

---

17:de årg. 1914.

April.

N:r 2.

---

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK — STATISTIK — EKONOMI

UTGIFVEN AF

PONTUS E. FAHLBECK

---

Pris för årgång 6 kr.

Lösnummer af detta häfte kostar 2 kr.



LUND

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP.

---

## Prenumerationsanmälan.

Statsvetenskaplig Tidskrift utkommer under 1914 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 *anmärkingar* 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 Fil. Kand. J. E. NILSSON (Adr.: Eslöf) såsom redaktionssekreterare. Litteraturafdelningen omhänderhafves af Baron Lage Staël von Holstein.

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

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

*Eftertryck utan angifvande af källan förbjudes.*

Lund i december 1913.

P. Fahlbeck.

---

## Några ord om andan i 1809 års grundlagstiftning.

Af

Docenten Gunnar Rexius.

I den skarpsinniga systematik öfver samtidens demokratiska statsskick, som FAHLBECK framlagt i sitt arbete »Sveriges författning och den moderna parlamentarismen», sammanställer han Sveriges och Förenta staternas författningar under en gemensam typ, som han benämner »den dualistiska parlamentarismen» och hvilken han ställer i skarp motsats mot den »enhetliga» engelska parlamentarismen. Indelningsgrunden är förhållandet mellan regering och folkrepresentation, i den »dualistiska» parlamentarismen byggdt på maktindelningens princip, i den »enhetliga» på maktkoncentrationens. Den engelska parlamentarismen kräver ständig samklang mellan regering och parlament, hvilka därför i själfva verket kunna tillsammans uppfattas såsom ett enda statsorgan; underhuset är bestämmande öfver regeringens existens, men å andra sidan leder regeringen enväldigt parlamentets arbete; eller för att tala med en äldre svensk skildrare, parlamentet förvaltar genom regeringen, regeringen lagstiftar genom parlamentet. Den dualistiska författningstypen framställes däremot såsom kännetecknad af statsmaktens delning mellan två jämbördiga och inbördes själfständiga statsorgan med hvar sin noga afgränsade kompetenssfär. Ministärens sammansättning bestämmes ej af representationen, men å andra sidan är den senare själfständig inom sitt område, dess arbete skall ej ledas af ministären, hvilken, om principen

konsekvent genomföres, ej ens bör ha tillträde till dess förhandlingar<sup>1</sup>.

Det kan i detta sammanhang helt och hållet lämnas därhån, i hvad mån Sveriges senare författningshistoria aflägsnat oss från den af Fahlbeck skildrade dualistiska typen. Huru träffande jämförelsen mellan svenskt och amerikanskt författningslif är beträffande i synnerhet vissa stora perioder af vår 1800-talshistoria, framgår bl. a. af den slående öfverensstämmelsen i synpunkter hos den kritik, som den »enhetliga» parlamentarismens mer eller mindre utpräglade beundrare i de båda länderna riktat mot den inhemska ordningen. Och Fahlbecks parallell synes mig erhålla ett ganska intressant komplement genom de upplysningar, som nyare forskningar bragt i dagen angående den statsrättsliga åskådning, ur hvilken våra grundlagar af 1809—10 vuxit fram.

Genom BRUSEWITZ' forskningar<sup>2</sup> rörande representationsfrågans behandling vid 1809—10 års riksdag har ådagalagts, att det representationsförslag, som konstitutionsutskottet framlade i mars 1810 kan betraktas som ett troget uttryck för den statsrättsliga åskådning, som under hela grundlagsriksdagen behärskade det s. k. konstitutionella partiet, och att bl. a. Hans Järta uttryckligen uttalat sitt gillande däraf. Detta förhållande ställer äfven regeringsformens tillkomst i något förändrad belysning.—Regeringsformens sträfvan att så vidt möjligt ansluta sig till äldre svensk statsrätt har man förr ofta velat föra tillbaka på en principiell konservatism hos dess stiftare, i hvilken man velat spåra inflytelser från historiska skolans och romantikens statsteorier. Denna uppfattning, som för öfrigt på senare tiden ej framställts med samma säkerhet som förr, rubbas onekligen ganska betänkligt, om man

<sup>1</sup> Det torde vara öfverflödigt att erinra om, att Fahlbeck här använder termen »parlamentarism» i en allmän och vidsträcktare betydelse än dess vanliga. I denna uppsats användes ordet utslutande såsom beteckning för den »enhetliga» kabinettsparlamentarismen, hvadan sålunda författningar af den motsatta dualistiska typen benämnas icke-parlamentariska eller anti-parlamentariska.

<sup>2</sup> A. BRUSEWITZ, Representationsfrågan vid 1809—10 års riksdag. Uppsala 1913. Jfr min recension af detta arbete i Historisk Tidskrift 1913, där ett par af de synpunkter, som här närmare utvecklas, äro i största korthet antydda.

måste tillerkänna representationsförslagets radikala idéer hemortsrätt äfven hos de män, som skrivit regeringsformen. Den senares konservativa karaktär måste då företrädesvis betraktas såsom be-tingad af den tillbudsstående tidens knapphet och det osäkra yttre och inre politiska läget — icke minst fruktan för en mot-revolution —, medan man i representationsförslaget — med dess suspensiva veto för konungen o. d. — får en föreställning om hvad som kunnat blifva resultatet, om grundlagsfäderna utan dy-lik yttre tryck haft tillfälle att i lugn och ro lagstifta efter sina teoretiska ideal.

Härmed får äfven representationsförslaget ett afsevärdt större intresse, än man förr haft anledning att tillmäta det. Det blir en viktig kommentar till regeringsformen, och om man med en grund-lags»anda» menar den allmänna åskådning, hvarur den framgått, och den allmänna riktning, i hvilken dess upphofsmän tänkt sig dess tillämpning, så blir just representationsförslaget en viktig källa för studiet af den svenska grundlagens anda.

Brusewitz har nu fäst uppmärksamheten på de intima ideella förbindelser, som sammanknyta representationsförslaget med 1795 års franska grundlagstiftning. Han har ingående skildrat, hur representationsbetänkandets upphofsman, A. G. Mörner, hämtat starka intryck från debatterna i franska konventet vid direktorial-författningens utarbetande, hvilka han från konventets åhörare-läktare haft tillfälle att på nära håll följa; hur dessa intryck och hågkomster, understödda af rikliga anteckningar, haft afgörande betydelse för hans arbete på representationsförslaget och hur han därvid särskildt tagit såsom mönster de projekt och idéer, som han hört Sieyès i sina berömda thermidortal 1795 framlägga för konventet. Franska direktorialförfattningen och i all synnerhet Sieyès' idéer bli sålunda den egentliga källan för representationsbetänkandets innehåll, såsom också Mörners inläga till konstitutionsutskottet af 6 febr. 1810 uttryckligen anger.

Det har legat utanför Brusewitz' syfte att af dessa historiska förhållanden draga ett par statsvetenskapligt intressanta konklusio-ner. 1795 års direktorialförfattning är liksom den amerikanska konstitutionen en af de författningar, som genom sitt konsekventa genomförande af maktsöndringstanken stå i den skarpaste typo-

logiska motsats till den engelska parlamentarismen. Och, hvad som är af ännu större intresse, bland franska revolutionens män är Sieyès en af de bästa kännarne af den engelska parlamentarismen och på samma gång dennas mest afgjorde motståndare. Ingen dåtida politisk tänkare torde ha utarbetat maktdelnings-tanken i så medveten och principiell motsats mot den engelska parlamentarismen som just Sieyès, och intet dåtida författningsprogram intager en så utpräglad antipodställning till denna som det Sieyès i sina thermidortal framlade. Sieyès är kulminationspunkten i den antiparlamentariska idéströmning, som gifvit upphof såväl till den amerikanska författningen som till franska direktorialförfattningen. Inflytandet från Sieyès på våra grundlagstiftare är därför kanske mer än något annat belysande för den statsrättsliga åskådning, som ledde deras arbete.

För att gifva Sieyès' idéer deras behöriga relief måste vi kasta en blick på maktdelningstankens tidigare historia. Då Montesquieu 1748 i maktdelningsprincipen trodde sig finna det engelska statsskickets kärna och nyckeln till det engelska folkets frihet, var maktdelningen i England redan på god väg att upphävas genom den underhusparlamentarism, som med Walpoles ministär upplefvat sitt första mera varaktiga prejudikat. Man har förr vanligen antagit, att Montesquieu varit okunnig om dessa nya tendenser i engelskt författningslif, en okunnighet som varit lätt förklarlig på grund af den korta historia, som parlamentarismen dittills haft, men som blir mera förvånande, då den anträffas hos de Lolme och andra af Montesquieus efterföljare mot århundradets slut. I den nyare forskningen har man emellertid börjat tolka Montesquieus skildring på ett annat sätt. Man har sökt göra antagligt, att han ej varit okunnig om den Walpoleska parlamentarismen, men att han betraktat denna som en tillfällig anomali, som stode i strid med författningens anda, och som en illegitim utväxt på denna, som man i folkfrihetens och den förnuftiga statsrättens namn hoppades snart skulle försvinna och hvar till följaktligen icke behöfde tagas någon hänsyn vid en framställning af statsskickets varaktiga egenskaper. Denna uppfattning var härskande inom vissa oppositionskretsar i England under Walpoles tid och blir lätt förklarlig, om man tänker på, att den af

Walpole inaugurerade parlamentarismen ingalunda tedde sig såsom en utvidgning af parlamentets makt, utan snarare såsom en återgång i riktning mot ett kungligt eller ministeriellt envælde i Stuartarnes stil. Den parlamentariska samverkan mellan ministär och underhusmajoritet åstadkoms icke därigenom, att konungen vid valet af sina rådgifvare kapitulerade inför underhusmajoritetens anspråk, utan förhållandet var det rakt motsatta, att konungen på grund af fri vilja omgaf sig med ministrar ur det parti, som han betraktade som stödet för sin dynasti, och dessa ministrar fingo sedan med hjälp af de resurser, som kronan ägde och som konungen ställde till deras disposition, söka att genom påverkan på valen och korrupsion af de valda parlamentsmedlemmarne skapa och underhålla en majoritet för sig i underhuset, häri understödda af dem bland deras partivänner i öfverhuset, som genom rotten-boroughssystemet voro i besittning af liknande resurser. Då dylika metoder till underhusets behärskande i stor utsträckning praktiserats af de senare Stuartarne och då väckt mycken opposition, så var det ej underligt, om minnena från denna tid väcktes till lif genom den Walpoleska politiken och om denna i vissa kretsar betraktades som en kränkning af parlamentets författningssenliga ställning och som ett inkonstitutionellt försök att paralysera parlamentets författningssenliga kontroll af ministären. Under den resa i England 1729<sup>1</sup>, som var af afgörande betydelse för Montesquieus utveckling, kom han i liflig beröring just med de oppositionskretsar, där denna uppfattning var härskande. Särskildt torde hans umgänge med Bolingbroke varit af betydelse. Det är dessa kretsars uppfattning af den Walpoleska parlamentarismen, som Montesquieu tillägnar sig och som ligger bakom skildringen i *l'Esprit des lois*.<sup>2</sup> Montesquieu vill skildra den engelska författningen sådan den närmast efter den ärorika revolutionen var beskaffad, oförvanskad af senare mer eller mindre inkonstitutionella tillsatser. Den begynnande parlamentarismen betraktas såsom en sådan tillsats och ignoreras därför fullständigt.

<sup>1</sup> Jfr DEDIEU, *Montesquieu et la tradition politique anglaise en France*, Paris 1909, s. 142 ff.

<sup>2</sup> Jfr D'EICHTHAL, *Souveraineté du peuple et gouvernement*, s. 134, och de därstädes citerade ställena hos Montesquieu.

Och denna uppfattning af parlamentarismen fick många efterföljare. Man beundrade visserligen på många håll den engelska författningen, men hvad man beundrade var författningen sådan den närmast efter 1689 var gestaltad, sådan den till sin bokstaf ännu bestod och enligt den officiella, af Blackstone och de Lolme förkunnade doktrinen borde vara beskaffad; man beundrade den såsom den förverkligade maktdelningstanken; i den framväxande parlamentarismen, som tedde sig mest såsom en kunglig maktutvidgning, såg man ett betänkligt symptom till statsskickets urartning. Det har af nyare forskare<sup>1</sup> framhållits, att den i strängt antiparlamentarisk riktning genomförda maktdelningen i Förenta Staternas författning just har sin grund i en dylik uppfattning af den engelska parlamentarismen, ej i ren okunnighet om denna, och att man där med sådan omsorg sökte utarbета och med starka garantier kringgärda maktdelningsprincipen just med tanke på den förvanskning, som principen genom 1700-talets utveckling lidit i England, och för att förebygga ett upprepande af en dylik utveckling i Amerika.

Först mot 1700-talets slut börjar en annan värdesättning av parlamentarismen tränga igenom. Doktrinen söker — först i England, sedan under engelsk påverkan på kontinenten — legitimera den faktiskt försiggångna omvandlingen. Man börjar betrakta kabinettsparlamentarismen från en annan sida; man blir varse, att om den också i sin uppkomst ingalunda betydde en vinst för folkfriheten, så kunde dock principen utnyttjas i en för denna förmånlig riktning. Och man börjar fästa uppmärksamheten på de fördelar för statsarbetet, som låge i en konstant harmoni mellan regering och parlamentsmajoritet. Från att vara en ur demokratisk synpunkt högeligen misstrodd inrättning blir parlamentarismen småningom själfva den centrala punkten i demokratiens program. Denna omsvängning i uppfattningen försiggår småningom under revolutionsepoken 1789—1815 och den nya åskådningen frambyter fullfärdig under restaurationens första år, då parlamentarismens teori, satt i system af Benjamin Constant, gör sitt segertåg genom Europa och undantränger den Montesquieuska

<sup>1</sup> HASBACH, Die moderne Demokratie, s. 51, n. 2.



maktodelningsläran såsom den politiskt bildade, liberala världens modedoktrin.

Under franska revolutionen kämpa dessa båda uppfattningar med hvarandra. Den parlamentariska tanken förfäktas i konstituerande nationalförsamlingen mer eller mindre klart fattad af Mirabeau och högra centern, men lyckas ej vinna gehör. De nya författningarna af 1791 och 1795 utformas efter stränga maktsondringsprinciper af samma innebörd som de i Amerikas författning tillämpade.

Visserligen får man ej i brytningen mellan konstituerande nationalförsamlingens olika riktningar i första hand se en strid mellan parlamentarism och maktdelning. Hvad det »engelska» partiet verkade för, var en anslutning till den engelska författningens bokstaf, ej till dess praxis. Det ville tilldela konungen samma makt, som den engelske konungen enligt författningens bokstaf hade, framför allt absolut veto, samt skydda hans makt genom representationens fördelning i två kamrar. Hvad striden gällde, var sålunda närmast blott frågan, huruvida konungen skulle utrustas med de vidsträcktare befogenheter, som den engelske konungen enligt författningens bokstaf hade, eller skulle begränsas inom en trängre sfär, ungefärligen motsvarande den amerikanske presidentens. Äfven frågan om ministrarnes ställning till representationen sågs ur denna synpunkt. Ministrarnes rätt att tillhöra parlamentet betraktades af båda partierna såsom innebärande en förmån för konungamakten och yrkades därför af det moderata, men bestreds af det radikala partiet. Parlamentarismen däremot synes äfven det engelska partiets män ha betraktat, i den mån den rubbat maktdelningen, såsom ett missbruk, ett tecken till urartning af statsskicket. Ett af Mirabeau den 16 juli 1790 framburet förslag till misstroendevotum mot ministären rönt lifligt motstånd från en af det engelska partiets ledare, Mounier, som häfdade konungens frihet vid valet af ministrar och under hänvisning till maktodelningsprincipen bestred nationalförsamlingens rätt att tvinga konungen att afskeda sina rådgifvare, hvilken rätt han förklarade vara ett af de största missbruken i det engelska stats-

skicket.<sup>1</sup> Om maktsöndringslärans riktighet voro i allmänhet båda partiernas män lika öfvertygade; striden gällde blott, hur gränserna mellan makterna skulle dragas. Hos det radikala partiet åter, som i Förenta Staternas författning såg sitt mönster, var antipatien mot Englands författning ej maktdelningsteoretikerns ovilja mot maktsammanblandningen, utan förorsakades af den i England florerande korruptionen, den stora makt man såg konungen med tillhjälp af denna utöfva, aristokratiens förhärskande ställning i statslifvet o. d.

Om sålunda hos de flesta författningsproblemet ej alls tedde sig under alternativet parlamentarism eller maktdelning, så framträder emellertid hos en och annan denna idémotsats med större klarhet. Så hos Mirabeau, parlamentarismens förste banérförare på kontinenten, hvars Englandsbeundran ej inskränker sig till den engelska författningens bokstaf, utan framför allt gäller dess parlamentariska tillämpning. Så ock hos Sieyès, där antipatien mera medvetet riktar sig mot parlamentarismens maktsammanblandning och som just i medveten motsats mot denna utbildar maktsöndringstanken i dess yttersta konsekvenser.

Redan i sin bekanta skrift »Qu'est ce que le tiers-État» klandrar Sieyès skarpt den engelska författningen och angriper dess franska beundrare. Det är emellertid här mest pärskammar-systemet och överhufvud de aristokratiska dragen i det engelska statslifvet, som äro föremål för hans angrepp. Parlamentarismen beröres blott i förbigående, men dock på ett sätt, som visar både att Sieyès har tämligen klart för sig dess egenart, sådan den då fungerade<sup>2</sup>, och att han ej anser den såsom något, som är värdt

<sup>1</sup> »C'est là un des plus grands abus du parlement d'Angleterre et une des causes, qui portent le plus d'orages soit dans la constitution, soit dans la ministère. Il faut empêcher la réunion des pouvoirs. Il faut que l'Assemblée nationale ne confonde pas le pouvoir exécutif et législatif; quand on fera la constitution, on posera des limites à chacun de ces pouvoirs. En attendant, il n'est pas de la dignité de la nation d'avoir de l'influence sur le choix des ministres.» Se DUGUIT, La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789 (Revue d'Economie politique, 1893).

<sup>2</sup> Han skrifer bl. a.: »Le gouvernement est en Angleterre le sujet d'un combat continuel entre le ministère & l'aristocratie de l'opposition. La nation & le roi y paroissent presque comme simples spectateurs. La

beundran och efterföljd. I konstituerande nationalförsamlingen hör sedan Sieyès till det engelska partiets häftigaste motståndare. Men sin klaraste och mest genomtänkta form erhåller hans motvilja mot den engelska parlamentarismen, då han i sina stora thermidortal 1795 framträder i en större och mera positiv roll såsom lagstiftare än han dittills gjort. Den engelska parlamentarismen är här rent af den varnande erfarenhet, mot hvars återupprepande i Frankrike hela hans sinnrikt uppkonstruerade balanssystem riktar sig. För Montesquieu har parlamentarismen sett sig som en helt tillfällig episod, som han kunnat ignorera. Detta är nu ej längre möjligt; det gäller för Sieyès att taga position till den såsom en stadigvarande företeelse. Sieyès kan då ej se något positivt framsteg i den omvandling, som det engelska statsskicket undergått under 1700-talet; han ser däri uteslutande en urartning, en förvanskning af statsskicket, hvarigenom dettas princip, maktdelningen, all frihets och laglig ordnings oumbärliga garanti, gått förlorad. Maktdelningssystemet hade urartat i envælde, antingen hos konungen, under de tider då denne lyckades skapa majoritet i underhuset åt sina redskap, eller hos parlamentsoppositionen, då denna lyckades tilltvinga sig ministerposterna. Kungliga och oppositionella ministärer alternerade vid makten, men båda lika enväldiga, lika litet inskränkta i sin maktfullkomlighet af någon annan själfständig kraft.

Sieyès går att undersöka, hvilka orsakerna varit till denna urartning, och tror sig ha funnit svaret härpå i det sätt, hvarpå man i England organiserat maktdelningen. Felet vore, att man hade gifvit de olika författningselementen, konungen och de båda parlamentshusen, *samma* andel i lagstiftningen och ömsesidigt veto mot hvarandra. Detta system, som Sieyès kallar jämviktssystemet (»le système de l'équilibre»), hade ledt till oundvikliga friktioner och till ett permanent krig mellan statsmakterna och därigenom till stagnation i statsarbetet. Men detta tillstånd vore ohållbart, en samverkan hade måst åvägabringas. Detta hade i detta system endast kunnat ske därigenom, att en af de konkurrerande makterna blifvit den

---

politique du roi consiste à adopter toujours le parti le plus fort.» Collection des écrits d'Emmanuel Sieyès (1796), s. 376, n. 1.

afgörande. Men därmed vore de öfrigas självständighet upphäfd. Samverkan vore vunnen, men delningen förlorad; i stället för den afsedda maktindelningen hade man fått »enhet utan delning», hvilket vore detsamma som despotism.<sup>1</sup>

Sedan Sieyès med logisk följdriktighet uppvisat, huru det engelska maktindelningssystemet på grund af sina egna inneboende fel måst urarta i maktkoncentration, blir det lätt för honom att på indirekt väg visa, huru ett system skall vara beskaffadt för att möjliggöra samverkan med bevarad maktindelning. Det måste gifvetvis grundas på principen att gifva statsmakterna *olika* andel i lagstiftningen. Initiativet tilldelas sålunda regeringen och ena kammaren, medan den andra kammaren ensam får beslutanderätten. Den till konflikter inbjudande vetomakten bortfaller. Härigenom undvekes friktioner; hvardera statsmakten kunde handla fullt självständigt inom sin kompetenssfär, och samverkan vunnas utan att någon af dem behöfde offra det minsta af sin självständighet.<sup>2</sup> De behöfde ej

<sup>1</sup> »Mais regardez partout où il (o:jämaviktssystemet) s'est établi, examinez comment les affaires s'y font, car, malgré les erreurs constitutionnelles, il faut que les affaires se fassent: vous verrez que la marche des affaires n'y est due qu'à ce que, dans la pratique, il n'y a plus réellement, ni contre-poids, ni équilibre, et qu'il s'y est établi; par abus et corruption du système cette action unique contre laquelle on avait voulu et l'on avait cru se prémunir par le jeu des veto. Que les amateurs les plus passionnés du système anglais, par exemple, nous disent, si le roi n'est pas le maître absolu des deux chambres du parlement, si ce fameux parti de l'opposition, qui se fait aussi appeler quelquefois l'ami du Peuple, est pourtant autre chose qu'une anti-chambre disgraciée du roi, fortement occupée à intriguer, à clabauder contre l'anti-chambre de service, afin de rentrer à son tour dans les profits de la maison». Le Moniteur 1795, s. 1237. Och längre ned heter det: »Dans le Système de l'équilibre, il s'établit, d'après le jeu des passions suivant les positions où se trouvent les hommes, une guerre civile entre la représentation populaire et le pouvoir exécutif. Dans ce choc l'un ou l'autre est renversé, ou se laisse dominer, soit par la corruption, soit par la terreur; est-ce là une liberté politique?». Ib. s. 1238.

<sup>2</sup> Executivmakten blir ej mer »comme dans les systèmes des contre-poids, un bassin opposé dans la balance législative au bassin des représentans du Peuple; car . . . nous regardons, nous, le pouvoir exécutif non comme un contre-poids, mais comme la continuation et le complément de la volonté sociale, puisqu'il est chargé d'achever son acte en le réalisant, puisqu'il est chargé d'assurer partout la fidelle et certaine exécution de la loi.» Ib. s. 1238.

trängas med hvarandra om utrymmet inom en gemensam maktsfär, utan hade hvar sin noga bestämda och från de öfrigas afgränsade andel i statsviljans bildande. Statsmakterna komplettera hvarandra i stället för att konkurrera med hvarandra. Maktdelningsproblemet vore löst på ett sätt, som möjliggjorde samverkan mellan statsmakterna och som på samma gång förhindrade systemets öfvergång till vare sig kungligt eller parlamentariskt envælde.

I Sieyès' program vinner maktsöndringstanken sin mest följdriktiga utveckling och blir för första gången fullt medveten om sin motsatsställning mot den framväxande parlamentarismen. Den konfronteras för första gången på ett mera medvetet sätt med denna sin antipod och ställes inför uppgiften att klart ange sin ställning till denna och utveckla sin egenart i motsats mot denna. Med skarp blick har Sieyès upptäckt den ömtåliga punkten i hvarje konstitutionell författning, svårigheten att åstadkomma varaktig samverkan mellan självständiga statsorgan. I denna svårighet ligger inkörsporren till parlamentarismen, hvarigenom samverkan vinnes, men på maktdelningens bekostnad, såtillvida som makts tyngdpunkt förläggdes hos ett af statsorganen och jämvikten sålunda rubbas: Sieyès vill förebygga denna och bereda en annan utväg ur svårigheten. Han vill lösa problemet om samverkan utan rubbning af maktdelningen, undanskaffa de orsaker, som vållat maktdelningssystemets undergång i England samt därigenom skapa garantier för maktdelningens varaktiga bestånd.

Sieyès ter sig härigenom som kulminationspunkten i den antiparlamentariska strömning, som gifvit upphof till Förenta Staternas författning samt till de franska konstitutionerna 1791 och 1795. Dessa tre från maktdelningstanken utgående författningar förete sinsemellan ganska betydande olikheter, men äga därjämte vissa väsentliga gemensamma drag, hvarigenom de karakteriseras såsom arter af en och samma konstitutionella typ och skarpt skilja sig från de nya författningstyper, som framtråda efter 1814. Latent förefinnes hos dem alla motsatsen mot parlamentarismen, och denna motsats blir medveten hos Sieyès, den mest konsekvente tolken för dessa författningars grundtanke.

Att de svenska grundlagstiftarne sökt sina mönster just hos Sieyès, synes mig därför på ett synnerligen markeradt sätt beteckna våra grundlagars typologiska frändskap — med afseende på den åskådning, hvarur de framgått — med de nämnda franska och amerikanska författningarna. Konstitutionsutskottets representationsförslag 1810 är 1795 års republikanska maktdelnings-system öfverflyttadt på monarkisk botten. Omsorgsfullt följes den Sieyès'ska principen om olikheten i kamrarnas funktioner — där den ena har initiativet, får den andra beslutanderätten — och för att efterkomma maktsöndringsteoriens kraf på executivmaktens största möjliga utestängande från andel i lagstiftningen väjer man ej undan för ett så radikalt attentat mot Sveriges historiska statsrätt som det kungliga vetots försvagande till suspensivt.

*En* väsentlig olikhet förefinnes mellan 1810 och 1795 års maktdelnings-system. Maktdelningen är i det svenska representationsförslaget mera djupgående, så till vida som »makterna» där äro helt väsensskilda, af olika karaktär och olika socialt ursprung, medan det franska systemet låter dem alla i lika hög grad leda sitt ursprung från samma suveräna demokrati. Sieyès' system har betecknats som syntesen af Montesquieu och Rousseau. Det erkänner folksuveräniteten såsom det helas grundval, och söker endast att fördela utöfningen af demokratiens makt på olika innehafvare. Dess princip är maktförgrening ut ifrån en gemensam rot. 1810 års system står på längre afstånd från 1789 folksuveränitetsidéer. Reaktionen mot dem har framskridit längre än den gjort 1795. I mera rent Montesquieusk anda söker man låta maktdelningen gå ända ned till rötterna. Man ger demokratien dess tillbörliga plats i statslifvet, men är lika angelägen att upprätta motvikter mot den i statsmakter af annat, alltigenom själfständigt ursprung. Jag tänker här ej på olikheten i executivmaktens beskaffenhet i de båda systemen; den kan lämnas därhän såsom historiskt, ej teoretiskt motiverad. Men principiell och såsom följd af medveten afsikt framträder skillnaden i det olika sättet för tvåkammrarproblemets behandling och lösning. Medan 1795 års män under inflytande af Rousseauismen från revolutionens början energiskt häfda principen om båda kamrarnas lika demokratiska ursprung, så äro 1810 års lagstiftare lika bestämdt övertygade om

nödvändigheten att gifva den öfre kammaren en annan sammansättning än den nedre och därigenom en annan — konservativ, aristokratisk eller hur termen nu formas — tendens än denna. Och detta just ur maktdelningens synpunkt och för dennas upprätthållande — »för att förekomma kamrarnes förening i ett lynne» såsom Mannerheim uttrycker sig.<sup>1</sup> Ej tillfredsställd med den garanti för maktdelningens upprätthållande, som det Sieyèska systemet erbjöd i och med olikheten i kamrarnas funktioner<sup>2</sup>, söker man nya i kamrarnas sammansättning och stannar så vid ett tvåkammar-system, grundadt på social intressëmotsats, med öfre kammaren byggd på förmögenheten, den nedre på folkets stora massa och på personlighetsprincipen. Därigenom framstår detta tvåkammar-system, trots vissa likheter, såsom ett system af helt annan typ än det franska af 1795 och med annan och vidsträcktare uppgift än detta. Dess hufvuduppgift blir att ge olika sociala intressen tillfälle att göra sig gällande vid statsviljans bildande och att åt de politiska frågorna bereda en allsidig belysning från olika synpunkter. Det franska systemet åter kan ej åstadkomma mer än en dubbel behandling af frågorna från i huvudsak samma synpunkter till förebyggande af öfverilade och förhastade beslut. Här föreligger ett uttryck för en betydelsefull olikhet i politisk innebörd mellan 1795 års af folksuveränitetsläran behärskade och 1810 års mera djupgående och mera rent Montesquieuska maktdelningstanke. Och maktsplittringen ökas ännu mer därigenom, att beslutanderätten ej såsom 1795 koncentreras hos den ena kammaren, utan växlar efter olika frågor, så att i lagstiftnings-

<sup>1</sup> BRUSEWITZ, a. a. s. 207.

<sup>2</sup> Felet i detta system finner Mörner vara, att det till följd af likheten i kamrarnes sammansättning icke erbjöde tillräcklig garanti mot ordningsvidriga besluts fattande af representationen, och att på grund häraf den konstitutionella juryn, som i sådana fall hade att ingripa, blefve för ofta anlitad och måste göras permanent. Härigenom skulle denna få för stor makt och lätt kunna för sin del usurpera den enväldsmakt, som Sieyès just velat förebygga. För att undvika att göra denna jury till permanent institution och minska antalet af de fall, då den behöfde ingripa, är det som Mörner är angelägen att genom olikhet i kamrarnes sammansättning inlägga en starkare garanti inom representationen själf. — På detta sätt, måste man tyfvelsutän tolka Mörners ord i memorialet af 6 febr. 1810, K. U:s memorialer och expeditioner 1809—10, s. 575 f.

frågor öfre kammaren har beslutanderätt, den nedre initiativ, medan förhållandet i beskattningsfrågor är omvänt.

1810 års representationsförslag kan därför betecknas som en ännu mer genomförd tillämpning af den antiparlamentariska makt-delningsprincip, som ligger till grund för direktorialförfattningen och för Sieyès' konstitutionella program.

\* \* \*

\*

Det återstår att besvara frågan, i hvad mån den maktsöndringslära, som behärskat grundlagstiftarnes statsrättsliga tänkande, äfven öfvat direkt inflytande på grundlagarnas innehåll. I de tre ofvan nämnda modellförfattningarna (Förenta Staternas samt Frankrikes af 1791 och 1795) realiserar sig krafvet på makternas åtskildjande företrädesvis i två riktningar<sup>1</sup>. Ministrarne betraktas uteslutande som executivmaktens organ och uteslutas på denna grund från valbarhet till representationen och i allmänhet äfven från tillträde till dennas förhandlingar. Och lagstiftningsmakten förlägges, åtminstone i princip, hos representationen ensam; executivmaktens initiativ och veto i lagstiftningen försvagas — till budskapsrätt resp. suspensivt veto — eller borttages helt och hållet.

Det kan synas, som om teorien i dessa afseenden öfvat ringa inflytande på Sveriges grundlagar. Hvad den senare principen — regeringens uteslutande från andel i lagstiftningen — beträffar, visar representationsbetänkandets suspensiva veto för konungamakten, att grundlagstiftarne åtminstone i viss utsträckning velat tillämpa den. Men regeringsformen är alldeles oberörd häraf och bevarar konungens gamla andel i lagstiftningen orubbad, så i fråga om initiativ som veto. Och hvad beträffar den förra punkten, ministrarnes uteslutande från riksdagen, så betecknar 1810 års riksdagsordning snarare ett närmande mellan ministrar och representation, i det att mot tidigare praxis i Sverige de statsråd, som genom börd, ämbete eller val äro medlemmar af ett af riksdag-

<sup>1</sup> Jfr ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 5:e éd., s. 407 ff.



gens stånd, uttryckligen tillerkännas rätt att taga säte och stämma i detta. Om någon rätt att närvara äfven vid de öfriga ståndens förhandlingar blef aldrig tal; detta institut var ännu helt och hållet okänt i Sverige. I fråga om statsrådets rätt att utöfva riksdagsmannaskap hade såväl statsrådet som konstitutionsutskottet ursprungligen uttalat sig för en strängare tillämpning af maktodelningsläran. De af statsrådets ledamöter, som hade säte och stämma på riddarhuset, inkommo den 12 juni 1809 till detta med ett memorial, där de förklarade, att de icke vågade anse utöfningen af sin riksdagsmannarätt förenlig med deras ställning och ansvarighet såsom statsråd, utan betraktade densamma som hvilande, så länge de tjänstgjorde som statsråd; och de afsade sig därför sina platser i utskotten. Konstitutionsutskottet ställde sig på samma ståndpunkt och gaf i sitt första förslag till riksdagsordning dennas § 41 en lydelse, som utestängde statsråd och statssekreterare från all utöfning af riksdagsmannaskap.<sup>1</sup> Biskop Rosenstein hade i utskottet varit af annan mening, men böjt sig för den kompakta majoriteten. Den 24 augusti uppträdde på riddarhuset Pehr Tham med yrkande, att adeln skulle inbjuda statsråden att återtaga sina platser på riddarhuset. I motiveringen hänvisas bland annat till de engelska ministrarnes rätt att vara medlemmar af öfverhuset — att särskildt öfverhuset nämnes, beror tydligen på att talaren däri ser motsvarigheten till det svenska riddarhuset. Detta yrkande bordlades, och innan det hann behandlas, kom förslaget till riksdagsordning under öfverläggning. Vid behandlingen af § 41 opponerade särskildt de la Gardie och Tham mot statsrådets uteslutning, medan andra försvarade den. Efter en debatt utan större intresse återremitterades paragrafen med de gjorda anmärkningarna, men utskottet fann sig ej af dessa föranlåtet att frångå sin ståndpunkt. Då riksdagsordningen efter revision i konstitutionsutskottet åter kom under ståndens behandling, uppstod på riddarhuset d. 21 oktober en liflig debatt om

<sup>1</sup> Första punkten i § 41 hade här följande lydelse: »Tjenstgörande Stats-Ministrar, Stats- och Justitiäråd, Hofcanceller samt Stats-Sekreterare vare ej tillåtit att personligen hafva säte och stämma i Rikens Ständers Plena eller Utskott.» Ridd. o. Ad.Prot. 1809, II, s. 742.

§ 41.<sup>1</sup> Utskottets motiv framlades af Mörner och Mannerheim; såsom ett hufvudskäl anföres utskottets sträfvan att noga skilja den lagstiftande och den verkställande makten. Ett flertal talare uppträdde för statsrådets riksdagsmannarätt med olika argument: fördelen för stånden att i deras sakkunskap äga tillgång till upplysningar, billigheten i att statsråden, i ansvarighetsfrågor finge försvara sig inför sina domare o. d. Englands exempel framdrages äfven och farhågorna för ämbetsmannätryck på representationen vederläggas med hänvisning till erfarenheterna från England. Resultatet blef, att paragrafen på adelns så godt som enhälliga yttrande ändrades, så att statsråden endast uteslötos från valrätt och valbarhet till utskotten. Sedan riksdagsordningen antagits, intogo statsråden sina platser på riddarhuset.

Men om också den fransk-amerikanska maktsöndringsdoktrinen på grund af de yttre omständigheter, hvarunder grundlagstiftningen ägde rum, öfvat föga inflytande på våra grundlagars innehåll<sup>2</sup>, så vore det emellertid oriktigt att underskatta dess betydelse. Man förstår kanske denna bäst, om man gör tankeexperimentet att föreställa sig 1809 års tilldragelser framflyttade ett decennium. De första restaurationsåren åstadkommo som bekant en fullständig omhvälfning på de statsrättsliga teoriernas fält. En skarp reaktion mot den hittills allenarådande maktdelningläran bryter fram från två håll. Å ena sidan från parlamentarismens idé, som, långsamt mognad under revolutionsepoken, nu bringas till full klarhet i Benjamin Constants och Chateaubriands skrifter samt utmejslas i sina detaljer i de nya franska kamrarnes debatter och praxis. Å andra sidan bryter den »monarkiska principen» med dess lära om monarken som all positiv statsmakts innehafvare igenom i de konservativa statsrättsskolorna i Tyskland och Frankrike och fastslås såsom grundprincip i de tyska författningarna. Det gemensamma i dessa sinsemellan så olika riktningar är att maktkoncentrationens i stället för maktsöndringens tanke uppställles såsom statsrättens fundamentalprincip; man uppger såsom hopplös revo-

<sup>1</sup> Ridd. o. Ad-Prot. III, s. 4507 ff.

<sup>2</sup> Härmed förnekas naturligtvis ej, att 1809 års statsskick på grund af *historiska* skäl fått åtskilliga drag, som gifva det den af Fahlbeck betonade typologiska likheten med Förenta Staternas.

lutionsteoretikernas sträfvan att genom omsorgsfull utskiftning af statsmakten åstadkomma ett jämviktssystem, som med mekanisk säkerhet bär sig och fungerar i alla situationer, och man erkänner nödvändigheten att hos *en* statsmakt förlägga maktens varaktiga tyngdpunkt eller åtminstone det afgörande ordet i kritiska friktionslägen. Och man börjar ur statsenhetens synpunkt erkänna nödvändigheten att samla ledningen af alla statsverksamhetens grenar, äfven och icke minst lagstiftningen, hos *en* myndighet, som naturligtvis måste vara regeringen, vare sig parlamentarisk eller icke. Dessa nya idéer kunde visserligen tillåta en maktdelning af större eller mindre räckvidd, men med maktsöndringen i 1790-talets författningar äro de oförenliga. Under inflytande af dem uppstå en rad nya författningar af väsentligt annan typ, där det med mer eller mindre bevarad maktdelning är sörjdt för en bättre kontakt mellan statsmakterna, och där bl. a. ministrarnes tillträde till representationen är en stående princip.

I Sverige kom den »monarkiska principen» aldrig att utöfva något nämnvärdt inflytande. Men däremot vunno parlamentarismens läror småningom insteg efter 1815. De voro visserligen till en början mycket oklart fattade, och det dröjer ganska länge innan krafvet på parlamentarisk ministär med någon målmedvetenhet och samlad kraft framföres från oppositionen. Hvad den parlamentariska teoriens grundläggare i Sverige, prosten Schwerin, arbetade för, var att skaffa representationen rätt att diskutera regeringens åtgärder och att med statsråden på riddarhuset ingå i meningsutbyten rörande regeringspolitikens system eller detaljer; han ville bryta konstitutionsutskottets monopol i ministeransvarighetsfrågor och därigenom stärka ståndens egen ställning i dessa, och öfverhufvudtaget åvägabringa ett närmare samband mellan regering och representation, eller såsom termen löd, ett »moraliskt» förhållande i stället för ett »juridiskt». I hvarje fall betyder den liberala oppositionen redan i sin begynnelse en bestämd front mot 1809 års maktsöndringsidéer och en helt annan uppfattning af förhållandet mellan regering och riksdag än den, som 1809 varit förhärskande.

Tänker man sig nu den möjligheten, att våra grundlagar skrifvits i början af 1820-talet af män med lika doktrinär läggning som en A. G. Silverstolpe och en Mörner, så är det väl ganska

sannolikt, att deras utarbetande kommit att röna något inflytande af dessa nya statsrättsliga läror. Någon parlamentarisk författning hade väl med all sannolikhet ej blifvit resultatet — minnena från frihetstiden ha hos oss legat hindrande i vägen för parlamentarismen — men väl är det antagligt, att man sökt i någon mån mildra maktsöndringen bl. a. genom att gifva statsråden tillträde till ståndens plena. Men ännu mera hade kanske en dylik förflyttning i tiden betydtt för statsskicket första tillämpning, hvilken ju vanligen är prejudikatsgifvande för dess vidare utgestaltning. Som bekant höjdes snart från olika håll klagomål öfver den passiva hållning regeringen intog; man klagade öfver att den lämnade riksdagen utan ledning och direktiv och ej visade den initiativkraft, som dess ställning i statslivet ålade densamma. Man kan ifrågasätta, huruvida denna passivitet ej till god del berodde just på maktsöndringsteorierna från 1809 och 1810. Det var ju företrädesvis »1809 års män» som kommo att bilda Karl Johans första regeringar, och genom A. G. Mörner bevarade Karl Johans regering nästan hela tiden sitt samband med statsskicket upphofsmän. När dessa män såsom regering lämnade riksdagen så mycket som möjligt åt sig själf inom dess funktionssfär och nöjde sig med att i dylika frågor expediera dess beslut, så handlade de endast i god öfverensstämmelse med den teori, som vägledt dem vid grundlagarnas utarbetande. Man får det intrycket, att deras passivitet gent emot riksdagen ej berodde blott på svaghet eller oförmåga, utan äfven stöddes af den uppfattningen, att de genom en sådan passivitet på de områden, som tillhörde riksdagen, särskildt lagstiftningens, bäst iakttago den ställning, som statsskicket tilldelade regeringen. I enlighet med denna uppfattning bemödar regeringen sig tydligen att undvika skenet af att vilja »leda» riksdagen, att undvika att öppet visa sig verksam för sina önskningars genomdrifvande, och den anser sig ådagalägga en prisvärd lojalitet genom att lämna riksdagen åt sig själf utan påverkan uppifrån — det inflytande på denna, regeringen icke desto mindre måste söka skaffa sig, utöfvade den helst på dolda bakvägar. Huru annorlunda hade icke statsskicket utveckling kunnat gestalta sig, om dess första tillämpning kommit att äga rum under inflytande af den ändrade uppfattning i fråga om regerings och riksdags inhördes ställning

och om regeringens plikt och rätt att i statsarbetets *alla* grenar vara den ledande faktorn, som några år senare började tränga igenom i Europa!

Det är en ofta uttalad mening, att grundlagstiftarnas afsikt varit, att gifva riksdagen en genomgående negativ, återhållande roll i statslivet, och man har i enlighet härmed betraktat initiativets öfvergång till riksdagen såsom en utveckling i strid mot statskicket ursprungliga syfte. Man har stundom i 1809 års grundlagstiftning trott sig igenfinna de monarkiska maktkoncentrationsprinciper, som efter 1815 trängde igenom i den tyska statsrätten och enligt hvilka monarken är det enda positivt verksamma statsorganet, medan riksdagens makt principiellt är att fatta såsom en vetomakt till de privata intressenas skydd mot statsmakten. Såsom framgått af det ofvan sagda, kan jag ej dela denna uppfattning. Hvad som framkallat den, är tydligen framför allt den terminologi, som grundlagstiftarne själfva använde vid beskrifningen af de olika statsmakterna. Framför allt torde man ha fäst sig vid Hans Järtas ord i konstitutionsutskottets memorial, där den lagstiftande makten, riksdagen, betecknas såsom »visligt trög till verkning, men fast och stark till motstånd», medan regeringen framställes såsom den specifikt verksamma och med aktiv kraft utrustade statsfaktorn. Benjamin Höijer kallar executivmakten för »statens positiva kraft», medan representationen betecknas såsom den inskränkande, retarderande, negativa kraften.<sup>1</sup> Och många liknande uttryckssätt skulle kunna anföras. Enligt min uppfattning betyda emellertid termerna »positiv» och »negativ» intet annat än en ren omskrifning för begreppen »verkställande» och »lagstiftande». Regeringen betecknas som en positiv kraft därför att den har användningen af statsförvaltningens maktresurser i sina händer, medan riksdagen benämnes negativ, emedan den ej äger några dyliga verkställighetsresurser, utan är begränsad till uppgiften att genom sin lagstiftning fastställa normer och genom sin skattebevillning tillhandahålla medel för regeringens

---

<sup>1</sup> Jfr min uppsats »Benjamin Höijers politiska åskådning», Statsvetenskaplig Tidskrift 1910, s. 284.

förvaltning. A. G. Silfverstolpe<sup>1</sup> betecknar detta förhållande genom termerna »aktiv» och »lagbindande», hvilka åskådliggöra öfvergången mellan begreppen verkställande—lagstiftande och positiv—negativ. Uttryckssätten afse alltså ingalunda att beteckna regeringen såsom den positiva faktorn i *all* statsverksamhet, äfven lagstiftningen, och såsom den från hvilket allt initiativ borde utgå. Lika angelägna som grundlagsfäderna äro att häfda regeringens själfständighet och kraft inom förvaltningen, lika tydligt gifva de till känna att det enligt deras uppfattning är riksdagen, som på sitt område, framför allt lagstiftningen, har den positiva rollen och regeringen en mera negativ. Med synnerlig klarhet uttryckes detta i Mörners memorial i representationsfrågan af 6 febr. 1810<sup>2</sup>. Representationens uppgift framställes här såsom dubbel. Den skall, heter det, »i afseende på allmänna stadganden hafva *en bjudande kraft*, och i afseende på regeringens särskilda åtgärder, hafva *en återhållande kraft*, som hindrar de styrande att öfverskrida de gränсор, som för deras verkningskrets äro bestämda». Den har »att å ena sidan göra lagarne, att å den andra tjena till motvigt för bevarandet af deras helgd . . . . Dess åtgärd i det förra fallet är förekommande eller beredande, i det senare hindrande eller återhållande». — Klarare än i dessa ord kan icke den allmänna innebörden i grundlagstiftarnes maktindelningstanke formuleras.

\* \* \*

\*

Återgående till utgångspunkten, sammanfatta vi resultatet af vår undersökning på följande sätt.

Fahlbeck har med hänsyn till våra grundlagars faktiska innehåll beträffande förhållandet mellan regeringsmakt och representation jämfört vårt statsskick med Förenta Staternas. Ur en annan synpunkt har här släktskapen mellan dessa båda statsskick belysts. Vi ha sökt påvisa, att Sveriges statsskick framgått ur samma dualistiska makt-söndringsteori som Förenta Staternas; att det sålunda med afseende på de doktriner, som omge dess tillkomst, tillhör samma

<sup>1</sup> Försök till utveckling af grunderna för svenska regeringssättet, 1812.

<sup>2</sup> K. U:s mem. o. exp. s. 555.

---

författningshistoriska skede som denna, ett skede, som helt behärskades af maktsöndringstanken, och som merendels med antipati betraktade den i England framväxande parlamentarismen och däri såg en konstitutionell urartning, en kränkning af all frihets första villkor, maktindelningen. På grund af de yttre omständigheterna vid regeringsformens tillkomst har denna maktsöndringsdoktrin visserligen icke förmått öfva något bestämmande inflytande, där den (såsom i fråga om konungens andel i lagstiftningen) gick emot svensk tradition. Men den har haft betydelse, där den verkade i samma riktning som den historiska erfarenhetens och traditionens anvisningar, och har gifvit ökad kraft åt den dualistiska tendensen, där denna hade historiska skäl för sig. Och den har befrämjat den tillämpning i starkt dualistisk riktning, för hvilken regeringsformen genom sitt af historiska faktorer bestämda innehåll var disponerad.

---

---

## **Monarkisk och republikansk parlamentarism.**

Tal vid ett politiskt möte i Uppsala den 23 februari 1914.

Af

Professor **C. A. Reuterskiöld.**

---

Den mäktiga rörelse, som nu går genom landet — hvadan kommer den och hvart leder den?

Den hårda strid, som behådats — hvad gäller den och hur skall den lyktas?

Det är dessa två dubbelfrågor, som nu — jag vore frestad säga både natt och dag — upptaga de svenskes sinnen, så vidt som dessa äro öppna för annat än de egna privata angelägenheterna. Men trots allt spändt intresse är svaret svårt att finna. Och dock måste vi, hvar i sin stad, snart nog taga ställning och ståndpunkt just till dessa frågor, om ej förr så vid de snart åter öppnade valurnorna.

Den första frågan är till synes lättast. Ty därom finnes intet tvifvel, att den starka rörelse, som nu går genom landet, kommer af vårt folks vaknande insikt om såväl behovet som möjligheten af en stark och segerduglig krigsberedskap, som vid stundande vargatider kan värja vår frihet.

Men hvart den rörelsen går och hvart den leder, den frågan är ej lika lätt besvarad. Ty här mångas många andra rörelser samman. Och främst står det ofrånkomliga faktum, att vår försvarsfråga måste lösas med riksdagens hjälp och genom dess samtycke till förslag, som framläggas af kungl. maj:t. Men därför blir frågan ytterst, huruvida kungl. maj:ts förslag kan blifva antagligt för riksdagens majoriteter. Nu bekänner sig emellertid såväl andra kammarens majoritet som majoriteten inom riksdagen



till parlamentarismens läror, äfven om det icke är så alldeles klart, huru dessa läror skola formuleras. Blott två af dess lärosatser äro vissa: att »landets regering måste bildas på grundvalen af landets förtroende», och att »den politiska öfvervikten tillerkännes andra kammaren, som alltså blir den företrädesvis regeringsbildande».

Tillämpningen af dessa parlamentaristiska principer har blifvit den, att majoriteten i andra kammaren redan såsom *formell* förutsättning för sitt bifall till alla viktigare förslag från kungl. maj:t uppställer krafvet, att dessa förslag framläggas af en regering, hvars ansvariga föredragande och rådgifvare äro tagna ur denna majoritet på grund af dess s. k. förtroende för just dem. Brister denna formella förutsättning, så saknar regeringen kammarmajoritetens »förtroende» — huru reelt utmärkt den än t. o. m. erkännes vara. Men att formalismen skulle på detta sätt sättas i högsätet af andra kammaren själf, där formalismen åtminstone i orden alltid bekämpats, kan tyckas egendomligt.

Orsaken härtill är kanske dock den, att samma majoritet icke anser denna formella fråga vara formell, utan menar, att, då riksdagen aldrig kan i alla detaljer granska ett stort och omfattande förslag, dess majoritet måste kunna lita på, att vid förslagens utarbetande de synpunkter och de principer, majoriteten omfattat, blifvit lagda till grund och genomförda, och att enda medlet härför är det ansvariga statsrådets bildande af majoritetens förtroendemän.

En sådan tankegång vore fullt befogad, om hos oss, såsom fallet är i England, dels andra kammaren verkligen vore ensam dominerande, dels också riksdagen i allmänhet begränsade sig till att säga ja till regeringsförslagen. Intetdera är dock hos oss händelsen, där tvärtom ledningen alltför ofta glidit ur regeringens händer.

När därför majoritetens regering efter kungatalet den 6 februari föll, blef det ett buller i landet och gick där ut en ny stridsparoll, att folkmakt och parlamentarism vore i fara. Att kungatalet kunde en så kraftig verkan åstadkomma, berodde därpå, att detta talet icke var blott ord, utan en verklig *handling*, och vid egna handlingar af en regerande konung var man icke van, liksom man ej

heller genast kunde rätt säga, huru sådana handlingar passade i stycke med parlamentarismen.

Man har sagt att, äfven om denna handling formellt icke var eller kunde vara en regeringshandling, så var den dock reelt sådan, att den måste komma att *bestämmande* inverka på en formell regeringshandling, hvilken framdeles skulle företagas och hvars företagande samtidigt af statsrådet förbereddes, d. v. s. att konungen genom sitt tal bundit sig själf till ett beslut i viss riktning, utan att veta, huruvida statsrådet skulle komma att tillstyrka eller afstyrka ett sådant beslut. Påståendet är oriktigt, så vidt det går ut på att konungen bundit sig själf och att han gjort detta på ett inkonstitutionellt sätt. Men det är riktigt så till vida, som kungatalets handling ovillkorligen och följdriktigt måste *väsentligt* inverka på det blifvande beslutet, åtminstone på det sätt, att synnerligen starka skäl måste af statsrådet förebringas för ett förslag, som eventuellt komme i strid med de kraf, konungen uppställt, därest konungen i sin blifvande regeringshandling skulle kunna uppgifva dem. Det är konungen rättsligen obetaget, ja det är i riksviktiga frågor hans konstitutionella plikt, att äfven oberoende af statsrådet söka bilda sig en egen mening; han är icke endast så att säga statsrådets språkrör, utan han är själf en maktfaktor. Men hans egen mening får ej alltid diktera hans beslut — huru många af oss hafva vid gemensamma rådslag när det gällt endrägtighet helt fått igenom den egna meningen? Och det är därför fullständigt vilseledande att betrakta kungatalet af 6 februari som ett ultimatum till riksdagen — det var och det har blifvit fastmera ett program. Om eller när det programmet kan genomföras, är intet sagdt. Och ett program uppges ej därför att det, *då starka och nya skäl kunna anföras mot dess genomförande*, vid besluten möjligen skjutes t. v. åt sidan. Endast om statsrådet på förhand visste, att inga sådana skäl skulle kunna anföras mot konungens program, kunde det med fog antaga, att talets handling *måste* binda regeringshandlingen och att talet var för detta statsråd ett ultimatum. Men i sådant fall frågas, hvarför skulle då statsrådet ens tänka på ett tillstyrkande af något annat och mindre väl grundadt? Och om åter den saken ännu var oklar, så var ock hela frågan, huruvida konungen bundit sig eller ej, för tidigt väckt.

Man har sagt, att en konstitutionell konung dock icke får eller åtminstone icke bör företaga dylika personliga handlingar, utan måste nöja sig med de dekorativa representationsuppgifterna och med möjligheten att i riksviktiga frågor säga nej till sina rådgifvares råd och i följd därpå taga sig andra rådgifvare samt upplösa den kammare, af hvars majoritet det afgångna statsrådet erhållit sitt stöd. Här blandar man dock samman konstitutionell och parlamentarisk, i det att Sveriges konung enligt grundlagen väl är konstitutionell, d. v. s. icke personligt enrådigt, utan blott enrådigt under ansvariga statsråds medverkan, men icke parlamentarisk, i den mening, att hans enrådighet allenast skulle vara formell och rent opersonlig: att söka ur grundlagsfädernas verk från 1809 leta fram stöd för en sådan parlamentarisk uppfattning, är fullkomligt omöjligt utan antingen medvetet snedvridande af fakta eller bristande sinne för historiska och statsrättsliga realiteter.

Ock lika litet finnes någon möjlighet att med stöd af konstitutionell praxis förklara kungatalets handling för inkonstitutionell eller för ett rättsbrott, hvaremot måste reageras till förhindrande af dess återuppreande. Det är sant, att denna handling var af ovanlig art, en handling, som afvek från allt schablonmässigt, men det är icke sant, att denna afvikelse var inkonstitutionell.<sup>1</sup> När det af grundlagen kräves, att konungen för fattande af beslut i regeringsärenden skall höra sitt ansvariga råd, så ligger däri å ena sidan, att *beslutet* icke skall kunna byggas allenast på rådslag från dolda personer utan ansvar, hvilkas inflytande grundlagens stiftare icke trodde sig kunna någonsin utestänga, men just därför ville motväga och uppväga genom föreskriften att, äfven om konungen bildat sig på egen hand en viss mening, denna icke skulle kunna omsättas i en regeringshandling förrän efter öfvervägande af ansvariga rådgifvares yttrade meningar. Men å andra sidan innebär grundlagsbudet intet förbud för konungen att före regeringshandlingen taga ståndpunkt eller att t. o. m. på egen

<sup>1</sup> Jag begagnar här tillfället att bestämdt tillbakavisa de påståenden, som i pressen framkommit, att jag skulle i en diskussion i Upsala frångått min uppfattning och medgifvit, att konungens tal var ett »brott mot praxis» — det *afbröt* en möjlig utveckling af praxis, men det *bröt ej mot* en redan förefintlig praxis.

hand gifva denna tillkänna — med risk att icke kunna föra den igenom. Och ingen *praxis* har uppstått i motsatt riktning.

En stadgad *praxis* förutsätter tre ting. Det ena är att någonting upprepade gånger skett och på likformigt sätt; det andra att ingen af dem, som däraf berörts, funnit anledning motsätta sig hvad sålunda skett; och det tredje att i rättsmedvetandet det som sålunda skett ingått såsom något, hvilket skall ske. Fattas något af dessa moment, kan på sin höjd en börjande *praxis*, men ej en till rättsedvänja stadgad *praxis* föreligga. Och om en sådan börjande *praxis* finnes, är det städse hvars och ens, som däraf beröres, rätt att genom afvikelse, när sådan kan ske, afbryta utformningen till stadgad *praxis*, alldeles såsom t. ex. en fordringsägare genom kraf eller erinran har rätt att afbryta preskription af fordringen.

I nu förevarande fall är förhållandet det, att under lång tid anledning saknats till ett personligt framträdande af konungen och att för den skull ingen *praxis* i någon riktning föreligger inom vårt land. Däremot är visserligen i främmande länders *praxis* och doktrin den regel härskande, att statschefen icke skall personligen träda fram och uttala meningar eller föresatser af annat än formell art. Men denna regel har aldrig af svensk rätt godkänts, utan Sveriges konungar hafva i alla tider fritt talat till sitt fria folk om ock med många och långa mellanrum. Och konung Gustaf V har genom sin handling den 6 februari endast begagnat detta gamla, ännu ej förlorade svenska prerogativ på ett sätt, som varit fullt lagligt, men visserligen för de främmande doktrinernas män och anhängare likaså obehagligt som fordringsägarrens erinran hos gäldenären om skulden. Hvad som ur formell synpunkt genom kungatalet måhända hotats, det är alltså intet annat än en utländsk dogm, som man velat tyst smuggla in i svensk utveckling och på omvägar efter hand göra till svensk *praxis*, men som ännu är långt ifrån att vara detta.

Man har än vidare sagt att, huru än härmed må förhålla sig, den konstitutionelle eller parlamentariske konung, som ville begagna det afskeds- och upplösningsprerogativ, hvilket man dock ännu tillerkänner honom, måste bruka detta prerogativ i dess s. k. statsrättsliga skick, men att det vore detta, som nu icke skett,

och att däraf komme den konstitutionella konflikt, som man nu målar på väggen som en rättskonflikt. Men man synes då glömma, att det för konungen uppenbarligen varit hufvudsaken att omedelbart skapa full klarhet i den fråga, det här ytterst gällde: ville det nu afgångna statsrådet sluta upp kring honom och medverka till en lösning i den anda, han angifvit, så var detta för honom det han helst sett; men ville den det icke, ja, i sådant fall hade han att söka sig andra män till rådgifvare och att upplösa riksdagen. För honom fanns, då hans statsråd ej ville eller kunde just då på annan väg gifva klart besked, ingen annan utväg än att högt uttala hvad han ville och menade. I verkligheten betyder detta icke att en rättskonflikt uppstått, utan allenast en meningskonflikt, som dock i samma stund det gamla statsrådet ville tvinga konungen att återtaga sina ord eller annorledes vika från sin föresats att vinna offentlig klarhet omedelbart, måste öfvergå och nu äfven faktiskt öfvergått i en ren maktkonflikt, grundad däri att det nu afgångna statsrådet och dess främste man, herr Staaff, för att använda en liberal talares i annat syfte fällda ord<sup>1</sup> »med klumpiga händer rört vid höga rikssymboler».

Man ropar här högt till hjälp parlamentarismen, men man synes ej se, att det finnes mycket, som rymmes under parlamentarismens namn, och att det finnes en skillnad mellan parlamentarism och parlamentarism. Att från ett rike till ett annat helt öfverflytta ett visst institut låter sig icke göra. Och när man nu sökt i svensk mark omplantera parlamentarismens importerade planta, så måste man vara beredd på att den samma här, om den slår rot, dock icke utvecklar sig alldeles så som i andra riken — den är ingenstädes fullt och helt den samma. Den parlamentarism, med hvilken de arbeta, som häfda meningar af nyss antydd art, är i grunden hvad jag kallar en republikansk parlamentarism, under det att Sveriges rike är ett konungarike och vill vara det i anda och sanning. Ej menar jag, att de, som hylla denna republikanska parlamentarism, därför skulle hafva för afsikt eller ens önska införa republiken — tvärtom menar jag, att de i allmänhet tro sig undvika republiken just genom att hylla

<sup>1</sup> Prof. N. ALEXANDERSON, se Dagens Nyheter för 16 febr. 1914 (nr 15713, Sthlmsuppl.)

denna parlamentarism. Det är ett själfbedrägeri, som kan blifva farligt nog och som därför bör, medan tid är, blottas.

För den republikanska parlamentarismen är statschefen, äfven om han *kallas* konung, ingenting annat eller mera än en »nödbroms», men icke ens en så att säga automatiskt verkande sådan, utan allenast en, för hvars sättande i rörelse fordras annans ansvariga handling. Det är fraser, när man kallar denna nödbroms för en »högviktig institution i vår författning» och betecknar upplösningsprerogativet som ett »ytterst viktigt institut», men samtidigt icke kan angifva, när det rätteligen får begagnas eller träda i verksamhet, utan nödgas stanna vid framhåfvandet af den utomordentliga ömtålighet hos detta instrumentet, hvilken gör dess bruk både riskabelt för utföyaren och för instrumentet själf! I sak betyder detta — om ett försök till tolkning af fraserna tillåtes — att statschefen endast då får framträda, när han trott sig kunna *aflyssna* folkstämningarna bättre än kammarmajoriteten och statsrådet, och tillika kan finna någon, som delar hans tro och därför vill dela risken, hvilken här, om valen gå emot, skulle betyda ökad maktlöshet eller i republiken statschefens afgang.

Det är väl känt, att den franska republikens president i dylika situationer föredragit afgangen i förväg framför maktlösheten. Men i en monarkisk stat står detta reagensmedel ej till statschefens förfogande, och därför blir detta slags parlamentarism i en sådan stat möjlig endast om statschefen är för allt likgiltig och i allt opersonlig, men då blir dock hans funktion som »nödbroms» rent illusorisk. Af farhågor för missbrukets åtalande underlåtes bruket.

Men häraf följer ej, att parlamentarism skulle vara oförenlig med monarki. Det blir blott en annan form af parlamentarism, som här måste begagnas, en monarkisk parlamentarism. Och en sådan är det, som hos oss är under uppväxt och tillväxt. För denna monarkiska parlamentarism gäller principen, att »landets regering måste bildas på grundvalen af landets förtroende» fullt ut, och våra bästa svenska konungar hafva i framfarna tider liksom nu alltid sökt förverkliga den, äfven när ingen parlamentarism ännu fanns ens till namnet.

I denna parlamentarism har dock konungen en helt annan roll att spela än den af »nödbroms». Han skall icke stoppa ma-

skineriet, icke aflyssna ett kanske halfsofvande folks önsknings om fortsatt sömn och dådlös hvila, utan i kristider själf träda fram och tilltvinga sig ett lyssnande för att visa rätta vägen framåt, sådan han, med sin höga ställnings friare öfverblick, kan skönja den. Han är väktaren, hvars ögon ej få slutas och hvars kallande stämma ej får förstummas, äfven där den ej genast hörsammas. Det kan därför ock i sådana kristider hända att hans regering måste bildas så, att den *får* landets förtroende, äfven om den icke *har* kammarmajoritetens eller kanske till en början ens väljarmajoritetens.

Detta behöfver dock icke betyda en s. k. kampregering, så vidt som det här icke gäller att med makt föra programmet igenom, utan blott att på alla lagligen möjliga sätt söka öfvertyga det väljande folket om riktigheten och nödvändigheten af de åtgärder konungen utpekat. Den som här söker väcka misstro till konungens redliga afsikter och vilja, den som här skriar om öfvergrepp och personligt kungadöme, han är antingen innerst inne en republikan eller sist och ytterst en demagog, som sätter den egna makten före allt annat och döljer detta under skenet af ömhet om parlamentarism och riksdagsväldighet. Och däraf skulle för visso en kampregering kunna framkallas.

Men — blir icke af ett sådant personligt konungens framträdande, låt vara att det ej sker normalt, utan blott i kristider, den nödvändiga följden ett personligt regemente? Och är ej enligt grundlagen konungen dock oansvarig? Nej, det personliga regementet innebär och förutsätter ett regemente alldeles oberoende af folkets förtroende. Men det personliga framträdande af konungen, som är med en monarkisk parlamentarism allena förenligt, är ett sådant, som direkt inriktas på att skapa och vinna folkets förtroende. För en republiks president vore ett dylikt handlande otillbörligt — det skulle med nödvändighet fattas såsom ett försök att personligen vinna en politisk maktställning, som kunde sätta republiken i fara. Men för en konung i ett verkligt konungadöme är detta det naturliga, ty han har både rätt och plikt att söka vinna för sin person sitt folks hela och fulla förtroende. Det är icke af honom inkonstitutionellt att så göra och sätter hvarken friheten eller parlamentarismen i fara, så länge konungen, såsom

i dessa dagar uppenbarligen sker, både respekterar all riksdagens rätt och vill gifva folket i val allt tillfälle att fritt säga sin mening och under medvetande om ansvaret välja mellan de vägar, konungen å ena och den nuvarande riksdagsmajoriteten å andra sidan utpekade.

Det är då naturligt och som mänsklig svaghet väl förklarligt att, om denna majoritet känner sig sitta trångt och befarar, att valens utgång, där de få ske efter rena linjer, skulle gifva konungen rätt och låta majoriteten förvandlas i minoritet, den griper till nödfallsutvägen att förklara prerogativets användning för ett missbrukande af nödbromsen och det kungliga framträdandet såsom ett försök till personligt regemente. Men i *sak* förändras däraf ingenting, och för oss, som skola vid valurnorna fullgöra vår plikt, gäller det att ej däraf låta oss förvillas. *Det är uteslutande försvarsfrågan, icke någon strid om riksdagens och parlamentarismens rätt det nu gäller.* Men, om så är och om k. m:ts blifvande förslag tilläfväntys kommer att väsentligen sammanfalla med hvad det afgångna statsrådet måhända velat tillstyrka — hvartill tjänade då hela statsrådsskiftet? Hvarför fick då ej riksdagsmajoritetens regering sitta kvar? Svaret är lätt: *den fick, men den ville icke!* Den ville icke ens efter direkt anmodan af konungen, *enär den därigenom skulle hafva erkänt den monarkiska parlamentarismen.* Den föredrog att låta en brytning, som den förutsåg såsom oundviklig i sakfrågan, ske omedelbart, och under sådana former, att afgången kunde få skenet af en konflikt med den personliga kungamakten till parlamentarismens försvar fastän den i verkligheten intet annat var än ett slag — och vi hoppas ett slag i luften — för en republikansk parlamentarism med en maktlös skenkonung, — tills andra krafter kommit, som tagit steget fullt ut.

Ett hot och ett varsel härom låg till synes i den så vidt man kan bedöma välvilliga neutralitet som iaktogs af det afgående statsrådet och 1905 års sjätte-juni-statsminister, nu såsom öfverståthållare i hufvudstaden, då framför kungaborgen höjdes de lefverop för republiken, hvilka ledsagade samma statsråds började fall, och hvilka, först sedan man måst inse faran af fortsättning på den vägen, börjat med kraft och inifrån undertryckas. Och då det icke lyckades att på den vägen få konungamakten genast för-



vandlad till ett faktiskt presidentskap med kunganamn, namnstämpel och munlås, så vill man nu föra valstriden så, att samma mål dock måtte vinnas.

Blir här alltså en konstitutionell strid inmängd i den strid om vår krigsberedskaps stärkande, som nu stundar, så ligger skulden därför uteslutande hos dem, hvilka icke dragit sig för att såsom förut sagts »med klumpiga händer röra vid höga rikssymboler», och då gäller den striden icke parlamentarismens bestånd, utan den republikanska parlamentarismens inträngande på den monarkiskas bekostnad. Men då måste ock fastslås, att den striden i verkligheten *icke* är en strid om gällande rätts fortbestånd, utan en maktstrid mellan dem, som *med* konungen nu vilja få en till försvarsfrågans behöriga och snabba lösning villig riksdagsmajoritet, och dem som vilja sätta sin egen makt i främsta rummet under skenet att skydda en parlamentarisk landvinning, *som ej är i fara*.

Det hjälper ej, att man säger, att konungen är oansvarig, och att hr Staaff ensam *kan* genomföra försvarsfrågans lösning. Talet om konungens oansvarighet är ett lika gammalt som förlegadt tal. Grundlagen säger blott, att hans gärningar skola vara mot allt åtal fredade. Men ett ansvar bär han lika väl som statsråden, ehuru af annan art. Sveriges konung har sedan hedenhös varit inför Gud och folket ansvarig för sitt regemente, men detta ansvar är inre och ej yttre; dess utkräfvande sker inför historiens domstol — och i efterkommandes ros eller ris ligger domen. Det ansvaret är ej därför mindre tungt, och blir så ej heller, om man besinnar, huru litet annorlunda det ansvar är, som ligger å statsrådet. Vår grundlag gör statsrådet juridiskt och politiskt ansvarigt, *ej för konungens, utan för egna gärningar*. Men de former för ansvars utkräfvande, som grundlagen gifvit, hafva allt mera kommit i obrukbart skick, äfven om de ännu säkerligen kunna återupplivas. Och det parlamentariska ansvar, som trädt i stället, är än mindre effektivt: så länge regeringen har den kontrollerande riksdagsmajoritetens förtroende, *är den faktiskt ansvarsfri*. Just därför är konungens historiska ansvar, för rikets väl, en nödvändighet. Och skulle en gång konungens stämna tystna, bunden genom en republikansk parlamentarism, då är riket prisgifvet åt barbarerna.

Och talet om hr Staaff som den ende räddaren — hvarpå grundar det sig? Jo, säger man, det är han och hans parti allena, som har förstått »hvilken oändlig varsamhet och omsikt som varit nödvändiga för att långsamt, långsamt, med domkraft kunna lyfta försvarsfrågan ur försumningen». Högern har aldrig, säger man, förstått detta, och däri ligger en af orsakerna till konflikten. Jag kan väl förstå, att männen af hr Staaffs parti, som *tro* på honom, skola tänka och tala så, äfven när hans gärningar peka i annan riktning. Men är det ej lika naturligt att alla andra, som icke hafva tron och som endast kunna hålla sig till gärningarna, just af dessa måste få misstro och en allt starkare misstro till denne samme hr Staaff. För dem ser det ut, som skulle hr Staaff, om han velat sätta in sin person, kunnat realisera kungatalets program, utan fara för att den »lilla spirande försvarslågan» däri-genom slocknat. Och att vi, som ej höra till de på hr Staaff troende, skulle framför våra egna ögons vittnesbörd lita på de troendes försäkringar lärer så mycket mindre kunna ifrågasättas, som en blind tro alltid försvagar omdömeskraften.

Nej, på sina egna gärningar är hr Staaff fallen. Och ställer andrakammarmajoritetens parti som villkor för sin medverkan till försvarsfrågans lösning nu och i ett sammanhang krafvet på hr Staaffs återkomst till makten, då visar det helt enkelt därmed, att det ställer person före sak, egen makt före rikets väl. Och då borde det vara dömdt. Det står för visso partiet öppet att öfvertaga regementet när som helst genom annan ansvarig ledare. Men det vill icke tillåta någon att tråda in som sådan, utan förskansar sig bakom parlamentarismens, den republikanska parlamentarismens, formel, att majoritetens ledare skall vara själfskrifven.

Den monarkiska parlamentarismen inrymmer dock både åt konungen och åt majoritetspartiets medlemmar en större frihet än så. Väl kan ej heller enligt den konungen af blott personlig motvilja vraka en partiledare som regeringsledare, men där sakliga skäl finnas och där det är allom uppenbart, att en partiledare bär ondt i skölden mot den monarkiska parlamentarismen själf, där är det konungens rätt och konungens skyldighet mot sig och sitt folk att honom vraka.

---

Så gäller då striden först och sist vårt försvar och vår krigsberedskap, men den gäller tillika, om denna fråga skall få lösas i ro utan störande formalistiska inslag af en republikansk parlamentarisms fanatiska anhängare. Och därför är det, som från alla, de där sätta saken före formen och personen, nu skallar ropet till samling kring konungen såsom den, hvilken här representerar vår egen orubbliga försvarsvilja och vårt nutida svenska rikets monarkiska parlamentarism.

Gud skydde vår konung och våra fäders land!

---

## Personligt Rådsvälde eller folkligt Konungadöme.

Några tankar för dagen.

Af

Professor **Pontus Fahlbeck.**

---

Konungens manliga ord till svenska folket ha icke förklingat ohörda. De nu avslutade valen till Andra kammaren ha höjt de moderata försvarsvännernas antal från 64 till 86 och gjort dem till kammarens största parti. Under ett proportionellt valsysteem, som icke medgifver alltför starka förskjutningar, är detta ett vackert vittnesbörd om andra vindar inom valmanskåren. Den rätta styrkan häraf mätes af röstsiffrorna bland väljarne; och de tyda på en verklig omkastning i tänkesättet. Denna är icke så stor, som önskvärdt varit och som landets farliga läge kräfver. Men beaktar man de säregna förhållanden, som här varit rådande, skall man erkänna, att det verkligen börjar dagas i gamla Sverige.

Ty dessa röstsiffror för försvaret ha uppnåtts, medan från motsidan bjödos mindre bördor och mera makt och samtidigt faran förklarades ej vara så stor. Menige man kunde ej utsättas för större frestelser. Att de i så stor omfattning, som verkligen skett, motstått dem, hedrar deras sunda förstånd och bådar godt för framtiden. Herr Staaffs oklara politik är slagen. Det är den stora vinsten. Återstår att komma till rätta med den stora massa, som följer socialisterna.

Detta är till god del en upplysningsfråga. Det är okunnighet om de faror, som hota vår självständighet, och om möjligheten att försvara oss, som kommit så många arbetare och annat småfolk att rösta med socialisterna. De ha icke förstånd och insikt nog att genomskåda de lögner, som den socialistiska pressen dagligen

bjuder dem sedan årtionden tillbaka. Här hade herr Staaff och hans parti haft sin rätta uppgift, att upplysa de okunniga och ovilliga om försvararets nödvändighet. De ha icke velat göra detta af fruktan att stöta sig med socialisterna i riksdagen och främst med herr Branting. Detta är det s. k. frisinnade partiets stora missgärning, på hvilken det fallit och måste falla, så snart insikten om försvarets nödvändighet blef allmännare inom de breda lagren.

Det gäller emellertid för alla, som förstå faran i vårt läge, att icke förtröttas utan att arbeta vidare på denna upplysning. Mycket har högern härutinnan utträttat, men mycket återstår att göra. Därvid må man dock vakta sig för den naiva föreställningen, att de svurne socialisterna, alla dessa publicister och resetalare, som predika socialismen som ett evangelium, liksom den officiella ledningen stå att vinna eller låta sig upplysas. De vilja ej höra talas om ett starkt försvar eller någon af hela folket omfattad rörelse. Ty sådant skulle skada klasshatet och klasskampen, för hvilken och på hvilken de lefva. Uppgiften är att hos den stora massan af arbetare, som utan att vara socialister dock rösta med dem, motarbeta detta fördummelsens verk. Det är ett hårdt och svårt arbete och går icke i första taget, såsom valutfallet visar. Äfven i det afseendet ha dessa val bidragit till ökad klarhet. Illusionen om ett samarbete med socialisterna för försvarets trygghet, hvarpå herr Staaff byggt sin politik, har ohjälpligen ramlat.

\*

\*

\*

Men icke endast denna oklarhet ha de sista månadernas händelser skingrat. Konungens tal och hvad därpå följde har bragt ljus jämväl öfver det mullvadsarbete på författningens nedbrytande, som under senaste tid opåtaladt pågått.

Författaren till dessa rader har upprepade gånger konstaterat det underliga förhållandet, att det svenska folket så litet förstått sin egen författning, oaktadt det alltjämt tillämpar den. »Ty det kunna vi — alldeles som vi dagligen använda naturens krafter utan att rätt känna deras väsen. Tidigare ansågs regeringsformen som alltför demokratisk och missuppfattades för det, nu betraktas

den som ej nog demokratisk och missförstås för det» (Tal i Karlskrona 20 Febr. 1914). Förhållandet är, att 1809 års RF. är en kompromiss mellan två envälden, konungens och riksdagens, och hvilat därför på grundsatsen om en *strängt genomförd maktfördelning*. Den är i släkt med vanlig konstitutionalism, eftersom ätven denna författningstyp röjer en dualism, ehuru med mycket ojämn fördelning af statsfunktionerna mellan monarken och folkrepresentationen, hvarigenom författningen i sin helhet blir mer eller mindre autokratisk. Uti 1809 års författning fördelades däremot rollerna mellan de båda högsta statsorganen, konung och riksdag, så att statskicket erhöi en genomgående demokratisk karaktär. I Europa finnes intet motstycke till denna typ. Däremot återfinnes den mycket klar uti Förenta Staternas författning. Den fåkunnige, som dömer endast efter ytan och ser, att vi ha en ärftlig konung, medan där finnes en vald president, fattar ej den inre öfverensstämmelsen. Och likväl bestämmes författningens karaktär vida mer af förhållandet mellan statsöfverhufvud och folkrepresentation och alltså af sättet för statsviljans bildande än af statschefens rätt till sitt höga ämbete. Konung eller president är en sak af underordnad betydelse för folklig styrelse och författningens demokratiska karaktär. Hufvudsaken är den organiserade folkviljans förmåga att göra sig gällande. Sveriges konungadöme är en modern demokrati lika väl som Förenta Staternas republik, men båda hvilat på samma dualistiska grund, den strängt genomförda maktfördelningen.

Detta den statsrättsliga analysens resultat bekräftas nu jämväl af den historiska forskningen rörande de ledande tankarne hos 1809 års män, såsom docent Rexius' ofvan införda intressanta uppsats lär. Detta skall i sin mån bidra att befästa den besinning på vår författningens rätta natur, som med den s. k. konstitutionella konflikten börjat vakna. Man kan emellertid icke nog ofta och nog mycket i dessa brytningstider erinra härom. Därför torde följande utläggning med de praktiska konklusioner, som där af kunna dragas, väl vara på sin plats.

Då herr Staaff kom med sitt munkorgsförslag under anförande af engelsk konstitutionell praxis, uppstod rundt om i landet häftiga protester mot denna tillämpning af Englands författning i

Sverige. Han och hans anhängare, främst professorerna Edén och Alexanderson, försvarade det ohemula försöket med, att vid sidan om 1809 års författning utvecklats en konstitutionell praxis, som direkt förde till engelsk kabinettsparlamentarism och då ock till nämnda frukt af denna parlamentarism, ministeriel censur af monarkens uttalanden. Och herr Edén har sökt genom en historisk återblick på utvecklingen sedan 1809 visa, att just så förhölle det sig. En på regeringsformens rätta förstånd hvilande granskning af denna utveckling ger dock ett helt annat resultat.

Man får i detta fall mer än eljest skilja mellan författningens historia och de politiska idéernas. De senare ha undergått många skiften under dessa hundra år, utan att det satt spår uti grundlagarne eller föranledt afvikelser från den grundtyp, hvarefter statskicket är byggdt.

Sålunda började redan hos 1809 års män och i ett fall t. o. m. hos Hans Järta en mera konservativ uppfattning att göra sig gällande. Visserligen erinrade Järta ständerna om deras odisputabla rätt enl. RF. § 60, att ensamma bestämma tullsatserna. Men han motsatte sig bestämdt budgetens specialisering, som dock långt mera låg uti författningens typ, ehuru den icke var lika klart uttryckt i lagtexten (§§ 62—64). Det är emellertid härom, som utvecklingen under Karl Johans tid främst rör sig. De häftiga politiska strider åter, som framkallades af denne konungs försök till personlig styrelse, afsågo blott att häfda regeringsformens klara föreskrift och inneburo för den skull intet nytt. Den liberala oppositionen på denna tid arbetade sålunda, låt vara omedvetet, helt och hållet i författningens anda, äfven om hos en och annan främmande idéer blandade sig med den nationella liberalismens sträfvanden. Den engelska parlamentarismen i fransk och belgisk belysning började nämligen nu bestämma tidens politiska idéer ute i Europa och reflexer därpå kunna skönjas äfven här. Någon betydelse få dock icke dessa nya idéer utom den, att de skymma blicken för den egna författningen och dess demokratiska karaktär och så förklara den okunnighet om dess väsen, hvaraf vi alltjämt lida. Ty de stora *författningsändringar*, som sedan 1809 ägt rum, ha med ett undantag alla gått i nationellt spår och framför allt utan påverkan af engelsk parlamentarism.

Om budgetens specialisering, har jag redan talat. Den är typiskt svensk-amerikansk, men icke i samma grad engelsk, enär parlamentet visserligen får inför sig en ganska specialiserad budget, men måste utan debatt och en bloc antaga det mesta däraf. Icke heller behöfver jag tala om representationsreformerna af 1865 och 1909, i hvad de röra allmänna val och rösträttens utsträckning. Bådadera stämma förträffligt med 1809 års författning. De ha demokratiserat riksdagen och fört nya samhällsklasser in uti det politiska lifvet, men däraf förändras icke maktfördelningen mellan konung och riksdag. Genom de årliga riksdagarne och det flitiga motionerandet har visserligen representationen öfverflyglat kronan i fråga om initiativ under denna tid. Men de sista årens massproduktion af kungl. propositioner visar, att regeringen när som helst kan återtaga sin ledande ställning på lagstiftningens område, hvadan icke heller häri någon afvikelse från 1809 års grundsatser ägt rum. De stora organiska förändringarna — 1865, då båda kamrarne blefvo oafsedt antalet medlemmar fullt likställda, och 1909, när det proportionella valsättet antogs icke blott för andra utan jämväl för första kammaren — gå fullständigt i maktfördelningens anda. Och på samma sätt med omorganisationen af statsrådet och departementalstyrelsens införande 1840. Ministerstyrelse är lika främmande för författningen efteråt som före denna reform. Icke heller statsrådets tillträde till riksdagens kamrar, förut praktiseradt beträffande adliga statsråd och Riddarhuset, kan sägas bryta mot maktfördelningens princip, äfven om en sådan ordning ursprungligen icke hör hemma i författningar af denna typ. Äfven i Förenta Staterna ha ministrarne (statssekreterarne) fått tillträde, väl ej till kongressens hus, men till utskotten. Endast inrättandet af statsministerämbetet 1876 innebär en verklig afvikelse från den nationella typen. Men denna nyhet, om hvars förhållande till författningens allmänna karaktär dess upphofsmän visserligen icke hade en aning, afsåg för ingen del att bereda väg för vare sig partistyreelse eller kabinettsstyrelse. Hade de det trott, skulle de helt visst aktat sig för att föreslå detsamma. I och för sig förmår icke heller tillkomsten af detta ämbete, ehuru historiskt sedt icke stämmande med författningen, på minsta vis rubba grundvalarna för densamma eller leda till nyss nämnda följder. Det är



endast hos herr Staaff det ämbetet gått åt hufvudet och vållat en beklaglig begreppsförvirring.

Vända vi oss härefter från författningen och dess utveckling till *det politiska lifvet*, så söker man äfven där intill 1911 förgäfvets främmande spår. Visserligen ha ett par gånger — under striden om grundskatterna och sedan om tullarne — regeringskifte ägt rum på grund af ett i riksdagen mäktigt partis önskingar, men icke har däraf följt partiregering. Den nya regeringens chef har tvärtom strax afbrutit den intima förbindelsen med sitt parti och vanligen inom kort trädt i direkt opposition emot detsamma, helt enkelt emedan han ställt sig *ofvan partierna*. Ty så fordrar vår författning; och den fordran ha äfven sådana partimän som Arvid Posse och Erik Gustaf Boström måst rätta sig efter. Det är först herr Staaff, som förblifvit partichef, äfven sedan han af konungen kallats till statsministerämbetet, och sålunda sökt införa partiregering efter engelskt mönster. Och samtidigt har han velat välsigna oss efter samma mönster med kabinettsstyrelse. Partistyreelse och kabinettsstyrelse äro nämligen icke identiska begrepp, ehuru de i England höra ihop. Vår egen frihetstid bjöd på det förre men icke på det senare, utom med hänsyn till monarken. Huru mycket tiden skenar, förslå dock ej två år att göra dessa nyheter, som skulle fullständigt vända upp och ned på vår författning, till konstitutionell praxis, såsom professorerna Edén och Alexanderson förmena. De ha tvärtom i de försiggångna valen fått sin dom. Det svenska folket har genom dessa val åter som i gammal tid sagt ifrån, att utländsk rätt ej må dragas in i riket till förfång för folk och land.

Vi se sålunda, att hvarken uti författningen eller i det politiska lifvet intill senaste år främmande inflytelser gjort sig gällande. Endast inom *de politiska åskådningarna* — det må erkännas — äro sådana märkbara och det bland såväl lärde som olärde. Men det har hittills intet betydtt och skall, hoppas jag, för framtiden ej heller något betyda. Man förstår emellertid, huru så kunnat ske. Den svenska författningen står isolerad i Europa, medan den engelska fått efterapare öfver allt. Under intrycket häraf förlorade man redan tidigt blicken för den egna författningen, såsom ofvan anmärktes, och trodde, att konstitutionalism och

folklig själfstyrelse endast vore att finna i den engelska, »enhetliga» parlamentarismen. Man glömde, att man i verkligheten hade mycket mer däraf än de flesta andra folk, alldenstund demokratien här rörde sig i andra former, maktfördelningens. Hade Sverige legat i Norra Amerika och vi haft dess författning inom nära synhåll såsom Englands, så hade ingen människa tagit miste. Nu åter verkade en Benjamin Constants och en Thiers' utläggningar af den parlamentariska konstitutionalismen som statsrättens sista ord. Frasen »le roi regne et ne gouverne pas» gjorde intryck på hög och låg och färgade allmänt de politiska åskådningarna. Man spårar detta i press och i litteratur, hos höger lika väl som hos vänster. Men längre än till teorier och resonemanger har detta främmande inflytande i allmänhet ej sträckt sig, undantagandes hos koryféerna bland de s. k. frisinnade och mest hos deras höfding, herr Staaff. Ty denne har tydligen alldeles förblindats af dessa främmande åskådningar. För honom är konstitutionellt styrelsesätt utan vidare liktydigt med engelsk parlamentarism och engelsk kabinettsstyrelse. Den skrift han nyss härom utgifvit, hvars ledande tankar vi nu skola något granska, är beviset härpå.

\* \* \*

Herr Staaffs skrift bär titeln »Det konstitutionella styrelsesättet». Efter innehållet borde den heta: »Kabinettsstyrelse» eller för att använda det gamla svenska uttrycket: »Rådsvälde». Ty endast därom handlar den. Äfven Gladstones artikel, ursprungligen publicerad i »The North American Review» 1878, hvars åskådning herr Staaff i allo troget följer, afser att förklara och försvara den engelska kabinettsstyrelsen som topp-punkten af konstitutionell utveckling. Likväl kan man ej förebrå Gladstone, att han utan vidare identifierar kabinettsstyrelse med det konstitutionella styrelsesättet. Ty han framhåller med styrka både i början och i slutet af sin artikel, att kabinettsstyrelse är en specifik engelsk produkt, framgången af de säregna förhållanden, som där rådt och råda. Och de jämförelser han gör med författningen hos fränderna på andra sidan hafvet visar, att han åtminstone

känner till andra demokratiska styrelsesätt än det engelska. Men hans afsikt har tydligen långt mindre varit att anställa en jämförelse mellan den på maktfördelningens princip hvilande »dualistiska» parlamentarismen i Förenta Staterna och den enhetliga engelska, än att emot monarkens historiska rätt till andel i statsstyrelsen framhålla och försvara premierministerns anspråk att vara den verkliga regenten.

Herr Staaffs skrift går helt och hållet ut på detta, med hans bekanta fordran, att konungen icke skulle få tala till Sveriges folk utan föregående ministeriel censur, som närmaste uppslag.

Såväl Gladstone som ännu mer herr Staaff begrundar dessa anspråk och hela rådsväldet med satsen, *att den som bär ansvaret skall ock ha makten*. Gladstone tar den satsen mera som ett politiskt axiom, om hvilket det icke är tillåtet att tvifla. Herr Staaff använder rätt mycken advokatyr för att bevisa densamma. Hela argumenteringen står emellertid och faller med den besvärliga frågan, om det under partistyreelse och ministervälde gifves något verkligt, ej blott formellt ansvar för premierministern, tillika partichef; och vidare, om det formella ansvar, som denne enligt lag och sed har, är större än det moraliska ansvar, som äfven under denna regim alltid stannar kvar på monarken.

En främmande uppmärksam iakttagare af Englands statslif i början af 1850-talet, förklarade redan då, att den ministeriella ansvarigheten var »ein blosser Popanz», efter nutida uttryckssätt »en ren bluff». Odugliga ministrar kunna vidtaga de skadligaste åtgärder, utan att däraf någon efterräkning följer. Det värsta, som kan inträffa, är, att han får afgå från sitt ämbete, för att kanske nästa gång, då hans parti kommer till styret, åter intaga en plats i regeringen. Gladstone opponerade sig senare med ovilja mot denna framställning, men SIDNEY LOW betygar, att baron Stockmars omdöme alltjämt har sin fulla giltighet<sup>1</sup>.

Om sådant kan sägas angående ministeransvarigheten i England, där man dock ej har ett konstitutionsutskott, som med partivännernas hjälp kan fria från ansvar, så hvad skall man säga om den svenska ministeransvarigheten under ett sådant rådsvälde och

<sup>1</sup> I tysk öfvers.: Die Regierung Englands. Tübingen 1908, s. 257 ff., jmf. s. 137 ff.

dess förutsättning partistyre, som herr Staaff pläderar för. Herr Staaff inför herrar Edén och Branting som domare — det är den situation, hvori vi befunnit oss och som skulle, om herr Staaff finge råda, förevigas. Den betyder emellertid, som hvar man förstår, den rena ansvarslösheten. Att tala om ministeransvarighet under sådana förhållanden är mer än bluff. Det är oförsynthet. Och detsamma måste omdömet bli rörande anspråket att på denna formella ansvarighet, hvilken reellt är frihet från allt ansvar, innehå och utöfva regeringsmakten. Herr Staaffs bevis för rådsväldets berättigande i Sverige störtar ohjälpligt med den grund, hvarpå det är byggt. Han är slagen med sina egna premisser. Där intet verkligt ansvar finnes, bör ej makten finnas.

Härtill må ej invändas, att Sveriges författning, som lägger den exekutiva makten i konungens händer, fritagit honom från allt ansvar. Ty den har samtidigt gifvit garantier, som trygga mot maktmissbruk och okloka åtgärder. Men hvilka garantier finnas mot, att en statsminister under ett sådant partistyre, som herr Staaff vill välsigna oss med, ej missbrukar sin makt? Inga. För öfrigt är det ej så, att monarken är utan ansvar. I verkligheten ståndar han ett ansvar långt större än det, som hans statsråd enligt lag och inför konstitutionsutskottet skola bära. Ministrarna gå, och deras namn glömmas snart. Men hvad som under den och den konungens tid skett väl eller illa, det glömmer det svenska folket aldrig. Detta moraliska ansvar väger mer än det juridiska, som statsråden äro underkastade, äfven när det är en verklighet och icke som nu senast ett bedrägligt sken blott.

Vidare anför Gladstone och efter honom herr Staaff som ett ytterligare skäl för kabinetsstyrelse: »att inför landets blickar suveränen och ministären höra vara en absolut enhet», samt »att konungen skall skyddas och alla hans handlingar och ord täckas af den ansvarige ministern». Ser man emellertid litet närmare till, huru Gladstone utlägger och begrundar dessa satser, så finner man, att de endast utgöra omskrifningar för tanken, att konungen skall hållas borta från statsaffärerna, för att storveziren-premierministern må träda i hans stad och ställe och utöfva makten. Dessa satser innehålla endast de praktiska konsekvenserna af ministerväldet. Herr Staaff omfattar dem också obetingadt och skulle

tydligt gärna vilja drifva dem ända därefter, att konungen icke ens skulle emot ministärens vilja få vädja till folket (se de fram och åter sväfvande uttrycken i »Det konstitutionella styrelsesättet», s. 23). Det är öfverflödigt att påpeka, hurusom härigenom endast på ett behändigt sätt maskeras, att monarken är en docka i statsministerns hand. Äfven det vackra talet, att konungen bör stå utanför och öfver partierna, som i detta sammanhang föres, är en ren bluff. Ty om någonsin inträffar just raka motsatsen under kabinettsstyrelsens regim. Konungen skall vara jacherre till allt hvad statsministern behagar besluta. Men statsministern är partiman och handlar endast som, sådan. Konungen blir härigenom ett osjälfständigt språkrör för partierna, i dag ett och i morgon ett annat, mer än någon annan man i hela sitt rike.

Men jag skall ej längre uppehålla mig vid dessa fiktioner eller uppenbara oriktigheter, hvarmed förhållandet till monarken och maktens usurpation utaf förste ministern förklaras och försvaras enligt detta system. Jag skall i korthet belysa jämväl den djupare grunden för såväl dessa fiktioner som hela kabinettsstyrelsen.

Det af herr Staaff efter Gladstone åberopade skälet för ministerenvälde, att makten skall finnas hos den som bär ansvaret, är endast en advokatyf för detsamma men icke dess grund. Den engelska kabinettsstyrelsen hvilar icke på dylika resonemanger utan på *partistyrelsens* system, d. v. s. den ordning, att majoriteten i underhuset utgör ett fast sammanhållet parti, hvars förtroendemän bilda landets regering. Och denna ordning hvilar åter på förutsättningen, att underhuset har så godt som all makt, samt att partierna äro blott två, hvilka inbördes kontrollera hvarann och vanligen med korta mellanrum afväxla i maktens utöfning. Därtill kommer, såsom det icke minst viktiga, att parlamentet förlorat allt initiativ och de enskilde parlamentsmedlemmarne i realiteten icke blott motionsrätt utan, med undantag för partiernas ledare, äfven yttrandefrihet, i det att underhusets arbete helt och hållet ledes af kabinettet.

Makten har först samlats i underhuset och sedan därifrån öfverflyttats på kabinettet. Sådan är utvecklingsgången och sådan uppkomsten af Englands berömda statsskick, den enhetliga parla-

mentarismen och kabinetsstyrelsen. Men utgångspunkt och grundlag för det hela har varit underhusets ställning som egentligen ensam representant för det engelska folket. Öfverhuset, som bestod hufvudsakligen af pärer med ärftlig rätt, representerade blott sig själf och förlorade därför efter hand all makt och allt inflytande. Det är detta historiska och rättsliga faktum, som är roten till allt. Det är ock det, som gifvit upphof till doktrinen, *att majoriteten i nedre huset skall bilda regering och styra landet*, den doktrin, på hvilken herr Staaff och alla andra, som svärma för denna parlamentarism, lefva och bygga sin anspråk.

Men lika naturlig, som den doktrinen är för England och i viss mån för andra länder med enkammersystem, lika onaturlig är den för Sverige. Sveriges Första kammare är folkvald lika väl som Andra, — såsom äfven dess sammansättning noggsamt utvisar, — ehuru valen ske efter något olika grunder; och rättsligen är den i allo jämnställd med denna. Själfva grundlaget för en underhusparlamentarism felas således totalt. Och detsamma är fallet beträffande dennas fullbordan, kabinetsstyrelsen. I motsats till Englands parlament har riksdagen och dess enskilde medlemmar obegränsadt initiativ och de senare full talfrihet. Slutligen äro äfven partierna liksom valsystemet så olika de engelska, som de kunna vara. Partierna äro tre, af hvilka ett — socialisterna — är absolut regeringsodugligt, och intet utgör majoritet i Andra kammaren eller i riksdagen. Äfven valsystemet, proportionalismen, svär direkt emot engelskt flertalsvälde.

Alla de förutsättningar för andrakammarparlamentarism och kabinetsstyrelse, som funnits och finnas i England, saknas sålunda hos oss. Ehuru den historiska begynnelsen i båda länderna var densamma, nämligen vanlig monarkisk konstitutionalism, har utvecklingen ledt till två aldeles skilda slag af folklig styrelse, den ena med maktens koncentration hos en af de två statsmakterna, den andra med dess fördelning mellan båda. Det är två skilda typer af modern demokrati, som vi här se, den engelska och den svensk-amerikanska. Man skall icke försöka att inympa den ena på den andra, ty det går icke. Hvarje försök i sådan riktning skall ofelbart slå öfver i sin motsats. Herr Staaffs bemödande att i Sverige införa kabinetsstyrelse skulle, om det lyckats, hastigt

ha fört till en regerande riksdag, hvilket är raka motsatsen till engelsk kabinetsstyrelse. Herr Staaff synes icke förstå det, men herr Branting gör det så mycket bättre.

\* \* \*

I all den politiska förvillelse, hvori herr Staaff sökt drifva landet, verkade borggårdstalet som ett befrielsens ord, väl icke direkt, — ty det afsåg endast lifsfrågan för dagen, försvaret — men indirekt, genom sina följder. Den politiska kris, som däraf uppstod, kastade ett blixtljus öfver Sveriges författning och de afvägar mot engelsk parlamentarism, på hvilka man ville föra oss, som för mången helt visst var öfverraskande, men tillika i hög grad upplysande. Vi lefva i Sverige, icke i England, och skola följa våra grundlagar, icke främmande — skallade det i korus som svar på herr Staaffs och hans vänners beskyllningar mot konungen för inkonstitutionellt förfarande. Man hade fått ögat upp för, att Sveriges författning icke är och icke kan vara engelsk parlamentarism. Det var den ena stora följdverkan af detta tal. Den andra ännu större var tillsättandet, efter herr Staaffs afgang, af en ministär, som hvarken är höger eller vänster eller öfverhufvud något partis handgångne män, utan på grund af både sättet för dess tillkomst och dess sammansättning står öfver partierna.

Vi ha under inflytande af de främmande politiska idéerna i senare tid talat om och på månet håll svärmat för partiregering efter engelskt snitt, som ofvan antyddes. Det behöfdes likväl blott ett allvarligt försök att realisera den tanken för att visa dess omöjlighet i vårt land. Partiregering och kabinetsstyrelse svära lika mycket mot författningens byggnad som emot vårt partiväsen. Regeringen måste i Sverige stå *öfver partierna* — det är den grundsats, som följer af bådadera och som vi aldrig ostraffadt kunna öfvergifva. Endast härigenom kan ock denna själf intaga den ledande ställning, som en regering bör inneha, samt vi bevaras från upprifvande partistrider, framför allt i dessa tider farliga. För en hvar, som icke är förblindad af ärelystnad eller partinit, borde det stå klart, att detta är det enda regeringssystem, som passar för Sverige och som säkrast gagnar folk och rike.

De invändningar häremot, som man kan vänta, grunda sig alla på politiska eller personliga, icke på konstitutionella synpunkter, hvilka dock härvid böra vara de bestämmande.

En sådan invändning lär vara, att en regering, som icke utgått af partierna i riksdagen, kommer att sakna det nödvändiga stödet inom denna. Den har ingen majoritet att lita till. Härtill vill jag endast svara, att icke heller någon partiregering har majoritet i den svenska riksdagen. Hvarje sådan regering måste söka stöd hos något af de båda andra partierna. Men verkan härutaf blir helt annorlunda, om det är allenast regeringen, som söker stöd på flera håll, eller om därjämte det parti, hvars förtroendemän ministären är, drages in med uti handeln. I förra fallet står regeringen långt mera fri och kan med opartisk hand ordna de under våra förhållanden alltid nödiga kompromisserna. I det senare bindes ministär och parti af sina hjälpare och blir som det senast varit dess lydiga tjänare. Man måste ju för öfrigt förutsätta, att såväl hvarje enskild riksdagsman som partierna skola ha ansvarskänsla nog att icke utsätta riket för vådor genom lätt-sinnig anslagsvägran eller skadlig obstruktion, hvem som än sitter vid konungens rådsbord. Risker härför bör dock vara vida mindre med en ministär, som står ofvan partierna, än för en partiministär, som uti det eller de andra partierna har svurna motståndare. Så utpräglade som partimotsatserna hos oss blifvit och så stor som förbittringen nu å olika sidor är, måste hvarje partiregering innebära en olycka för landet. Endast en regering, som är obunden af partihänsyn, kan skipa rätt emellan de olika intressena, på kompromissens väg utjämna motsatserna och därigenom få till stånd för landet i dess helhet, ej blott för ett parti, gagneliga beslut.

En annan invändning, särskildt från vänsterhåll, som man hör äfven rörande den nu sittande ministären, är, att under ett sådant system med s. k. opolitiska ministrar dessa dock alltid bli sammansatta af högermän. Detta är en obefogad invändning i förevarande fall och lär ännu mindre för framtiden ha skäl för sig. Det blir monarkens uppgift att tillse, att till statsråd kallas män, som i fullt mått äga de i RF. angifna kvalifikationerna, och som genom dessa personliga egenskaper kunna vinna riksdagens förtroende. Att däribland utpräglade partimän kunna före-



komma, t. o. m. en socialdemokrat sådan som herr Christierson, gör intet till saken, så länge det är konungen som fritt och efter moget öfvervägande utser statsråden, icke ett partis förtroendemän som tilltvinga sig taburetterna.

Slutligen torde ock den invändningen göras, att detta blir ett personligt regemente, där folkviljan icke får göra sig tillräckligt gällande. Därtill må åter svaras, att en sådan ordning, där konungen själfständigt utser de ansvariga ministrarne är långt mindre ett personligt regemente än det ministeriella envælde, som herr Staaff ville tillvälla sig och som den engelska kabinetsstyrelsen innebär. Det kan ock tilläggas, att den svenske konungen aldrig kan föra ett sådant personligt regemente, som Förenta Staternas president faktiskt gör.

Hvad åter det beträffar, att folkviljan under en sådan regim icke skulle få tillräckligt spelrum, så är detta blott demagogiskt tal. En folkrepresentation, som ensam äger hand om statens pung hvad beträffar samtliga utgifter och efter behag kan bestämma öfver tullar och skatter, vidare har obegränsadt initiativ och oinskränkt kontroll, den har så mycken makt som en folkrepresentation någonsin bör äga. Ty den har i själfva verkét all makt i staten utom den exekutiva. Men att regera hör icke riksdagen till. Det ha vi dyrt fått erfara. I följd af den erfarenheten byggdes 1809 års författning på den stränga maktfördelningens grund, och därför skall konungen, såsom RF. § 4 stadgar, styra riket, icke riksdagen eller ett riksdagspartis förtroendemän.

Den sista invändningen är icke mera värd än de andra.

Men härjämte må erinras, att blott under ett sådant regeringssystem som det här förordade, statsrådsansvarigheten blir lefvande verklighet icke tomt sken, såsom den under det Staaffska partiväldet var. Äfven detta är en sak, som väger tungt till förmån för nämnda system. Ett regeringsmaskineri, som saknar verkligt konstitutionellt ansvar, kan ej länge fortfara utan de största vådor för både de enskilda och det allmänna. Det var en lycka, att det Staaffska partiregementet blef så kortvarigt. Vi må hoppas, att slikt aldrig kommer åter.

## Luftlagstiftningens nuvarande ståndpunkt.

Af

Lage Staël von Holstein.

Som jag i några nyligen hållna föredrag<sup>1</sup> haft tillfälle framhåfva, skrider den internationella luftlagstiftningen nu med raska steg framåt och har höjt sig från det spekulativa stadium, hvaren föregående granskning i denna tidskrift (1911) ännu fann den. Stormakterna och äfven flera mindre land ha utarbetat författningar och lagar, som ge oss stommen till en allmän luftlagbok<sup>2</sup>, och *Comité Juridique int. de l'aviation* har afslutat arbetet på det projekt, som i höst torde komma att läggas till grund för arbetet vid den nya diplomatiska konferens, hvilken skall efterträda den 1910 på grund af oförsonliga motsatser *sine die* upplösta. Gifvetvis är det den fredliga trafiken, som på så vis i första rummet tagit de ansvariges intresse i anspråk, men förberedelserna för nästa Fredskonferens i Haag (1917) ha framtvingit äfven luftkrigets reglementering till aktuell diskussion. Så vidt man kan döma af Englands — förut likvisst så entusiastiska — ställning i ämnet samt Folk-rättsinstitutets och Interparlamentariska Unionens senare uttalanden lär intet initiativ till luftens neutralisering eller en int. exekutivmacts förläggande till dess regioner mera vara att vänta. Luftvapnet utgör redan en så integrerande del af den moderna krigföringen, att det vore omöjligt att eliminera det. Något vidare utsträckande af förbudet mot kastande af projektiler från ofvan lär ej vara att räkna på och lika litet ett begränsande af luftskeppens aktion till endast spejare- och förmedlingtjänst eller beskjutande sinsemellan i horisontalplanet inom vissa zoner. Förbudet mot bombardemang från ofvan af obefästa städer (Stockholm?), byggnader, etc. torde väl däremot få inflyta äfven i sjökrigsreglementet. Spioneriartikeln lär få den af Fauchille föreslagna redigeringen. Om Röda Korssets neutrala luftkompanier erhålla en högst nödvändig sanktion; om 1907 års tilläggsdeklarationer (om förgiftade bomber och »dum-

<sup>1</sup> För Juridiska Föreningen i Lund och Aeronautiska Sällskapet i Stockholm.

<sup>2</sup> Jmf. *Taschenbuch der Luftflotten*, 1914, texter och *Revue Juridique int. de la locomotion aérienne* (kommentarer).

dum»-kolor) få utvidgad tillämpning äfven på striden i luften; om området för fientligheternas förande bekommer sin definition, så att de neutrala skyddas för risken att bli träffade inom luftvapnens radie; om villkoren för enskilda luftskepps inkorporering i lufteskadrarna fastställas; om luftskeppens karaktär af absolut krigskontraband (i enlighet med *Chartage*-skiljedomen) fastslås; då antoges vidare några af de kapitel, som nu framträda i allt klarare dager.

Ville man i det nuvarande lagstiftningsmaterialet söka efter tillämpningen af de olika teorier rörande luftområdets natur, som gjort sig gällande, funne man snart att den franska frihetsprincipen fått vika för de tysk-engelska suveränitetsåskådningarna, som dock med allt större beredvillighet höjt sig för erkännandet af ett internationellt passageservitut till den fredliga trafikens fromma inom folkrättssamfundet. Privaträttsligt är rollen omkastad. Reichsgesetzbuch, som medgifver markägaren att blott på så stort afstånd att han däraf äger direkt intresse motsätta sig luftområdets utnyttjande; har lämnat bakom sig Code Civil, som gaf markägaren en obegränsad rätt öfver sin luftpelare. Faktiskt om ock ej in expressis verbis åskådliggöres denna utveckling af ofvannämnda int. projekt, som här helt kort skizzeras.

Lufttrafiken, säger förslagens första artikel, är fri men med obetagen rätt för underliggande stater att vidtaga vissa, närmare bestämbara, åtgärder till skydd för deras egen samt deras undersåtars personliga och materiella säkerhet.

Det är i främsta rummet i spionerihänseende, som staterna önska skydda sig och äfven ha vidtagit nog så drakoniska åtgärder. Den militära lufttrafiken utom hemlandets gränser kan af detta skäl redan anses vara stoppad. Ryssland, England, Serbien (som ej mer medger luftskepp någon exterritorialitet) m. fl. stater motta ej några som helst militära visiter om ej i rent sportsyfte och med på förhand utverkadt diplomatiskt tillstånd. Genom ett särskildt arrangemang (Cambon-Kiderlen, juli 1913) har man emellertid i Frankrike och Tyskland förebyggt missförstånd sådana som det i Lunéville. Officerare kunna sålunda inbjudas af en främmande regering att göra ett besök luftvägen; göra de det ändock på grund af olycksfall erhålla de allt skydd mot afgifvande af hedersord på att intet spioneri utöfvats. Likartade öfverenskommelser vänta blott på en allmännare sanktion. Men även den civile kan blott efter ett visst procedere bege sig utomlands utan risk att fällas. Han måste medha vederbörligt certifikat rörande maskin och motor (sådana certifikat godtas, om de äro utfärdade af till F. A. I. anslutna aeronautiska klubbar såsom vår svenska), flygbevis för föraren och attester rörande ägaren (hans nationalitet, person och militära ställning) samt slutligen pass, som utställts af vederbörande diplomatiska eller konsulära myndighet. England fordrar, att detta pass skall utställas 48 timmar före affärden och 18 timmar därförinnan meddelas till Home Office, som omedelbart går i författning om vidare kontrollåtgärder.

Till spionerikapitlet hör äfven, att inga fotografi- eller telegraf-apparater, ej heller brefdufvor få medhafvas ombord.

I tullhänseende måste gifvetvis också vissa försiktighetsmått vidtagas, om man nu ej, som förut var afsedt, vill göra en undantagslagstiftning för varuutbytet luftledes. Somliga länder gå nu så långt, att de förbjuda all transport af tullbelagda varor, andra medge endast inhemskt ursprungsgods. Åter andra föreskrifva vanlig kontroll å anvisade tullstationer och det är väl dessa, som ge direktivet för framtiden. Att, som i Frankrike föreslagits, hvarje kommun skulle äga sin tullpliktige ämbetsman för luftskeppens undersökande, lär väl i hvarje fall vara en dröm, som vi här i Sverige aldrig torde få anledning förverkliga. — Af sanitära skäl ha också en del förebyggande föreskrifter dikterats mot införande af farliga smittor, etc. Allmänt finnas förbud stadgade att öfverflyga sprängämnesfabriker, petroleumnederlag, gasklockor, områden med elektriska anläggningar, furstliga slott, samlingsplatser, etc.

Förslagets andra paragraf stadgar förbud att flyga öfver fästningsverk, militära anläggningar och arsenaler eller i deras närhet inom en omkrets bestämd af de militära myndigheterna. Denna radie uppgår nu i allmänhet till 10 km. (i Ryssland 40 verst) och kring kustfästningar till 3 sjömil. I händelse af t. o. m. partiel mobilisering inom landet förbjudes all slags civil luftrafik. Vid krigstillfälle inkorporeras samtliga privata luftskepp i de militära kårerna. Å många håll klagas det likvisst öfver dessa förbjudna zoner, som ofta nog göra ett passerande af gränserna möjligt blott genom smala »gluggar» eller å några få och svåråtkomliga platser. Så enhälliga protester ha rests, att en konventionell zon med långt mindre radie än nu torde kunna väntas bli antagen; detta så mycket mer som spionerifaran i själfva verket af sakkunnige väsentligen reducerats.

Trafik öfver tätt bebyggda landsdelar kan stundom förbjudas. Så ofta öfver hufvudstäder och alltid om ej aviatören håller sig så högt, att han vid motorstopp genom glidflykt kan nedgå utom stadens murar.

Luftskeppens nationalitet, som bör vara en viss och en enda, är dess ägares. Enligt Folkkrättsinstitutets mening borde däremot luftskeppet ha det lands nationalitet, hvori det inregistrerats. Den stat, som beviljar inregistrering (denna sker i Frankrike genom prefekterna, hos oss lämpligen af K. B. eller kommerskollegium) åt ett luftskepp tillhörande utländsk ägare, har likväl ej dispositionsrätt öfver detta luftskepp i ägarens hemland, ifall detta förbjuder sina undersåtar att inregistrera sina luftskepp i utlandet.

I allmänhet skall all luftrafik få fortgå oförhindrad av enskilda äganderättsanspråk å luftgebietet men reguliära luftvägar kunna väl tänkas komma till stånd först genom expropriation eller beviljade koncessioner.

De hittills utfärdade reglementena innehålla en mångfald bestämmelser om lanternors förande, om signaler, om väjande, om

ballast och dess kastande, om landning eller nedstigande å vattenyta, om vrak, om processuel konkurrens vid behandling af lufrättsliga frågor, om skadeståndstalan (hvarvid Tyskland ej medger något undantag för *vis major* samt bestämmer fixa och högst moderata bötesmaxima mellan 10—150 tusen mark), etc. Hufvudsaken blir gifvetvis, att där afvikelser ännu föreligga inom dessa kapitel fortast söka utjämna dem till den internationella trafikens fromma och äfven häri ser den blifvande Pariserkonferensen en af sina viktigaste uppgifter.

#### Litteratur:

[förutom den som angifvits i mina studier »La réglementation de la guerre des airs», (Haag 1911) samt »L'air et l'avenir och »Le droit aérien (Bryssel 1912)]:

CHR. MEURER, Luftschiffartsrecht, München 1909.

PEUCKER, Luftschiffartsrecht, Diss. Leipzig, 1911.

NEFF, Das Werfen — — aus Luftschiffen, Diss. Würzburg, 1911.

A. BEERNAERT, Rapport sur la réglementation de la guerre des airs, Bryssel 1912.

P. FIORE, Degli aeronauti nei loro rapporti colle leggi e costumi di guerra, Neapel, 1912.

H. B. LEECH, The jurisprudence of the air, London, 1912.

ED. D'HOOGHE, Droit aérien, Paris, 1912.

J. BELLENGER, La guerre aérienne et le droit international, Paris, 1912.

## Litteratur.

R. KJELLÉN, *Stormakterna (Fjärde delen): Förenta Staterna, Ryssland, Japan. — Slutsatser.* — Hugo Gebers förlag, Stockholm, 1913, s. 260.

Den sista delen — med väsentliga utvidgningar i den föreliggande andra upplagan — af professor Kjelléns mäktiga diagnos af stormakternas roll och utsikter i den. mondiala inbördestäffan sluter sig med samma fullödiga egenskaper till de trenne föregående<sup>1</sup>. Samma solidä sakkunskap och fördomsfria kringsynthet, samma skarpa blick, som liksom i knutar drar ihop de enstaka världsfaktas drag för att så i djärfva snitt blotta deras inneboende halt och värde inåt som utåt, samma medryckande stil, som suger läsarens intresse till ämnet och tvingar honom till ställningstagande. Ty hur utprägladt unghögerlynnat hos författaren än må vara, hur föga han vill medge den fredsbefordrande verkan af den moderna idealitetssträfvån i jämförelse med den traditionella militarismens faktorer, så står dock den vetgirige här inför en källa, ur hvilken han med fullt förtroende kan ösa. Stormakterna är ett verk, som i objektiv koncentration t. o. m. å världsspråken söker sin like<sup>2</sup>. Här få vetenskapens kraf på faktas omutlighet i första rummet råda, och är författaren djärf i konstruktioner och hypoteser, så lägger han dock alltid med logisk reda och klarhet korten för läsaren: fritt för denne att eventuellt lägga till hvad andra erfarenheter bjudit och dra sin facit. Gör man denna pröfning ur rent nationell synpunkt för att utkristallisera en konkret bild af det läge, som blir utslagsgifvande för vår utrikes penetration eller risker, är boken lika gifvande. Ett betydande verk således med ej blott akademiskt utan aktuellt praktiskt värde.

Det är *Förenta Staterna* författaren först griper sig an med och han skildrar med friska, klara färger allt hvad som är och blir »den amerikanska faran». Kapitlet om befolkningspolitiken med särskildt afseende på den alljämt lika akut bestående negerfrågan och den så ytterst ömtåliga immigrationen är här en pärla af skarpsinnig analys. När förf. med Kleén konstaterar förefint-

<sup>1</sup> Se anmälan af dessa i *Statsvetenskaplig Tidskrift* dec. 1913.

<sup>2</sup> Jmf. 1. ex. en så vag och konturlös framställning som J. J. Rue-dorffer, *Grundzüge der Weltpolitik der Gegenwart*, Berlin 1914.

ligheten af en verklig jänkityp och en »ny» nation, kan kan exempelvis ge en sammanfattning så talande som denna (s. 36):

»Skola vi då kalla denna nation en afläggare af moderstammen blott, d. v. s. en engelsk filial? Dit syftar den officiella engelska åskådningen med frasen om »den anglosaxiska rasens tvenne grenar» (jfr III, 143). CHARLES DILKE gaf 1868 tankegången ett klassiskt uttryck i de bekanta orden: »i Amerika blifva jordens folkslag smälta samman, men i en engelsk form; det är Alfred den stores rätt och Chaucers språk, som behärska dem, med eller mot deras vilja. — Genom Nordamerikas mun talar England till världen». Men gent emot denna uppfattning höra vi Roosevelt i våra dagar uppställa »renodlingen af en energisk *jänki-ras*» som hufvudmålet för amerikansk politik. Häri ligger uttaladt ett anspråk på fullständig självständighet äfven gent emot den engelska folkrasen. Huru starkt arfvet ännu alltjämt kan skönjas, framförallt i det sociala lifvets företeelser, så lider det intet tvifvel att detta också är *utvecklingens verkliga mening*».

De amerikanska samhällsproblemen tar författaren helst på med psykologens grepp. Trustmonsterna bli för honom i detta det heliga, hänsynslösa arbetets förlofvade land ett lika naturligt fenomen som de 10 millionerna på svältgränsen utan någon organiserad häfstång till resning. Det kalla summerandet af nuets siffror ger väl dock ej här morgondagens perspektiv; hade förf. vid sin karaktäristik haft att räkna med demokraternas seger, torde hans egna åsikter ej så litet modifierats. Det är äfven så beträffande vissa tendenser i den amerikanska utrikespolitiken. Den Rooseveltska imperialismen har efterträddts af en långt lugnare tillämpning af Monroedoktrinen. Expresidenten själf har ju uttryckligen medgifvit, att den beskyddande handen öfver Syd-Amerika af förhållandenas makt — och därvid särskildt ABC:s solidariska yrkanden — ej längre äger sin forna mening (se härom särskildt Lehr i sista numren af *R. D. I.*) Panama- och de kanadensiska i lika grad som de mexikanska frågorna belyser författaren med bitande skärpa och hvar och en som intresserar sig för dessa storpolitiska brännämnen finner å dessa sidor förträffliga synvinklar. Till sistone fogar förf. några välbehöfliga kommentarer till paradoxen att »en kombination Tyskland—U. S. A.—Kina öfverensstämmer med det verkliga planetariska världsläget i nuvarande tid».

Karaktäristiken af *Ryssland* är kanske ej fullt å nivå med Amerikas, men är ej detta påfallande för all svensk historisk och folkanalytisk forskning, hur sväfvande den är i sina omdömen om vår öfvermäktige grannes väsen och struktur? Ej ens Hjärne förmådde här en bestående teckning. Bland de få — och säkert alltför få: ty intet ämne kunde för den svenska forskningen nu vara mer betydelsefullt än Ryssland — som Kjellén haft att arbeta vid sidan af; har materialet varit för jungfruligt och osofradt; kanske också ytterst svårtillgängligt. Hvad här bjudes oss är i hvarje fall en högst aktningsbjudande förebild för vidare fördju-

pande. Efter en allmän öfverblick af det ryska världsväldet (märk de sammanfattande uttrycken »läge i skuggan» och »kontinental karaktär») kommer författaren in på en analys af »ancien régime», dess inrikes- såväl som utrikesproblem. Kontrasten mot det nya Ryssland ger sig dock ej med all den tydlighet, som en rätt förståelse särskildt af den intellektuella och finansiella brytningen fordrar. Allt fortfarande står t. ex. Wittes så ytterst typiska personlighet och uppträdande i rätt oåtkomlig dager. Den rent diplomatiska och militära aktionen får en blott yttre motivering, ur hvilken de rena bluffmomenten nog mera kritiskt kunniat utsofrats. Kjelléns stora förtjänst är under alla omständigheter att ha klarlagt den mandschuriska aktionen steg för steg och att nogha ha följt de företeelser, som blefvo reflexen af bakslaget i öster. Å sidorna om aktionen i Mongoliet och Persien samt den strategiska uppmarschen mot Atlanten finner man koncentreradt några af de bästa motiven till vår vaknande blick för tidens allvar. Man kunde notera att Kjellén anser Östersjötraktaten ha upprätthållit Paristraktatens Ålandsservitut (jmf. sid. 146 och 186): en optimism, för hvilken man blott kunde önska sig mer påtagliga belägg af folkrättslig och diplomatisk tyngd.

Beträffande *Japan* har författaren en på personlig erfarenhet grundad kännedom om folkkaraktärens väsen, som göra hans omdömen dubbelt öfvertygande och träffsäkra. Han får fram en Janusbild, för hvars olika sidor man ej rätt vet dela sin fruktan eller beundran. Att nationen åter ligger och samlar sig till ett tigersprång blir man tvungen att medge. Men mot hvem? Den asiatiska spänningen är ej mindre än den pacifiska. Kinas vidare utveckling blir väl här svaret. Under tiden hade man gärna sett någon ledning i studiet af Englands ställning till den kommande mönstringen. Fördraget Grey-Takaakikato, som Kjellén ej ens omnämner, torde härvid varit nog så gifvande.

I sina *Slutsatser* ger författaren de allmänna tankar, som varit ledande vid hans behandling af det gigantiska ämnet och han pröfvar, i hvad mån de kunna tänkas besanna sig på den molndigra och fordrande framtid, han profeterar om. Må det vara tillåtet att låta några hans teser lysa i deras egna korthuggna, blixtrande form:

»Det är tydligt, att *den samtida stormaktsuppställningen tillhör en öfvergångstid, som ännu icke hunnit fullt anpassa sig efter den planetariska situationens ökade fordringar* i både kvantitativt och kvalitativt hänseende.

Redan har också »uppstått ett begrepp ofvanför det gamla stormaktsgreppet» som HAUSHOFER säger. Han ser detta trängre urval i »sexmakt-syndikatet» 1912 på den kinesiska skådeplatsen. Detta är världshistoriens närvarande stora scen; bland de medspelande sakna vi Österrike och Italien. Å andra sidan saknas två af syndikatmakterna i den andra sexmaktkombinationen, som nästan samtidigt mobiliserat i »ambassadörkonferensen» på världs-



historiens lilla scen (Levanten); de saknade äro Japan och Förenta staterna. Dessa fyra framstå härmed politiskt som stormakter af lägre ordning: *lokala stormakter* blott. Endast England, Ryssland, Tyskland och Frankrike äro allestädes närvarande med sina intressen; endast de framträda följaktligen som »planetariska» eller *världsmakter*. — — —

Hafva vi här rätt bedömt utvecklingstendenserna i den planetariska situationen i tiden, så äro Kinas anspråk på en plats däri t. o. m. säkrare grundade än de flestes, som nu uppbära stormakts rang. Är det så att denna rang i framtiden skall kräfva autarkiens kvalitativa villkor vid sidan af de stora måttens kvantitativa — förmågan att »tänka i kontinenter» — då skola i själfva verket endast U. S. A. och Ryssland befinnas äga lika klara papper. Då se vi knappast något själfständigt rum för Japan vid Kinas sida. Då faller själfva England till föga, för såvidt det icke förmår omorganisera sig i ett varaktigt British Empire. Då finna vi icke heller för Tyskland någon fast utsikt annat än som hufvudman för Central-Europas Förenta stater. — — —

Men om vetenskapen icke förmår ge ett exakt svar på frågan hvilka stater som i kommande tider skola vara de stora, så fasthålla vi dock som säkert resultat, att de stora staterna skola bli allt större. Våra undersökningar ha bekräftat dessa den engelske statsmannens ord. För den framtid, vi med någon säkerhet kunna öfverblicka, gälla de utan reservation. —

Makterna utan själfändamål, äro redskap, hvaraf historien betjänar sig vid kulturarbetet. Men detta arbete befrämjas måhända bäst genom samverkan mellan stora och små stater. — — Ty mänsklighetens differentieringsdrift är stor liksom associationsdriften, och kulturen skulle lida på enderas definitiva undertryckande.

Sålunda hägnas småstatens existensform af själfva mänsklighetens idé. Öfver småstaten står stormakten, men öfver stormakten står mänskligheten. — som för sina ändamål behöfver dem båda».

K. G. IDMAN, *Le traité de garantie en droit international*, Helsingfors, 1913, s. 358.

När frih. Palmstjernas neutralitetsmotion härom året var före i riksdagen, märktes det till fullo, huru sväfvande de folkrättsliga neutralitets- och garantibegreppen förbli i det diplomatiska som parlamentariska meningsutbytet<sup>1</sup>. Den interparlamentariska Haagkonferensen 1913 måste likaså på grund af bristande utredning afstå från ett behjärtadt försök till positiv lösning af problemet om neutralitetsgarantiens behöflighet och värde. Och när svenska

<sup>1</sup> Jmf. min uppsats »Die schwedische Neutralitätspolitik» i »Jahrbuch des Völkerrechts», 1914.

utrikesdepartementet nyligen delgaf försvarsberedningarna sin mening om de olika neutralitetsformernas inneboende styrka, lär det väsentligen ha varit för att påpeka samma tvekan och tvifvel i den gängse uppfattningen. Doktrinen har än ej mognat. Har å andra sidan politikern sålunda nödgats vädja till vetenskapens alster, så har till dato vårt land haft föga mer att bjuda än riksdagens egna utredningar och Kléens grundläggande studier. Det kan då ej förvåna om upprepade gånger en appell ställts till den akademiska upplysningen. Och det måste hälsas med en af förhållandena betingad alldeles särskild tillfredsställelse, då oss nu bjudes ett verk sådant som det här föreliggande. Herr Idmans folkrättsliga doktorsafhandling om garantifördraget tillför nämligen vår skandinaviska forskning — och genom sin franska redaktion världslitteraturen — ett gediget arbete, som alltigenom verkar genom sina rikliga fakta och logiska kritik. Det inställer sig vid sidan af Em. Descamps' förträffliga arbete »*L'Etat neutre à titre permanent*» (Brussel 1912) som en högst värdefull länk i den kedja, hvarmed så småningom de omstridda begreppen skola bindas.

Idmans arbete sönderfaller i 8 afdelningar, hvarest han efter hvarandra behandlar garantifördragets historia, karaktär, uppkomst, parter, föremål, skyldigheter för parterna, utförande, utslöcknande och brytning. I och för sig förträfflig ur teoretisk synpunkt, kommer denna uppställning någon gång att verka förvirrande, när man vill öfverblicka de särskilda akternas inbördes värde. En smula svårhänderlig blir boken också på grund af att författaren låter läsaren jaga hans teser i ett kaos af historiska fakta, medan han däremot försmår den sedvanliga uppställningen med inledande kodifierande satser (jmf. Kléen, Liszt, m. fl.). Han har något af sin berömde mästares Ernest Nys' flyende penna utan att f. ö. nå upp till dennes eleganta skärpa vid behandlingen af ett än så lärdomstyngdt ämne.

Garantifördraget har som författaren påvisar anor från allra äldsta tider, då man som nu ville tillförsäkra sig en ingången förbindelses folkrättsliga fullgörande. Edsinstitutet, fecialernas roll, hedersords eller gisslans gifvande, skadestånds bestämmande å förhand, territoriell ockupation, påfvens öfvervakande, m. fl. medel få vi en hastig öfverblick af. Underskrifver man författarens exempel, får likväl undantag göras för gisslans gifvande vid våra medeltidskungars Eriksgata: denna ceremoni hade en helt annan innebörd, än förf. syns mena (s. 28). Med jämviktssystemets behärskande af Europas politik, och fredsnitets gradvisa framträngande tar garantifördraget sina moderna former och förf. begränsar sin studie väsentligen till de typer, som ge uttryck åt denna pacifistiska tendens i den diplomatiska orienteringen.

Garantifördraget hvilat på en ömsesidig fördel. Någon politisk altruism vill förf. ej erkänna i de specimen han genomgår och skulle väl med skepsis affärda de interparlamentariska funderingarna i Martens anda på en deklarerad neutralitets ovillkorliga

rätt till folkrättssamfundets helgd. »Den ständiga neutraliteten, säger förf. (s. 78), uppkommer genom ett fördrag med andra makter. Den neutrala staten förbinder sig att iakttaga neutraliteten gentemot alla andra, och de andra förbinda sig att respektera den. Enligt de för ett mellanfolkligt fördrag godtagna reglerna kan ingen af parterna frigöra sig från de förbindelser, som härleda sig ur fördraget utan de andras samtycke. De makter, som erkänt en stats neutralitet, ha rättighet att fordra att denna uppfyller neutralitetens plikter, på samma vis som den neutrala staten har rätt att fordra att de andra respektera dess neutralitet. Om den neutrala staten åsidosätter sina plikter och ej uppfyller dem opartiskt, ha de andra onekligen (?) rätt att intervensera och ta de mått och steg, som de anse nödiga för neutralitetens upprätthållande. De ha likaledes rätt att häfva dess helgd, om den kränkes af andra stater. — Om de makter, som erkänt den permanenta neutraliteten icke hade rätt att intervensera, kunde den ständigt neutrala staten i själfva verket afstå från sin neutralitet. (Äfven annorstädes häfda förf. att den neutrala staten *icke* äger någon ensidig rätt till sin regims häfvande). — De öfriga staterna ha *rätt* till upprätthållandet af den neutra statens neutralitet men äro *icke förpliktade* att iakttaga den. *Plikten* att iakttaga neutraliteten *grundar sig på garantifördraget*. — Om de makter som garanterat en stats neutralitet förklara att de ej mer äro upprätthållare, följer ej däraf att denna stat på denna grund förlorar sin rätt att vara neutral».

Idman erkänner ej garantien som »ein einheitliches Rechtsinstitut» (Quabbe). Han uppdrar skarpsinnigt de gränser, som skilja det från allians- och subsidiefördragen. Föga upphåller han sig däremot vid garantien som en fredlig biläggnings stöd. Man kunde exempelvis erinra sig, hur i freden i Teschen 1779 Ludvig XIV och Katarina II medlade mellan Österrike och Preussen, hvarvid Ryssland som garant åtog sig fördragets uppfyllelse, samt hur Napoleon III efter Sadowa 1866 lyckligen inskred mellan Österrike och Preussen men däremot tillbakavisades sedermera i sin fordran på upprätthållandet af Pragfredens art. 5, för att förstå det intresse detta tema bort uppkalla. Fördragets uppkomst undersöker förf. med väsentlig utgångspunkt från den turkiska integritetsförklaringen som motsats till Monroedoktrinen (*une garantie de fait*). I kapitlet om fördragets kontrahenter fastslår han (s. 167), att den neutrala staten ej är bunden i annan måtto än att den ej kan sluta någon traktat, som kunde föra den in i krig. Talet om en svensk-norsk defensivallians efter en samfälld neutralitetsförklaring vore således rättsstridigt. Ett närmare ingående på detta sista problem hade gifvetvis varit fruktbart särskildt under betraktande af den neutrales ekonomiska handlingsfrihet. Beträffande garantiens föremål ger förf. en ingående analys af Belgiens och Schweiz neutralitetsakter ur denna synpunkt. S. 175 finner man den riktiga anmärkningen, att det legat i Sveriges intresse vid Östersjötraktatens ingående att göra gällande dess uttryckliga

värde som garanti för status quo. (Jmf. grefve Ehrensvärds vaga uttalande den 20 maj 1912 om att traktaten blott gäfvé uttryck åt en opportunitet).

På tal om kontrahenternas ömsesidiga plikter uppehåller sig förf. gifvetvis vid interventionsfrågan och kommer här liksom i de afslutande kapitlen bl. a. in på den norska integritetstraktatens effektiva värde. Beträffande samtliga dessa högst aktuella och viktiga nordiska problem, till hvilka ej minst må räknas den förhalade Spetsbergsregimen, hade man gärna sett en mera allsidig och öfverskådlig undersökning med utnyttjande af något mer än dagskrönikans materiel. Författarens ursäkt ligger dock i den begränsning och särskilda karaktär en akademisk afhandling påfordrar, och man må i stället tillönska honom ambitionen att, genom fyllandet af nämnda luckor, senare än mer stegra betydelsen af den åt hedrande debut han gjort.

*Das Werk vom Haag. Die gerichtlichen Entscheidungen: Die Judikatur des Ständigen Schiedshofs von 1899—1913*, München och Leipzig, Duncker & Humblot, 1914. S. 368.

Det är med anledning af Fredspalatsets invigning i Haag, som detta verk sett dagen. Och ingen gäfvä kunde ha varit mera kärkommen för de domare, som hädanefter komma att kallas till fredsgudinnans rådsbord. De akter, som angå de 12 hittills afkunnade affärerna, äro nämligen rätt svåråtkomliga och i än högre grad är detta förhållandet med de kritiker, som framkommit<sup>1</sup>. Här gifves nu af Tysklands auktoriteter en sammansmältning af hela detta material under iakttagande af strängt vetenskapliga principer. De tyska folkrättslärarne ha härmed ryckt upp i främsta rummet bland dem, som akademiskt stödjade det mellanfolkliga rättsväsendets utveckling.

I den föreliggande delen äro fem fall behandlade. *Orinoko*-affären med dess viktiga belysning af rättmätigheten i en skiljedoms revision särskådas af prof. Nippold. Den så starkt klandrade *Savarkardomen* belyses ingående af prof. J. Kohler. *Canevarosakens* invecklade rättsmoment framställas med nödig grundlighet af prof. Zitelman. Det *rysk-turkiska* krafmälet får hela sin prejudicerande betydelse skarpsinnigt fastställd af prof. Chr. Meurer och »*Carthage-Manouba*»-rätten, i hvilken statsminister Hammarskjöld presidierade, får sitt laudatur af prof. Th. Niemeyer.

Fortsättningen af det ytterst gedigna verket torde inom kort föreligga.

*Lage Staël von Holstein.*

<sup>1</sup> Anmälaren har själf i hög grad erfarit detta vid författandet af den öfversikt af samtliga Haagfall, som inflyter i hans arbete »Om medling och skiljedom».

## Strödda meddelanden.

**Åldringar och ålderspensioner i Frankrike och England.** Uti februarihäftet af *Journal de la Société de statistique de Paris* lämnas en intressant redogörelse för de i dessa båda länder, utan bidrag från mottagarne, af stat och kommun gifna understöden eller pensionerna åt en hvar, som fyllt 70 år och icke äger viss årlig inkomst, i Frankrike öfverstigande 480 francs, i England 790 francs 60 c. Redogörelsen afser budgetåret 1911 för Frankrike och 1911—1912 för England och sammanfattas i följande öfersikt:

	Folk- mängd	Åldringar 70 år och därutöfver			Understöd	
		Antal	% af folk- mängden	Under- stödda	Summa francs	pr. hufvud francs
Frankrike .....	39,602,000	1,889,572	4,77	398,811	51,000,000	124
Storbritannien.....	45,275,000	1,519,627	3,35	942,160	299,537,940	316
Däraf:						
England & Wales ...	36,164,000	1,071,702	2,96	642,524	203,792,680	317
Skottland .....	4,761,000	152,898	3,21	94,319	30,139,720	319
Irland .....	4,390,000	295,027	6,71	205,317	65,605,540	319

På grund af de olika villkoren för understöds erhållande, utom beträffande åldern, samt understödets olika storlek kunna närmare jämförelser med afseende på understödstagare och understödsbelopp i de båda länderna icke göras. Icke heller de märkliga siffrorna rörande åldringarnas antal i de båda länderna äro, i följd af in- och utflytningens störande inflytande, rätt jämförbara. Endast den samlade börda, som i ena och andra fallet hvilar på respektive folk, liksom medeltalet pr hufvud kan till jämförelse sammanställas. Men det är mindre den inbördes jämförelsen mellan de anförda data än dessa hvar för sig, som här äro af intresse.

**Rashygieniska sträfvanden i Förenta Staterna.** Härom gifves af *Geza von Haffmann*, österrikisk-ungersk vicekonsul i Chicago, en

entusiastisk skildring uti en nyligen i Tyskland utkommen bok<sup>1</sup>. Galtons idéer om rasens förädling på selektiv väg, understödda af forskningen rörande ärftligheten efter Mendels skema, ha i Amerika omfattats med ungdomlig ifver. Icke blott vid universiteten utan ock flerstädes i skolorna läras och behandlas alla hithörande problem. 1903 bildades i St. Louis, Mo, »American Breeders Association», hvilken förening jämte det år 1910 grundade »Eugenics Record Office» i Cold Spring Harbor, Long Island, N. Y. utgör medelpunkten för det studium och den propaganda, som i den goda sakens namn med all kraft bedrifves.

Propagandan afser, utom att upplysa allmänheten om det nya evangeliets innehåll och uppfostra den för dess syften, att i lagstiftning och lagskipning tillämpa detsamma. Framför allt gäller det härvid att begränsa rätten att ingå äktenskap, så att mindervärdiga element förhindras att få afkomma, som tager deras dåliga anlag i arf. I alla unionens stater utom tretton finnas för närvarande härtill syftande lagbestämmelser, ehuru mycket olika i olika stater. Ingenstädes motsvara de emellertid eugenikernas fordringar. Och öfverhufvud klagas, att, äfven där restriktiva stadganden finnas, de icke noga efterlefvas. Ännu mindre har sträfvet att för alla fordra läkarebetyg, eventuellt friskbetyg, som villkor för giftermål haft framgång. Utaf de 18 stater, uti hvilka förslag därom hittills varit uppe, ha blott tre antagit detsamma; Washington, Nord-Dakota och Oregon, först nämnda stat dock endast för att efter kort tid åter upphäfva lagen.

Endast beträffande undermåliga och farliga individer ha eugenikens tankar fått större tillämpning. Det är ju också här de egentligen äro på sin plats. Sålunda ha vid sedlighetsförbrytelser kastration icke blott förordats utan åtminstone i några fall äfven ådömts och fullbordats. Sannolikt skall man icke tveka att allmänt följa de nya tankarne beträffande mindervärdiga folkelement. Detta förklaras dock icke enbart af dessa tankars egen inneboende kraft och ej heller af Yankeens ungdomliga oförskräckthet att omsätta idéer i handlingar.

Man är sedan gammalt inne på dessa vägar tack vare förhållandet till negrerna. Uti 32 af Unionens stater bestå förbud mot blodsblandelse mellan hvita och svarta vare sig genom äktenskap eller eljest, och förseelse häremot straffas med ända till tio års straffarbete. Den allmänna opinionen är för öfrigt obönhörligt sträng i sin dom öfver förbindelser af detta slag. Marken är härigenom väl beredd för eugenikens nymodiga läror. Man förstår därför författarens optimistiska syn på deras utbredning just här, utan att man dock kan tro på hans profetia, att Galtons fantastiska dröm om rashygien som framtidens religion är på väg att förverkligas i Amerika.

<sup>1</sup> Die Rassenhygiene in den Vereinigten Staaten von Nordamerika. Lehmanns Verlag, München. 1913.

## Till red. insända skrifter:

- Arbetsstatistik*. XVI. Undersökning angående sågindustrin i Finland. På uppdrag af Industristyrelsen och under dess öfverinseende verkställd af G. R. SNELLMAN. Hfors 1914.
- Arbetsstatistisk Tidskrift*, utg. af Industristyrelsen i Finland. Årg. 8. N:r 1--2. Hfors 1914.
- Det nya Sverige*, utg. af ADRIAN MOLIN. Årg. 8. H. 2. Sthlm 1914.
- Försäkringsföreningens Tidskrift* 1913. H. 5--6. Sthlm 1914.
- Helsingfors stads statistik*. I. Hälso- och sjukvård. 1912. Redogörelse afgifven af Helsingfors stads Statistiska kontor. Hfors 1914.
- Historisk Tidskrift*, utg. af Svenska Historiska Föreningen genom TORVALD HÖJER. Årg. 33. H. 4. Årg. 34. H. 1. Sthlm 1914.
- Industria*. Svenska arbetsgifvareföreningens tidning, utg. af AXEL BRUNIUS. Årg. X. N:r 1--6. Sthlm 1914.
- Kommersiella Meddelanden*, utg. av Kungl. Kommerskollegium. Årg. 1. N:r 3--8. Sthlm 1914.
- Meddelanden från Svenska Arbetsgifvareföreningens Statistiska Byrå*. Årg. I. 1913. N:r IV--V. Sthlm 1914.
- Meddelanden från Handelskammaren i Gefle*. 1913. H. 4. Gefle 1914.
- Mercator*. Tidskrift för Finlands näringslif. Årg. IX. N:r 5--18. Hfors 1914.
- Nationaløkonomisk Tidsskrift*. Udg. af Nationaløkonomisk Forenings Bestyrelse. Red. ADOLPH JENSEN. 1914. H. 1--2. Kbhvn 1914.
- Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri*, utg. af Letterstedtska Föreningen. Red. OSCAR MONTELIUS. 1914. H. 2. Sthlm 1914.
- Samling av anmälningar till sjukkasseregistret*. 1913. N:r 4. Sthlm 1914.
- Samling av anmälningar till understödsföreningsregistret*. N:r 1. 1913. Sthlm 1914.
- Skogen*. Populär tidskrift, utg. av Svenska Skogsvårdsföreningen. Årg. 1. H. 2--4. Sthlm 1914.
- Skogsvårdsföreningens Tidskrift*. Årg. 12. H. 2--4. Sthlm 1914.
- Social Tidskrift*. Årg. XIV. H. 2--4. Sthlm 1914.
- Sociala Meddelanden*, utg. av K. Socialstyrelsen. 1914. N:r 1--3. Sthlm 1914.
- Statistisk Månadsskrift*, utg. av Stockholms stads statistiska kontor. Årg. VIII. H. 12. Årg. IX. H. 1--3. Sthlm 1914.
- Statistisk Årsbok för Helsingfors stad 1911*. Utg. af Helsingfors stads Statistiska kontor. Hfors 1914.
- Statsøkonomisk Tidsskrift*, udg. af Bestyrelsen for den Statsøkonomiske Forening. 1913. H. 2--3. Kria 1914.
- Svensk Tidskrift*, utg. af ELI F. HECKSCHER och GÖSTA BAGGE. Årg. IV. H. 2. Sthlm 1914.
- Sveriges officiella statistik*. 1912--1913 års allmänna bostadsräkning. V. Karlstad. Av K. Socialstyrelsen. -- Sjöfart. Berättelse för år 1912 av Kommerskollegium. Sthlm 1914.
- Tiden*. Månadsskrift för socialistisk kritik och politik. Utg. av Sveriges socialdemokratiska arbetarparti. Red. HJALMAR BRANTING och RICKARD SANDLER. Årg. 6. N:r 2--3. Sthlm 1914.
- Tidskrift för Postväsendet*. Utg.: ERIK G. LANGE. 1914. N:r 1--3. Sthlm 1914.
- Tidskrift*, utg. af Juridiska Föreningen i Finland. Årg. 50. H. 1--2. Hfors 1914.
- Tidskrift for Retsvidenskab*, udg. af Bestyrelsen for den Stang'ske Stiftelse i Christiania. Aarg. 27. H. 1--2. Kria 1914.
- KING, HUGH B., A short history of feudalism in Scotland, with a criticism of the law of casualties and a chapter on the ancient and later constitutions of independent Scotland. Edinburgh and Glasgow. William Hodge & Company. 1914.
- STJERNBERG, NILS, Försvarsfrågan och den s. k. konstitutionella konflikten. Tal hållet i K. F. U. M:s hörsal i Stockholm den 8 mars 1914. Sthlm 1914.

---

## Innehåll:

- Gunnar Rexius, Några ord om andan i 1809 års grundlagstiftning.  
C. A. Reuterskiöld, Monarkisk och republikansk parlamentarism.  
P. Fahlbäck, Personligt Rådsvälde eller folkligt Konungadöme.  
Lage Staël von Holstein, Luftlagstiftningens nuvarande ståndpunkt.  
Litteratur.  
Strödda meddelanden.

**Brand- och Lif-**  
försäkringsaktiebolaget

**SKÅNE**

**Malmö**

Samtliga fonder 31/12 1914

öfver 34,000,000 kr.,

däraf garantifondsförbindelser 10,800,000 kr.

■ ■ ■

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

■ ■ ■

För bolagets lifförsäkringsrörelse 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