektor H. trott sig finna i att hans promemoria till ledning för K. U:s arbeten upptog åtskilliga af denna flygels önskningsmål. Häremot har jag anmärkt, att sekreteraren var skyldig att oberoende af sin egen mening upptaga på diskussionsprogrammet hvad som påyrkades af utskottsledamöter. Detta har nu (s. 25) besvarats därmed, att promemorian var färdig före det första sammanträdet (¹⁴/₅). Men Järta var ju vidtalad att blifva sekreterare redan ¹³/₅. Då voro valen af utskottsledamöter klara, och det naturligaste i världen var väl, att Järta vid promemorian utarbetande tog hänsyn till hvad som under hand mycket väl kunnat påyrkas eller som han med sin personkännedom visste skola komma att påyrkas af de ledande bland de valda. Jag hade också anmärkt, att betydelsen af promemorian radikala

¹ Jag kan tillägga: de nu framställda påståenden s. 38, att »Järta såg fäderneslandets välfärd till ganska stor del i sina partivänners inbördes trefnad och framgång», och att revolutionen för Järta ej hade »en så rent personlig syftning, som fallet var med Adlersparre, eftersom han hade bättre affärer». Järtas 1809 uttalade farhåga, att Adlersparres affärsställning skulle kunna begagnas till en ofördelaktig uttydning af hans motiv såsom revolutionsman, har sålunda nu besannats. Jfr Hist. Tidskr. 1894 s. 344.

² Smärre skrifter s. 43.

punkter minskas genom de i motsatt riktning gående svar, som af Järtas vän och frände Gahn införts i hans exemplar. Häremit ställes nu (s. 7) påståendet, att svaren hvarken äro uttryck för Järtas eller Gahns åsikter, »ty de äro från början till slut ingenting annat än minnesanteckningar om diskussion och beslut» i K. U. Något som helst bevis härför presteras ej, och jag måste därför tillsvidare i påståendet se ett förtvifladt försök att komma från de besvärande svaren.

Samma påstående framställes om flertalet anteckningar i Mannerheims, Gahns och Adlerbeths exemplar af H. F. Det synes möjligen hafva skäl för sig med afseende på Mannerheims anteckningar, som tyckas nedskrifna under en debatts brådska, men de andra hafva ej samma utseende, och jag måste därför anse oövisadt, att de ej utgöra en utom utskottet gjord kritik. Ej heller kan jag tillerkänna Mannerheims listor på talare i utskottet vitsord med afseende på frågan om Järtas deltagande i debatten. Protokollsutdraget af den 29 maj¹ visar t. ex., att de ej varit fullständiga.

Ett synnerligt viktigt stöd för att Järtas åsikter denna tid gick i den Engeströmska färan tror sig Lektor H. (s. 39) hafva funnit i en af drottning Charlottas dagböksanteckningar, enligt hvilken i synnerhet Järta framställes såsom en af de exalterade frihetsvännerna i konstitutionsutskottet i motsats mot dem, som ville en verklig konung. Då nu Järta utan fråga kraftigt bidragit till att hennes (och hennes gemåls) ideal af en sådan konung ej realiserades genom 1809 års R. F.², behöfdes ej detta vittnesbörd för att man skulle kunna veta, att hon i honom såg en exalterad liberal, men härmed är intet vunnet med afseende på frågan om hvilken af de liberala riktningarna Järta tillhörde: gengångaren från v. Engeström eller den, hvars åsikter blefvo rådande i R. F.

Återstår nu frågan, huruvida »syskontycket» mellan Järtas Silfverstolpes program 1809 och det Engeströmska författningsprojektet dock ej kan styrkas genom direkta uttalanden. Jag måste härvid förutskicka en liten anmärkning. Hvad jag för-

¹ Tryckt i Konstitutionsutskottets memorialer s. 86.

² Hvilket detta ideal var, är nu uppenbart genom en af A. Brusewitz. i sista häftet af Hist. Tidskr. 1911 publicerad upptäckt.

nekat är, att en sådan likhet kan uppvisas med afseende på den *konstitutionella maktfrågan*: förhållandet mellan konung och statsråd, mellan regering och riksdag samt med afseende på den högsta domsrätten. Huruvida föredragandena skulle vara statssekreterare eller statsministrar, huru representationen skulle inom sig organiseras, huruvida privilegieväsendet skulle lämnas orubbadt, äro frågor som visst äga stort intresse, men som ej inverka på hvad här varit under debatt. En monistisk författning låter lika väl förena sig med en aristokratisk som en demokratisk samhällsordning, och likaså en på maktfördelning grundad författning. Huruvida likheter med afseende på statsrådets inre organisation och ståndsorfattningen finnas eller icke finnas mellan Järtas och v. Engeströms idéer, är något, som jag ej yttrat mig om och ej heller nu finner skäl att upptaga, ehuru Lektor H. indragit dessa frågor i diskussionen.

Hvad som framförallt är i konstitutionellt-rättsligt hänseende betydelsefullt, det är frågan, om regeringsmakten skulle tillhöra en af riksdagen till- och afsättbar kunglig rådkammare med beslutanderätt. Detta var v. Engeströms och hans medvetna eller omedvetna eftersägares (Grevesmöhlens, Åboms, Ekendahls och i viss mån Bergstedts och Mannerheims) mening. Men Lektor H. erkänner, att likaväl Järta (i J.) som Silfverstolpes broschyr 1809 lägger utnämningrätten i konungens hand¹. Hvad han kallar »Järtas praktik» (att dennes utnämning till statssekreterare önskades af borgarståndet) lär väl ändock ej kunna tillmätas organisatorisk statsrättslig betydelse².

Lika litet finnes i J. och Silfverstolpes broschyr något om rätt för riksdagen att fritt afskeda statsråd. Den senare säger uttryckligt, att statsråden ej få af ständerna afsättas eller ställas

¹ Silfverstolpe har härom intet särskildt yttrande, men han ger konungen i allmänhet rätt att fritt utnämna ämbetsmän. På tal om statsråds dömande till afsättning förutsätter han dock tydligen den kungliga utnämningrätten.

² v. Schantz' yrkande (anfördt s. 16), att utnämningen skulle ske efter föreskrifna grunder, betyder intet, så länge man ej vet, af hvem grunderna skulle föreskrivas och hvilka de skulle vara. Dessutom är det ej styrkt, att han gick Järtas och Silfverstolpes ärenden (se ofvan s. 78).

till ansvar inför dem själfva, utan att ansvaret skall utkrävas genom en särskild permanent domstol.

Men, menar Lektor H., Silfverstolpe och Järta ville betaga *konungen* rätten att afskeda statsråd. Med afseende på den förre hänvisas (s. 13) till hans broschyr. Denna innehåller absolut intet härom. Den indelar ämbetsmännen i amovibla och inamovibla, och statsråden kunna mycket väl hafva räknats till de förra. Att Silfverstolpe och Mannerheim i K. U. skulle till en början funnit lönlöst att framställa yrkande om oafsättligheten, men att frågan togs upp när v. Schantz' och Bergstedts memorial, som »måste anses ingifna efter gemensam plan», inkommo, är en fri fantasimålning, som det verkligen ej lönar mödan att spilla ord på. Emellertid påstår Lektor H. s. 31, att Silfverstolpe och Mannerheim efter R. F:s antagande å konstitutionsutskottets vägnar förklarar, »att de verkligen afsett att skapa permanenta och inamovibla statsråd». Förklaringen afgafs, när K. U. den 23 aug. 1809 yttrade sig om ett väckt förslag, att konungen skulle kunna konstituera extra statsråd. Häremot opponerade sig Silfverstolpe med instämmande af Mannerheim kraftigt, påpekande, att inkallande af *tillfälliga* rådgifvare kunde leda till en våldlig konseljregering i strid med regeringsformens grundtanke: en fast, ansvarig rådgifvarekår. Hvad han härmed afsåg, var, såsom framgår af andra, af lektor H. ej citerade stycken af yttrandet, att *bevara* den i R. F. konungen medgifna rätten att afskeda statsråd under iakttagande af former, som utgjorde en garanti för att afskedandet skedde med hänsyn till statsintresset och ej af nyck, och han förklarade därvid uttryckligt, att rätten att afskeda — äfven om den kunde missbrukas — »hellre borde honom (konungen) lämnas än att den monarkiska makten blefve för mycket bunden» (genom statsrådets oafsättlighet)¹. Silfverstolpe har sålunda blott betygat, att afsikten var att skapa »i möjligaste måtto» permanenta statsråd, såsom hans ord lydte i det af Lektor H. åberopade yttrandet. Orden »i möjligaste måtto» hafva här en afgörande betydelse. I sitt citat s. 14 har Lektor H. medtagit dem, men när han s. 31 drager konklusionen, utelämnas de. På sådant sätt kan läsaren få den föreställningen, att Silfver-

¹ Konstitutionsutskottets memorial s. 187—8.

stolpe ursprungligen ogillat regeringsformens bestämmelse om rätt för konungen att utan rättslig procedur afskeda statsråd, då han i själfva verket uttalat sig därför¹. Att man i K. U. arbetat på att få en lämplig form åt denna bestämmelse, synes för Lektor H. innebära, att man ogillat dess innehåll!

Bevisen för att också Järta velat göra statsråden oafsättliga i förhållande till konungen skola vara hans anmärkningar (i J.) till H. F. §§ 12 och 35. Men § 12 handlar ej om statsråd. Det enda beviset lär väl då bli hvad som anförts vid § 35, hvilken gör statsråden och kanslitjänstemännen till förtroendeåmbetsmän. Anmärkningen lyder: »Alla dessa böra icke vara förtroendetjänster», och detta skall enligt Lektor H. betyda »Ingen af dessa bör vara förtroendetjänst». Jag har däremot anført, att detta är en språkvidrig tolkning. Jag tillåter mig ett exempel. Om någon skrifer: »Alla svenskar äro icke försvarsnihilister», så betyder väl detta: åtminstone några svenskar äro icke försvarsnihilister, men ingalunda, att inga svenskar äro det. Må vara att Järta och hans samtida stundom användt konstruktionen på det felaktiga sättet; först om det uppvisas, att Järta *alltid* användt den så, föreligger här ett bevis². Men om nu också Järta verkligen velat göra de

¹ Gahn försvarade mot Silverstolpe den extra statsrådsinstitutionen. Enligt Lektor H. var han härvid språkrör åt Järta. Jag tillåter mig dock att sätta frågetecken för uppgiften (s. 31), att rättelserna och tilläggen i Gahns memorial äro af Järta. Om man antager Lektor H:s mening här om och sammanställer hvad därpå bygges med hans öfriga uppgifter om Järtas åsikter, så får man följande bild af denne statsman: i maj 1809 ville han ha absolut oafsättliga statsråd; i aug. s. å. ville han hafva statsråd, som kunde af konungen afskedas t. o. m. utan alla formaliteter; omedelbart därpå bröt han genom Korsbergerska memorialet ytterligare med sin liberala förtid, men ändock stod han i dec. 1809 och okt. 1810 (R. Cederström, »brodern» Edman) nära den radikala flygeln, som ju velat öfverlämna statsrådets till- och afsättning åt riksdagen!!

² Jag har i sammanhang med denna sak i Statsv. Tidskr. 1911 s. 76 och 106 framställt en konjektur, att Mannerheims anmärkning till I, 12: »höra till Stats reglering» (hos Lektor H. orätt »statsreglering») skulle kunna afse statsrådets reglering l. organiserande oeh ej att landshöfdingar och presidenter höra till statsregleringen. Häremot anföres nu, med åberopande af K. U:s protokoll, att yrkande framstälts, att presidenterna skulle vara oafsättliga, *medan kollegierna voro penningförvaltande verk*, och landshöfdingarna, *emedan de hade hand om uppbörderna*. Den af mig kursiverade motiveringen *finnes icke i protokollet*, utan är ett af Lektor H. på

af riksdagen oafsättliga statsråden oafsättliga äfven gent emot konungen, så blir, såsom jag visat i min förra uppsats (s. 108 o. f.), klyftan mellan hans dualism och v. Engeströms monism t. o. m. ännu större än klyftan mellan den senare och 1809 års R. F. Att Lektor H. ej synes kunna fatta detta statsrättsliga axiom, kan jag ej hjälpa. Jag får hoppas att andra kunna det.

v. Engeström förlade i allmänhet den beslutande rätten i regeringsärenden till det af riksdagen beroende statsrådet och band konungen med afseende på ämbetsutnämningar inom byråkratiska förslag. Järta (i J.) och Silfverstolpe gifvo i båda fallen konungen fri beslutanderätt. Lektor H. håller dock fortfarande (s. 17) på sitt godtyckliga tillägg: »inom förslaget», till Järtas anmärkning om tremannaförslag vid justitieråds utnämning, ty annars blefve rådets förslagsrätt, menade han, tämligen betydelselös. Skillnaden mellan »presentation» och tremannaförslag är dock ganska afsevärd, äfven om ingendera är bindande. v. Engeström gaf riksdagen rätt att inblanda sig i utrikespolitikens skötsel. Järta tog bestämdt afstånd härifrån med afseende på fred och förbund, men ansåg »något mera» fordras för krigsförklaring än

fri hand gjordt tillägg! Dessutom betyder ordet statsreglering enligt svenskt språkbruk något helt annat än penningförvaltning och uppbörd. I en anmärkning till I, 39 har Mannerheim också använt *stats* såsom förkortning för statsråd (l. statssekreterare). Den tvärsäkra rekonstruktionen af diskussionen rörande I, 12 i Lektor H:s bil. 1 måste jag förvisa till de fria fantasiernas värld. Min rekonstruktion däraf utger sig ej för annat än en hypotes. Det är möjligt, att den ej håller streck, men jag vågar påstå, att den är minst lika motiverad som Lektor H:s och ger en bättre mening. Orsaken till oppositionen mot att presidenter blefvo förtroendeämbetsmän synes mig naturligare böra sökas i kollegiernas stora domsrätt denna tid än i deras medelförvaltning. Hvad för öfrigt angår min efterpröfning af Lektor H:s förtjänstfulla arbete med sammanställningen af anmärkningarna till H. F., så är det ej en inkonsekvens, att jag i 5 fall meddelat af honom ej återgifna rubriker, ty i dessa fall är det ej fråga om *blotta* rubriker. Randanmärkningen vid I, 16 är ej orätt återgifven, men torde höra, däri kan jag ge Lektor H. rätt, äfven till följande §§. Då blir också dess mening klarare. I I, 18 äro nämligen konungens 2 röster omtalade men ej hans utslagsröst vid paria vota. Detta förbiseende kan ha för anledt anmärkningen. Lektor H:s läsning: »afgivande» i stället för »afgörande» förutsätter, att Mannerheim var nystafvare! Jag har underställt min tolkning specialister på handskriftstolkning i Riksarkivet och Upsala bibliotek, och de hafva gifvit mig rätt.

utrikesstatsministerns föredragning, men hvad detta »mer» var, har han ej utsagt. Lektor H. har »gissat», att han därmed afsåg statsrådets bifall. Rena gissningar undandraga sig vetenskaplig kritik, men antag, att han gissat rätt, så hvilken politisk skillnad mellan att lägga krigsförklaringen i en själfständig regerings hand och att lägga den i riksdagens!

v. Engeström anförtror högsta domsrätten åt den af riksdagen beroende regeringen; Järta (i J.) och Silfverstolpe åt en särskild kår med betryggad själfständighet både mot regering och riksdag.

Lektor H. vidhåller (s. 20) sin af mig (Statsv. Tidskr. 1911 s. 112) bestridda åsikt, att lagstiftningsfrågor skulle höra till de justitieärenden, som omtalas i H. F. I, 27 och som J. vill förlägga till högsta domstolen i stället för till statsrådet. Justitieärenden i I, 27 måste naturligtvis, menar han, ha samma betydelse som i R. F:s därifrån lånade § 26. Härmed har Lektor H. själf gifvit ett slående argument mot sin egen åsikt. Ty sanktion och veto i lagstiftning hörde icke enligt 1809 års R. F. till de justitieärenden, som skulle behandlas i den i § 26 beskrifna och från H. F. I, 27 lånade justitiekonseljen (»den lilla»), utan till de ärenden, hvilka enligt § 8 skulle af konungen afgöras i fulltaligt statsråd, i detta fall blott förstärkt enligt § 26 (»stora justitiekonseljen»), efter högsta domstolens hörande. I öfverensstämmelse härmed hade H. F. II, 47 stadgat statsrådets (hela) och H. D:s hörande vid sanktions- och vetorättens utöfning. Det är sålunda i själfva verket ej blott sannolikt utan alldeles klart, att med justitieärenden i H. F. I, 27 afsågs blott sådana, som före 1909 enligt R. F. §§ 24, 25 bereddes inom nedre justitierevisionen till föredragning i »lilla justitiekonseljen» (Jfr Hagman i Sveriges grundlagar, 1902 s. 56). De skulle enligt H. F. hafva handlagts i en likartad konselj. Det är blott *dessa* justitieärenden, men icke de i H. F. II, 47 omtalade lagstiftningsärendena, som J:s anm. vid H. F. I, 27 vill öfverflytta från statsrådet till högsta domstolen; J. har sålunda *icke* velat till förmån för högsta domstolen beröfva konungen lagstiftningsveto och har därför icke alls haft någon anledning att omredigera II, 47¹.

¹ Hade Lektor H. rätt i att J (ärta) velat ge H. D. lagstiftningsveto, skulle detta blott ännu ytterligare ökat svalget mellan Järta och v. Engeström.

I sammanhang med denna sak röjer Lektor H. en besynnerlig missuppfattning. Jag hade (s. 112 —13) påpekat, att J:s anm. till I, 29 *ej*, såsom Lektor H., med förbiseende af anmärkningens verkliga lydelse, antagit, förlade den ekonomiska lagstiftningen till H. D. utan gjorde den provisorisk. Nu tror Lektor H., att denna min åsikt innebär, att ekonomisk lagstiftning enligt J. skulle behandlas fullständigt enligt formerna för lagstiftning, och att således J. åtminstone härutinnan stod i uppenbar strid med II, 47, som undantog den ekonomiska lagstiftningen från den här föreskrifna lagstiftningsproceduren. Men något så orimligt har jag verkligen ej tänkt mig som att inga »hushållningsmål» skulle få behandlas under de långa riksdagslösa tiderna. Jag har antagit, att både H. F. och J. afsågo, att de skulle handläggas i statsrådet, men att J. ville att, när de inneburo materiell lag, denna handläggning skulle för att bli definitiv bekräftas af en följande riksdag (jfr Norges G. L. § 17), af hvilken halfva lagform följde, att lagförklaringsrätten i hushållningsmål öfverlämnades åt H. D. Anmärkaren i J. har således i denna sak ej behöft påyrka någon ändring i II, 47, enär äfven han vill undantaga »hushållningsmål» från den i denna § föreskrifna behandlingen.

Härmed anser jag mig hafva visat, att ej heller J. ger något som helst stöd åt påståendet, att Järta i de stora principfrågorna hyllade »kungamördarnes» och deras efterföljares program. Såsom ses, grundas min bevisföring härom dels på att anmärkaren i J. accepterat hvad han lämnat oanmärkt (om betydelsen häraf se min förra uppsats s. 100), dels på att Lektor H. fortfarande är ur stånd att bevisa, det anmärkarens kommentarier innebära motsatsen.

Äfven åtskilligt annat i Lektor H:s senare uppsats kunde inbjuda till diskussion, men jag har redan kanske varit allt för vidlyftig. Att jag alls tagit till orda i denna sak, har sannerligen icke berott af något begär att göra anmärkningar utan blott därpå, att enligt mitt förmenande ett viktigt moment i vår för-

ström (se Statsv. Tidskr. 1911 s. 112) och dessutom vederlagt identifieringen af Järtas och Silfverstolpes åsikter 1809 angående lagstiftningsmakten (se ofvan s. 75 n.).

fattningshistoria lidit fara att förryckas genom att behandlas på ett sätt, som jag måste anse vara ovetenskapligt. Kommer något mer af samma slag att förebringas, så ämnar jag ej besvara det, ty de riktlinier för bedömandet, som jag anser nödigt gifva, har jag nu gett. Blir däremot med verkliga bevis styrkt, att jag har haft orätt, skall jag erkänna det. Lektor H. yttrar (s. 39): »Och för närvarande finner jag det fullkomligt i sin ordning, att sanningen . . . tillsvidare sitter i skamvrån». Lektor H. får ursäkta mig, om jag missuppfattat honom, men jag kan verkligen ej i detta orakelspråk se något annat än ett proklamerande, att hans uppfattning är den sanna och att ett kritiserande däraf gör honom till en sanningens martyr. För egen del gör jag ej anspråk på någon vetenskaplig ofelbarhet, blott på rätt att pröfva. Särskildt kan i en fråga sådan som denna, där man saknar klara uttalanden af den person, hvars åsikter skola rekonstrueras, det blott blifva fråga om *sannolikhetsbevis*, ehuru dessa kunna vara af olika valör. Ett slutgiltigt resultat skulle jag dock kunna vara viss om, nämligen att handskriften J. visar, att Järta långt ifrån att hylla v. Engeströms (och frihetstidens) statsrättsliga monism stod i bestämdt motsatsförhållande därtill. Men äfven denna visshet är blott hypotetisk, ty den hvilar på förutsättningen, att handskriften verkligen är Järtas och att den utgör en före konstitutionsutskottets tillsättande utarbetad agitationsskrift mot H. F. Denna förutsättning grundar sig dock blott på antaganden af Lektor H., hvilka visserligen synas mig sannolika, men dock ej äro verkligt bevisade. Falla de, ja då faller visserligen hvad jag på dem uppbyggt, och förlusten vore verkligen allra störst för mig, då J. gifvit mig mitt bästa bevisningsmaterial. Äfven i sådant fall syuas mig dock två saker stå kvar som vissa. Den ena är, att 1809 års R. F. var en kompromiss i ordets bästa mening mellan å ena sidan frihetstidens och konungamördarnes »liberalism» eller »radikalism» (återuppstånden i Grevesmöhlens, m. fl:s men ej Silfverstolpes teorier) och å andra sidan det Håkansonska förslaget. Att hafva åstadkommit denna kompromiss är 1809 års verk. I detta kunna flera haft del, men *sannolikt* är, att största andelen tillkommer just Silfverstolpe och Järta, som förstodo att

på svensk historisk grund gifva tillämpning åt den Montesquieu-Kantiska maktfördelningsläran. Den andra saken, som synes mig viss, är, att *hittills* inga bevis af verkligt vetenskaplig bärkraft förebtagts för att Jårtas statsrättsliga uppfattning 1809 var identisk med kompromissens »vänstra» (»radikala») moment.

Referendum i Schweiz ¹.

Af

Fil. Lic. Otto Grönlund.

2. Den omfattning, i hvilken de olika formerna af referendum och initiativ tagits i bruk i förbundet och i kantonerna och den därvid framträdande tendensen hos folket att förkasta förslagen.

Motsatsen mellan referendum och initiativ och dessa formers särskilda betydelse.

Vi taga först några typiska kantoner med obligatoriskt referendum. Antalet lagar m. m., som under nedanstående år därstädes varit underkastade referendum (äfvén efter initiativ) och därvid antagits eller förkastats, synes af nedanstående tabell:

Tab. I. Antal lagar, hvarom omröstning skett i några af kantonerna med obligatoriskt referendum.

Kanton	År	Referendum			Initiativ			Antal omröstningar	
		Antagna	Förkastade	De senare 1 % af samtl.	Antagna	Förkastade	De senare 1 % af samtl.	Summa	i medeltal pr. år
Zürich	1869—1889	84	27	24,3	7	15	68,2	133	6,3
Bern	»	51	18	26,1	—	—	—	69	3,3
Zürich	1890—1909	71	20	22	4	9	69,2	104	5,2
Bern	»	60	17	22,1	4	5	55,5	86	4,3
Schwyz	»	39	7	15,2	1	1	50	48	2,4
Solothurn	»	51	10	16,4	1	2	66,6	64	3,2
Graubünden	»	32	10	23,8	—	2	100	44	2,2
Aargau	»	28	15	34,9	3	3	50	49	2,4
Thurgau	»	31	16	34	2	1	33,3	50	2,5
	Summa	312	95	23,3	15	23	60,5		

¹ Utgör fortsättning från första häftet af innevarande årgång af tidskriften. (Afd. V. 1 af uppsatsen).

Vill man på samma sätt gifva en öfversikt öfver antalet omröstningar till följd af det fakultativa referendum i förbundet och några af kantonerna, så måste man för att under jämförelse med det obligat. referendum kunna bedöma tendensen att förkasta förslagen äfven taga med i räkningen alla de fall, då referendum varit möjligt, men ej tagits i bruk. Det visar sig då, att antalet förkastade förslag vid denna form af referendum är i proportion till hela antalet lagar — tvärtemot hvad man varit böjd att förmoda — mycket ringa, och vida mindre än vid det obligatoriska referendum.

Tab. II. Antal lagar, hvarom omröstning skett i förbundet och i några af kantonerna med fakultativt referendum.

a) till följd af det fak. referendum

Stat	År	Antal lagar m. m. hvarå referendum varit tillämpligt	Däraf trädde ikraft utan ref.		Efter referendum			
			Antal	i % af samtl.	Antagna	Förkastade	De senare i % af dem, hvarom omröstn. skett	De senare i % af samtl.
Schweiz.....	1874—1889	130	114	87,0	5	11	68,7	8,4
S:t Gallen.....	» »	62	58	93,5	—	4	100	6,5
Schweiz.....	1890—1909	134	120	89,5	6	8	57,1	5,9
S:t Gallen.....	» »	75	59	78,7	3	13	81,2	17,3
Basel-Stadt.....	» »	989	968	97,9	13	8	38,0	0,8
Genève.....	» »	974	971	99,7	1	2	66,6	0,2
Neuchâtel.....	» »	1			—	3	100	—
Ticino.....	» »	1			2	7	77,7	—
					Summa	25	41	62,1

I de öfriga kantonerna med fakultativt referendum torde råda i stort sedt likartade förhållanden. Vid sidan af de nyssnämnda omröstningarna föreligga emellertid omröstningar till följd af det obligatoriska (författnings-) referendum och initiativet såväl i alla

¹ Uppgifter härå för dessa kantoner (liksom för öfriga kantoner med fak. ref.) ha tyvärr ej kunnat anskaffas.

dessa kantoner som i förbundet. Vi lämna här nedan en öfversikt öfver antalet omröstningar af sistnämnda slag i förbundet och i samma kantoner som i tab. II.

Tab. III. Antal lagar, hvarom omröstning skett i förbundet och i några af kantonerna med fakultativt referendum.

b) till följd af det oblig. referendum och initiativet.

Stat	År	Referendum (obligat.)			Initiativ			Antal omröstningar ¹	
		Antagna	Förkastade	De senare i % af samtl.	Antagna	Förkastade	De senare i % af samtl.	Summa	I medeltal pr. år
Schweiz	1874—1889	4	1	20	—	1	100	22	1,3
S:t Gallen	» »	3	13	81,2	—	—	—	20	1,2
Schweiz	1890—1909	11	4	26,6	2	5	71,4	36	1,8
S:t Gallen	» »	1	—	—	1	3	75	21	1,0
Basel-Stadt	» »	3	—	—	7	4	36,3	35	1,7
Genève	» »	16	8	33,3	1	5	83,3	33	1,6
Neuchâtel	» »	—	—	—	4	1	20	8	0,4
Ticino	» »	5	—	—	3	4	57,1	21	1,0
	Summa	36	12	25	18	22	55		

Af ofvanstående tabeller kunna åtskilliga slutsatser dragas. Hvad först angår den omfattning, i hvilken de olika formerna af referendum tagits i bruk, så kommer naturligen det obligatoriska referendum därvid i första rummet. I kantonerna under tab. I ske högst 6,3 omröstningar i medeltal pr. år (i Zürich 1869—1889), lägst 2,2 (i Graubünden 1890—1909). Att märka är, att här naturligen alltjämt är fråga om antalet lagar m. m., hvarom omröstning skett, ej om antalet omröstningstillfällen. De äro vida färre, då ofta flera förslag samtidigt läggas fram (i Zürich t. ex. årligen endast två ordinarie omröstningstillfällen, vår och höst). Ser man åter på tab. II—III, så finner man, att, hvad kantonerna angår, så sker där högst 1,7 omröstning i medeltal pr. år (i Basel-

¹ Äfven på grund af det fak. ref. (se tab. II).

Stadt 1890—1909), lägst 0,4 (i Neuchâtel under samma år), under det att motsvarande tal för förbundet (= 1,8) under samma år dock är högre än för den förstnämnda af dessa kantonen. Sålunda en tydlig skillnad mellan den obligatoriska och den fakultativa formen af referendum ifråga om antalet omröstningar.

Den omfattning, hvori man gjort bruk af det fakultativa referendum, synes af tab. II. I förbundet omröstades under åren 1874—1889 om 13 % af de lagar m. m., å hvilka referendum var tillämpligt, åren 1890—1909 om 10,5 %. Lusten att begära referendum hade sålunda där något aftagit under den senare perioden mot under den förra. I S:t Gallen däremot omröstades under den första perioden endast om 6,5 % af lagarna, medan 21,3 % under den sista perioden lades fram. Detta visar en betydligt ökad användning af referendum. I Basel-Stadt omröstades (1890—1909) blott om 2,1 % af de lagar och beslut, som af Stora rådet antagits¹. Hvad Genève angår, så komma där endast 0,3 % af lagar och beslut fram för folket. Sällsynt är äfven bruket af det fakultativa referendum i Neuchâtel². Genève ligger dock betydligt öfver så väl Neuchâtel som Ticino och S:t Gallen ifråga om hela antalet omröstningar (se tab. III) till följd af de många författningsomröstningarna där. Det fakultativa referendum har emellertid endast i ringa mån tagits i anspråk i de romanska kantonerna, där det representativa systemet äger fastare rötter än i de germanska³.

Hvad till sist *initiativet* (såväl till författnings- som lagändringar) angår, så är det i regel den form, som användts minst (mindre ofta äfven än det fakultativa referendum, utom i Genève och Neuchâtel). Den kanton, som oftast användt det, är Zürich (med 22 omröstningar under perioden 1869—1889, 13 under perioden

¹ Hela antalet omröstningar i Basel-Stadt till följd af det fak. ref. (= 21) var dock högre än i hvar och en af de öfriga kantonerna å tab. II under samma period. Möjligheten att använda referendum är i B. (och äfven i Genève) mycket vidsträckt, som synes af det högst betydande antal akter, å hvilka ref. varit tillämpligt.

² Och äfven i Vaud; i sistnämnda kanton användes det endast 2 ggr under perioden 1890—1909.

³ I Ticino har oppositionen med framgång använt sig af referendum såsom ett partimedel för att oroa den härskande regeringsmajoriteten, hvilket ledt till ett något lifligare bruk af institutionen än i öfriga romanska kantonen och till åtskilliga lagars förkastande.

1890—1909). Minst har det användts i Schwyz och Graubünden, (med endast 2 omröstningar i hvardera kantonen under åren 1890—1909)¹. Institutionen torde nu öfverallt, åtminstone i någon mån, vara pröfvad; dock är att märka, att flera kantoner öfvervägande tagit författningsinitiativet i bruk, ej laginitiativet.

Kan man nu anse, att antalet omröstningar är för stort, så att en vanlig medborgare ej kan finna tid att därvid deltaga? Blifva ej de röstberättigade alldeles uttråkade af det ständiga omröstandet? Såvidt jag kunnat finna, föreligger en allvarlig fara därför endast i kantonerna med obligatoriskt referendum. Man kan också här på sina håll spåra en viss afmattning i röstedeltagandet från medborgarnes sida, parad med en något minskad tendens att förkasta förslagen (särskildt framträdande i Bern under de sista 10 åren). Jämte de kantonala och förbundsomröstningarna har man ju också de kommunala omröstningarna samt ett mycket stort antal val af alla slag.

Hvad därefter tendensen att förkasta förslagen angår, så finner man lätt, att med hänsyn blott tagen till det antal lagar, hvarom omröstning verkligen skett, denna tendens är betydligt mindre vid det obligatoriska referendum (högst $\frac{1}{3}$ af lagarna förkastas, men vanligen betydligt mindre) än vid det fakultativa (bortåt $\frac{2}{3}$ förkastas i medeltal). I förbundet förkastades under perioden 1874—1889 endast 20 % af de författningslagar, som obligatoriskt voro underställda referendum, under perioden 1890—1909 26,6 %. Vid omröstningarna till följd af det fakultativa referendum förkastades åter under förra perioden 68,7 %, under den senare 57,1 % af lagarna. Under de i tab. I angifna två perioder förkastades vid omröstningarna till följd af det obligat. referendum i kantonen Zürich resp. 24,3 och 22 % af lagarna, i kantonen Bern resp. 26,1 och 22,1 %. Vid en jämförelse mellan kantonerna å tab. I och de å tab. II (jämte förbundet) under perioden 1890—1909 visar sig, att vid referendum-omröstningarna hos den förra gruppen förkastande skedde ifråga om endast 23,3 % af lagarna, hos den senare gruppen däremot ifråga om 62,1 % i medeltal. I Genève

¹ Se tab. I och III. I Basel-Land och Valais, ej här ofvan upptagna, har initiativet under perioden 1890—1909 blott användts 1 gång i hvardera kantonen, i Vaud 2 ggr.

förkastades under samma tid 33,3 % af författningslagarna, men 66,6 % af de öfriga lagar m. m., som kommo under omröstning. Dessa siffror tyda nästan alla på någon nedgång i tendensen att förkasta under den senare perioden mot under den förra, hvilket ju kan vara intressant att i förbigående lägga märke till. De visa ock, att *tendensen att förkasta vid det fakultativa referendum i genomsnitt är mer än dubbelt så stor, som vid den obligatoriska formen.*

Helt annorlunda åter blir resultatet, som förut framhållits, om ifråga om det fakultativa referendum hänsyn tages till *hela det antal lagar, å hvilka referendum varit tillämpligt.* Man finner då, att *tendensen att förkasta är ofantligt mycket mindre vid den fakultativa formen än vid den obligatoriska.* I förbundet förkastades sålunda under perioden 1874—1889 endast 8,4 % af alla lagar och beslut, under perioden 1890—1909 endast 5,9 %. Motsvarande siffror för kantonen St Gallen voro 6,5 % och 17,3 %¹. I Basel-Stadt förkastades under åren 1890—1909 endast 0,8 % af alla lagar och beslut, i Genève under samma tid endast 0,2 %. Det är ju en obetydlighet. Härtill kommer, att en hel del lagar och beslut alldeles undandragas referendum genom att förklaras vara »trängande» eller ej »af allmän räckvidd», hvartill såväl förbunds-författningen som flera kantonsförfattningar lämna möjlighet. Denna utväg har ofta anlitats för att få igenom förslag, som annars måhända varit svåra att få antagna af folket.

Om hufvudintresset ifråga om referendum riktas på antalet och beskaffenheten af de lagar som förkastats, så har man ifråga om *initiativet* snarare anledning att fästa uppmärksamheten på de initiativförslag, som antagits. Att på denna väg få en lag antagen eller upphäfd måste nämligen betraktas som undantag, ej som regel. Den reguljära vägen går genom representationen och begynner med dess initiativ. Af initiativförslagen ha dock i medeltal antagits omkr. 40 å 45 %. Institutionen har emellertid fungerat på ett ytterst ojämt sätt. Under det att på åtskilliga håll mindre än $\frac{1}{3}$ af förslagen ha antagits, har på några håll mer än hälften er-

¹ Endast den sistnämnda ovanligt höga siffran (ungefär hvar 6 lag har förkastats) når upp emot och öfverträffar t. o. m. motsvarande siffror för Schwyz och Solothurn (se tab. I).

hållit sanktion. I förbundet antogos under tiden 1890—1909 endast 28,6 % af förslagen, i kantonen Bern under samma tid 44,5 %. I Zürich antogos under åren 1869—1889 31,8 %, 1890—1909 30,8 %. Däremot äro motsvarande siffror för Basel-Stadt och Neuchâtel under den senare perioden resp. 63,7 och 80 %.

Ha nu dessa lagars förkastande genom referendum eller antagande genom initiativ varit till nytta eller skada för statsutvecklingen? Huru beskaffade ha dessa lagar varit och ha de varit förtjänta af sitt öde? Här förkastandet ledt till reaktion och stagnation, initiativet till massproduktion af nya lagar och anarki i lagstiftningen?

En del af dessa frågor äro ej lätta att besvara. Att konstruera fram, hvilken väg utvecklingen skulle tagit och hvilken den nuvarande situationen skulle varit, om nysnämnda institutioner saknats, är ej gärna möjligt. Vi skola emellertid efter hand söka att gifva svar på några af dem. Först vilja vi därvid beröra den inverkan referendum som »regulator» utöfvat på lagstiftningen, speciellt förbundslagstiftningen, för att därefter behandla initiativets, »den drifvande kraftens», inflytande på samma lagstiftning.

Hvad man då kan konstatera är, att *referendum* till följd af sin negativa tendens visserligen ej förorsakat stagnation eller försumpning i lagstiftningsarbetet eller på längden hindrat framåtskridandet, men att ansatser härtill dock icke alldeles saknats. Åtskilliga nyttiga reformer ha onödigt länge fördröjts eller alldeles förhindrats. Det har händt, att lagar förkastats mindre af sakliga skäl än af partihänsyn, då referendum brukats såsom ett politiskt agitationsmedel, hvarigenom lagstiftningens regelbundna gång äfventyrats. Sålunda kunna fall påvisas, där folkets votum knappast kan rättfärdigas, i det att privata, rent egoistiska motiv eller partiintressen fällt utslaget. Men dessa fall måste man dock alla betrakta såsom undantag från den allmänna regeln, som är, att referendum på lagstiftningen *utöfvat ett modererande inflytande, ofta hälsosamt för den lugna och sansade utveckling, som utmärker den schweiziska demokratien*. Att ett nej för den politiska utvecklingen under stundom kan innebära fröet till något positivt, må ej förbises. Omogna lagförslag ha fått tid att mogna. Äfven om de en gång förkastats af folket med ej allt för stor majoritet, har representa-

tionen ofta, om den varit öfvertygad om förslagets nytta, åter upptagit dem, modifierade kanske i en eller annan punkt med hänsyn tagen till folkets uttryckta vilja. Så ha lagarna så småningom arbetat sig in i den allmänna opinionen och vinna andra eller tredje gången de framläggas folkets sanktion. Det är en långsam och besvärlig, men säker väg. Lagar, som på detta sätt antagits, uppbäras verkligen af den allmänna opinionen och folket känner dem.

Det är de nu skildrade motsatta egenskaperna hos referendum, som föranledde en af de mest kritiske författarne rörande detta ämne, SIGNOREL, att fälla följande kanske något salomoniska omdöme om resultatet af folklagstiftningen i Schweiz (1896)¹:

»A mon avis, les résultats du referendum sont à la fois bons et mauvais; dans leur ensemble médiocre.

Le peuple suisse s'est montré hostile à tous les empiétements des centralistes, économe, sage et réfléchi dans la solution de certaines questions; il a prouvé qu'il arrive quelquefois que les Chambres pensent et agissent autrement que les électeurs qui les ont nommées et investies de leur confiance, qu'une nation dans ses comices peut ne pas oublier les règles de la véritable sagesse. D'un autre côté ce même peuple a rejeté assez souvent des lois équitables, nécessaires, économiques même comme, par exemple, la loi fédérale du 26 septembre 1890 concernant les fonctionnaires et employés fédéraux devenus incapable de remplir leurs fonctions.»

Det mest remarkabla exemplet på att folket blindt förkastat lagar utan sakliga skäl daterar sig från år 1884, då fyra förbundslagar med olikartadt innehåll, som samtidigt lagts fram för folket, blefvo förkastade². Afsikten med det hela var att göra en demonstration gent emot den radikala majoriteten i förbundsförsamlingen, hvarmed oppositionen var missnöjd på grund af dess centralisationstendenser. Men hvad blef nu följden af denna hämnd? Jo, att folket beröfvade sig själf flera lagar, som det behöfde, men representationen satt kvar och blef t. o. m. på hösten s. å. åter-

¹ I »*Étude de législation comparée sur le referendum législatif*», Paris. 1896, s. 400 f.

² Rörande dessa lagars innehåll och de i det följande här om nämnda förbundslagar, hvarom omröstning skett, se afd. II, III (årg. 1911 af denna tidskrift, sidd. 129 f., 135, noterna.)

vald. — för att fortsätta med sina centralisationsprojekt. Andra exempel kunna nämnas. 1896 förkastades af politiska grunder tvenne förbundslagar, under det att en tredje, som samtidigt förelåg, erhöll majoritet. Äfven i kantonerna förekomma ofta liknande fall. Så t. ex. klagas i Bern, att det mången gång mindre varit sakliga skäl än politiskt-taktiska orsaker, som föranledt ett förslags förkastande¹. I nu nämnda fall kan man sålunda anse, att förkastande skett hufvudsakligen af politiska motiv med mindre hänsyn till lagarnas beskaffenhet.

I många andra fall är det naturligen återigen lagarnas innehåll, som fällt utslaget. Så torde t. ex. förkastandet af åtskilliga af de af förbundsmyndigheterna framlagda centralisationsförslagen ha sin grund i en verklig principiell motsats mellan dessa förbundsmyndigheter och folket i de små republikerna, som ängsligt akta på sina rättigheter gentemot den centrala förbundsmakten. Huruvida åter förkastandet därmed i hvarje fall varit till nytta eller skada för den allmänna utvecklingen, är ofta ej så lätt att opartiskt afgöra. Vi skola här nämna några af de ej så få förbundslagar, som förkastats af nyssnämnda skäl: 1875 och 77 förkastades lagar om enhetliga bestämmelser rörande rösträtten (då minoriteten, som röstade ja, vid 2:a omröstningen sjunkit, fick frågan förfalla), 1882 lagen om inrättande af en skolsekreterare för förbundet, 1895 en författningslag om tändsticksmonopol, 1897 en lag om inrättande af en förbundsbank o. s. v. Å andra sidan finnas emellertid flera exempel på att lagar, åsyftande centralisation, blifvit af folket antagna: så skedde 1896 med lagen om räkenskapsväsendet vid järnvägarna, 1897 och 1898 med författningslagarna om öfveruppsikt öfver väg- och vattenbyggnader m. m. samt om enhetlighet i civil- och straffrätt.

I nära samband med folkets motvilja mot en starkare centralisation af förbundsmakten, kan man hos detsamma konstatera en viss motvilja mot att öfverhufvudtaget bevilja penningemedel, till aflöning af förbundsämbetsmän m. m. Att denna sparsamhet med statens medel understundom gått väl långt, visar t. ex. förkastandet af pensionslagen år 1891. Äfven här saknas dock ej

¹ Se Mitteil. des Bernischen statist. Bureaus, Jahrg. 1897, Lief II, s. 81 f.

bevis på ett motsatt förhållande: folket har t. ex. beviljat afsevärda belopp till fortsättning af S:t Gotthardsbanan 1879 och till uppköp af järnvägar 1898 m. m. Man kan därför ej obetingadt beskylla folket för snålhet.

Största uppseendet har måhända folkets förkastande af en del sociala lagförslag väckt. Härigenom har för mången fastslagits, att det röstande folket själfvt är mera konservativt än dess representanter. Det mest remarkabla exemplet härpå från förbundslagstiftningen torde vara förkastandet af lagen om sjuk- och olycksfallsförsäkring (1900), som förut af förbundsförsamlingens båda råd antagits med stor majoritet. Äfven från kantonerna kunna flera liknande exempel anföras: i Zürich förkastades 1870 en lag, som begränsade arbetstiden i fabriker, gaf skydd åt kvinnor i arbetet och förbjöd användandet af barn i skolåldern; 1881 förkastades i samma kanton en lag om obligatorisk sjukförsäkring för arbetare. I kantonen Genève förkastades 1910 en lag om ålderdomsförsäkring o. s. v. Man försäkrar emellertid från schweiziskt håll, att folket ej har visat sig vara motståndare till social lagstiftning i allmänhet utan blott till förhastad lagstiftning på det sociala området. Sålunda hänvisas till, att äfven en hel del sociala och arbetarevänliga lagar antagits af folket, hvarvid man som exempel härpå framförallt plägar anför den viktiga förbundslagen om arbetet i fabriker (1876).

Intressant vore emellertid att närmare söka utforska orsakerna till åtskilliga af ofvannämnda lagars förkastande. Det lär ha händt, att arbetsgifvare utöfvat påtryckning på sina arbetare att rösta emot en viss lag. Det lär också ofta hända, att personer, som i princip gillat en viss lag, dock i det afgörande ögonblicket af fri vilja rösta nej, emedan de stötts bort af någon detalj i förslaget el. dyl. Många liknande anledningar kunna tänkas, som förmå den enskilde att i det afgörande ögonblicket lägga ett nej i rösturnan. Bortser man från obehöriga sidoinflytelser af nyss nämndt slag, som torde kunna betraktas som rena undantag, kan väl den befänsamhet, som vid omröstningarna ofta kommit till synes, ej annat än vittna fördelaktigt om schweizarnes mogna karaktär. Många föredraga att rösta nej, när de ej äro säkra på sin sak. Men i längden kan ett dylikt förfarande verka hämmande på utvecklingen.

Såsom slutomdöme om det inflytande, referendum utöfvat på lagstiftningen i Schweiz, må sägas, att det i de flesta fall genom sitt modererande inflytande på lagstiftningsarbetet utöfvat gynnsamma verkningar och på det hela taget visat sig vara en för Schweiz lämplig institution, men att dock i enskilda fall dess nytta kan starkt ifrågasättas.

Vi komma slutligen till *initiativets* inflytande på lagstiftningsarbetet. Det var afsedt att vara »den drivande kraften». Har det också verkat så? Om hänsyn blott tages till de direkta resultat som uppnåtts, måste man svara nej. Men initiativet har också en viss betydelse af mera indirekt natur. Man har kallat initiativet för »en säkerhetsventil, som skyddar de maktägande mot oförutsedda utbrott af missnöje från folkets sida». Härmed menas då, att om missnöje förefinnes inom vissa befolkningslager rörande lagars beskaffenhet el. dyl., så ha de missnöjde möjlighet att genom initiativ gifva uttryck inför allmänheten åt sina önskingar rörande reformer. Deras förslag måste då upptagas till offentlig diskussion för att slutligen läggas fram till folkets pröfning. Bli frågan då förkastad, så har dock den fördel vunnits, att den minoritet, som lancerat saken, fått klarhet rörande den allmänna opinionens ställning till deras sak och huruvida några utsikter finnas för dess förverkligande eller alldeles saknas. Genom förkastandet blir frågan i regel, åtminstone tills vidare, bragt ur världen¹. Det kan emellertid hända, att initiativförslaget visserligen förkastas, men att ett af rådet framlagd motförslag, som kanske i åtskilliga

¹ Jfr yttrande i *Journal de Genève* (n:o för d. 2/6 1910):

»En prévenant les abus du capitalisme, la démocratie suisse a ôté tout aliment à la propagande du socialisme révolutionnaire. C'est pourquoi cette école rencontre si peu de faveur en Suisse. La démocratie assagit le parti socialiste lui-même. En lui donnant le droit de présenter directement au peuple, par l'initiative, des projets formulés de toutes pièces, elle l'oblige à condenser ses théories en réformes précises. Si ces réformes sont pratiques et acceptables, le peuple les vote. Si elles ne le sont pas, le peuple les repousse comme il l'a fait pour le droit au travail à une écrasante majorité. Mais une fois un projet écarté par la grande majorité des citoyens, il perd toute force d'agitation et de propagande. En prenant un peu de socialisme pratique à dose homéopathique et en repoussant les utopies socialistes, la démocratie suisse se vaccine à tout jamais contre la révolution sociale.»

punkter går initiativtagarne till mötes, vinner folkets bifall. Detta inträffar ganska ofta, och har i dylikt fall tydligen initiativförslaget ifråga varit en om ock indirekt anledning till den nya lagstiftning, som kommit till stånd. Slutligen kan det ock hända, att äfven om ett initiativförslag för tillfället förkastas, det dock framdeles gifver anledning till ny lagstiftning i annan form, men kanske i samma syfte som det ursprungliga förslaget. I alla dessa nu omnämnda fall har tydligen initiativet icke saknat en viss betydelse, äfven om det är svårt att direkt konstatera dess effektivitet.

Från en allmän ståndpunkt måste det t. o. m. betraktas som en fördel, att initiativet medfört så få positiva resultat och så pass sällan tagits i bruk, ty den största faran, som kunde uppstå däraf, vore just ett omåttligt bruk eller för ofta skeende användning af institutionen. Häraf kunde lätteligen åstadkommas förvirring i lagstiftningen och representationen allvarligen störas i sitt arbete. Man invänder då, att man lika gärna kunde undvara denna institution, då den ringa framgång den haft visar, att den icke fyller något trängande behof («initiativet har fungerat väl, emedan det aldrig användts eller emedan alla initiativförslag förkastats af folket»). Men fasthåller man vid, att det bör vara en undantagsväg, icke den reguljära vägen för lagars stiftande (som går genom representationen) samt vid dess nyss omnämnda indirekta betydelse för lagstiftningsarbetet, finner man dock, att initiativet måhända har en uppgift att fylla i den schweiziska demokratiens utveckling. När det talas om initiativets ringa användning, måste man emellertid ihågkomma skillnaden mellan författningsinitiativet och laginitiativet, af hvilka tvenne det förra har vida äldre traditioner än det senare, är genom själfva förbunds författningen föreskrifvet såsom obligatoriskt för förbundet och samtliga kantoner och har på somliga håll vida mer tagits i bruk än det senare.

Låt oss närmare granska resultatet af författningsinitiativet i förbundet efter reformen 1891. Det första förslaget, som antogs, var det om förbud att använda den judiska slaktmetoden («Schächtverbot») år 1894. Det förefaller, som om de annars så nyktra och betänksamma schweizarne härvid låtit förleda sig mera af vissa impulser än af moget öfvervägande (af antisemitism snarare än af humanitära skäl?). Året därpå förkastades

två initiativförslag: det socialistiska förslaget om »rätten till arbete» och ett förslag att på kantonerna uppdelas en del af förbundets tullinkomster, det senare tydligen riktadt mot förbundsidén af 1874. Vidare har folket afvisat två förslag om införande af proportionella val till Nationalrådet (1900 och 1910), förslaget om val af Förbundsrådet direkt genom folket, som framlades samtidigt med det förra af de två nyssnämnda förslagen, samt det om ändrade grunder för val till Nationalrådet (1903). Slutligen har ytterligare ett initiativförslag antagits (1908), det om absintförbud. De två nu nämnda författningsbestämmelserna äro de enda positiva följderna af initiativet i förbundet. Resultatet kan ej sägas vara betydande.

Om användningen af initiativet i kantonen Zürich yttrar CURTI¹, att det icke alltid användts på ett ändamålsenligt sätt. »Åtskilliga initiativförslag hafva åter tagits tillbaka och de flesta ha förkastats. Icke sällan har det händt, att initiativtagarne gripit sig an med en fråga, hvars lösning icke var trängande, eller de ha icke utarbetat sitt förslag tillräckligt sorgfälligt för att vara väpnade mot kritiken. Äfven reaktionära fordringar ha initiativtagarne uppställt, hvartill de naturligen haft full rätt. Emellertid har institutionen ofta haft verkan af en ventil, hvarigenom nya uppfattningar och samlad ånga från de politiska lidelserna ha kunnat bana sig väg fram i dagsljuset». Såsom exempel på initiativförslag i Zürich kunna anföras: det s. k. vivisektionsinitiativet, som förbjöd all vivisektion, förkastades (1895), men istället antogs rådets motförslag, som medgaf vivisektion, ehuru endast i och för vetenskapliga ändamål; ett egendomligt initiativ, som om det antagits kunnat medföra ödesdigra konsekvenser, var det s. k. skatteinitiativet (1905), som afsåg att för all framtid fastslå, att statskatten ej finge höjas öfver 4 ‰ af inkomsten. Folket förkastade detsamma med stor majoritet och gaf därigenom prof på sitt mogna omdöme. Ett s. k. strejkinitiativ, som afsåg att skärpa straffbestämmelserna rörande oroligheter vid strejker, togs af ini-

¹ *Die Resultate des schweiz. Referendums*, 1911 s. 24.

tiativtagarne tillbaka, när kantonsrådet tog sig an saken och framlade ett mildare förslag, som antogs af folket (1909)¹.

Vi öfvergå därefter till att söka afgöra, i hvad mån folkomröstningarna, med hänsyn till antalet därvid röstande medborgare, äro att betrakta som ett verkligt uttryck för folkviljan.

¹ I en skrifvelse från regeringen i Zürich till schweiziska förbundsrådet (med anledning af förslaget att införa laginitiativ jämväl i förbundet, 1904) fälles följande på det hela taget gynnsamma omdöme om verknin-garna af initiativet i kantonen Zürich: »Aus der bisherigen Anwendung der Initiative im Kanton Zürich ergibt sich ganz unzweifelhaft die Popularität dieses Volksrechtes, und zwar ist diese Popularität nicht erst allmählich im Laufe der Zeit entstanden, sie war offenbar von Anfang an vorhanden. Das Volk freute sich dieses Rechtes, welches ihm die unmittelbare Teilnahme an der Gesetzgebung und die direkte Einwirkung auf den Gang der öffentlichen Angelegenheiten gestattete. Ist auch in den 35 Jahren seines Bestehens die Anwendung dieses Rechtes, sowohl als Einzelinitiative, wie auch als Volksinitiative, ziemlich häufig, so hat doch kein Missbrauch stattgefunden. Sind auch gelegentlich unabgeklärte Ideen und wenig überdachte Vorschläge auf den Plan getreten, so haben sie ihre Korrektur gefunden teils schon in den kritischen Haltung des Kantonsrates, teils durch die Volksabstimmung Das Initiativrecht des Volkes hat wesentlich dazu beigetragen, das politische Leben des Kantons lebendig und gesund zu erhalten, das Volk politisch zu fördern. Die Volksrechte sind die beste politische Schule des Volkes. Es ist zudem nicht ausgeschlossen, dass die politische Tätigkeit des Kantonsrates vielleicht manchmal weniger lebendig gewesen wäre, hätte nicht das Volksrecht als Agens gedient, wie anderseits schon die blosser Rücksicht auf das Bestehen dieses Rechtes nicht ohne Einfluss blieb auf die sachlichen Entscheidungen des Rates Die Volksrechte demokratisieren die Repräsentative, sie verhindern das Entstehen jener Kluft, die erfahrungsgemäss sonst oft zum Schaden des öffentlichen Lebens das Volk von seinen Vertretern trennt Die Art und Weise, wie die Gesetzesinitiative bis jetzt in Zürich funktionirt hat, ist durchaus befriedigend; würde es sich in Zukunft um organisatorische Aenderungen handeln, so käme jedenfalls nur eine Erleichterung, nicht aber eine Erschwerung der Bedingungen in Frage, unter denen die Initiative zum Ziele, das heisst zur Volksabstimmung gelangen kann. Die Furcht vor dem Volke darf nie der Ratgeber des Gesetzgebers sein».

3. I hvad mån äro folkomröstningarna, med hänsyn tagen till antalet röstande medborgare, att betrakta som ett verkligt uttryck för folkviljan?

En undersökning rörande antalet röstberättigade och antalet röstande i medeltal för hvarje tio-årsperiod vid folkomröstningarna, i förbundet fr. o. m. år 1880¹, i kantonerna Zürich och Bern fr. o. m. år 1870 (endast vid de kantonala omröstningarna) gifver följande resultat.

Tab. IV. Antalet deltagare i omröstningarna i förhållande till antalet röstberättigade, i medeltal för hvarje tioårsperiod.

Stat	År 1870—79			1880—89			1890—99			1900—09		
	Antal röstberättigade i medeltal	Antal giltiga afgifna röster i medeltal	De senare i % af de förra	Antal röstberättigade i medeltal	Antal giltiga afgifna röster i medeltal	De senare i % af de förra	Antal röstberättigade i medeltal	Antal giltiga afgifna röster i medeltal	De senare i % af de förra	Antal röstberättigade i medeltal	Antal giltiga afgifna röster i medeltal	De senare i % af de förra
Schweiz	—	—	—	637,708	363,136	56,9	691,094	373,727	54,1	770,544	407,973	52,9
Zürich...	63,308	42,717	62,5	74,442	45,842	61,5	88,757	50,983	57,4	99,484	59,903	60,2
Bern.....	103,847 ²	43,150	41,5	107,566	44,482	41,3	116,452	49,104	42,2	131,109	49,566	37,8

Det högsta antalet röstande (i förhållande till antalet röstberättigade), som förekommit vid någon af förbundsomröstningarna under ofvannämnda år, var vid omröstningen år 1898 om »återköp af järnvägarna» då 79,1 % af de röstberättigade afgåvo sina röster. Vid de båda författningsomröstningarna året förut hade däremot endast resp. 34,3 och 34,8 % af de röstberättigade tagit del — det lägsta antal röstande under samma tid. I medeltal utgjorde antalet röstande vid förbundsomröstningarna, enligt hvad som framgår af ofvanstående tab. IV, under tioårsperioden 1880—89 56,9 %, under tioårsperioden 1890—99 54,1 % och under tioårsperioden 1900—09 52,9 % af de röstberättigade³. Antalet röstande

¹ Då uppgift om antalet röstberättigade vid hvarje särskild förbundsomröstning först fr. o. m. år 1879 finnes tillgänglig, har antalet röstande i % af antalet röstberättigade först fr. o. m. nyssnämnda år kunnat fastställas.

² Approximativ beräkning.

³ Under samma perioder utgjorde antalet deltagare i medeltal vid valen till schweiziska Nationalrådet (som ske hvar 3:dje år) resp. 57, 54 och 52 % af de röstberättigade. Deltagandet vid folkomröstningarna har sålunda i genomsnitt under dessa år varit precis lika lifligt som vid nämnda val.

har sålunda i förhållande till antalet röstberättigade i medeltal visat en tendens att något minskas, men dock alltid öfverstigit 50 % af de senare.

Vill man göra en jämförelse mellan röstedeltagandet vid de olika förbundsomröstningarna till följd af det fakultativa referendum, författningsreferendum och initiativet under de 30 åren 1880—1909, så finner man, att deltagandet varit lifligast vid omröstningarna af förstnämnda slag: 60 % af de röstberättigade ha därvid i medeltal tagit del, under det att resp. 48,6 och 54,9 % deltagit vid omröstningarna till följd af det obligatoriska referendum och initiativet. Detta kan ju vara intressant att lägga märke till.

Hvad därefter röstedeltagandet i kantonerna Zürich och Bern angår, så är differensen mellan dessa båda kantoner (se tab. IV) iögonenfallande. I den förra kantonen deltaga i omröstningarna i medeltal omkr. 20 % fler af de röstberättigade än i den senare. Anledningen härtill är utan tvifvel det i Zürich existerande *röstetvånget*¹, som saknas i Bern. I sistnämnda kanton klagar man också med fog öfver det allt mindre deltagandet vid omröstningarna² (1900—09 deltog endast 37,8 % af de röstberättigade i medeltal) och förslag att jämväl i denna kanton införa röstetvång ha väckts, men hittills ej antagits.

En olägenhet har emellertid visat sig vara förbunden med röstetvånget i de kantoner, där det är gällande: antalet af blanka sedlar, som afgifvits vid omröstningarna, har tilltagit. I Zürich och Bern utgjorde antalet ogiltiga och blanka sedlar vid omröstningarna i medeltal under nedannämnda perioder (i % af de röstberättigade) följande: 1870—79 1880—89 1890—99 1900—09

Zürich	12,8	13,5	15,8	9,8
Bern	—	—	3,1 ³	3,2

(Forts. sid. 108.)

¹ Härom har förut talats: Se årg. 1911, sid. 147 f.

² Se *Mitteil. des Bernischen statist. Bureaus*, Jahrg. 1910. Lief. I s. 7 f. (i öfvers.): »Upprepade gånger ha vi redan fäst uppmärksamheten på det ringa röstedeltagandet och på det faktum, att detsamma alltjämt är stadt i aftagande; detta är en högst nedslående företeelse, ja rent af ett hån gent emot sträfvandena att vidare utbygga de demokratiska inrättningarna och utvidga folkrättigheterna. Ty med hänsyn till den likgiltighet, som det stora flertalet af de aktive medborgarne visa gent emot de offentliga angelägenheterna, och deras ringa deltagande vid deras afgörande, vore det lämpligt, att en gång också tala om folkets plikter, ej blott om dess rättigheter.»

³ Afser endast åren 1893—99.

Tab. V. **Kantoner med röstetväng.**

Antalet deltagare i omröstningarna i förhållande till antalet röstberättigade, i medeltal för hvarje 10-årsperiod.

Kantonens namn	År 1890—99			1900—09		
	Antal röstberättigade i medeltal	Antal giltiga afgifna röster i medeltal	De senare i % af de förra	Antal röstberättigade i medeltal	Antal giltiga afgifna röster i medeltal	De senare i % af de förra
Zürich	88,757	50,983	57,4	99,484	59,903	60,2
Aargau	41,797	30,264	72,4	46,498	33,283	71,5
Thurgau	24,173	15,006	62,1	26,603	17,187	64,6
Schaffhausen	7,846	5,983	76,2	8,367	6,049	72,3
St Gallen	51,161 ¹	35,597	69,5	59,436 ²	44,914	75,5
	För alla			67,5		
				68,8		

Tab. VI. **Kantoner utan röstetväng.**

Antalet deltagare i omröstningarna i förhållande till antalet röstberättigade, i medeltal för hvarje 10-årsperiod.

Kantonens namn	År 1890—99			1900—09		
	Antal röstberättigade i medeltal	Antal giltiga afgifna röster i medeltal	De senare i % af de förra	Antal röstberättigade i medeltal	Antal giltiga afgifna röster i medeltal	De senare i % af de förra
a) med fak. ref.						
Basel Stadt	13,053	5,788	44,3	18,097	7,402	40,9
Genève	19,864	7,577	38,1	25,047	8,288	33,1
Luzern	29,169	23,116	79,2	36,005	19,329	53,6
Neuchâtel	— ³	—	—	30,094	12,366	41,1
Ticino	32,741	16,917	51,6	39,652	16,585	41,8
Vaud	64,669	16,860	26,0	68,774 ²	28,690	41,7
Zug	4,936	2,450	49,6	6,442 ²	2,006	31,1
	För alla			48,1		
b) med obl. ref.						
Basel Land	12,652	5,598	44,2	14,597	5,714	39,1
Bern	116,452	49,104	42,2	131,109	49,556	37,8
Fribourg	28,080	15,598	55,5	—	—	—
Graubünden	22,249	9,957	44,7	24,000	10,546	43,1
Schwyz	13,058	3,925	30,0	13,851	3,753	27,1
Solothurn	20,037	8,446	42,1	23,821	11,195	46,9
Valais	27,601	12,919	46,8	29,468 ²	9,362	31,7
	För alla			43,6		
				37,6		

¹ Approximativ beräkning.

² Till grund för denna siffra ligger antalet röstberättigade inom kantonen vid förbundsomröstningarna, som torde vara något högre än antalet röstberättigade vid de kantonala omröstningarna.

³ Ingen omröstning under åren 1890—99.

Antalet röstande i Zürich var sålunda, om dessa röster medräknas, omkr. 10 à 15 % högre än tab. IV omförmäler, under det att motsvarande tal för Bern under de två sistnämnda perioderna endast utgjorde omkr. 3 %.

Vi vilja därefter gifva en summarisk öfversikt öfver röstedeltagandet i medeltal vid de *kantonala* omröstningarna i samtliga referendum-kantoner under de båda senaste tioårsperioderna. Därvid göra vi skillnad mellan den grupp af kantoner, som har röstetvång (tab. V) och den grupp, som saknar dylikt tvång (tab. VI).

Af dessa tab. (se sid. 107) framgår, att under det att *röstedeltagandet i kantonerna med röstetvång drifvits upp till bortåt 70 % af de röstberättigade i medeltal, det i kantonerna utan dylikt röstetvång icke når upp till 50 %, och under det sista årtiondet endast till 40 % eller därunder.*

I kantonerna under tab. V kan någon stegring i deltagandet konstateras: från omkr. 67 % under förra perioden till omkr. 69 % under den senare. I kantonerna under tab. VI är däremot minskningen i deltagandet tydlig: från omkr. 48 och 43 % till omkr. resp. 40 och 37 % under samma perioder. Då någon minskning i deltagandet, efter hvad vi förut uppvisat, äfven ägt rum vid förbundsomröstningarna, kan man sålunda konstatera, att *deltagandet i omröstningarna visat en tendens att något aftaga under de sista tio åren, dock med undantag för de kantoner, där röstetvång är infördt.*

Vidare finna vi, att i de kantoner, där röstetvång ej existerar, deltagandet varit något lifligare, där referendum är fakultativt än där det är obligatoriskt: 48 och 40 % af de röstberättigade såsom röstande under de båda perioderna i förra fallet (se tab. VI) svara mot endast resp. 43 och 37 % under samma tid i det senare. Vi ha förut omtalat, att vid förbundsomröstningarna deltagandet visat sig ha varit något lifligare vid den fakultativa formen af referendum än vid den obligatoriska (i förra fallet deltog 60 % i medeltal, i senare fallet blott 48 % af de röstberättigade under åren 1880—1909).

Det kan sålunda äfven konstateras, att *deltagandet öfverhufvudtaget varit något lifligare vid omröstningarna till följd af det fakultativa referendum än till följd af det obligatoriska.* Som en bestämd brist hos institutionen måste emellertid i hvarje fall an-

gifvas det allt för ringa deltagandet vid omröstningarna i flertalet af de kantoner, som sakna röstetvång. Man kan sålunda ej anse, att härigenom gifves ett fullt riktigt uttryck för folkviljan, när så många medborgare underlåta att infinna sig vid rösturnorna. Vanligen kan ett lifligare deltagande påräknas vid valen, där personliga intressen ofta i högre grad göra sig gällande¹.

4. Äro omröstningarna öfverhufvudtaget ett riktigt uttryck för folkviljan?

Denna fråga är ytterligt komplicerad. Vi kunna här endast gifva uttryck åt några allmänna reflexioner i ämnet. Motståndarne till referendum frambålla, att referendum är förkastligt, emedan det utgör »en vädjan från kunskap till okunnighet». Det är tillfälligheter, sådana som t. ex. folkets goda eller dåliga lynne eller partiinflytelser af det ena eller andra slaget, eller ren okunnighet, ej representanternas insikt och sakkunskap, som fälla utslaget. Onekligen innehålla dessa anmärkingar ett visst mått af sanning. Men man får vara försiktig med sådana allmänna omdömen som de nyssnämnda. »Folket» innefattar i sig många olikartade element. Först och främst ha vi en grupp, ehuru den ej är så talrik, som röstar med klar insikt om frågans betydelse och efter att ha bildat sig ett på objektiva grunder fotadt omdöme i saken. Hit höra alla fackmän och de personer, som, ehuru ej folkrepresentanter, dock taga en lika liflig del i det politiska utvecklingsarbetet som dessa. Denna grupps votum bör vara af ett alldeles särskildt värde, men faran är naturligtvis stor, då de utgöra en afgjord minoritet, att de öfverflyglas af de båda andra vida talrikare kategorierna af röstande, till hvilka vi nu komma. Den andra gruppen följer sin instinkt, och de som kunna räknas hit rösta ja eller nej, allteftersom denna instinkt säger dem, att de själfva

¹ Så må exempelvis nämnas, att i kantonen Basel-Stadt deltog under åren 1900—09 62 % i medeltal af de röstberättigade vid valen till Stora rådet, under det att blott 41 % togo del i folkomröstningarna. — Tyvärr ha uppgifter rörande deltagandet vid valen inom kantonerna i allmänhet icke af mig kunnat anskaffas, hvarför en ingående jämförelse mellan antalet deltagare vid dessa val och vid folkomröstningarna inom kantonerna ej blifvit möjlig.

kunna ha nytta eller skada af lagen ifråga. Den tredje gruppen åter, som är den allra talrikaste, består af dem, som aktande på partiledarnas råd, rösta som det parti röstar, till hvilket de höra.

Häraf är klart, att särskildt beträffande de två sistnämnda af ofvan nämnda grupper ett vidsträckt fält finnes för tillfälligheter af allehanda slag och bristande kunskap att göra sig gällande vid omröstningarna. Man invänder från schweiziskt håll, att äfven vid parlamentens afgöranden sådana tillfälligheter ofta ha stor betydelse. Detta är visserligen sant, men därvid måste man betänka, huru oändligt mycket större möjligheten är, att dylika faktorer få inflytande vid beslutens fattande, när det gäller folket än när det gäller representationen. Fast står sålunda, att *flertalet af medborgarne hvarken ha tid eller förmåga att bilda sig ett själfständigt omdöme rörande de lagar, hvarom de skola rösta*. Detta är ovedersägligt och på det hela taget naturligt. Men man får ej därför, såsom vi ofvan sökt visa, fränkänna deras votum all betydelse. Omröstningarna gifva ett allsidigare uttryck åt alla de olika intressen, som röra sig hos folket, än på någon annan väg är möjligt att erhålla. Man kan sålunda ej med bestämdhet påstå, att det schweiziska folket varit inkompetent att fylla de direkta lagstiftningsfunktioner, som ålegat detsamma. Tvärtom har man all anledning att antaga, att *flertalet omröstningar verkligen gifvit uttryck åt hvad folket menat och afsett* i den mån detta varit en möjlighet¹.

Hvilka åtgärder ha då vidtagits för att, så vidt möjligt, förhjälpa medborgaren att bilda sig ett eget omdöme rörande de frågor, som han kallas att rösta om? I förbundet och i alla kantoner tillställes hvarje röstberättigad före hvarje omröstning

¹ Att detta, äfven med en mera kritisk syn på institutionens sätt att verka, är den allmänna uppfattningen i Schweiz, torde framgå af yttranden sådana som följande (rörande referendum i kantonen Bern): »Referendum må, med hänsyn till dess ändamålsenlighet, bedömas huru som helst, äfven om vid de olika omröstningarna tillfälligheter, missförstånd och bristande kunskap i många fall ha spelat in, så har dock det obligatoriska referendum i kantonen Bern, såsom rent demokratisk institution, redan vunnit så djupa rötter, att denna folkrättighet icke torde utan främmande inflytande åter afskaffas. I det stora hela har referendum, åtminstone i kantonala angelägenheter, fungerat tillfredsställande». *Mitteilungen des Bernischen statistischen Bureaus*, årg. 1897. Lief II. s. 80.

ett tryckt ex. af det lagförslag, som skall före. Men därmed har han ju blott lagtexten i sin hand. I kantonerna med obligatoriskt referendum får han dessutom samtidigt ett officiellt förklarande budskap. Mycken vikt ligger däruppå, huru detta budskap är affattadt. Det får ej vara för långt, då det löper fara att ej alls blifva läst. Det får ej heller blott vara ensidigt till- eller afstyrkande, då frågan ej erhåller den allsidiga belysning, som är erforderlig. Nu sägas budskapen vanligen lida af den senare bristen, hvarför deras nytta i realiteten vore mindre än önskvärdt är. Pressens inflytande är stort, likaså partiproklamationernas. Det är emellertid endast ett fåtal medborgare, som kunna hålla sig med eller ha tillfälle att studera tidningar af olika färger, hvarför äfven här faran för ensidighet föreligger. Denna fara är måhända något mindre beträffande de underrättelser, som kunna inhämtas i partiförsamlingar och föreningar, ett medel till upplysning, som utan tvifvel är det effektivaste, men når det minsta antalet medborgare. Man var från början medveten om, att dessa medel till medborgarnes upplysning voro otillräckliga för det ändamål som eftersträfvades. Därför föreslog man också införandet af offentliga diskussioner före referendum-omröstningarna såsom det enda effektiva medlet till frågornas allsidiga belysande. Förslaget stötte på praktiska svårigheter och måste öfvergifvas¹. Det var endast i tvenne kantonsförfattningar (de i Aargau och Thurgau), som bestämmelser om rådpläging omedelbart före omröstningarna upptogos, men dessa bestämmelser äro nu upphäfdade², då de ej ledde till något praktiskt resultat.

Emellertid kan ej förnekas, att denna upplysningsverksamhet,

¹ Ett beaktansvärdt förslag i samma syfte, som här må i korthet återgifvas, har framställts af HERZOG (*Das Referendum in der Schweiz*, i *Deutsche Zeit- und Streitfragen* 1885). H. föreslog, att efter första läsningen men före den andra, af ett lagförslag i representationen borde representanterna sammanträda med sina valmän i valförsamlingarna till offentliga sammankomster för att inför valmännen referera och gemensamt med dem diskutera de föreliggande frågorna. Större samförstånd mellan representationen och valmännen skulle däraf uppstå och båda parterna upplysas. Representanten kunde vid sitt beslut taga mera hänsyn till valmännens önskingar och de senare erhöllo en lämplig förberedelse för den sedermera kommande referendum-omröstningen.

² Skedde i Aargau 1904 och i Thurgau året därpå.

äfven sådan den nu är organiserad, gifver medborgaren större kunskap om lagarna och därmed om det offentliga lifvets förhållanden i allmänhet än som vanligen är möjligt i rent representativa stater. Här skapas sålunda en politisk skola för medborgaren, och de före en omröstning förda diskussionerna (i pressen o. s. v.) äro ett utmärkt medel till politisk uppfostran. Men lär medborgaren bättre känna lagarna, så lyder han dem ock bättre. Å andra sidan måste lagstiftaren i referendumstaten tydligen bemöda sig att göra lagarna så enkla och lättfattliga för hvar man som möjligt är. Detta kan ju ha sina fördelar.

En schweizisk auktoritet¹ anbefaller bl. a. följande regler att iakttagas för att trygga en lycklig utgång af omröstningarna: frågan bör klart och enkelt framställas och förklaras i ett budskap af regeringen till folket, pressens ingripande bör ske i rätt tid; det är olämpligt att till omröstning samtidigt framlägga flera frågor, hvaraf en är af särskildt omtvistad natur, emedan erfarenheten visar, att därvid större sannolikhet än annars förefinnes jämväl för de öfriga förslagens förkastande; den tidpunkt man väljer för omröstningarna är icke alldeles likgiltig (så är t. ex. tiden för jordbruksarbetet olämplig); slutligen bör man icke låta sig allt för mycket afskräckas af ett första afslag från folkets sida.

5. Slutord.

Innan vi sluta framställningen af referendum i Schweiz, några ord till värdesättning af det obligatoriska och det fakultativa referendum inbördes. Man har framhållit, att den senare formen i högre grad än den förra vore ägnad att sätta de politiska lidelserna i rörelse, genom partiagitationen vid rösternas insamling före omröstningen m. m. Detta kan ju vara sant, om man jämför en dylik omröstning med en omröstning i genomsnitt, förorsakad af det obligatoriska referendum.

¹ Prof. C. HILTY i »*Le Referendum et l'initiative en Suisse*» (i »*Revue de droit international et de législation comparée*», T. XXIV. Bruxelles 1892, s. 478 f.); jfr äfven af samme förf.: *Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht* (i »*Archiv für öffentl. Recht*», Bd. II, s. 427 ff.).

Men erfarenheten visar, att vid *vissa* omröstningar af detta sistnämnda slag, som behandla särskildt omtvistade ämnen, partiagitationen kan vara ganska betydlig, äfven om någon röstinsamling icke förekommer. Vid andra förslag åter är partiagitationen helt ringa, emedan någon opposition däremot ej förefinnes. Folkets beslut blir ett enkelt inregistrerande af representationens föregående beslut och intresset för omröstningen, liksom röstdeltagandet, blir ringa. Vid det fakultativa referendum besparar man sig alldeles besväret af en omröstning i dessa sistnämnda fall. Då tillika möjligheten att utöfva kontroll öfver representationen i de fall, där detta är erforderligt, synes mig vara icke mycket mindre vid denna form än vid det obligatoriska referendum — röstinsamlingen plågar ej vara förenad med större svårigheter, där någon allmänare opinion mot förslaget finnes — så synas åtskilliga skäl tala för, att man bör gifva det fakultativa referendum ett visst företräde framför det obligatoriska.

Och blir det fråga om att i andra stater införa referendum (för lagar) efter schweiziskt mönster, så synes mig den fakultativa formen (och möjligen initiativet) vara de enda former, som gärna kunna ifrågakomma. Detta visar ock erfarenheten från de amerikanska stater, där institutionen ännu så länge håller på att afprövas (om man bortser från författningsreferendum, som har sitt egentliga upphof där). Det obligatoriska referendum för lagar i allmänhet är och förblir mer än den andra formen en »Lands-gemeinde», apterad efter moderna förhållanden, och sålunda framför allt passande för Schweiz (närmare bestämdt för de germanska kantonerna).

Öfverhufvudtaget är det omöjligt att med någon säkerhet på förhand söka göra sig en föreställning om, hvilka effekterna skulle blifva, om referendum infördes i en stat, som saknar de säregna historiska förutsättningar därför, som Schweiz otvifvelaktigt äger. Det, som passar för en stat, passar ej med nödvändighet också för en annan. *I Schweiz har institutionen utan tvifvel visat sig vara lämplig, för att ej säga nödvändig, emedan därigenom först åstadkommits den maktens fördelning, utan hvilken den lugna statsutvecklingen alltid sättes i fara.* Dess kantoner äro visserligen att betrakta som stater (enligt den gängse terminologien s. k. icke su-

veräna stater), med deras halft kommunala karaktär är tydlig. Det förefaller mig ock, som om det särskildt vore inom de kommunala förbanden, hvars angelägenheter kunna lättare fattas och pröfvas af hvar man, som åtskilliga andra stater måhända med fördel skulle kunna begagna sig af referendum och initiaiv efter schweiziskt mönster.

Interpellationsinstitutet.

En studie i Sveriges politiska rätt.

Af

Hilding Lundelius.

Hvarje lagstiftningsakt innebär ett fixerande af formellt gällande rättsnormer, hvilka blifva tillika materiellt gällande först sedan praxis gifvit dem sin faktiska sanktion: en juridisk konstruktion af det allmänt kända förhållandet att ett lands rättsordning, sådan den framträder i praxis, ofta företer väsentliga olikheter mot hvad man med ett träffande uttryck kallat landets »pappersrätt».

En sådan modifikation af den skrifna rätten¹ sker väsentligen på tvenne sätt, ett negativt och ett positivt. Vissa formellt gällande rättsnormer sättas i praxis ur kraft, hvarigenom s. k. döda bokstäfver uppstå. På punkter, där den skrifna rätten tiger, utbildas en denna kompletterande sedvanerätt. Ett vackert exempel å sistnämnda fall ha vi just i svenska statsrättens I. I.², hvilket

¹ Jfr JELLINEK, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, 1906, s. 2: »Wir wissen heute, dass Gesetze viel weniger vermögen, als man noch vor einem Jahrhundert glaubte, dass sie stets nur ein Sollen bedeuten, dessen Umsetzung in Sein niemals in vollem Umfange stattfindet, dass das reale Leben daher stets Tatsachen erzeugt, welche dem vernünftigen Bilde, das der Gesetzgeber zeichnet, nicht entsprechen . . . Die Grundgesetze, wie alle anderen, sind mit unentrinnbarer Notwendigkeit . . . in den Fluss des historischen Geschehens gestellt».

LABAND, Die Wandlungen der Deutschen Reichs-Verfassung (im Jahrbuche der Gehe-Stiftung, Bd. I. 1896, s. 2): »Zwischen dem wirklichen Verfassungszustand eines Staates und den in der Verfassungsurkunde formulierten Regeln besteht oft ein so grosser Unterschied, dass die erstere die grössten Umwandlungen erfahren kann, ohne dass der Wortlaut des Verfassungsgesetzes abgeändert zu werden braucht».

² Förkortningar. A. K. P. = Andra kammarens protokoll. A. O. = Andra kammarens arbetsordning. F. K. P. = Första kammarens protokoll. I. = interpellation. I. I. = interpellationsinstitut. I. R. = interpellationsrätt. O. St. = Första kammarens ordningsstadga. R. D. = Riksdag. R. o. A. P. = Ridderskapets och adelns protokoll. Med flera.

jag vill skizzera sådant det ter sig för juristen. Må man blott ej vänta sig någon liffull bild af en viss face af det politiska lifvet. Den juridiska metoden når ej dit, *vill* det ej. Hvad juristen söker, är tvärtom just det konstanta i lifvets rörlighet, han söker enheten i växlingen, lifvets form, låt vara att det äfven för denne är svårt att vid sysslandet med formerna alldeles ignorera det lif, som pulserar därinom.

I.

§ 1. Interpellationsbegreppet.

Ifråga om *interpellationsbegreppet* innehåll tala doktrin och positiv rätt sinsemellan och hvar för sig ett stridigt språk. Verkliga legaldefinitioner saknas och inom doktrinen träffar man ständigt nya bestämningar.

I vissa punkter kan emellertid inom teorien en viss enighet och konsekvens påvisas. Så är framför allt fallet med indelningen i enkla och kvalificerade förfrågningar, hvilka senare skulle omfatta ungefär hvad man vanligen brukar beteckna såsom interpellationer. Den principiella skillnaden mellan dessa tvenne slag af förfrågningar skulle då vara den, att den senare gruppen i regel är formfördrande, den förra däremot icke. Man har också velat göra gällande en annan olikhet¹, nämligen att kompetensen att framställa enkla förfrågningar »weder einer Bestätigung durch ein Gesetz noch durch die Geschäftsordnung bedarf, ebensowenig wie z. B. die Befugniss zu debattieren» — den skulle nämligen följa omedelbart af den moderna representationens ändamål och falla inom dennas verksamhetskrets^{2, 3}. Däremot skulle då

¹ ROSEGGER, Das parlamentarische Interpellationsrecht, ss. 9, 10.

² Jfr. dock sv. R. O. § 52.

³ Skyldighet att besvara sådana enkla förfrågningar föreligger emellertid icke alltid, fortsätter ROSEGGER (s. 10). »Eine solche existiert nur dort, wo die Anfragebefugnis ausdrücklich Anerkennung in der G. O. fand. . . Die normative Anerkennung eines formlosen »Fragerechts« ist gleichbedeutend mit der Begründung einer Äusserungspflicht für den Befragten». — Detta resonemang synes mig vara grundadt på en felaktig uppfattning af arbetsordningens rättsliga karaktär. Arbetsordningen kan ej omedelbart grunda nya rättigheter, utan blott bestämma inre kollegiala angelägenheter, formerna för utöfvandet af de i författningen (grundlagarna) stadgade rättigheterna, o. s. v. Detta framgår tydligt nog redan däraf, att arbetsordningen stiftas, icke af regering och representation, utan af den senare ensam utan medverkån af annat suveränt organ, ja af blott den del af representationen, för hvilken arbetsordningen skall gälla — under det att för införandet i ett lands formellt gällande statsrätt af nya bestämmelser, som beröra förhållandet mellan regering och representation, städse ändra och mera komplicerade former föreskrifvits. Arbetsordningen torde sålunda ej omedelbart kunna grunda nya rättigheter — men väl medelbart. Detta senare fall förekommer i praxis ofta och innebär den kanske betydelsefullaste och mest intressanta väg, på hvilken författningarnas inre omdaning genom sedvanerätt sker.

den kvalificerade förfrågningen (interpellationen) fordra ett sådant uttryckligt stadgande¹.

Om och skilda meningar i många punkter härska angående interpellationsbegreppets innehåll, kan emellertid som sagdt en viss enighet konstateras beträffande de väsentligare bestämmelserna. Sveriges positiva rätt, hvares enda stadgande om interpellationsrätten och formerna för dess utövning återfinnas i A. O. § 21, saknar själfva beteckningen I. men ej motsvarande begrepp. §:en lyder:

»Åskar utom dagordningen ledamot att få till konungens rådgifvare framställa spörsmål, aflämne det samma skriftligen uppställt och af bestämdt innehåll; kammaren beslute, utan föregående öfverläggning, huruvida spörsmålet må framställas eller icke . . .»

Formellt sedt föreligger väl här icke någon egentlig legaldefinition, men själfva interpellationsbegreppet fastslås dock, nämligen såsom till konungens rådgifvare utom dagordningen framställda spörsmål. Lagrummets öfriga bestämmelser få icke betraktas såsom begreppsbestämningar i egentlig mening, utan blott såsom förföreskrifter².

Om i detaljerna en viss osäkerhet inom doktrinen råder angående interpellationsbegreppet, har detta nog sin hufvudsakliga orsak i den rikedom på former, hvori I. R. i de skilda representativa församlingarna framträder: »le système de question et des interpellations est un produit de l'histoire et de la pratique et, par suite, chaque Parlement l'a modelé selon son génie et ses besoins»³.

En ingående eller ens tillnärmelsevis uttömmande kritisk undersökning af interpellationsbegreppet har af utrymmesskäl ej kunnat lämnas. Jag har nöjt mig med några antydningar angående den juridiska teoriens ställning till frågan samt framhållit den svenska rättens ståndpunkt och fastslår att denna senare är fullt modern och i det stora hela öfverensstämmande med doktrinen. Utgående härifrån kommer jag att i den följande undersökningen hufvudsakligen inskränka mig till att behandla spörsmål,

¹ Stundom betecknas äfven de enkla förfrågningarna såsom interpellationer. Jfr. G. O. für das Österreichische Abgeordnetenhaus (af 2 mars 1875), § 67.

² HUGO BLOMBERG har en annan uppfattning (Art. Interpellation i Nord. Fam.-bok, 2:a uppl.), ty han lägger i interpellationsbegreppet äfven bestämningen: »med samtycke af den afdelning af representationen, till hvilken han (interpellanten) hör». De i sv. F. K. utom dagordningen framställda spörsmålen komme med denna bestämning att falla utom interpellationsbegreppets sfär, men då B. själf längre ned i samma art. säger, att äfven sv. F. K. har en I. R., torde vidare motivering till den af mig ofvan intagna ståndpunkten ej vara behöflig.

³ ESMEIN: *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 3^{ème} Éd., p. 813.

som utom dagordningen af representationsledamöter och inom den afdelning af representationen de tillhöra, framställas till konungens rådgifvare.¹

II. Interpellationsrätt.

α. Tillkomsten av svenska riksdagens interpellationsrätt.

En statsrättshistorisk analys.

§ 2. Förhistoria.

Före 1859—60 års R. D., vid hvilken statsråden fingo tillträde till riksständens plena, kunde själfvallet egentliga interpellationer till konungens rådgifvare icke inom svenska R. D. framställas. Visserligen fanns intet stadgande, som hindrade statsråden att tillhöra något af riksständen, men under sådana omständigheter kunde af naturliga skäl ej interpellationer framställas till konungens rådgifvare ss. *sådana*, utan blott och bart spörsmål till ett statsråd i egenskap af ledamot af visst riksstånd², m. a. o. frågor, som falla utom ramen för denna undersökning.

¹ I förbigående några ord om den *interpellationsrättsliga litteraturen*. I allmänhet kan sägas att I. I. — ehuru såväl teoretiskt som praktiskt af utomordentlig betydelse — inom den juridiska doktrinen ej kommit fullt till sin rätt.

En sammanfattande dogmatisk och komparativ undersökning af institutet har lämnats af H. L. ROSEGGER: *Das parlamentarische I. R.; rechtsvergleichende und politische studie (i Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen, herausgeg. von Georg Jellinek und Gerhard Anschütz, (Bd. VI, H. 2); Leipzig 1907 (Cit.: ROSEGGER).*

Om en svensk litteratur på området kan man knappast tala. NAUMANN och RYDIN behandla frågan knapphändigt på ett par sidor. ASCHEHOUG och REUTERSKIÖLD äro ännu mer kortfattade. Jag hänvisar till:

ASCHEHOUG, T. H.: *Den nordiske Statsret (Nordisk Retsencyklopedi I)*, ss. 164—66. Köbenhavn 1886.

—, —: *Das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen (1886)*, s. 144.

NAUMANN, CHR.: *Sveriges statsförfattningsrätt, 2:a uppl., IV: 170—71. Sthlm. 1884.*

REUTERSKIÖLD, C. A.: *Öfversikt af svenska riksdagens sammansättning och verksamhetsformer efter 1809*, s. 148. Upsala 1896.

RYDIN, H. L.: *Svenska riksdagen, dess sammansättning och verksamhet, II: 1*, ss. 358—61. Sthlm. 1878.

Källorna till min studie öfver den svenska I. R. äro i hufvudsak riksdagsprotokollen jämte bihang.

² I juridiska utläggningar af den gällande engelska statsrätten har man sökt stöd för den lärosatsen, att ministrarne icke äga någon skyldighet att ingå i materiellt svaromål på till dem framställda interpellationer, dels i rättsdogmatiska principundersökningar och dels i en analys af den parlamentariska materiella interpellationspraxis. Förhållandet

Under loppet af nästa R. D. — det var den 23 nov. 1863¹ — framställdes på Ridдарhuset till utrikesstatsministern MANDERSTRÖM ett spörsmål, som, ehuru det framställdes under pågående debatt, måste anses legat utom dagordningen, d. v. s. falla under interpellationsbegreppet. Med anledning häraf uppträdde följande dag den interPELLERADE och yttrade bl. a.²

»I England är det bruk vedertaget, att den ledamot, som vill vända sig till regeringen med begäran om upplysning, på förhand tillkännagifver, att han någon viss dag ernar till den eller den ministern ställa en förfrågan om upplysning i ett visst ämne. Detta förfarande har goda skäl för sig. I främsta rummet får därigenom den tillfrågade personen anledning att sätta sig in i det ämne, som bragts å bane, och hvilket möjligen kunnat till sina detaljer undfalla honom. Vidare får han tillfälle att med sina kolleger närmare samråda om det sätt hvarpå frågan skall besvaras, och af dessa skäl tror jag det vore lämpligt, om samma bruk äfven hos oss kunde införas.»

Sålunda ej ett ord, som ens ifrågasätter R. o. A.:s eller den enskilde ledamotens kompetens att framställa interpellationer. Hvad han med sitt yttrande afsåg, var endast och allenast iakttagandet in praxi af vissa bestämda former vid interpellationers framställande.

I stort sedt kommo också dessa former till användning senare vid samma R. D., då A. VON FRANCKEN till chefen f. sjöförsvarsdepartementet framställde en interpellation.³

Vid svarets afgifvande⁴ yttrade den interPELLERADE, statsrådet VON PLATEN, att det enligt hans mening vore nödvändigt »att de frågor, som framställas, hafva afseende å något gifvet sakförhållande och gifver en noga bestämd syftning, då svaren därförutän icke kunna blifva hvarken bestämda eller upplysande; men det är också nödvändigt att de tillkännagifvas på samma gång interpellationen göres, och att detta sker så långt förut, att den tillfrågade må kunna vara i tillfälle att på ett tillfredsställande sätt

är det, att interpellationerna⁵ i formellt afseende adresseras till den ena eller andra ministern i egenskap af ledamot af vederbörande hus, hvilket förklarar den i engelsk statsrättsdoktrin gängse benämningen *questions to members* i betydelsen interpellation. För en strängt genomförd juridisk uppfattning kvarstår visserligen själfva den slutsats, till hvilken man sålunda kommit, såsom formellt riktig, men hela argumentationen förfaller såsom öfverflödig. Ty skulle en skyldighet att öfverhufvudtaget ingå i svaromål föreligga, måste denna nödvändigtvis hvilat å den interPELLERADE i egenskap af kronans minister och ej af parlamentsledamot; men då nu i praxis interpellationen riktas till »parlamentsledamoten N. N.», följer häraf själfallet att någon skyldighet att ens ingå i formellt svaromål icke förefinnes (en annan åsikt är den härskande). En minister såsom parlamentsledamot har in dubio hvarken andra rättigheter eller skyldigheter än annan ledamot.

¹ R. o. A. P. 1862—63, h. 7, ss. 301—2.

² R. o. A. P. 1862—63, h. 7, s. 307.

³ R. o. A. P. 1862—63, h. 7, s. 360.

⁴ R. o. A. P. 1862—63, h. 7, ss. 367—70.

uppfylla den framställda önskan.» Detta anförande har en viss betydelse såsom kompletterande den Manderström'ska formapparatens.

Med 1865—66 års representationsreform inkom i vår positiva rätt tvåkammerssystemet. Själft ett lån från kontinenten förde det med sig ej så litet af främmande påverkan äfven på den svenska riksdagsrättens detaljer. Jag tänker härvid närmast på I. I. Till en början var emellertid icke detta iögonenfallande — hvarvid jag närmast tänker på LOUIS DE GEERS anförande i bägge kamrarna den 23 jan. 1867.¹

Justitie-statsministern uttalade härvid den önskan, att då ledamot af Kammaren vill af någon bland Statsrådets medlemmar hafva ett inför Kammaren afgifvet svar på någon fråga eller upplysning i något hänseende, han må, såsom i åtskilliga andra konstitutionella länder brukas, i ett föregående plenum tillkännagifva sin afsikt att i ett följande sammanträde framställa en sådan fråga. Statsrådets ledamöter kunde då bereda sig tillfälle att vara tillstädes och afhöra frågan, då den väcktes, samt själfva uppgifva den tid, då de voro sinnade, att i anledning af framställningen afgifva sitt yttrande, hvilket både Kammarens värdighet och rådgifvarnes ställning kräfver icke bör lämnas oöfverlagdt.

F. K. fattade i anledning af detta yttrande intet beslut, men A. K.'s protokoll säger²: »på framställning af Herr Talmannen beslöt kammaren att gå den af H. Exc. Herr Justitie-statsministern uttalade önskan tillmötes.»³

Principiellt kan emot denna form anmärkas, att den i verkningarna måste kännas obekväm — enl. densamma skulle regelmässigt en och samma interpellation förekomma i trenne plena.

I F. K.'s praxis varierade tillämpningen af den de Geer'ska formen något.⁴

Andra kammaren hade beslutat att vid interpellationers framställande gå tillväga på sätt just.-statsministern föreslagit. Detta hindrade emellertid icke, att i denna kammares praxis helt andra former kommo i tillämpning. Grunden till dessa afvikelser torde kunna sökas i ett anförande af BERGSTRÖM i kammaren den 21 jan. 1867⁵, d. v. s. två dagar tidigare än DE GEERS anförda yttrande

¹ F. K. P. 1867, I: 46; A. K. P. 1867, I: 57.

² A. K. P. 1867, I: 57.

³ Detta »beslut» är att rättsligen betrakta såsom en nullitet, alldestund det ej i laga ordning tillkommit. Någon K. M.'s proposition förelåg ej, och motionsrätt tillkommer endast kammarledamot (R. F. § 56). Ser man »beslutet» mot denna bakgrund förlora tydligen ADOLF HEDINS funderingar i saken i A. K. den 2 maj 1878 (A. K. P. 1878, IV: 48, 15) allt värde.

⁴ Jfr F. K. P. 1867, II: 101; II: 143—49 (särskildt MANDERSTRÖMS yttrande, som pekar hän mot en något annan form än de Geers); II: 232—35. — IV: 124—30 (enskild förunderhandling; fel häri: statsakerböra såsom sådana behandlas).

⁵ A. K. P. 1867, I: 34.

och beslutets fattande, af innehåll att en I. icke borde få framställas utan kammarens samtycke, hvilket borde inhämtas genom omröstning utan föregående öfverläggning¹.

§ 3. Interpellationsformernas normering.

1. *Andra kammaren.* I ett under 1867 års R. D. i motionsväg framställt förslag till arbetsordning för A. K.², liksom i en denna i viss mån kompletterande motion af VON TROIL,³ förekom intet om interpellationsformerna. Under den debatt, som uppkom i A. K. med anledning af dessa motioner, hade AXEL BERGSTRÖM ett anförande, som jag delvis redan refererat i den del det rörde formerna vid interpellationers framställande⁴.

»I detta afseende, yttrade han, tror jag det bör stadgas, att ledamot, som vill framställa en sådan I., bör vid ett föregående sammanträde ingifva interpellationen skriftligen och med ett bestämdt innehåll affattad till talmannen, som meddelar interpellationen till vederbörande minister och upptager den på dagordningen; dock torde en sådan I. icke få framställas utan kammarens samtycke, hvilket, om det fordras, bör bestämmas genom omröstning utan föregående öfverläggning.»

Anförandet är historiskt betydelsefullt, då det är grunden till det enda stadgandet om interpellationsformerna i Sveriges positiva rätt — A. O. § 21. Det bildade också ett för Sverige väsentligen nytt interpellationsrättspolitiskt program.

Kammaren hänvisade de två motionerna till ett »enskildt U.» af 7 ledamöter, bland hvilka BERGSTRÖM befann sig. Den 9 mars afgaf utskottet ett förslag till A. O. för R. D.:s A. K.,⁵ hvars § 21 ord för ord öfverensstämde med den gällande A. O.:s § 21, som lyder:

»Åskar utom dagordningen ledamot att få till konungens rådgifvare framställa spörsmål, aflämne det samma skriftligen uppställt och af bestämdt innehåll. Kammaren beslute, utan föregående öfverläggning, huruvida spörsmålet må framställas eller icke. I förra händelsen låter Talmannen vederbörande rådgifvare ofördröjligen af spörsmålet undfå del.»

Utskottets förslag i denna punkt antogs emellertid först efter en ganska skarp kritik. Det var den 11 april det föredrogs i K.⁶

¹ Jfr. A. K. P. 1867, I: 133—34.

² Bih. t. R. D.:s P. 1867, I, 2, II: 1—10.

³ Bih. t. R. D.:s P. 1867, I, 2, II: 10—18.

⁴ A. K. P. 1867, I: 34.

⁵ Bih. t. R. D.:s P. 1867, VIII: 2, II: 25, s. 13.

⁶ A. K. P. 1867, III: 450—58.

Striden kom hufvudsakligen att röra sig om trenne punkter i utskottets förslag till § 21:

α. Bör öfverhufvudtaget »interpellationsrätten» regleras i Kammarrens A. O.¹, och om så är:

β. Bör bestämmanderätten tillkomma kammarmajoriteten?²
Och slutligen:

γ. Bör beslutet, om en I. må framställas eller ej, fattas utan föregående öfverläggning?³

Efter diskussionens slut företogs votering⁴, hvarvid ja-propositionen löd å behållande af § 21 med §:s uteslutande såsom kontraposition, och utföll denna med 56 ja mot 56 nej, hvarför talmannen öppnade den förseglade sedeln, som befanns innehålla ett ja och hade kammaren sålunda beslutat, att § 21 i utskottets förslag till A. O., måtte bibehållas; slutligen afslogs utan votering ett yrkande på uteslutande af orden »utan föregående öfverläggning.»

2. *Förslag till interpellationsrättens normering i F. K.*⁵ Tvenne motioner i ämnet⁶ väcktes vid 1868 års R. D. A. FAXE föreslog införandet i F. K.:s O. St. af en §, som reelt sedt fullständigt

¹ Många svarade nej. Huru skall man i en A. O. detaljeradt kunna reglera utöfvandet af en »rätt», som i själfva verket icke existerade? Grundlagarne nämnde ej ett ord om någon svenska R. D.:s I. R.

² En del ledamöter funno det väl strängt. Man fruktade att majoriteten skulle undertrycka misshagliga interpellationer (jfr. LILJENCANTZ yttrande, s. 454; DE MARÉ, s. 451). Somliga önskade fullständig interpellationsfrihet, andra gingo en medelväg och föreslog, att om 30 (BJÖRCK, s. 451; jfr den preussiska interpellationslagstiftningen), resp. $\frac{1}{3}$ (SV. NILSSON, s. 457) af kammarens ledamöter understödde en I., detta måtte vara tillräckligt.

För utskottets förslag talade bl. a. HEDLUND (ss. 451, 52), SJÖBERG, (s. 452), RIDDERSTAD (ss. 452—53) och BERGSTRÖM (ss. 454, 55). Det påpekades hurusom grundlagarna för beslut förutsatte pluralitet, samt att en I., om den af K. understöddes erhåller en ojämförligt större kraft och betydelse, än om den får framställas af en enda ledamot eller ett fåtal ledamöter» (BERGSTRÖM). Jfr. ROSEGER, s. 10, rr. 18 o. ff.

³ Emot utskottets förslag i denna punkt anfördes stadgandet i R. O. § 52 (WITT, s. 453; BJÖRCK, s. 456), att ledamot äger fritt tala och utlåta sig i alla frågor, som under öfverläggning komma. Klent stöd: §:en stadgar icke att alla frågor kunna komma under debatt, utan blott, att om de det gjort, hvarje kammarens ledamot äger yttra sig. Icke heller utgår grundlagsstiftaren principiellt från att så *in dubio* skulle vara förhållandet, hvilket framgår af R. O. § 58, där han anser sig uttryckligen behöfva stadga, att när proposition eller motion första gången i K. förekommer, »hvarje ledamot äger i målet afgifva yttrande.»

Några vägande skäl för utskottets förslag i denna punkt anfördes ej under debatten (jfr. SJÖBERGS yttrande, s. 457).

⁴ A. K. P. 1867, III: 458.

⁵ Beträffande de för kamrarna gemensamma Reglementariska föreskrifterna och dessas ställning till I. R.:s utöfvande, hänvisas blott till Bih. t. R. D.:s P. 1867, VIII: 1, I: 4, ss. 5—10, särskildt § 2 i dess föreslagna lydelse. Jfr. R. O. 1810, § 48 samt F. K. P. 1867, I: 144—48, SPRENGT-PORTENS yttrande.

⁶ Bih. t. R. D.:s P. 1868, I: 2, I: 9, n:o 89 (daterad d. 16 april 1868) samt ibm, I: 2, I: 11, n:o 91 (d. 18 april).

öfverensstämd med A. O. § 21. Däremot gick den andra — motionär var C. F. WÆRN — i samma riktning som DE GEERS redan behandlade yttrande. Bägge dessa motioner remitterades till ett F. K:s tillfälliga utskott.

Utskottet påpekar att börja med i sitt utlåtande¹, att ett sådant här stadgande lämpligast hade sin plats i själfva grundlagarna och ej i några arbetsordningar. Det invände vidare speciellt emot WÆRNS förslag, att ett sådant yttrande som det, hvarpå detta hvilade, icke enl. utskottets mening vore tillräckligt fast grund för ett lagstadgande. Gentemot den FAXE'ska motionen åberopades R. O. § 52. I utskottets förslag till ordningsstadga inflöt emellertid trots dessa principiella betänkligheter en § 21 af följande lydelse:

»Vill ledamot till någon Konungens rådgifvare inför kammaren framställa fråga eller af honom begära upplysning rörande ärende, som ej är under öfverläggning, men af beskaffenhet att fråga därom grundlagsenligt kan göras, tillkännagifve han denna sin afsikt och aflämne sin framställning skriftligen affattad till protokollet, hvar- efter han först i ett följande sammanträde må begära frågans besvarande.»

Det intima historiska samband, som råder emellan DE GEERS former och detta utskottets förslag till § 21 är uppenbart. — Emot själfva slutklämman i den af utskottsmajoriteten dikterade motiveringen till § 21 vände sig, i en till memorialet fogad reservation, baron BILDT, som ansåg att § 21 borde utgå².

Vid memorialets föredragning i kammaren utspann sig en debatt, som varade i mer än sex timmar³. Med stöd af R. O. § 76⁴ beslöt kammaren vid justeringen, att hela denna öfverläggning måtte ur protokollet utgå⁵. Yrkanden hade under dess lopp framställts dels å bifall, dels obetingadt, och dels med den förändring, att slutet af §:en måtte komma att lyda: »hvarefter frågan först i ett följande sammanträde må till vederbörande rådgifvare framställas», samt slutligen å afslag.

Vid votering afslogs § 21 med 32 röster emot 29.

¹ Bih. t. R. D.:s P. 1868, VIII: 2, I: 8, n:o 13, ss. 1—12 (dat. d. 22 april 1868).

² Af ett visst rättshistoriskt intresse äro en del uttalanden i denna reservation om dagordningsinstitutet (se nedan, s. 140).

³ Läs v. talmannens yttrande i K. d. 29 april 1868 (F. K. P. 1868, III: 475—76).

⁴ Det torde vara tvifvel underkastadt, om detta lagrum verkligen medgifver uteslutandet af en hel öfverläggning. I andra punkten talas om enskild ledamots »uttryck och äfven öfverläggning, som däraf följt; dock kunna ej sådana uttryck uteslutas, på hvilka beslutet tydligen sig grundar». Mig synes, som skulle lagstiftaren härmed icke afsett att bereda möjlighet att utesluta en hel debatt i en sakfråga, utan endast och allenast enstaka uttryck, som af en eller annan orsak kunna anses lämpligen böra ur de tryckta protokollen utgå.

β. Interpellationspraxis.

§ 4. Praxis i första kammaren.

I. Formell praxis.

1. Tillämpningen af DE GEERS former. Någon ända ut i detaljerna identisk förmapparat kom i praxis aldrig till synes, men väl ha tid efter annan, särskildt under de första trettio åren efter 1867, interpellationer framställts på ett sätt, som påminner om den DE GEER'ska metoden, där m. a. o. själfva principen är densamma. Enligt mitt förmenande funnos — såsom jag delvis redan påpekat — trenne svaga punkter i densamma: den måste i tillämpningen verka obekvämt, inga bestämmelser funnos om interpellationens skriftliga affattning samt slutligen icke heller om någon kammarens beslutanderätt öfver densamma.

Ett slående bevis på att dessa brister icke blott äro ett foster af teoretikerns funderingar på sin kammare ger oss lifvet själf. Ty kasta vi en blick på hithörande praxis skola vi att börja med finna, att i alla hit hänförliga fall¹ metoden tillämpades så, att den först anförda olägenheten försvinner. Hvad åter angår de legala inskränkningar i interpellationsrätten, som ligga i kammarens beslutanderätt öfver desamma, så gjordes i praxis trenne oförtydbara ansatser² att i denna punkt åstadkomma en förändring till det bättre.

2. Enskildt meddelande till vederbörande statsråd innan interpellationen framställles i kammaren.

Äfven denna praxis skulle kunna konstrueras såsom endast en variant af den DE GEER'ska formen, så nämligen, att dennas plenar-tillkännagifvande ersatts af ett privatmeddelande. Konstituerande kan sägas vara en af HENNING HAMILTON³ vid 1867 års R. D. framställd I. Någon fullständigt enhetlig praxis kom ej till utbildning, men om dessa liksom föregående former kan dock sägas, att grundtanken är densamma. En närmare behandling af hithörande fall skulle leda för långt, hvarför jag inskränker mig till en enkel hänvisning till riksdagsprotokollen⁴. Jag påpekar

¹ Jfr. F. K. P. 1867, II: 101; 143—49; 232—35 (RAAB). 1868, II: 300; 332—34; 364—66 (AF UGGLAS). 1885: I: 2, 3; I: 6, 8—15 (FORSSELL) (en brist af formell natur föreligger i denna interpellations adresserande). 1894, III: 40, 21—22, III: 40, 26—28 (AF BURÉN).

² Jfr. F. K. P.: 1878, I: 9, 39; 1885, I: 2, 3; 1894, III: 40, 21—22.

³ Jfr. ofvan under »Förhistoria», där ett kritiskt omdöme återfinnes samt F. K. P. 1867, IV: 124, 30.

⁴ Se F. K. P. 1870, I: 183—86; 271—81 (HAMILTON). 1874, II: 406—9; III: 3—14 (RIBBING), 1885, III: 45, 9—24 (STRÖMFELT). 1888, III: 35, 1—14 (H. TAMM). Jfr. F. K. P. 1893, I: 7, 3—13 (TAMM), i hvilket fall troligen enskildt

blott, att åtminstone i själfva det konstituerande rättsfallet det enskilda meddelandet svällt ut till en primärförhandling, som rörde sig om, *huruvida* och ev. *när* spørsmålet komme att besvaras¹. Enstaka uttryck i protokollen, fällda af interpellanterna vid Billings, Lundebergs och Tamms interpellationer under 1906 års R. D., peka, i samma riktning, dock utan att jag vill tillmäta dessa uttryck egentlig statsrättslig betydelse. Slutligen påpekas hurusom åtminstone vid de sex i F. K. senast framställda interpellationerna det enskilda meddelandet kommit till användning. F. K.:s interpellationspraxis har sålunda — efter att under fyra decennier varit vacklande — slutligen erhållit en viss stadga².

Slutligen påpekar jag, hurusom ett par fall från 1868³ och 1869⁴ års riksdagar falla utom ramen för denna undersökning — det förra emedan spørsmålet riktades till »något» af de närvarande *d. d.* statsråden⁵, det senare emedan frågan framställdes inom ramen af D. O. och sålunda är att hänföra till hvad doktrinen brukar benämna »enkla förfrågningar». Bägge falla utom interpellationsbegreppet.

Innan jag lämnar den formella interpellationspraxis vill jag blott säga några ord om adressen. Beträffande de allmänna reglerna härför hänvisas till utredningen i samband med A. K.:s praxis. Här påpekar jag endast, hurusom äfven i F. K. i vissa fall interpellationer framstälts till statsministern (före 1876 till justitie-statsministern) i egenskap af regeringens främste man⁶. I ett par fall har interpellationen oegentligt nog riktats till »*Regeringen*», ej viss ledamot af ministären. *In casu* följde svar af tvenne statsråd⁷.

meddelande föregick behandlingen i kammaren. Se vidare F. K. P. 1894, I; 4,7—11 (LITHANDER). 1895, III: 31, 40—43 (TREFFENBERG). 1906, I: 20, 3—7 (LITHANDER); jag stöder mig i detta liksom i det föregående fallet från 1894 års R. D. på ett enskildt meddelande till mig af interpellanten. II: 37, 57—58 (BILLING); II: 39, 64—72 (LUNDEBERG); III: 42, 50—55 (TAMM). 1908, I: 18, 1—6 (LITHANDER); II: 46, 68—69 (WACHTMEISTER).

¹ F. K. P. 1867, IV: 124.

² I några fall ha interpellationer framstälts, vid hvilka ej af protokollen klart framgår om enskildt meddelande föregått behandlingen i kammaren eller om de varit fullständigt formlösa. — Jfr. F. K. P. 1872, I: 194—96 (AF UGGLAS), 200—3 (HAMILTONS yttrande); I: 205. 1898, III: 35, 2—4 (ALIN). 1906, I: 16, 36—37 (BERGSTRÖM).

³ F. K. P. 1868 III: 169—79 (HAZELIUS).

⁴ F. K. P. 1869, II: 393—98 (RAAB).

⁵ Jfr. interpellationspraxis i engelska parlamentet, där »questions» kunna framställas bl. a. äfven till exministrar, Speaker, oppositionens ledare m. fl.

⁶ Jfr. F. K. P. 1868, II: 300 (till just.-statsmin.); 332—34; 364—66 (I. besvarades slutligen af sjöministern). 1885, III: 45, 9—24. 1906, II: 39, 64—72.

⁷ Jfr. F. K. P. 1885, I: 2, 3; I: 6, 3—15 (FORSSELL). 1898, III: 35, 2—4 (ALIN).

II. Materiell praxis.

Blott några ord i denna sak.

Den 24 febr. 1872¹ framställdes till utrikesministern en I.,

»huruvida för den händelse att vid gemensam votering det på tredje hufvudtiteln upptagna 'anslaget till öfvergående utgifter' bibehålles vid sitt nuvarande belopp, 40,800 R:dr, militärattaché uti Paris kommer att fortfarande blifva anställd och på sagda hufvudtitel aflönad.»

Den interpellerade ville »inhämta K. M:ts befallning om det svar, som därpå bör afgifvas», och några dagar senare meddelade han, att innan ifrågavarande anslag blifvit i sin helhet af R. D. beviljade, den framställda frågan icke kunde till K. M:ts nådiga pröfning föredragas.

Äfven i ett annat fall uteblef materiellt svar å en framställd I. Den 3 febr. 1894² framställdes till chefen för finansdepartementet följande I:

»Skulle K. M:ts regering nu komma att sanktionera ett R. D:s beslut, som afsåge upphäfvande, inskränkning eller ett afbrott i utförandet af det beslut om uppförande å vestra delen af Helgeandsholmen af Riksdags- och Riksbankshus samt hofstall å Artilleriplan hvilket beslut fattades af 1888 års R. D. och af K. M:t sanktionerades.»

Den interpellerade — statsrådet VON ESSEN — förklarade sig icke »för det närvarande kunna besvara den framställda interpellationen . . . Omöjligt synes det mig vara att på förhand afgifva något yttrande om den ståndpunkt K. M:t kan komma att intaga gent emot ett R. D:s blifvande beslut, som ej är eller kan vara till sin beskaffenhet känt».

Eljest hafva framställda interpellationer vanligen rört sig om regeringens afsikter i skilda fall, enstaka regeringshandlingar, utrikespolitiska frågor, m. m.

Såväl från teoretisk (statsrättslig) som från praktisk (statskonstnärlig) synpunkt betraktad står emellertid F. K:s I. R., sådan den i parlamentarisk sedvana utbildats, materiellt och formellt på ett relativt lågt plan, hvilket icke minst framträder vid en jämförelse med Andra kammarens. Svagast är den formella sidan af praxis. Här kan man knappast ens tala om en sedvanerätt. Visserligen har denna del af praxis — som jag redan anmärkt — slutligen erhållit en viss stadga: en enskild primärbehandlingsmaxim synes hafva slagit igenom. Klart är emellertid, att hela denna procedur, hvarvid den interpellerade ej sällan underrättas om den kommande interpellationen först helt kort före dess offent-

¹ Se F. K. P. 1872, I: 194—96; jfr. I: 200—03; 205.

² F. K. P. 1894, I: 4, 7—11.

³ Jfr. slutligen ÅKERHIELMS yttrande den 30 april 1888; F. K. P. 1888, III: 35, 1—14.

liga framställande i kammaren, då enligt praxis svaret bör afgifvas, lämnar åtskilligt öfrigt att önska och omöjligen passar i stil med en högre parlamentarisk utveckling, sådan som under förhandenvarande statsrättsliga förhållanden inom kort af Första kammaren torde vara uppnådd. — Jag torde för öfrigt få anledning att återkomma till denna sak.

§ 5. Praxis i Andra kammaren.

A. O. § 21 ger i stort sedt ej anledning till stridiga tolkningar. Den praxis, som utvecklats på grundvalen af denna §, är också så godt som fullständigt enhetlig. Den konstitutionella praxis erbjuder därför största intresset i den mån den kompletterar § 21.

I. Materiell interpellationspraxis (interpellationsinnehållet).

A. O. § 21 — det enda stadgandet om interpellation i gällande svensk statslagrätt — är af formell natur. Det hvilat på en oskrifven, statssedvanerättslig norm — R. D:s ledamöter äga framställa spörsmål till konungens rådgifvare — och det är äfven tillbyggt genom konstitutionell praxis. Den gällande svenska statsrättens I. I. är sålunda ett kombineradt lag- och sedvanerättsligt institut.

Hvad är då gällande rätt ifråga om interpellationens innehåll? För den frågas besvarande erfordras en analys af hithörande praxis. Men först några ord om de främmande positiva rättssystemens ställning till frågan.

»Gesetz vom 21. Dez. 1867, wodurch das Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 26. Febr. 1861 abgeändert wird», stadgar i sin § 21 för den österrikiska representationen: »Jedes der beiden Häuser des Reichsrates ist berechtigt, die Minister zu interpellieren, in allem, was sein Wirkungskreis erfordert, die Verwaltungsakte der Regierung der Prüfung zu unterziehen . . .»

Vid sidan af detta stadgande stå bestämmelserna i »Landesgrundgesetz für Schwarzzenburg-Sondershausen», § 56 samt i Hamburgs (art. 65), Lübecks (art. 45) och Oldenburgs (art. 128, § 2) författningar, af innehåll att interpellationer kunna framställas i statssaker (Staats-Angelegenheiten).

Både »representationens verksamhetskrets» och »statssaker» äro emellertid juridiska begrepp utan egentlig pregnans. Hvad de böra anses innebära, kommer väsentligen att bero på praxis.

Hvad litteraturen beträffar konstaterar ROSEGGER¹ med skäl, »dass sie zwar in der Behandlung des I. R.:s recht stiefmütterlich

¹ A. a. ss. 16, 17.

zu Werke geht, dafür jedoch umso grossmütiger den Kreis um die Gegenstände zieht, welche Interpellationen zugrunde gelegt werden können.»

TORRES CAMPOS¹ medger *in abstracto* interpellationer af »offentligt intresse». Återigen ett sådant där vagt begrepp. REDLICH² uttalar sig klarare: underhuset är kompetent att interpellera regeringen om dess afsikter i skilda frågor, vidare om in- och utrikespolitiken samt förvaltningen. För den franska representationens vidkommande säger PIERRE³, att alla interpellationer, som ej strida mot författningen, äro tillåtliga, och LABAND⁴ har på tal om tyska R. D. sagt, att »keine Aufgabe, welche das Reich als der souveräne deutsche Staat zu erfüllen hat, kein Gebiet des nationalen Gesamtlebens, auf welche die Fürsorge des Reichs sich erstreckt» von »der Teilnahme und Mitwirkung des Reichstages ausgenommen» sei. Slutligen anför jag ROSEGGERS⁵ ord, att »es ist kein Gebiet, auf dem sich der Staat betätigt, prinzipiell dem direkten oder indirekten Einflusse eines Hauses vollständig entzogen, aber ihm auch kaum eines ausschliesslich vorbehalten»⁶.

Problemet är ej så inveckladt att det bör ge anledning till så stridiga lösningar, låt vara att förbistringen vid närmare granskning till stor del befinnes vara blott skenbar. Alla de frågor, som enligt gällande rätt, sådan denna utvecklats genom lagstiftning och praxis, böra anses falla inom representationens verksamhetsområde, kunna principiellt göras till föremål för interpellation. Det är emellertid ganska vanligt att interpellationen verkar konstituerande, skapande just sådana precedensfall, som bilda premisserna till den oskrifna rätten.

Vår skrifna rätt saknar som sagdt alla positiva stadganden i denna sak. Däremot finnas bestämmelser af negativ, begränsande natur, som låtit mycket tala om sig i samband med frågan om hvad som kan göras till föremål för I. — R. F. § 90:

»Under Riksdagens, dess kamrars eller utskotts öfverläggningar och pröfning må icke uti något annat fall eller på något annat sätt än grundlagarna bokstafligen föreskrifva, komma frågor om ämbets- och tjänstemäns till- och afsättande, regerings- och domaremakternas beslut, resolutioner och utslag, enskilda medborgares och korpo-

¹ Das Staatsrecht des Königreichs Spanien, 1889, s. 37.

² Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus, 1905, s. 513.

³ Traité de droit politique électoral et parlementaire, par EUGÈNE PIERRE, 2:e éd., 1902, s. 793.

⁴ Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4. Aufl., I, s. 275.

⁵ A. a., s. 19.

⁶ SEYDEL: Bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl. 1896, I, s. 483: »Das I. R. ist nicht auf die Gegenstände des Wirkungskreises des Landtages beschränkt.»

rationers förhållanden, eller verkställigheten af någon lag, författning eller inrättning.»¹

§:en är oklar. Men afsåg lagstiftaren — enligt en subjektiv tolkning — verkligen att förhindra redan blotta öfverläggningen om de angifna ämnena — a priori ur §:ens affattning kan den frågan ej besvaras² — synes denne, enligt mitt förmenande, själf hafva dömt lagrummet till att i praxis blifva en död bokstaf. Under representationens öfverläggningar måste nämligen enskilda K. M:ts beslut etc. komma att beröras och eventuellt mera ingående behandlas — om svenska R. D. öfverhufvudtaget vill vara, hvad den i vår statsrätt är ämnad till.

Två gånger har A. K.:s I. R. råkat i uppenbar kollision med R. F. § 90.

Första fallet inträffade vid 1897 års R. D. Den 8 maj³ framlades en I. till chefen för landförsvarsdepartementet. Interpellantens syfte var att få vetskap om »K. M:ts resolution af den 24 juli 1896, på sätt chefen för lifregementets husarer antagit, kan för framtiden anses innebära ett stöd för den uppfattningen, att vederbörande regementschef skulle vara berättigad att utfå anmärkta lönetillegg och furageersättning för en tredje lifhäst.» — Bordlades. — Två dagar senare, den 10 maj, förklarade talmannen sig på grund af bestämmelserna i R. F. § 90 förhindrad att framställa proposition på denna interpellations framställande⁴. — Samma dag⁵ framlades i sak samma I., men med en förändrad form: »... huruvida herr statsrådet har för afsikt att tillstyrka Kongl. Maj:t att vidtaga någon åtgärd för vinnande af rättelse i oförmälda hänseende» (chefens för lifreg:s husarer 3:e lifhäst, m. m.) — Bordlades. — Den 11 maj⁶ biföll kammaran anhållan om denna interpellations framställande.

Den 13 maj 1910⁷ framställdes med kammarans bifall till chefen för civildepartementet följande I.⁸: »Hvad är anledningen till att herr statsrådet icke funnit sig kunna tillstyrka den anhållan, som framställdes af centralstyrelsen för Sveriges allmänna folkskollärareförening om nedsättning i nu gällande biljettpreis å statens järnvägar, dels vid skolbarns studieresor under lärares och lärarinnors ledning, dels vid utsändandet... af s. k. feriebarn?» — Med anledning af denna interpellation tog den interpellerade till ordet och yttrade, att interpellanten »med sin interpellation åsyftar, att jag skall för kammaran framlägga de motiv, som förestafvat det Kongl. Maj:ts beslut, som han omnämnt. Det vill med andra ord säga: [interpellantent] önskar att på interpellationsvägen få dessa motiv dragna under kammarans öfverläggning och pröfning⁹. Då emellertid detta enligt

¹ Jfr. MELANDER, G., R. F. § 90; en studie i svensk statsrätt, I; Upsala 1910. NAUMANN IV: 127—8. RYDIN, II: 1, s. 57.

² Jfr. härmed det oförtydbara stadgandet i R. F. § 107, mom. 2, p. 2, där den klara distinktion emellan öfverläggning och pröfning finnes, som man förgäfvat söker i § 90.

³ A. K. P. V: 40, 63—64.

⁴ Kammaran biföll talmannens mening med 129 röster mot 81.

⁵ A. K. P. V: 42, 48.

⁶ A. K. P. V: 50: 1.

⁷ A. K. P. V: 46, 57—63.

⁸ A. K. P. V: 46, 60.

⁹ För att en »pröfning» i statsrättslig mening må förekomma, fordras ett formellt riktigt beslut.

min uppfattning står i uppenbar strid med det uttryckliga stadgandet i § 90 R. F., finner jag mig vara förhindrad att lämna den af [interpellanten] begärda upplysningen.

Den 18 maj¹ framlades till chefen för civildepartementet följande I.: »Anser herr statsrådet den sedan många år tillbaka bedrifna verksamheten för skolbarns studieresor och för utsändandet af s. k. feriebarn vara af så behjärtansvärd art, att den förtjänar kraftigare understöd från det allmännas sida, än för närvarande är densamma beredt?» — Bordlades. — Den 20 maj² biföll kammaren anhållan om denna interpellations framställande³, hvarefter densamma den 1 juni besvarades⁴.

A. K:s materiella interpellationspraxis har för juristen ett dubbelt intresse — ett själfständigt positivt och ett negativt i förmågan att kasta ett nytt ljus öfver vissa andra statsrättsliga institut och stadganden, främst den omstridda R. F. § 90⁵.

I själfva verket torde en djupgående principiell motsats råda emellan å ena sidan A. O. § 21 och å den andra R. F. § 90 enligt den angifna strängare tolkningen. Ty andemeningen i A. O:s stadgande om att interpellationen skall vara af bestämdt innehåll är oförtydbar — den får ej vara allmänt affattad, utan måste visa hän mot ett visst konkret fall. Och då det öfvervägande flertalet interpellationer röra sig om regeringens politik, faller häraf själfklart, att äfven ett stort antal interpellationer komma att utpeka ett visst K. M:ts beslut — d. v. s. just det, som enligt en del tolkare skulle förvägras af R. F. § 90. Förvisso har det antydda förhållandet väsentligen bidragit till att skapa en i detta afseende så fåst interpellationspraxis som faktiskt skett.

De precedensfall, som skulle kunna anföras som bevis för det omdömet riktighet — d. v. s. där begärda, på antydda sätt kvalificerade interpellationer af kammaren bifallits och af den interPELLERADE besvarats — äro synnerligen talrika. Jag kan i det fallet inskränka mig till att hänvisa på riksdagsprotokollen⁶.

¹ A. K. P. 1910, V: 49, 82—85.

² A. K. P. 1910, V: 50, 3—4.

³ 130 röster mot 69.

⁴ A. K. P. 1910, VI: 61, 1—20.

⁵ Sedan detta skrefs har REUTERSKIÖLD i sin uppsats »Regementet i Sverige» (Statsvet. Tidskrift 1911, ss. 307 o. ff.) anlagt politiska synpunkter å denna A. K:s materiella interpellationspraxis.

⁶ Jfr. exempelvis A. K. P. 1871, I: 216—18; 367—68; 370—94 (BERGSTRÖMS yttrande!). 1878, IV: 48, 15—23; V: 56, 45—55. 1879, I: 6, 4; 7, 2—6. 1882, III: 28, 2—6; 32, 26—34. 1887 B., I: 3, 17—19; 4, 1—9. 1891, III: 31, 45; 32, 1 o. ff. 1896, III: 27, 1—4; 28, 1; 31, 1—17. 1901, V: 42, 62—63; 43, 11; 45, 3—4. 1906, I: 12, 2—4; 13, 6; II: 29, 4—32 (besvarades med reservation för framtiden). 1907, I: 8, 34—38 (obs! motiveringen), 10, 1—23; III: 47, 73—74; 48, 1—2; (I. adresserad till chefen för civildepartementet, men besvarad af statsministern i dennes tal om uppgörelsen med Grängesbergsbolaget. För denna uppgift har jag HUGO HAMILTON att tacka. Protokollsregistren upptaga ej något svar. — Formellt sedt är emellertid hvarje I. ett själfständigt helt, som både bör framställas och besvaras särskildt). 1911, I: 5, 40—44; 47; 10, 5—31; 6, 36—39; 7, 2; 9, 1 o. ff.; VII: 59, 94—97; 60, 1: 60, 6—11 (blott formellt svar, då R. D:s förestående afslutning förhindrade nödiga upplysningars inhämtande).

Som sagdt: praxis är i denna punkt stadgad och så stark, att svarsvägran¹, reservationer för framtiden och afslag² å spörs-mål stridande emot § 90 enligt den restriktiva tolkningen, ej förmå bryta den.

Motiven till ett kammarrens afslag å en väckt I. äro visserligen — då A. O. § 21 förbjuder öfverläggning före beslutets fattande — undandragna juristens blickar. Jag påpekar emellertid, hurusom dessa i regel icke höra utgöras av konstitutionella betänkligheter, ty enligt R. O. § 61 må talmannen vägra proposition, när han finner väckt fråga strida mot grundlags lydelse. Det är också min personliga uppfattning, att grundlagens anda och konstitutionell praxis i denna punkt äro eniga — att m. a. o. motiven till kammarrens afslag å förefallna interpellationer i regel varit af rent politisk art, lämplighetsskäl.

Slutligen vill jag påpeka en tendens i de senare årens praxis till ökad interpellationsfrihet. Detta faktum återspeglar sig äfven i statistiken. Om vi tänka oss A. K:s interpellationspraxis uppdelad i tre likstora perioder, finna vi, att under åren 1867—81 antalet icke bifallna interpellationer utgör 0% af de begärda. Motsvarande siffra för åren 1882—96 är ungefär 27%, men 1897—1911 blott omkring 5%.

En allmängiltig regel för hvad som kan göras till föremål för interpellation enligt svensk rätt har jag ofvan lämnat. Då ett

¹ Jfr. förutom de redan relaterade fallen från riksdagarna, 1897 och 1910: A. K. P. 1874, IV: 330—31. En ledamot anhöll om kammarrens tillstånd att få till chefen för justitiedepartementet framställa ett spörs-mål: om regeringen; sedan R. D. nedsatt anslaget å ordinarie stat för kommerskollegiet, ansåge K. M:t grundlagsenligt berättigad att i strid mot R. D:s beslut disponera öfver anslaget till öförminskadt belopp. Med anledning af denna framställning yttrade det interpellerade statsrådet, att spörs-målets beskaffenhet förbjöd honom att, i den ordning det blifvit väckt, upptaga det till besvarande. Härefter uttalade han sin principiella ståndpunkt utan att ingå på det konkreta fallet. Motivet härtill var dock ej, yttrade han senare, konstitutionella betänkligheter, utan rena lämplighetsskäl: det var m. a. o. af politisk, icke juridisk art.

I två fall har svar aldeles uteblifvit. Jfr. A. K. P. 1906, III: 46, 52—55; 47, 2; IV: 50, 27—29; 51, 25. I båda fallen torde motivet vara detsamma: att svar ej hann afgifvas före ministärens demission.

I detta sammanhang förtjänar påpekas, att — då interpellationen i praxis ställes till statsrådet och chefen för kungl. — departementet, »statsministern», o. s. v.: m. a. o. till innehafvaren af visst ämbete — i händelse af fullständig eller partiell kabinettskris under pågående R. D. skyldigheten att besvara väckt I. måste anses öfvergå på efterträdaren. Lätt innesda politiska omständigheter torde emellertid föra med sig, att i en eventuell framtida praxis denna juridiskt själffallna följd- och rättssats endast mer sällan torde komma att upprätthållas. Någon praxis i ena eller andra riktningen finnes ej i denna punkt — i de anförda fallen från 1906 års R. D. skedde ministärförändringen först strax innan R. D:s slut, hvarför man ej här kan tala om precedensfall.

² Jfr. exempelvis A. K. P. 1887, II: 31, 31; 38, 1. 1888, II: 21, 53—55; 22, 1—2. 1889, I: 15, 3—6; 16, 52. 1891, III: 39, 37—39. 1894, V: 51, 24; 52, 1—2. 1897, I: 5, 8—10.

närmare utförande i skilda riktningar af denna, måste leda till en undersökning af snart sagdt hela svenska R. D.:s materiella praxis, har jag inskränkt mig till att närmare tolka den i en punkt, där hittills stridiga meningar gjort sig gällande och som juridiskt och praktiskt politiskt sedt är af synnerligt intresse och betydelse.

Vill man helt allmänt angifva interpellationernas vanliga innehåll, så kan det ske så: *K. M:t:s eller enskilda statsrådsledamöters positiva åtgöranden eller underlåtenhetshandlingar*¹.

II. Interpellationspraxis af formell natur.

Då positiva stadganden om bordläggning af interpellationer saknas, har en praxis fullt konsekvent utvecklat sig i den riktning R. O. § 58, mom. 1, p. 1 angifver, med den modifikation, som betingas af, att interpellationen ej förvisas till utskott före afgörandet af densamma. Jfr. NAUMANN, IV: 169; RYDIN, II: 2, s. 232.

Första gången bordläggning af I. förekom i A. K. var den 21 febr. 1871². Enligt protokollen begärde en ledamot bordläggning, hvilken anhållan af kammaren bifölls, detta synbarligen ej i full analogi med R. O. § 58, enligt hvilken bordläggning sker så snart någon ledamot det äskar. Men senare praxis har i denna punkt afvikit från det angifna precedensfallet och därigenom kommit i full öfverensstämmelse med det anförda lagrummet tillämpadt *ex analogia*³.

Rättsstatistiken visar en i denna punkt vacklande praxis.

År	Antal interpellationer	Bordlagda	%
1867—1881	14	2	omkr. 14
1882—1896	22	13	» 60
1897—1911	123	94	» 76

¹ Enl. R. O. § 2 mom. 2 må vid urtima R. D. endast sådana interpellationer väckas, som stå i »oskiljaktigt sammanhang» med ärende, som föranlett R. D.:s sammankallande eller af konungen eljest för densamma framläggas.

² A. K. P. 1871, I: 216—18.

³ Jfr. följande fall: A. K. P. 1874, I: 95; 1885, I: 13, 51; 1887 B, II: 31, 31; 1888, II: 21, 55; 1889, I: 15, 6; 1890, II: 14, 34; 1893, II: 20, 2; II: 20, 55; 1894, V: 51, 24; 1895, IV: 37, 51; IV: 42, 76; 1896, I: 7, 53—55; I: 13, 68; III: 27, 4; 1897, I: 5, 9; V: 40, 64; V: 42, 48; 1898, III: 20, 68; V: 40, 4; V: 40, 5; 1899, I: 2, 9; I: 10, 5; II: 16, 8; IV: 31, 2; IV: 33, 3; 1900, I: 16, 6; I: 17, 1; IV: 46, 6; 1901, I: 12, 60; III: 28, 46; III: 30, 79; V: 42, 61; V: 42, 63; 1902, I: 7, 4; II: 18, 5; III: 29, 50; III: 35, 89; IV: 40, 71; IV: 42, 51; 1903, I: 18, 17; I: 20, 2; II: 22, 3; II: 25, 8; IV: 44, 8; IV: 56, 2; 1904, I: 9, 8; III: 38, 5; III: 40, 10; III: 40, 13; III: 43, 5; IV: 53, 3; 1905 A, I: 10, 15; I: 12, 19; III: 43, 4; IV: 47, 4; IV: 47, 22; 1905 B, 5, 2; 1906, I: 6, 10; I: 10, 4; I: 12, 4; I: 18, 2; I: 18, 65; I: 20, 14; II: 34, 4; III: 45, 53; III: 46, 55; IV: 48, 3; IV: 50, 29; 1907, I: 15, 16; II: 30, 7; II: 31, 51; II: 36, 71; II: 36, 75; II: 37, 4; II: 37, 5; III: 42, 5; III: 42, 6; III: 42, 8; III: 47, 68; 1908, I: 18, 11; II: 25, 4; II: 33, 6; IV: 59, 57; 1909, I: 5, 87; I: 17, 68; II: 18, 3; VI: 67, 75; VI: 69, 76; VI: 71, 41; 1910, I: 6, 12; IV: 44, 86; V: 49, 85; V: 49, 85; V: 53, 62; V: 54, 6; 1911, I: 5, 44; I: 6, 39; I: 8, 23; I: 8, 24; I: 9, 96; I: 11, 62; II: 14, 66; II: 17, 5; IV: 30, 73; IV: 34, 66; IV: 35, 54; V: 37, 61; VII: 59, 97.

Om vi indela perioden på detta sätt i tre ungefär lika långa tidrymder, visar statistiken sålunda en ständig ökning af det relativa antalet bordlagda interpellationer. Ojämnheten framträder däremot vid ett påpekande af att under åren 1893—1907 af 79 väckta interpellationer icke mindre än 73 eller omkr. 92 % bordlades, 1908—10, 40 väckta och 16 bordlagda, sålunda 40 % och slutligen 1911 års R. D., då samtliga väckta (13) bordlades.

R. O. § 58, mom. 1, p. 1, innehåller äfven att motion under vissa förhållanden skall till utskott hänvisas, »därest frågan ej nedlägges». Också i denna punkt har i saknad af positiva bestämmelser en interpellationspraxis utvecklats sig i analogi med R. O:s stadgande, att motion kan nedläggas (återtagas). — Första gången en I. nedlägges, är vid 1900 års R. D.¹

En I. kan äfven af kammaren läggas ad acta. Den 7 febr. 1874² skulle en den 4 febr.³ bordlagd I. företagas till afgörande; härvid begärdes ordet af den interpellerade, som — »då denna fråga faller sig särdeles enkelt att besvara» — redan på detta stadium lämnade de i interpellationen äskade upplysningarna. — Härefter beslöt kammaren att lägga det bordlagda spörsmålet till handlingarna⁴.

A. O. § 21 stadgar, att beslutet, om en I. får framställas eller icke, må fattas utan föregående öfverläggning. I praxis har tillåtits interpellanten, att, innan bordlagd I. företages till afgörande, göra mindre ändringar af formell natur i interpellationen⁵. Likaså kan, sedan en I. bifallits, interpellanten lämna nya upplysningar i samband med den framställda interpellationen, utan att detta föranleder någon kammarens åtgärd⁶.

Hvad beträffar frågan om interpellationens adresserande kan helt kort framhållas, att en I. i regel bör riktas till chefen för det departement, på hvars föredragning det i interpellationen afhandlade ämnet afgöres⁷. I praxis har — synnerligast

¹ A. K. P. 1900, I: 16, 2—6; I: 17, 1. Kammaren lämnade i detta liksom i följande fall sitt samtycke till interpellantens anhållan. Jfr. A. K. P. 1910, I: 6, 11—12; I: 6, 21—22. Jfr. om nedläggande af väckt motion: NAUMANN, IV, ss. 169 (st. 2 och noten), 191 o. f. N. anser att K:s samtycke icke erfordras försävidt återkallandet sker före remiss till utskott. — RYDIN, II: 2, s. 193, fordrar däremot enhällighet.

² A. K. P. 1874, I: 98.

³ A. K. P. 1874, I: 95.

⁴ Jfr. A. K. P. 1874, IV: 330—31 (d. 6 maj), särskildt justitiestatsministerns yttranden.

⁵ A. K. P. 1902, I: 7, 5.

⁶ A. K. P. 1903, IV: 47, 4—6.

⁷ Jfr. A. K. P. 1870, I: 146—148, 150, 156—86; 1894, V: 51, 24; 1902, I: 7, 2—4, 7, 5; 1910, V: 49, 82—85; VI: 61, 1—20.

de senare åren — ej sällan förekommit att interpellationer riktats till statsministern¹; så kan ske i tvenne fall:

1:o, då interpellationen visserligen faller under ett visst departement, men kan sägas hafva en större, mera principiell betydelse;

2:o, då den i interpellationen berörda frågan icke speciellt hör till något visst departement².

Stundom har förekommit att ett flertal kammarledamöter framställt samma I. Den 3 maj 1895³ anhöll en ledamot att få till chefen för finansdepartementet framställa en I., i hvars syfte fem andra ledamöter instämde. Den 30 april 1902⁴ föredrogs en af 49 ledamöter undertecknad I. till chefen för landtförsvarsdepartementet. Jämför man ordalagen i A. O. § 21 — »äskar ledamot», etc. — med motsvarande stadgande angående motioner — R. O. § 55⁵: »Motion . . . må af riksdagsman . . . göras . . .» — finner man, att äfven i denna punkt en med det parlamentariska bruket ifråga om motioner parallellt löpande interpellationspraxis utvecklat sig. Jfr. R. O. 1810, § 51.

A. O. § 21 stadgar att »spö r s m å l» skall aflämnas skriftligen uppståldt samt att — sedan kammaren bifallit detsamma — talmannen skall meddela vederbörande rådgifvare samma »spö r s m å l». Hvad är då att förstå med »spö r s m å l»? I praxis synas tvenne hvar för sig konsekventa tolkningar gjort sig gällande. Ty å ena sidan är det med parlamentariskt bruk förenligt att låta de helt naturligt i skriftlig form affattade själfva frågorna föregås af och grundas på en skriftlig motivering⁶ — kammarledamöterna ha sålunda tolkat ordet »spö r s m å l» såsom interpellationen i dess helhet. Å andra sidan delgifvas endast själfva frågorna vederbörande statsråd i talmannens skrifvelse⁷ — denne har sålunda tolkat den i §:s sista punkt förekommande beteckningen »spö r s m å l» såsom innefattande blott och bart dessa frågor. — Praxis är alltså stridig. Men: besinnande att man ofta först vid genomläsandet af motiveringen rätt förstår, hvad interpellanten innerst åsyftar, ja, att denne ej sällan i själfva frågorna på ett

¹ A. K. P. 1872, I: 208—9; 1874, IV: 330—31; 1879, I: 6, 4; 1885, I: 13, 50—51; 1887 B, II: 31, 27; 1893, II: 20, 1—2; 20, 55; 1895, IV: 37, 50—51; 1898, V: 40, 2—4; 1899, I: 2, 9; I: 10, 2—5; 1901, III: 30, 71—79; V: 42, 60—61; 1902, I: 7, 2—4; 7, 5; III: 35, 89; IV: 42, 50—51; 1903, IV: 44, 1—8; 1904, III: 38, 2—5; 1905, III: 43, 3—4; IV: 47, 2—4; [1906, I: 12, 2—4; III: 46, 52—55;] 1907, II: 36, 71—75; II: 37, 4—5; V: 63, 69—72; 1909, I: 5, 83—87; I: 17, 64—68; II: 18, 3; IV: 53, 45—47; 1910, I: 6, 11—12; II: 17, 6; II: 21, 4—5; V: 54, 4—6; 1911, I: 5, 40—44.

² I åtminstone ett fall har svar afgifvits äfven af annan statsrådsledamot än den interpellerade. Jfr. A. K. P. 1907, I: 8, 34—38; I: 10, 1—23.

³ A. K. P. 1895, IV: 42, 70—76.

⁴ A. K. P. 1902, IV: 40, 66—71.

⁵ Jfr. R. F. § 56.

⁶ AXEL SWARTLING i bref.

⁷ AXEL SWARTLING i bref. Jfr. äfven A. K. P. 1870, I: 150 (AF UGGLAS yttrande); 1911, 10: 14 (STAFFS yttrande).

eller annat sätt direkt hänvisar till nämnda motivering, tvekar jag ej att — då ingendera tolkningen rent teoretiskt sedt är att föredraga — förorda den, som af kammarens ledamöter gjorts gällande, och som konsekvent genomförd äfven innebär, att vederbörande statsråd meddelas en afskrift af interpellationen i dess helhet. En annan möjlighet erbjuder A. O. § 11 tillämpad *ex analogia*. — NAUMANN, IV: 167 st. 2. RYDIN, II: 2, s. 187.

* * *

γ. Politisk utveckling.

§ 6. »En af våra dyrbaraste rättigheter» — själfva orden äro RIDDERSTADS¹, men detta omdöme om interpellationsrätten synes, att döma af riksdagsdebatterna från tiden omkring 1867, redan vid denna tid icke varit ovanligt². Och att uppfattningen i denna punkt alltjämt är densamma som för 50 år sedan är allom veterligt. Det är svårt, att med fakta hämtade ur riksdagsprotokollen styrka påståendet, att allt sedan I. R.:s första utöfvande i vårt land, dess betydelse för den praktiska politiken varit i jämn stigning. Men indicier gifvas. De mer eller mindre lifliga interpellationsdebatterna och årliga antalet interpellationer äro dylika indicier. Brist: det kvalitativa momentet kommer ej till sin rätt.

Interpellationsrättsstatistik.

Första Kammaren.

År	Väckta	Icke besvarade
1867—1871	6	—
1872—1876	2	1
1877—1881	1	—
1882—1886	2	—
1887—1891	1	—
1892—1896	4	1
1897—1901	1	—
1902—1906	5	—
1907—1911	2	—
1867—1911	24	2

¹ A. K. P. 1867, III: 453.

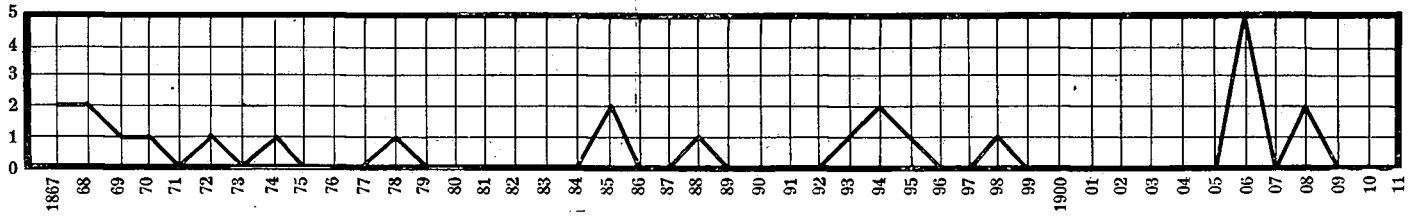
² Läs debatten i A. K. vid behandlingen af T. U.:s förslag till A. O. § 21 (P. 1867, III: 450—58), särskildt yttranden af HEDLUND (s. 151 o. f.), HEDENGREN och RUNDBÄCK; vidare: A. K. P. 1870, I: 156—86 (BERGSTRÖMS yttrande). Se äfven Bih. t. R. D:s P. 1868, VIII: 2, I: 8, n:o 13, ss. 2—3, samt BILDTS reservation.

Andra Kammaren.¹

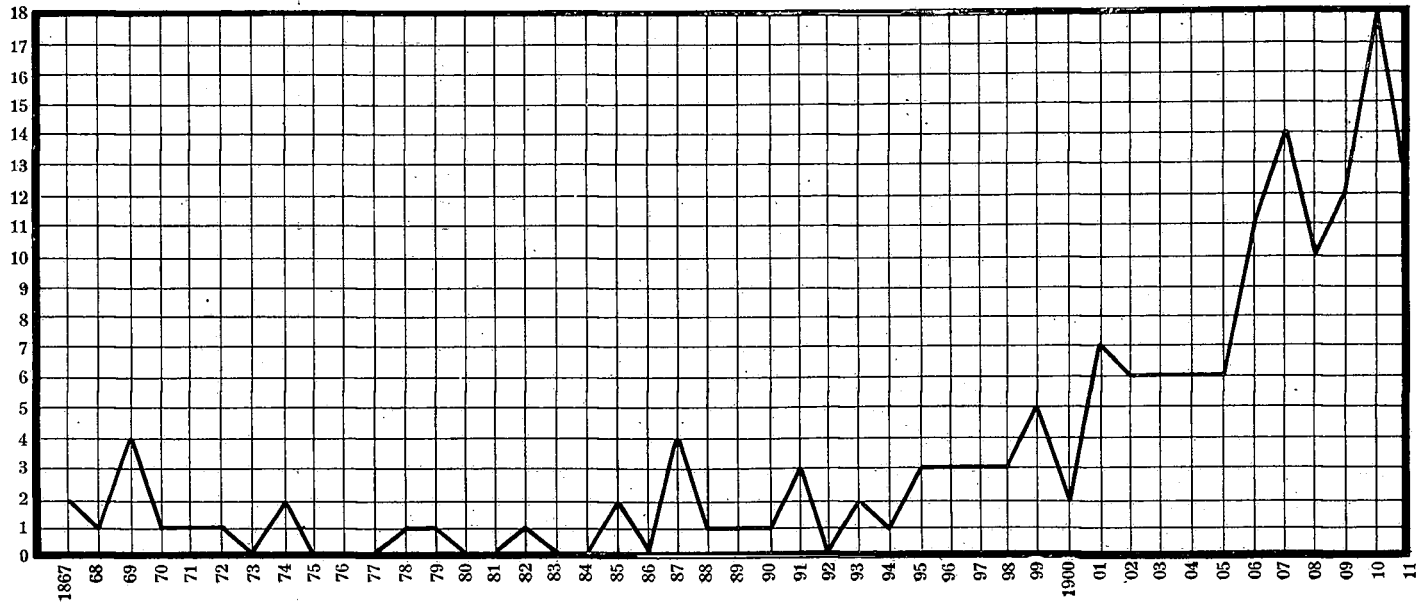
År	Väckta	Bifallna	Afslagna	Icke besvarade
1867	2	2	—	—
68	1	1	—	—
69	4	4	—	—
70	1	1	—	—
71	1	1	—	—
72	1	1	—	—
73	—	—	—	—
74	2	1	—	1
75	—	—	—	—
76	—	—	—	—
77	—	—	—	—
78	1	1	—	—
79	1	1	—	—
80	—	—	—	—
81	—	—	—	—
82	1	1	—	—
83	—	—	—	—
84	—	—	—	—
85	2	2	—	—
86	—	—	—	—
87 (A = 0; B = 4)	4	3	1	—
88	1	—	1	—
89	1	—	1	—
90	1	1	—	—
91	3	2	1	—
92	—	—	—	—
93	2	1	1	—
94	1	—	1	—
95	3	3	—	—
96	3	3	—	—
97	3	1	1	—
98	3	3	—	—
99	5	5	—	—
1900	2	2	—	—
01	7	7	—	—
02	6	5	1	—
03	6	6	—	—
04	6	5	1	—
05 (A = 5, B = 1, C = 0)	6	6	—	—
06	11	11	—	2
07	14	14	—	—
08	10	10	—	—
09	12	11	1	—
10	18	15	2	1
11	13	13	—	[1]
1867—1911	158	143	12	4 [5]

¹ Den grafiska framställningen å följande sida anger antalet begärda interpellationer.

Första Kammaren.



Andra Kammaren.



Anförda siffror tala om det förflutna. För framtiden säga de intet, ty de sluta med en ny tids inbrott.

All rätt står i ett intimt samband med den praktiska politiken, men detta gäller i alldeles särskildt hög grad för statsrätten. I stort sedt kan rätten sägas vara en produkt af det politiska arbetet, men vid statsrätten kan man därjämte tala om en växelverkan mellan de angifna faktorerna. Politiken är här mer än annorstädes inom rätten den utvecklande, skapande kraften, men, väl utformad, återverkar rätten på sin danare.

De politiska maktrelationerna hafva under tiden mellan 1911 och 1912 års riksdagar undergått förändring: därför kunna de anförda siffrorna icke ens indicera för framtiden.

Det är alltid vanskligt att förutsäga, och jag inskränker mig därför till några allmänna reflexioner.

Bakom oss hafva vi ett århundrade, under hvilket, på grund af svaghet från den styrande maktens sida, en maktutveckling skett hos riksdagen betydligt öfver hvad som enligt skrifven lag var och är den beskärd.

På grund af sin ställning i oppositionen har de senare årens vänsterparti i R. D. arbetat i samma riktning. Det torde vara öfverflödigt att styrka ett sådant uttalande. Jag vill emellertid i all korthet relatera ett litet, ganska upplysande men föga uppmärksammat fall från 1911 års R. D.

Från socialdemokratiskt håll hade -- med anledning af ett civilministerns diktamen till statsrådsprotokollet -- framställts en I. till statsministern¹. Svaret² ansågs emellertid ej tillfredsställande å vänsterhåll. STAAFF (s. 15) uppmanade därför interpellanten att gå vidare i saken. Tal. var öfvertygad om att -- därest interpellanten väckte en motion -- kammaren skulle medgifva remiss till ett tillfälligt utskott. »Motionen kunde formuleras så, att den satte utskottet i tillfälle att anställa en ingående undersökning om huru det förhåller sig med denna sak samt att i en eller annan form höra de ämbetsmän, som här böra höras, på det att kammaren måtte få verklig upplysning om huru denna viktiga sak ligger . . . » -- Tonen påminner verkligen något om den i Frihetstidens riksdagsdebatter gängse.

Sedan detta hände, hafva emellertid som sagdt ting inträffat, hvilka åstadkommit ett omslag. Och om man, jämte förhandenvarande personliga förhållanden, öfverväger innebörden af de allmänt kända steg, som redan tagits -- jämförda med det angifna målet: parlamentarismen -- samt likaså de maktförhållanden och icke mindre de *partipsykologiska faktorer*, som kunna öfva inflytande på utgången, synes man ej behöfva tveka om i hvad riktning utvecklingen kommer att gå: en maktförskjutning tillbaka

¹ A. K. P. 1911, I: 5, 40--44; 47.

² A. K. P. 1911, I: 10, 5--31.

från R. D. till regeringen (ej konungen personligen)¹. Om denna utvecklings smådrag kan naturligen intet förutsägas, ty härvid drifva tillfälligheter sitt oberäkneliga spel.

Interpellationen har sin egentliga betydelse såsom kontrollmedel och är såsom sådan ett betydelsefullt vapen i oppositionens hand². En bismak af kritik är något för densamma karaktäristiskt. Detta hindrar emellertid icke, att såväl politiskt neutrala interpellationer som förtroendefulla sådana³ i praxis komma till synes. Isynnerhet det förra slaget är dock politiskt sedt af ringa betydelse.

Emot denna bakgrund hafva vi att betrakta framtiden.

Härvid torde man kunna räkna med en regering med majoritet i A. K. och minoritet i F. K.: oppositionens tyngdpunkt kommer därför — åtminstone vid en kvantitativ avvägning — att falla i F. K. Slutsats: en snabb utveckling af denna kammarens interpellationsväsende är att emotse⁴. I A. K. torde förhållandena i detta afseende komma att ställa sig ungefär som förut.

*

Såsom kontrollmedel har interpellationen, jämte obestridda förtjänster, äfven ett ej obetydligt fel. Något klart besked kan ej lämnas om den ställning, kammarens majoritet intager till den förevarande saken. Det går ej alltid an att döma af debatten. Om vi i ena kammaren ha en majoritet på låt oss säga 165 man, som hyser förtroende för regeringen, och en misstrogen minoritet

¹ FAHLBECK: Partiregering eller landsregering (Statsvet. Tidskr. 1912, s. 11), har i denna fråga en annan uppfattning. Randanmärkningar: ett slafviskt efterbildande af den klassiskt engelska parlamentarismen, hvars dagar nu synas vara ändade i England själf, torde ej vara afsedt. Utvecklingen kan mycket väl gå mot en stark regering i förening med något slags svensk parlamentarism (märk orden i det liberala programmet: tyngdpunkten företrädesvis i A. K.), utan att därför R. D. behöfver upphöra med sin positiva insats i statslifvet. Men R. D. får ej fungera som styrande makt.

Ifråga om de sätt, på hvilka R. D:s makt bör begränsas, äro meningarne delade. REUTERSKIÖLD (Regementet i Sverige, Statsvet. Tidskr. 1911, h. 5) förordar bl. a. svarsvägran å vissa den styrande makten närgående interpellationer. I allmänhet torde kunna sägas, att det enda, som i längden skall kunna verka i den antydda riktningen, torde vara regeringsmedlemmarnas faktiska öfverlägsenhet i förening med ett tillräckligt starkt »parlamentariskt underlag». Framför allt: regeringen måste bestå af partiets ledande män.

² Jfr. HIERTAS anförande i A. K. under debatten i anledning af EHRENBORGS I. vid 1871 års R. D.: A. K. P. 1871, I: 370—94.

³ Jfr. STAAFFS I. vid 1908 års R. D. (A. K. P. 1908, I: 14, 5—10), till hvilken jag återkommer i annat sammanhang. Se äfven F. K. P. 1908, I: 16, 4—5 (LUNDEBERG); betecknas i P. såsom I., men brister i formellt afseende.

⁴ De, som ej äro tillfreds med en rationell bevisföring, hänvisas till empirien: åren 1899—1905 framställdes i F. K. ingen enda I.; under 1906 års R. D. (ministären STAAFF) 5, 1907 (LINDMAN) återigen ingen.

på 65, kan ju hända, att i debatten ett stort antal af minoritetens män yttra sig, men däremot endast ett fåtal af majoritetens. Bedömde man i detta fall kammarens ställning efter debatten, blefve tydligen resultatet oriktigt. För att öfvervinna denna olägenhet har man, där fornligt beslut ej får i saken fattas, på sina håll i samband med interpellationen infört det s. k. *dagordningsinstitutet*, som innebär, att K. efter interpellationsdebattens slut fattar motiveradt beslut om öfvergång till nästa sak på föredragningslistan (D. O.). I motiveringen kan då K. — för att tala med RYDIN (Sv. R. D. II: I, s. 359) — uttrycka sitt gillande eller ogillande, sitt förtroende eller misstroende, sina förhoppningar eller farhågor i förhållande till ministären eller väntade styrelseåtgärder.

Något sådant dagordningsinstitut finnes ej i vårt land, men det är af ganska stort rättspsykologiskt intresse att se, hurusom det antydda behofvet upprepade gånger gör sig gällande, brytande den politiska konvenansens band, för att slutligen vinna en faktisk seger.

Jag förbigår BILDTS uttalanden¹ om enkel eller motiverad D. O. i samband med F. K:s tillfälliga U:s utlåtande öfver den svenska I. R. — för att i stället något uppehålla mig vid hithörande praktiskt betydelsefullare fall i kamrarnes praxis.

Den 5 febr. 1870² beviljade A. K. en anhållan af grefve POSSE att få till chefen för finansdepartementet AF UGGLAS framställa en I. En vecka senare besvarades den³. Den allmänna meningen inom K. synes gått i den riktningen, att finansministern på ett tillfredsställande sätt besvarat I., medan interpellanten ej var nöjd. Detta gaf anledning till ett rättshistoriskt märkligt yttrande af BERGSTRÖM. Då han själf ansåg att I. blifvit nöjaktigt besvarad och dessutom var öfvertygad att många andra inom K. hyste samma uppfattning, var han »benägen att formulera förslag till motiverad D. O.», men då han »åtminstone icke nu» ville införa en sådan nyhet, hemställde han endast, att K. »utan vidare förhandlingar måtte öfvergå till D. O.» — Den vink han gaf, synes emellertid ej ha uppfattats, ty efter honom uppträdde flere talare, som dock voro ense med honom i sakfrågan.

Nästa fall. Den 21 febr. 1871⁴ väckte i A. K. EHRENBORG en I. till chefen för civildepartementet BERGSTRÖM. Frågan gällde tolkningen af de i kommunallagarna förekommande orden: »gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter». Interpellationen besvarades den 1 mars⁵. I den debatt, som härefter utspänn sig, sade sig ÅKERHJELM vara betänkt på att i likhet med hvad som skett vid föregående R. D. »föreslå K. en motiverad D. O.», det enl. talarens mening enda rätta sättet att avsluta en

¹ Bih. t. R. D:s P. 1868, VIII: 2: I: 8, reservationen.

² A. K. P. 1870, I: 146—48. Jfr. I: 150.

³ A. K. P. 1870, I: 156—86.

⁴ A. K. P. 1871, I: 216—18; 367—68.

⁵ A. K. P. 1871, I: 370—94.

öfver en I. uppkommen debatt. Han drog sig emellertid för en sådan nyhet. I stället fann han det lämpligt att »afsluta denna öfverläggning med den enkla förklaringen, att K. anser § 57 R. F. innebära tillräcklig garanti mot missbruk af den kommunala själfbeskattningsrätten.» Han uttalade sålunda sitt förtroende för regeringens hållning i denna sak.

Grefve SPARRE, som närmast hade ordet, gjorde till sin den af ÅKERHIELM förkastade tanken på beslut om motiverad öfvergång till nästa sak på D. O. och ansåg, att detta borde innehålla, att civilministerns förklaring i alla afseenden vore tillfredsställande. Senare under debatten utlät sig CARLÉN, i samma riktning. Något beslut fattades ej.

Under den följande tiden börjar man allt oftare tillämpa en ny metod: massinstämmanden i interpellationsdebatten. Medeln växla, men målet är detsamma.

Första gången vi i R. D.:protokollen kunna spåra den nya metoden är i F. K., då efter besvarandet af FORSELLS I. vid 1885 års R. D.¹ enl. protokollen flere bland kammarrens ledamöter med bifallsrop mottogo den interPELLERADES svarsanförande. — Jfr. för den följande tiden A. K. P. 1893, II: 22, 3—5 (v. FRIESENS anförande: 17 instämmanden); 1898, III: 23, 30—37 (BRANTINGS yttrande, som slutade: »För ögonblicket har jag intet yrkande» — kanske fälldt i distraktion); 1901, V: 43, 4—11 (v. FRIESEN med 37 inst.); 1905, V: 58, 1—7 (LINDHAGEN med 15 inst.); 1906, II: 29, 4—32 (HAMMARSKJÖLD med 13, HJÄRNE 57, STARBÄCK 24 inst.); 1907, II: 40, 3—25 (STARBÄCK 46). Under 1909 års R. D. är denna metod fullt utvecklad. Jfr A. K. P. 1909, II: 18, 5—28: sedan statsministern besvarat en till HOBOM framställd I., instämde i interpellantens (STAAFFS) och BRANTINGS svaret kritiserande anföranden resp. 85 och 29 ledamöter af K. samt i JANSSENS i *Djursätra* förtroendeyttalande 71. Se äfven för samma R. D. A. K. P. II: 27, 2—61; 28, 1—50 (LINDBLAD med 33 inst., BONDE 79; JANSSEN i *Djursätra* 49, PALMSTIERN 10, ANDERSSON i *Skifarp* 11); vidare: A. K. P. 1910, VI: 61, 1—20 (EDÉN med 34 inst.); 1911, I: 10, 5—31 (EDÉN med 28 inst.).

Slutligen ha de senaste åren att uppvisa en 3:e typ: en kombination af de båda föregående.

Den 22 febr. 1908² väcktes i A. K. — beviljades och besvarades samma dag — af STAAFF en I. till utrikesministern. Sedan den besvarats påpekade interpellanten (s. 9), att det i vår R. D. icke var brukligt att fatta någon resolution (D. O.) i anledning af en I. och därå gifva svar. »Hade så kunnat ske — fort-

¹ F. K. P. 1885, I: 6, 8—15.

² A. K. P. 1908, I: 14, 5—10.

satte han —, så skulle jag hafva trott mig böra föreslå kammaren att göra ett uttalande af följande lydelse:

»Kammaren betygar sin tillfredsställelse öfver att det ifrågasatta aftalet rörande status quo i Östersjön icke skulle strida mot Sveriges bestämda afsikt att så långt möjligt är upprätthålla sin neutralitet vid eventuell konflikt med främmande makter. Kammaren uttalar den förhoppningen, att det nuvarande, för vårt land så ytterst viktiga förhållandet i afseende på Åland måtte allt fortfarande äga bestånd. Och kammaren hyser den bestämda tillförsikten, att regeringen, under omsorgsfullt bevakande af vårt goda förhållande till alla intresserade makter, skall veta, att i båda dessa afseenden med kraft och energi bevaka Sveriges intressen.»

Protokollet meddelar vidare att i detta anförande 143 namngifna kammarledamöter instämde.

Härefter yttrade v. talmannen (s. 10) att han under den förutsättning, STAAFF angifvit, skulle gifvit sin röst åt det af denne formulerade uttalandet, och med honom förenade sig 44 af kammarens ledamöter. Här föreligger m. a. o. ett förtroendeuttalande af sammanlagdt 187 man.

Den juridiska metoden inom statsvetenskapen är vacker och på flere punkter i själfva verket den enda som finnes. Den är dock icke ofelbar, exempelvis i detta fall. Där brister den. Ty i realiteten innebära ju dessa massinstämmanden alldeles detsamma som ett förtroendevotum, som ett genom öppen omröstning tillkommet beslut om motiverad D. O. Juridiskt sedt föreligger emellertid intet beslut alls, alltså icke heller någon pröfning i statsrättslig mening.

I sammanhang med sist anförda fall påpekar jag LUNDEBERGS s. k. I. — likaledes till utrikesministern och i samma sak — den 25 februari 1908. I anledning af interpellationen i A. K. och svaret å denna samt de därpå följande förtroendeuttalandena, ansåg talaren att äfven F. K. borde uttala sitt förtroende och gjorde detta å kammarens vägnar. »I detta anförande — säger protokollet — instämde kammarens samtliga tillstådesvarande ledamöter.»

*

Efterskrift.

(Mars 1912.)

Följande rader ansluta sig omedelbart till den framställning, som ofvan (ss. 122—123) lämnats af 1868 års fallna förslag till reglering af interpellationsinstitutet i F. K., hvarjämte hänvisas till mitt omdöme (ss. 126—27) om samma kammares formella interpellationspraxis, hvilket slutade med en förmodan, att jag snart torde få anledning återkomma till saken.

Jag har fått rätt. Den 17 febr. 1912 är den motion dagtecknad, som vid innevarande års R. D. af KJELLÉN väcktes i

F. K., åsyftande att genom tilläggande af ett mom. 5 till O. S.:s § 18 reglera interpellationsinstitutet för denna kammare¹. Motionärens förslag till lagtext lyder:

»Åskar utom föredragningslistan ledamot att få till Konungens rådgifvare framställa spörsmål; aflämne det samma skriftligen uppställt och af bestämdt innehåll. Kammaren beslute, huruvida spörsmålet må tillställas vederbörande rådgifvare eller icke. I förra händelsen låte talmannen honom ofördröjligen af spörsmålet undfå del».

Som synes i det stora hela öfverensstämmande med A. O. § 21. I stället för ordet: dagordning i § 21 står här: föredragningslista», är O. S.:s uttryck för samma sak. — Vidare återfinnas icke orden: »utan föregående öfverläggning». Motiv (s. 6): R. O. § 52².

Några smärre oriktigheter som förekomma i motiveringens politiska del, torde i allmänhet framträda vid en jämförelse med denna uppsats. En liten sak vill jag dock i detta sammanhang påpeka. KJELLÉN säger (s. 3), att vi hitintills i F. K. haft ett I. I. med »den tillfrågades benägna tillstånd». Jag hade en gång genom studium af praxis kommit till ungefär samma resultat. P. EM. LITHANDER, som flere gånger själf framträder i denna praxis, har emellertid enskildt till mig bestämt häfdat den uppfattningen, att man i praxis inskränkt sig till ett enkelt meddelande till vederbörande minister: sålunda icke någon förhandling om saken, icke heller någon begäran att få framställa interpellation.

Då jag vid framställningen af motionens följande behandling ej kan stödja mig å eg. statsrättsliga källor, skall jag i det hänseendet fatta mig kort.

1:o) Kammaren hänvisade motionen till ett tillfälligt utskott, som

2:o) tillstyrkte den föreslagna lydelsen af § 18, 5:o, dock efter införande af orden »utan föregående öfverläggning».

3:o) Vid behandlingen i K. af utskottets memorial, framfördes ungefär samma betänkligheter som 1867—68.

4:o) Härefter biföll kammaren utskottets förslag.

Numera hafva vi sålunda en för R. D.:s båda kamrar enhetlig form vid interpellationers framställande.

¹ Bih. t. R. D.:s P. 1912, 3 saml., 38:e h., n:o 90.

² Jfr. härom ofvan sid. 122 not 3.

Strödda meddelanden.

Petitionsrätten. I sitt nyligen utkomna arbete »*Die wichtigsten Mittel der parlamentarischen Kontrolle im Deutschen Reich, England und Frankreich*» lämnar Bekerman en framställning af petitionerna eller de böneskrifter, som utom parlamentet stående personer lämna till detta. Hämtad från England och amerikanska grundlagar, erkännes petitionsrätten i den franska författningen af år 1791, för att sedan i Belgiens konstitution af 1831 vidare utvecklas genom kamrarnas uttryckliga rätt att sända petitionerna vidare till regeringen och ministerns skyldighet att behandla dem. Sedan dess har denna rätt, ofta med anknytning till ständertidens petitionsväsen, införts i nästan alla länder, ehuru ej alltid uttryckligen omnämnd i författningen. Det kan ju synas vara en omväg att lämna en petition till representationen, då det dock gäller frågor, som regeringen har att i sista hand afgöra, men denna form har dock enligt förf:s mening en dubbel betydelse. Genom petitionens framlämnande af parlamentet lägger den allmänna meningen, förkroppsligad i folkrepresentationen, sitt ord i vågskålen. Å andra sidan är ett riksdagsutskott bättre än byråkratiska departementstjänstemän i stånd att förrätta det omständliga sorteringsarbetet, att »ur detta kaos och virrvarr af galenskaper, utopier och struntfrågor skala ut en fruktbringande och originell tanke». Man har i England haft sådana petitioner att tacka för nästan »alla storstilade humanitära lagar», såsom förbudet mot slafhandel, katolikernas emancipation, valrättsreformen 1832 o. s. v.

Man kan emellertid i historien finna många exempel på, att petitioner tjänat helt andra syften än dessa. Så voro de ofta under franska revolutionen blott förevändningar för rent terroristiska uppträden gentemot representationen. Å andra sidan ha de i tider af inskränkt kompetens för parlamentet ofta gjort goda tjänster som ersättning för parlamentariskt laginitiativ eller för interpellationsförfarandet, det senare på grund däraf, att de ofta gifvit upphof till debatter, hvilka ha gestaltat sig till en kritik af regeringens åtgöranden. Det mesta af sin betydelse som verktyg i den offentliga meningens tjänst ha petitionerna emellertid under senare hälften af 1800-talet förlorat. Det moderna samhället har i den mäktiga pressen och de rikt utvecklade samfärdsmedlen mycket hastigare, säkrare och mera verksamma medel för påtryckningar och lämnande af upplysningar. Petitionen tjänar f. n. i det politiska lifvet oftast blott partitaktiska eller agitatoriska ändamål.

Till red. insända skrifter:

- Arbetsstatistik*. XIII. Undersökning af yrkesarbetares lefnadsvillkor i Finland 1908—1909, verkställd af VERA HJELT. Hfors 1911.
- Arbetsstatistisk Tidskrift*, utg. af Industristyrelsen i Finland. Årg. 6. Nr 1. Hfors 1912.
- Bidrag till Sveriges officiella statistik*. F) Handel 1910. Sthlm 1912.
- Det nya Sverige*, utg. af ADRIAN MOLIN. Årg. 6. H. 2—3. Sthlm 1912.
- Ekonomiska Samfundet i Finland*. Föredrag och förhandlingar. Band VII. H. 1—2. Hfors 1912.
- Emigrationsutredningen*. Bilaga VI: Geografiska betingelser för näringslivet. Sthlm 1912. — Bilaga XII: Jordstyckningen. Sthlm 1911. — Bilaga XIII: Allmänna ekonomiska data rörande Sverige. Sthlm 1912. — Bilaga XX: Svenskarna i utlandet. Sthlm 1911.
- Finsk Tidskrift*, utg. af R. F. v. WILLEBRAND. T. LXXII. H. II—III. Hfors 1912.
- Försäkringsföreningens Tidskrift*. 1911. H. 4. 1912. H. 1. Sthlm 1912.
- Historisk Tidskrift*, utg. af Svenska Historiska Föreningen genom TORVALD HÖJER. Årg. 31. H. 4. Sthlm 1912.
- Industria*. Svenska arbetsgifvareföreningens tidning, utg. af AXEL BRUNIUS. Årg. VIII. Nr 2—5. Sthlm 1912.
- K. Kommerskollegii afdelning för arbetsstatistik*. Arbetsstatistik. C: 3. Olycksfall i arbete år 1908. Sthlm 1912.
- Meddelanden från Handelskammaren i Geste*. 1911. H. 4. Geste 1912.
- Mercator*. Tidskrift för Finlands näringslif. Årg. VII. Nr 6—14. Hfors 1912.
- Nationaløkonomisk Tidsskrift*. Udg. af Nationaløkonomisk Forenings Bestyrelse. Red. ADOLPH JENSEN. 1912. H. 1. Kbhvn 1912.
- Nordisk Tidskrift* för vetenskap, konst och industri, utg. af Letterstedtska Föreningen. Red. OSCAR MONTELIUS. 1912. H. 2. Sthlm 1912.
- Samling af anmälningar till sjukregistreret*. 1911. Nr 3. Sthlm 1912.
- Skoqsvårdsföreningens Tidskrift*. Red. GUNNAR SCHOTTE. Årg. 10. H. 2—3. Sthlm 1912.
- Social Tidskrift*. Årg. XII. H. 2—4. Sthlm 1912.
- Sociala meddelanden*, utg. af K. Kommerskollegii afdelning för arbetsstatistik. 1912. Nr 1—2. Sthlm 1912.
- Statistisk Månadsskrift*, utg. af Stockholms stads statistiska kontor. Årg. VI. H. 12. Årg. VII. H. 1—2. Sthlm 1912.
- Stockholms stads statistik*. III. Hälso- och sjukvård. 1910. Sthlm 1911. — IV. Fattigvård. 1910. Sthlm 1912. — V. Byggnader och bostäder. 1910. Sthlm 1912. — XI. Handel och sjöfart. 1910. Sthlm 1912. — XIII. Renhållning. 1910. Sthlm 1911. — XIV. Val. Statistisk redogörelse för allmänna val i Stockholm år 1910. Sthlm 1911.
- Svensk Tidskrift*, utg. af ELI F. HECKSCHER och GÖSTA BAGGE. Årg. II. H. 2. Sthlm 1912.
- Svenska stadsförbundets tidskrift*. Red. E. PALMSTIERNÄ. Årg. 4. H. 1. Sthlm 1912.
- Sveriges Riksbank 1911*. Årsbok utarbetad af Riksbankens statistiska afdelning. Årg. IV. Sthlm 1912.
- Tiden*. Månadsskrift för socialistisk kritik och politik. Utg. av Sveriges socialdemokratiska arbetarparti. Red. HJALMAR BRANTING och RICKARD SANDLER. Årg. 4. Nr 2—3. Sthlm 1912.
- Tidskrift*, utg. af Juridiska Föreningen i Finland. Årg. 48. H. 1—2. Hfors 1912.
- DEL VECCHIO, GIORGIO, Il fenomeno della guerra e l'idea della pace. Torino 1911.
- WIETH-KNUDSEN, K. A., Hovedtræk af Landboreformerne i Rusland siden Bondefrigørelsen i 1861. Kbhvn 1911.

Innehåll:

- S. J. Boëthius:** Ytterligare till frågan om tillkomsten af 1809 års regeringsform.
- Otto Grönlund:** Referendum i Schweiz.
- Hilding Lundelius:** Interpellationsinstitutet. En studie i Sveriges politiska rätt.
- Strödda meddelanden.**

Brand- och Lif-
försäkringsaktiebolaget

SKÅNE

Malmö

Samtliga fonder 31 1912
öfver 31,000,000 kr.

däraf garantifondsförbindelser 10,800,000 kr.

■ ■ ■

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

■ ■ ■

För bolagets liffförsäkringar 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