

21:sta årg. 1918.

April.

N:r 2.

---

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK — STATISTIK — EKONOMI

UTGIVEN AV

PONTUS E. FAHLBECK

---

Pris för årgång kr. 7: 50

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 3: —



LUND

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP.

---

## Prenumerationsanmälan.

Statsvetenskaplig Tidskrift utkommer under 1918 efter samma plan och under samma ledning som innevarande år.

Tidskriften skall, med undvikande av ett alltför strängt anlitage av 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 av nyutkommen statsvetenskaplig litteratur, huvudsakligen svensk men vid förekommande tillfälle även 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. Tidskriftens i år tjugoåriga verksamhet avger för övrigt det bästa vitsordet om dess arbetssätt och hållning.

Prenumerationspriset, som allt ifrån början, med tre häften om året, oförändradt hållits vid 6 kr. pr år, trots häftenas ökning till fem och tryckningskostnadernas betydande stegring sedan 1897, måste nu vidkännas någon ökning. Den under senaste år våldsamma höjningen av såväl nämnda kostnader som papperspriset nödgar oss att från och med år 1918 sätta prenumerationspriset till kr. 7:50 pr år. Lösa häften säljas i mån av tillgång till ett pris av c:a 65 öre pr ark.

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

*Eftertryck utan angivande av källan förbjudes.*

Lund i december 1917.

P. Fahlbeck.

## Vår rättsordnings omvandling.

Av

Professor juris C. A. Reuterskiöld.

Alla märka vi och alla känna vi granneligen krigets inverkan på vårt dagliga livs handel ochandel, men endast få hava ögonen öppna för de verkningar, vilka kriget lika säkert som sakta i all tysthet bereder för kommande dagar. Medan våra privaträttsjurister hålla på att skandinaviserå vår privaträtt och omskriva den i nya, till sitt innehåll ofta omtvistligt nyttiga, men till sin volym oomtvistligt digra lagar, fortgår en mindre beaktad, men därför icke mindre beaktansvärd omvandlingsprocess beträffande vår rättsordnings yttersta grunder och offentligrättsliga utformning. Obekantskapen med och bristande förståelse för den offentliga rätten i vårt land har gjort det möjligt, att denna process redan kunnat fortgå och fått fortgå så långt som skett utan synbart allvarligt motstånd.

Det är främst två ting, som karakterisera ifrågasvarande omvandlingsprocess, nämligen å ena sidan ett allt mera stegrad godtycke i regementet, utövat genom delegerade organ, och å den andra ett allt mera avtrubbat konstitutionellt ansvar för det primära regementsorganet. Det sistnämnda förhållandet utgör i själva verket den nödvändiga förutsättningen för det förra, i det att regementsansvaret dock alltid måste i sista hand läggas på det primära och egentliga organet för statsregementet. Avtrubningen åter i detta ansvar har blivit möjlig allénast därigenom, att ansvaret genom delegationen av regementsutövningen förvandlats till ett blott formellt ansvar; och godtyckligheten har i sin tur blivit möjlig allénast därigenom att de delegerade organens realansvar icke varit av

konstitutionell natur. I allra egentligaste mening har sålunda skapats vad man kallat ett divisionsansvar med dettas vanliga följd, det reala ansvarets ineffektivitet.

Kriget har för denna utveckling endast spelat rollen av ett hastigt påskyndande faktum. Tecken och förebud hade ingalunda saknats långt före kriget, och sannolikt hade, även om intet världs- krig utbrutit, det allenast varit en tidsfråga, när utvecklingen och tidsförhållandena i alla fall framkallat den situation, som i följd av kriget redan nu föreligger, om än tills vidare möjligen såsom övergående och tillfällig. Om emellertid intet i tid göres för att förändra densamma och hejda omvandlingen, är fara värdt, att situationen blir varaktig och omvandlingen oundviklig. Ytterst är det nämligen tidens demokratiseringsanda, som här varit verksam och en smula i förtid blottat framtidsläget, om till sitt eget fromma eller ej, borde väl ännu vara oavgjort.

Demokratien är autokratiens tvillingbroder och kan i sina verkningar ej lätteligen skiljas från denne. Ingendera lider vid sin sida en annan och jämbördig makt, för båda är därför friheten i grunden en styggelse, så snart det är fråga om frihet för annan än den som makten haver, låt vara att den ene tvillingbrodern städse för frihetens sinnebilder på sitt banér, medan den andre icke kan tåla ens namnet. Den skiljaktigheten mellan de båda beror därav, att den ene är en månghövdad massa, den andre en enda person eller en slutet och trång krets av personer: därför kan den förre utropa och förkunna massans frihet och ändock icke vilja erkänna individernas eller ens annorlunda tänkande massors, de där i antalet utgöra blott en minoritet. Friheten förutsätter för demokratiens uppfattning en jämlikhet, vilken i själva verket gör friheten till ett tomt sken. Någon verklig och tryggad rätt är för den skull lika litet möjlig inom ett autokratiskt som inom ett rent demokratiskt samhälle. Maktäganden, han må vara fursten eller folket, en enskild man eller en solidarisk massa, vill alltid äga möjlighet att handla obunden och efter eget behag, liksom han i båda fallen alltid åberopar nödvändigheten och behovet såsom grund för varje intrång han gör eller låter göra i de enskildas möjligen lagstadgade frihet. För att denna frihet skall vara en rätt och för att överhuvud en rättsordning skall kunna finnas i egentlig

mening, är oundgängligt, att maktens utövning är delad mellan varandra kontrollerande och likvärdiga organ, vilka icke såsom Herodes och Pilatus bliva vänner i den mening, att de uppgiva kontrollen för att samfäldt härska. När regementsutövningen ligger i händerna på en demokrati, som tillika råder över konstitutionsutskottets och riksdagens majoritet, är kontrollen i grunden förfelad och demokratien allenahärska — så vida ej en effektiv kontroll kan utövas genom en tredje makt, självständiga domstolar.

Kriget medförde nu den oväntade situationen, att trots regementets utövande genom en på grund av sin tillkomst såsom alldeles särskilt »kungavald» betecknad regering, kontrollen blev i vissa stycken alldeles ineffektiv, nämligen så vidt fråga blev om kristidsåtgärderna, där riksdagen så godt som utan förbehåll godkände vad regeringen ville och gjorde, sedan det visat sig att i dessa stycken regeringen verkade nästan lika kraftigt som och stundom kraftigare än demokratien själv omedelbart skulle hava vågat. Det kan icke förnekas och kommer för visso av framtidens historieskrivare att understrykas, att den kungaregering, som kom till i februari 1914 och som förblev sittande under världskriget ända till våren 1917, ingalunda förstod att i rikets intresse utnyttja den starka stämning, som behärskade Sveriges bonde- och borgarefolk under de bekanta februaridagarna, till skapandet av en stark och målmedveten regering oberoende av demokratien. Redan den tvekan, som gjorde regeringskrisen så långvarig — ehuru icke fullt lika långvarig som den vid avgången i mars 1917 — varslade härom; och när strax efter regeringsbildningen den nya regeringen lät konungen offentligen betyga sig icke hava eftersträvat något envælde, vilket ingen vettig människa någonsin trott eller tänkt, vittnade detta därom, att en nyskapande statsmans både blick och kraft saknades inom den nya regeringen. I svaghetens och den blott klen betäckta reträttens tecken gick också arbetet på den nya härordningen, regeringens huvuduppgift, vilken visserligen löstes, men alldeles icke på det sätt, som intentionen varit och bort giva vid handen. Samtidigt visade förvaltningsåtgärder, lagförslag och anslagsäskanden, att regeringen icke kände sig skickad att leda utvecklingen in på andra banor än dem demokratien eftersträvade, utan på sin höjd att modifiera frammarschen på dessa i ett eller annat

hänseende. T. o. m. den grundval, varpå regeringen ytterst hade att stödja sin egen tillkomst, 1809 års grundlags uttryckliga bestämmelser om konungens makt, bragtes av regeringen själv i gungning genom det fullkomliga åsidosättandet av dessa i vad de avsågo förbud mot monopol, då regeringen rent av gjorde till kabinettsfråga antagandet i strid med RF § 60 av tobaksmonopolet i inkomstsyfte: kunde grundlagen i ett fall lämnas ur räkningen trots sitt uttryckliga innehåll, så fanns naturligen heller intet hinder att så göra i andra fall, och oppositionen, som ansåg parlamentarismen vara konstitutionell sedvanerätt i trots av grundlagens ganska motsatta föreskrifter, kunde då icke längre bekämpas med just denna grundlag.

Redan maktlös och försvagad stod sålunda regeringen, då kriget bröt ut och förlängde dess livstid: ingen var hågad att just då träda i dess ställe. Svagheten framträdde i skarp belysning genast vid krigsutbrottet, då den panik, som blev allmän i Sverige, i ej oväsentlig grad synes hava, om ej uppstått, så dock ökats genom de om allt annat än kallt huvud vittnande åtgärder, regeringen omedelbart vidtog. Under fortsättningen skulle partifejderna vila och regeringen erhålla nödigt stöd från alla sidor under förutsättning, att den ville hävda en »obrottslig neutralitet», vars karaktär skulle kontrolleras framför allt genom hemliga utskottet. Svagheten i regeringens ställning blev härunder än mera uppenbar, väl icke så mycket genom den inre splittring som efter hand uppkom och vidgades ända till obotlighet, men så mycket mera genom de konstitutionella nybildningar i parlamentarismens demokratiseringsanda, som det blev den oparlamentariska kungaregeringens lott att med eller mot sin vilja, med eller utan klar insikt om betydelsen därav, genomföra. Den viktigaste och måhända ödesdigraste nyheten blev riksdagens s. k. »förpuppning» eller formella förlängning efter avslutat arbete — för att därigenom hemliga utskottet skulle kunna fortfarande sammankallas. Statsrättsligt står denna anordning i klar strid med eljes härskande principer i svensk rätt och politiskt betyder den ett kraftigt handtag åt demokratiens krav på permanent riksdag. De formella villkor och tysta utfästelser, som möjligen uppställts för »förpuppningens» medgivande från regeringens sida, betyda för framtiden, som endast

räknar med »förpuppningens» faktum, platt inlet; de hava endast verkat som skyggglappar för den då sittande regeringens eget lugnande.

Mycket snart blev det ock tydligt, att regeringen i sin inre politik gärna önskade demokratiens stöd, fastän den formellt förnekade behovet därav i formen av parlamentarism. Onekligen hade det kunnat ligga en statsmannatanke häri, om nämligen regeringen genom en fullföljd demokratisk inre politik förstått att skaffa sig fullt fria händer för en nationellt positiv utrikespolitik. Så skedde dock icke. Visserligen måste oförbehållsamt erkännas, att regeringens utrikespolitik åtminstone tidvis utmärktes av ett fast och klart hävdande av Sveriges historiska roll som folkrättens värdare och i alla händelser förskaffade Sverige större respekt utåt, än regeringen i någon annan verkligt neutral stat lyckades för sitt land uppnå. Men ej så sällan förmärktes också här en tvekan och en obeslutsamhet, som tydde på att utrikespolitiken icke hade något eget reallt mål, utan begränsades till neutralitetens bevarande för neutralitetens skull<sup>1</sup>. Och inåt hindrades varje eljes möjligt försök till demo-

<sup>1</sup> Alldeles särskilt måste sättas ett stort frågetecken vid regeringens utrikespolitik beträffande åländska öarna. Av till synes inspirerade uttalanden i svensk press att döma har regeringen, i full anslutning till sitt allmänna hävdande av formalrättsliga synpunkter, länge sökt bygga på någon slags formell rätt för Sverige att fordra upprätthållandet av 1856 års Ålandstraktat mellan Ryssland, England och Frankrike, och i dess bibehållande sett ett svenskt intresse, utan att våga sig på någon ny och radikalare svensk lösning av Ålandsfrågan. En sådan politik, om den nu varit avsedd, var dömd att misslyckas. Redan den omständigheten, att Sverige, såsom uppvisats i *Tidsskrift för Retsvidenskab* 1915, icke av vare sig 1856 års traktater eller av annan folkrättslig grund kan stödja sig på någon som helst formell rätt beträffande Åland — ehuru motsatsen alltjämt påstås av en del historici och privaträttsjurister, vilka antingen sammanblandat juridisk rätt och politiskt intresse eller förmenat folkrätten vara någon slags historisk filosofisk rätt, vars tolkning följer andra regler än juridikens, — gör, att Sveriges politik för länge sedan bort inriktas icke på ett bibehållande av 1856 års traktat, utan på ett direkt svenskt-ryskt ordnande av frågan på säkrare basis. Härtill gav världskriget rika tillfällen, som så vidt man utifrån kan döma, av brist på politisk målmedvetenhet och av bundenhet vid imaginära formella synpunkter försuttits. Över huvud skulle en ingående granskning av svensk utrikespolitik under världskrigets hittillsvarande skede vara av synnerligt intresse, men av naturliga skäl är en sådan ännu icke lämplig. Jfr. *Det nya Sverige* 1918 h. 2.

kratiens vinnande på parlamentarisk väg genom de ovanligt bristfälliga kontakter regeringen hade med riksdagen. Under sådana förhållanden återstod som enda utväg att någorlunda hålla lugn bland landets demokrati, att regeringen på egen hand sökte ordna de inre krisförhållandena, så som det kunde antagas vara demokratien behagligast, i all synnerhet som regeringen åtminstone i början torde hava betraktat folkhushållningsfrågan uteslutande som en fråga om lättnaders beredande åt arbetareklassen och främst industriarbetarne<sup>1</sup>. Får ej denna förklaring av dess inre politik anses riktig, så synes ingen annan möjlig än den, att regeringen aldrig själv helt insett eller förstått, på vilka vägar den slagit in; men den förklaringen vore för regeringens förstånd vida mindre gynnsam och torde böra förkastas, om den än måhända har sin giltighet beträffande en eller annan departementschef inom regeringen.

Att den regering, som sedermera på våren 1917 efterträdde den gamla, då denna föll samman av egen inre skröplighet och yttre stormar, dem den icke kunde bemästra, icke ägde större vare sig anseende eller förmåga än den förra, och sålunda redan från begynnelsen saknade möjlighet att bliva en stark regering, det framgick omedelbart av dess egen sammansättning och bekräftades på ett sällsamt olyckligt sätt genom regeringskapitulationen den 28 april, då demokratien av statsministervärdighetens tillfällige innehavare formligen knäslattes som regementets legitime arvtagare. Därför blev ock denna regerings inre och yttre politik intet annat än en fortsättning av den föregåendes, men i än större svaghet och osjälvständighet. Och när höstens val givit det efter, allt som föregått naturliga och även på förhand vissa och förutsagda utslag, som skedde, var tiden inne för demokratiens regering att träda till regementet, visserligen icke på den grund, att välutslaget behövde vara bindande, men därför att ingen man fanns, som kände sig äga nog statsmannakraft att i denna yttersta timma söka dämna upp den demokratiska flodvågen. Sedermera har denna nya regering i inre politiskt avseende intet annat haft

<sup>1</sup> Jfr min skrift *Två politiska tal*, Uppsala 1917. Naturligen kan därjämte för ransoneringsbeslutén hava funnits ett utrikespolitiskt skäl, men detta förklarar ej ransoneringssättet.



att göra än gå vidare på de demokratiens vägar, dem de föregående regeringarna, alla varningar till trots, ävlats att beträda.

\*

Kristidens bekämpande inom landet började genast efter världskrigets utbrott, då regeringen på förslag av cheferna för kommerskollegium, landtbruksstyrelsen och socialstyrelsen, hrr Fryxell, Flach och Elmquist, den 11 aug. 1914 tillsatte en central statens livsmedelskommission under landshövdingen greve Hamiltons ordförandeskap och i övrigt bestående av de nämnda tre förslagsställarna. Uppgiften blev att övervaka tillgången å, fördelningen av och handeln med livsförnödenheter, *på det att livsmedelsmarknaden skulle i görligaste mån undgå mera betydande rubbningar*. Tillika skapades efter hand lokala livsmedelskommissioner, men meningen var dock, att främst samverka med vederbörande myndigheter skulle åvägabringas. Emellertid sattes dessa senare tämligen fullständigt utanför och kommissionen kom att utöva sin verksamhet på egen hand dels med biträde av det 1916 på hösten av K. M:t utnämnda livsmedelsrådet, bland vars medlemmar särskilt två fingo stor betydelse, den ene, kvarndirektören Åkerlindh, för en kortare tid, den andre, redaktören Svensson, mera varaktigt — i det att hela systemet med fog betecknats efter honom och den senare tillsatta folkhushållningskommissionens chef Elmquist, såsom systemet Elmquist-Svensson — ävensom fritt tillkallade specialsakkunnige inom olika verksamhetsgrenar, dels ock i samförstånd med olika organisationer och sammanslutningar på näringarnas område. Därmed var riktningen angiven, om än vederbörande föga anade, hurudant utvecklingens resultat inom kort skulle gestalta sig.

Statens livsmedelskommission blev ett mellanting mellan kommitté och myndighet, men den avkastade successivt allt mera av sin kommitténatur för att i stället utbilda sin myndighetskaraktär, till dess den i tidens fullbordan uppgick i en av sina egna avläggare, den ovannämnda på hösten 1916 tillsatta och vida beryktade folkhushållningskommissionen, ofta förkortad till FHK, men lika väl betecknad helt enkelt enligt satsen *lucus a non lucendo* som folkhushållningen, vars karaktär av myndighet är höjd över varje tvivel. Dessa särskilda myndigheter för »folknärings tryggande»

kratiens vinnande på parlamentarisk väg genom de ovanligt bristfälliga kontakter regeringen hade med riksdagen. Under sådana förhållanden återstod som enda utväg att någorlunda hålla lugn bland landets demokrati, att regeringen på egen hand sökte ordna de inre kristidsförhållandena, så som det kunde antagas vara demokratiens behagligast, i all synnerhet som regeringen åtminstone i början torde hava betraktat folkhushållningsfrågan uteslutande som en fråga om lättnaders beredande åt arbetareklassen och främst industriarbetarne<sup>1</sup>. Får ej denna förklaring av dess inre politik anses riktig, så synes ingen annan möjlig än den, att regeringen aldrig själv helt insett eller förstått, på vilka vägar den slagit in; men den förklaringen vore för regeringens förstånd vida mindre gynnsam och torde böra förkastas, om den än måhända har sin giltighet beträffande en eller annan departementschef inom regeringen.

Att den regering, som sedermera på våren 1917 efterträdde den gamla, då denna föll samman av egen inre skröplighet och yttre stormar, dem den icke kunde bemästra, icke ägde större vare sig anseende eller förmåga än den förra, och sålunda redan från begynnelsen saknade möjlighet att bliva en stark regering, det framgick omedelbart av dess egen sammansättning och bekräftades på ett sällsamt olyckligt sätt genom regeringskapitulationen den 28 april, då demokratiens av statsministervärdighetens tillfällige innehavare formligen knäslattes som regementets legitime arvtagare. Därför blev ock denna regerings inre och yttre politik intet annat än en fortsättning av den föregående, men i än större svaghet och osjälvständighet. Och när höstens val givit det efter allt som föregått naturliga och även på förhand vissa och förutsagda utslag, som skedde, var tiden inne för demokratiens regering att träda till regementet, visserligen icke på den grund, att valutslaget behövde vara bindande, men därför att ingen man fanns, som kände sig äga nog statsmannakraft att i denna yttersta timma söka dämna upp den demokratiska flodvågen. Sedermera har denna nya regering i inre politiskt avseende intet annat haft

<sup>1</sup> Jfr min skrift *Två politiska tal*, Uppsala 1917. Naturligen kan därjämte för ransoneringsbesluten hava funnits ett utrikespolitiskt skäl, men detta förklarar ej ransoneringssättet.

att göra än gå vidare på de demokratiens vägar, dem de föregående regeringarna, alla varningar till trots, ävlats att beträda.

\*

Kristidens bekämpande inom landet började genast efter världskrigets utbrott, då regeringen på förslag av cheferna för kommerskollegium, landbruksstyrelsen och socialstyrelsen, hrr Fryxell, Flach och Elmquist, den 11 aug. 1914 tillsatte en central statens livsmedelskommission under landshövdingen greve Hamiltons ordförandeskap och i övrigt bestående av de nämnda tre förslagsställarna. Uppgiften blev att övervaka tillgången å, fördelningen av och handeln med livsförnödenheter, *på det att livsmedelsmarknaden skulle i görligaste mån undgå mera betydande rubbningar*. Tillika skapades efter hand lokala livsmedelskommissioner, men meningen var dock, att främst samverka med vederbörande myndigheter skulle åvägabringas. Emellertid sattes dessa senare tämligen fullständigt utanför och kommissionen kom att utöva sin verksamhet på egen hand dels med biträde av det 1916 på hösten av K. M:t utnämnda livsmedelsrådet, bland vars medlemmar särskilt två fingo stor betydelse, den ene, kvarndirektören Åkerlindh, för en kortare tid, den andre, redaktören Svensson, mera varaktigt — i det att hela systemet med fog betecknats efter honom och den senare tillsatta folkhushållningskommissionens chef Elmquist, såsom systemet Elmquist-Svensson — ävensom fritt tillkallade specialsakkunnige inom olika verksamhetsgrenar, dels ock i samförstånd med olika organisationer och sammanslutningar på näringarnas område. Därmed var riktningen angiven, om än vederbörande föga anade, hurudant utvecklingens resultat inom kort skulle gestalta sig.

Statens livsmedelskommission blev ett mellanting mellan kommitté och myndighet, men den avkastade successivt allt mera av sin kommitténatur för att i stället utbilda sin myndighetskaraktär, till dess den i tidens fullbordan uppgick i en av sina egna avläggare, den ovannämnda på hösten 1916 tillsatta och vida beryktade folkhushållningskommissionen, ofta förkortad till FHK, men lika väl betecknad helt enkelt enligt satsen *lucus a non lucendo* som folkhushållningen, vars karaktär av myndighet är höjd över varje tvivel. Dessa särskilda myndigheter för »folknäringens tryggande»

hava kompletterats med ett flertal andra kommissioner av mer eller mindre likartad beskaffenhet och ett otal underlydande organ. Typologiskt hör hela denna nya statsförvaltningsgren till de s. k. affärsdrivande verken eller driftsförvaltningen, men den har tillika fått sig tilldelad vida mera av ämbetsmakt i förhållande till allmänheten än som principiellt är med driftsförvaltningen förenlig.

Kommissionsförvaltningen är emellertid ej blott en organisatorisk nyskapelse, som rent tekniskt väl förtjänar ett klart erkännande för det sätt, varpå den löst den formella uppgiften att dels förena lokal självförvaltning med central ämbetsförvaltning dels bilda statliga förvaltningsorgan för både drifts- och maktuppgifter, om än alltid måste betonas, att denna blott formella sida naturligtvis icke är den viktigaste eller väsentliga i samma förvaltning. Tvärtom måste huvudintresset knytas till kommissionsförvaltningens innehåll och de principer, som i dess verksamhet kommit till uttryck. Det är dessa, som beteckna den började omvandlingen av vår hittillsvarande rättsordning och mot vilka kritiken alltid ytterst riktat sig. Direkt och uttryckligen har detta erkänts t. o. m. av folkhushållningen själv, då den i dec. 1917 vände sig till K. M:t med begäran om förstärkning av polismakten i riket under anförande som skäl härtill av bl. a. det förhållandet, att den bristande laglydnad, som satte systemet i fara, väsentligen hade sin förklaring däri, att vanlig lagstiftning »i regel tillkommit som resultat av en allmänt gällande rättsuppfattning, vilken i och för sig utgör den bästa garantien för lagarnas efterlevnad», varemot de lagbestämmelser, varpå kommissionsförvaltningen vilade, äro »mera att anse som extra ordinära förvaltningsåtgärder och göra ingrepp i förhållanden, vilka förut sedan lång tid tillbaka reglerats efter helt andra grunder».

Folkhushållningen menar visserligen, att »själva den omständigheten, att man sett sig tvungen att tillgripa dylika utomordentliga åtgärder, borde göra det klart för alla, att varje åsidosättande av de givna föreskrifterna är ägnat att medföra allvarliga faror för det allmänna». Men denna uppfattning är alldeles felaktig, i det att det åberopade nödtvånget att tillgripa just dessa åtgärder icke är bevisat bara därmed, att folkhushållningen ansett

ett sådant nödtvång föreligga: det kan tänkas — och hela utvecklingen ger stöd åt en sådan tanke — att tvärtom folkhushållningens män icke haft tillräcklig förmåga att bedöma läget rätt och därför framdrivit åtgärder, som varit vida farligare och skadligare än det onda, mot vilket de riktats. Det är möjligt och det synes visst, att folkhushållningens varken förstånd eller krafter varit, trots den goda viljan, tillräckliga, något som visserligen ej kan läggas dess ledande män till last, varemot det alltid förblir ett orsakligt fel, att de, trots allt vad erfarenheten givit vid handen, envisats att fullfölja systemet, vilket just därigenom fått en helt annan karaktär än den av »extraordinära förvaltningsåtgärder». Det är heller icke utan, att t. o. m. kommissionsmännen själva börjat förstå, att förtroendet hos befolkningen är undergrävt, såsom framgår av förutvarande statsrådet Dahlbergs slutord i det eljes tämligen panegyriska defensionsföredrag, han nyligen höll i Stockholms Köpmansklubb<sup>1</sup>. Men orsaken härtill liksom till den numera så godt som alldeles och helt naturligt försvunna laglydnaden, den ligger icke i kritiken mot kommissionsförvaltningen och icke i en allmän depravation, utan i sagda förvaltnings egna grundväsentliga missgrepp och dess talemäns bristande insikt och förmåga<sup>2</sup>.

Principen i denna förvaltning har givits en formellt bestående formulering, som tid efter annan kunnat variera, men som dock i stort sett alltid varit den samma. Det är också denna formulering, som förklarar, huru kungaregeringen från 1914 under trycket av svagheten i sin egen position kunnat lämna systemet så fria händer som skett. Redan i det inlägg, som hösten 1916 gjordes av d. v. viceordföranden i folkhushållningen Dahlberg i

<sup>1</sup> Se »Folkhushållningen» Veckoblad 1918 nr 2, 3.

<sup>2</sup> I *Det nya Sverige* 1918 nr 1 har d:r G. Huss i en indignerad och av varm övertygelse buren artikel sökt gå till rätta med den kristidsdepravation, som han tror vara rådande. Sant är, att »gulascheriet» och »jobberiet» äro symptom till en sådan, men denna är varken så allmän eller av nämnda företeelser så oberoende som d:r Huss synes mena. Vad han tror vara depravation är ofta blott ett utslag av passivt motstånd mot den godtyckliga kommissionsförvaltningen. Det passiva motståndet är den naturliga reaktionen mot begångna misstag och så till vida i verkligheten ett utslag av sunda rättsinstinkter och förty i grunden ett lofvärt godt.

en tidningspolemik (tidn. Uppsala 24 okt.), betonades »sammansolidariteten» såsom den grund varpå kommissionens arbete skulle bygga och för vars skull detta borde fritagas från all kritik<sup>1</sup>, åtminstone så, att kritiken borde »i varje fall undvika offentlighet», så snart den »uppenbarligen måste skadligt inverka på den förelagda uppgiftens genomförande». Själva principen åter tycktes då vara »lika fördelning» av vad som fanns, om än samtidigt uttalades, att det kanske varit riktigare med en »behovsprincip», ehuru genomförandet därav ärligen tillkännagavs övergå kommissionens förmåga<sup>2</sup>. Sedermera har den »lika fördelningen», som skulle vara en sant demokratisk princip och som sådan obesett t. o. m. applåderades av känslotänkande högermän, förkastats av demokratien, när dess behov befunnos därav bliva lidande: de av arbetarna framtvingna s. k. påbröds korten och extra grynkorten blevo kilar i den »lika fördelningens» princip, som nu kvarstår mera som en vacker dekoration för vissa fall än som fasthållet mål. I stället har »solidariteten» eller t. o. m. »hungersolidariteten» upphöjts till princip, vilket förklaras därav, att under detta begrepp kan inrymmas varje anordning, som ger demokratien vad den begär. Det svenska folket är svagt för vackra fraser och fångas lätt med slagord. Även därför är den nya principbeteckningen särdeles lämplig.

Undersöker man emellertid kallt och nyktert, vad denna »hungersolidaritet» betyder, så måste först anmärkas, att redan begreppet solidaritet har en dubbel innebörd. För det bildade föreställningssättet betyder det frivillig sammanhållning under ömsesidigt ansvar såsom ett *mål*; för demokratiens massor betyder

<sup>1</sup> Numera är anspråket något mera dämpat: kommissionsförvaltningen gör, enligt hr Dahlbergs ovan antydda föredrag i Stockholms Köpmansklubb (jfr *Folkhushållningen* 1918 nr 3) »givetvis icke anspråk på att undslippa kritik av de ofullkomliga åtgärder, som vidtagas», men fordrar, att kritiken ej undergräver förtroendet (!) och laglydnaden. Kritiken måste dock i varje fall läggas så, att den direkt eller indirekt vinner sitt mål. Och om de, som kritiseras, hava egenskapen att med seende ögon icke se och med hörande öron dock icke höra, så kan det ej hjälpas, att förtroendet, även kritikens hjälp förutan, undergräves, liksom att det blir kritikens oavvisliga plikt att uppvisa auktoritetsbristen. Det är bättre, när en blind leder en blind, att upprepade varningsrop höjas, än att de båda till sist hamna i gropen, så vidt detta över huvud kan undvikas.

<sup>2</sup> Här om se min Sockerregleringen och förfogandelagarna, 1916.

det tvungen samverkan som ett *medel* till massans vinning. Begreppet såsom modernt är en skapelse av arbetarfackföreningarna och socialismen och förbindes därför, alltid, om än mer eller mindre klart, med kravet på underordnande under ett yttre maktorgan för solidariteten, vilket fordrar ovillkorlig lydnad och har att såsom förtroendeorgan handla efter godtfinnande. Att det är detta begrepp, och icke det bildade föreställningssättets, som behärskar folkhushållningen, lider intet som helst tvivel, och har även funnit sitt direkta uttryck i hr Dahlbergs förut berörda ord om »förtroendet och laglydnaden». Solidaritetsprincipen, sådan den av kommissionsförvaltningen utvecklats, innebär *folkförsörjning, genom staten i demokratisk anda*, vilket på ett mindre omskrivande språk betyder tvångsfördelning genom godtycklig folkhushållning på privathushållningens och självförsörjningens bekostnad<sup>1</sup>. Eller för att använda uttalanden av ett par, visserligen svårt skamfilade, apologeter bland systemets profeter, principen är att låta alla lida lika nöd och att ersätta den enskilda hushållningen med en samfäld under statens förmynderskap. Att för en sådan princip genomförande fordra »lojalitet» är visserligen i orden lätt, men icke i praktiken och förutsätter i själva verket, att genom en sådan lojalitet åtminstone utlovade fördelar vinnas. Sker icke detta — och det har genomgående icke skett — så blir den sista villan värre än den första, ty då brista alla den gamla rättsordningens band och falla alla fasta rättsbegrepp. Men därmed är också det gamla samhällets bestånd hotat.

Kommissionsförvaltningens grundfel — förutsatt att den verkligen avsett allenast extra ordinära anstalter för nödlägets avhjälpande och icke syftat längre, såsom beträffande systemet Elmquist-Svensson icke utan fog kan misstänkas — har bestått däri, att man utan hänsyn till faktiskt givna förutsättningar velat, när reglering ansetts nödig, lägga allas och en vars försörjning på staten, även där detta varit både obehövt och olämpligt eller t. o. m. skadligt. Uppgiften borde hava fattats sådan den, från det bestående samhällets synpunkt *även med fullt avseende fäst å nödläget*, i verkligheten var och alltjämt är, nämligen som en uppgift icke att skapa lika nöd för alla, vilket för både stat och

<sup>1</sup> Jfr *Folkhushållningen* 1918 nr 5.

kultur innebär den största fara, utan att tillse, att oundgängliga medel finnas för en vars egen *självförsörjning*<sup>1</sup>. Sålunda måste tvivelsutan, vid den brist, som faktiskt varit och är rådande i fråga om livsmedel, ett slags ransonering ske, d. v. s. ett visst förbrukningsmaximum beräknas och i princip bestämmas. Men därav följer icke, att den vanliga handeln och hushållningen skall sättas ur funktion och övertagas av staten, utan blott att staten genom *kommunerna och deras organ* för de samhällsklasser, som notoriskt äro ur stånd att själva hushålla och spara med nödig omsorg, träder emellan såsom så att säga deras förrådsförvaltare.

Praktiskt taget omfattar Sveriges befolkning i stort fyra slags privathushåll, nämligen 1) jordbrukshushåll, 2) andra hushåll å landet, 3) arbetarhushåll i städer och andra samhällen med mera sammanträngd befolkning samt 4) medelklassens i städerna och de högre klassernas hushåll. Av dessa äro de förstnämnda liksom de sistnämnda helt i stånd att själva sörja för sig även i nödtiden, så vida blott de, som äro löntagare, erhålla nödiga dyrtidsförbättringar å lönen, och varje annan reglering än en ransonering i ovan nämnda bemärkelse av ett principiellt förbrukningsmaximums bestämmande blir här till skada och förlust. Beträffande åter

<sup>1</sup> Det är en genomgående tendens hos alla dem, som föra folkhushållningens talan, att åter och åter framhåva, hurusom *enda* utvägen ur kris- och nödtiden är ett »lojalt» följande av folkhushållningens direktiv och anordningar; så senast Juhlin-Dannfelt — jämte hrr Dahlberg och Hildebrand en av systemets steg för steg i kurs fallande profeter — i *Det nya Sverige* 1918 n:r 1. Härom gäller, att huru mörk och hotande ställningen än synes vara och för visso är, så svår är den icke, att den behöver oavbrutet utskrikas. Tvärtom ligger här en allvarlig fara för det fall, att verkligt krig skulle komma till och nöden bliva verklig, vilket den ännu ej på långa vägar är. Vi äro blott alltför benägna att *känna* svårigheter som nöd; och våra myndigheter tyckas drivas av samma panik som 1914 att vidtagna tillfälliga kraftåtgärder, som icke kunna i längden upprätthållas, utan i stället verka förslöande. Det säkra är, såsom allaredan erfarenheten visat, att om ej myndigheternas ofta huvudlösa åtgärder mött det sunda bondeförståndets passiva motstånd, ställningen skulle vara långt värre än den nu är. Ju mera framför allt jordbruket får sköta sig självt efter sin egen erfarenhet, desto säkrare kommer produktionen att ökas och svårigheterna att övervinnas. Högre än all »lojalitet» mot kommissionsmyndigheterna står lojaliteten mot vår gamla rätts- och hushållsordning, som kunnat förr utan de nymoderna påfunden full väl rida ut värre stormar än dem, som hittills under kriget blåst.



de båda andra kategorierna, äro tydligen hushåll å landet, som sakna den möjlighet till dagliga butiksköp, vilken städer och dylika samhällen erbjuda, redan sedan gammalt nödgade till en viss naturalhushållning och till uppsparande av förråd, må vara att dessa icke kunna bli särdeles stora. Arbetarhushållen åter leva mestadels ur hand i mun och sakna både vana och möjlighet till dylik hushållning. Om båda gäller dessutom, att deras ekonomiska resurser äro så svaga, att i dyrtid särskilda austalter kunna bliva oundgängliga för dessa hushålls möjliga fortbestånd. Rimligt och riktigt hade då varit, att kommunerna anskaffat de för dessa hushåll eller måhända för dem däribland, vilka velat härav begagna sig och anmält detta, nödiga förråden enligt ransoneringsplanen och tillhandahållit dem efter hand till överkomliga pris, *men staten låtit de övriga fritt sköta sig själva*. Någon som helst svårighet för staten att åt kommunerna anskaffa dylika förråd hade ej funnits, då den kunnat dels konkurrera i den öppna marknaden, dels med en riktigt — och ej som nu oriktigt — tillämpad förfogandelag expropriera mot full ersättning vad som fattats. Därvid hade tillika i motsats mot nu jobberiet kunnat stävjas genom att expropriationen användts främst mot dettas upplagringar, eventuellt med tillhjälp efter domstolsprövning av en maximiprissättning, som enbart bort hafva till uppgift att för dylika fall modifiera den fulla ersättning, som jämlikt förfogandelagen tid efter annan genom taxerättning av fullt fristående värderingsnämnder blivit fastställd.

Nu har folkhushållningen tvärt emot vad den sålunda rätteligen bort, i stället sökt tvinga alla hushåll att leva ur hand i mun och lita till staten som obligatorisk förrådsförvaltare och instruktör. Uppgiften har visat sig icke blott överstiga folkhushållningens krafter, i det att dessa varken kunnat väl vårda och tillhandahålla de nödiga medlen åt alla eller ägt erforderlig kunskap och erfarenhet, utan också i och för sig vara olöslig, i det att de enskilda hushållen omöjligen kunnat uppgiva sin egen verksamhet eller fränsäga sig det försörjningsansvar, som såväl lag som sed ålagt dem i förhållande till sina egna. Så har en strid uppstått mellan de enskilda hushållen, enkannerligen dem, som tillika äro producerande, d. v. s. jordbrukshushållen, och »folkhushållningen». Men den striden medför som svåraste följd, att aktningen icke för lag och

rätt, men väl för myndigheternas bud och förbud, försvinner och att det uppstår en skarp skillnad mellan rätten och myndigheternas åtgärder, som förty erhålla godtyckets prägel<sup>1</sup>. Tyvärr lider även laglydnaden härunder, i det att gränsen mellan lag och myndighetspåbud utplånas och det mer och mer börjar anses fullt riktigt att kringgå myndigheternas anordningar, vilkas bristande rättsenlighet synes framgå ej mindre av de orimligt högt tilltagna böter, som stadgats, och av den på förhand av de sakkunniga bestämt förutsagda ineffektiviteten i den extra ordinära prissockerlagstiftning och strafflagstiftning i övrigt, som skapats till stöd för anordningarna, än även i de ständigt stegrade kraven på nya tvångsåtgärder, t. ex. godtyckliga ingrepp i den normala posttrafiken och på nya diverse förbud av ofta löjligaste och godtyckligaste slag — alldeles utan spår till nytta eller avsedd verken. Allra värst är dock, att den godtycklighet, som på detta sätt vidhäftats kommissionsförvaltningen, ytterligare skärpts genom det ofta verkligt godtyckliga sätt och den envisa högdragenhet, varmed den emot den enskilda hushållningens praktiska sakkunskap gång efter annan sökt och allfort söker tvinga denna senare till åtgärder, som den finner för sig ruinerande eller skadliga. Folkhushållningen har dock genom sina egna avita principer själv tvungits att steg för steg gå vidare och söka reglera privathushållningen mot dess vilja som ett led i en folkhushållning, om vars omöjlighet och opraktiskhet den privata hushållningen är fullt övertygad och erfarenheten dessutom dagligdags bär vittne.

<sup>1</sup> Mycket har folkhushållningen själv härtill bidragit även genom sitt väl livliga offrande på den moderna reklamhumbugens altare. När kommissionen tillsatt ett dekorativt kvinnligt råd eller utsändt massor av goda råd och uppmaningar eller t. o. m. påbjudit bagateller som t. ex. användande blott av gammalt bröd eller oskalad potatis eller diverse flingor eller anordnat instruktionskurser och föredrag, så ser allt detta bra ut för världen, men är rent formella åtgärder utan ringaste spår av betydelse. De praktiska uppslag kvinnorrådet undantagsvis givit, vinna icke kommissionens bifall och åt allt det andra ler man i regel ett stilla, medlidsamt löje: de som kunde tarva upplysning i hushållsfrågor, de söka den icke och mottaga den icke; och undervisningen till de andra påminner mest om historien, huru ägget ville lära hönan värpa. Eller är det någon rimlighet i att den teoretiserande kommissionen skulle lära de praktiska enskilda hushållen konsten att hushålla? Endast ett visar all denna humbug — den bestyrker i sin mån, att kommissionen icke är sitt värv vuxen.

Finge privathushållningen med den begränsning en ransoning av ovan antydd art innebär fritt fortgå, så skulle därmed ingenting äventyras men allt vinnas, som över huvud kan vinnas. Då folksamhället eljes byggt och med framgång kunnat bygga på privathushållningen, då hela samhällslivet är inriktat på en sådan och dess rätt ordnad därefter, då det i nödtid och dyrtid just är privathushållen det gäller och ingen bättre än de själva känna, vad de behöva och vad de kunna undvara, så är alldeles visst, att allt det, som folkhushållningen nu på konstlad väg och med tvångsmakt vill ernå, men dock icke ernår — se t. ex. dess egen inkompetensförklaring beträffande stråfoder<sup>1</sup> eller den dagliga erfarenheten av maximiprisen<sup>2</sup> — allt detta skulle på andra vägar och annat sätt till det helas frönna ernås. En nedslaktning av kreatur blir exempelvis nödig: vore privathushållningen fri, reglerades denna efter varje ords och hushålls egen insikt och erfarenhet om det för sig och därmed för det hela bästa — nu åter kommer sannolikt förr eller senare tvångsslakten att tillgripas med alla dess ödesdigra konsekvenser. Att folkhushållningen drager sig hårdt för detta och det därmed förenade ansvaret, är fullt begripligt; svårare är det blott att förstå, varför den ej redan tidigare hejdat sig. Vål säger man, att hushållning och produktion måste ledas in på banor, som för det helas väl äro nödvändiga, även om de enskilda ej inse detta: må så vara, ehuru det är ovisst, om just folkhushållningens män äro de rätta att bestämma dessa banor. I varje fall har dock staten för detta ändamål medel att främja en frivillig utveckling i önskad riktning, nu som eljes, och den kunde inskränka sig till anlitande av dessa, om den icke just på grund av folkhushållningens felaktiga principer drivits till användande av tvång, därmed allenast skärpande striden om rättsordningens omväntling.

\*

<sup>1</sup> Det är typiskt, att när äntligen maximipriset på hö höjes och samtidigt kommissionsförvaltningen tager sin hand från stråfoderhandeln, så skärps transportförbudet; vad som ges med ena, återtages med andra handen: allmän villervalla! Och potatishandeln . . . ?

<sup>2</sup> Om dessa, se min skrift *Beslagens och maximiprisens fördärv för vår folkhushållning*, Upsala 1917.

Den rättsordningens omvandling, som kommissionsförvaltningen sålunda satt i rörelse, består emellertid ej blott däri, att antingen självförsörjning och privat förtänksamhet eller laglydnad och myndighetsrespekt försvagas och går förlorad, utan den har också en positiv sida, som är minst lika betänklig, nämligen godtyckets upphöjande till formalprincip för förvaltningsorganens handhavande av gällande författningar rörande deras verksamhet. Godtyckligheten i kommissionsförvaltningen har en stark benägenhet att breda ut sig och smitta ned även andra förvaltningsgrenar, i första hand givetvis sådana, som hava någon slags möjlighet att låta förfogandelagen komma till användning. Exempelvis har kontrollstyrelsen, såsom bl. a. justitiekanslerns visserligen något svävande men dock otvetydiga uttalanden i anledning av en hos honom mot sagda styrelse gjord anmälan givit vid handen, så nära snuddat vid gränsen av vad den är berättigad göra, att det måste ifrågasättas, om den utan fara för rättsordningen borde tillåtas fortfara med sin verksamhet å de banor, varpå den inslagit: hela spritansöningens laglighet är ytterst tvivelaktig, trots »kungaregeringens» godtagande därav. Likaså visar den underliga historien om det mot förfogandelagen klart stridande, men dock på den samma sig stödjande spritbeslaget, att kommissionsförvaltningens anda helt behärskar åtminstone detta ordinarie ämbetsverk<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> När samma verks juridiska biträde, rev.-sekr. Schlyter, söker försvara dess åtgärder genom starkt rödfärgat angripande av vanlig lagtolkning — se *Socialdemokraten* 25 jan. 1918 — må erinras, att det icke är det ena eller andra partiets önsningar och avsikter med en viss lagstiftning, som bestämmer dennas tolkning, utan lagstiftningen är resultatet av en kompromiss mellan olika intressen, därvid den objektiverade texten icke får utöver vad den direkt utsäger tolkas efter den »anda», vari den ene eller andre helst vill se utvecklingen framdrivas, d. v. s. lagen kompletteras genom tillämpning på ett sätt, som lagstiftaren avböjt eller ej prövat eller ej kunnat förmås att fastslå i lagen — vilket dock är kontrollstyrelsens liksom kommissionsförvaltningens universalmedel och patentmedicin med fältet fritt för godtyckligheten. Därför är i grunden den en större »lagvrängare», som söker så använda lagen, som passar i stycke med den »anda» han anser böra råda i tillämpningen, än den, som handlar efter vad lagen utslutande efter sitt eget innehåll ger vid handen. Den subjektiva tolkningsmetoden är dubbelt farlig i en tid, så litet skickad för lagstiftningsverksamhet som vår egen. Och »lagsvängare» av förfogandelagen på subjektiv tolkningsgrund äro för visso minst lika betänkliga företeelser som »lag-

Två saker äro härvid att märka. Det ena är, att godtyckligheten går hand i hand med bristen på juridiskt utbildade tjänstemän, som hava känsla för och förståelse av godtyckets oförenlighet med rättssäkerheten och en ordnad autoritativ förvaltning. Kommissionsförvaltningen handhaves genomgående av icke-juridiska krafter och ofta t. o. m. av över huvud oskolade krafter. Och i andra verk, där godtyckligheten mera uppenbart framträd, kan grunden härtill spåras just i inflytandet från där anställda liknande element. När bristerna i detta stycke bliva alltför uppenbara, väljer man vanligen utvägen att anställa en rättskunnig ombudsman eller »avdelning» med uppdrag att vara juridisk rådgivare. Fördelen härav är uppenbar, i det att därigenom skenet av juridisk sakkunskap vinnes, utan att vederbörande får nödigt inflytande under beslutsansvar, varförutan en ombudsman i regel har till skyldighet att, så långt sig göra låter, finna rättsskäl för och ur rättsynpunkt försvara sina huvudmäns beslut: han blir härigenom icke rättens objektive taleman i verket, utan advokaten för dess handlingar. Icke mycket bättre är det, när även i ledningen insätts män med juridiska insikter, så vida dessa män, såsom fallet oftast varit, icke äga den för en sådan ställning nödiga högre rättbildningen eller t. o. m. visa sig vara skäligen okunniga inom det område av rätten, som här dock är det viktigaste, den offentliga rätten; i detta fall skapas väl skenet av en juridisk sakkunskap, men dess kraft försakas.

Det andra, som bör fasthållas, är, att godtyckligheten visat sig följa två utvecklingslinjer, en inre och en yttre. Den inre linjen betyder, att förvaltningsorganet skaffar sig av K. M:t en allmänt hållen fullmakt att genomföra en viss framlagd plan jämte de oundgängligen behövligen författningarna, vilka för övrigt avfattas så, att de lämna möjlighet att förfara efter omständigheterna:

vrångare» av sprithandelslagen på rent formalistisk grund. Så länge intet annat sker än vad en strängt objektiv tolkning visar vara tillåtet, föreligger intet lagvrångande. Men därför måste ock sins emellan olika fall av faktisk laganvändning hållas i sär och ej bedömas lika, när det ena sker *in fraudem legis* (Sundströmska fallet), det andra icke (Lindgrenska fallet), även om de båda tilläventyrs skulle strida i lika grad mot den utvecklingens »anda», vars allenahärskande man eftersträvar, men ej kunnat ännu uppnå — såsom lagstiftningen själv visar.

man vill vara obunden och dock skenbart bunden. Den yttre linjen åter består däri, att verkställigheten regleras genom successiva direktiv och instruktioner för varje särskilt fall till de underordnade organen eller till allmänheten, vilka båda därför översvämmas med blanketter och tryckta råd, anvisningar och föreskrifter, de där ingalunda alltid äro praktiskt utförbara, åtminstone ej utan stor tidspilan och mycken besvärlighet. Själv vill det centrala organet vara obundet uppåt och utåt, men utåt och nedåt vill det in i minsta detalj binda andra för att, som det så vackert kan uttryckas, äga möjlighet att utan formalistisk omgång tillgodose de praktiska behoven — underligt blott, att just här florerar det formalistiska skrivardömet mer än annorstädes och utdömas de vidtagna åtgärderna just av det praktiska livets män! I verkligheten är det intet annat än den demokratiska lekmannainkompetensens förgodtfinnande, som firar en av sinä skenbara triumfer.

Men — har verkligen kommissionsförvaltningen varit godtycklig? Är det männe icke blott förtal eller uttryck för ett naturligt missnöje hos dem, som drabbats av åtgärderna, då sådant i tal och skrift, i tidningsinsändare och mötesresolutioner, vid debatter och uppvakningar påståtts? Och även om missnöjet i och för sig varit nog så berättigat, ha männe ej de åtgärder, mot vilka detta missnöje riktats, haft sådana förtjänster, att dessa måste väga tyngre än missnöjet?

Redan den första reglering, som folkhushållningen — för att nu lämna åtgärderna före dess tid ur räkningen — fick om händer, sockerregleringen, uppenbarade kommissionens anda och tendenser: jag kan här helt enkelt hänvisa till vad jag då skrev och ännu i varje punkt vidhåller<sup>1</sup> — utvecklingen har bestyrkt riktigheten därav till alla delar. Vid följande regleringar ha de godtyckligheter, som sålunda bekämpats, formellt undvikits, men andan har ej förändrats och kan säkert ej utan grundligt personbyte ändras<sup>2</sup>. Det visar bl. a. den godtycklighet som det s. k. allmänna

<sup>1</sup> Sockerregleringen och förfogandelagarna, Upsala 1916, samt uppsatserna i tidn. *Upsala* 21, 24, 25 okt. 1916.

<sup>2</sup> Erkänt även av kommissionen i dess om misskänd oskuld erinrande redogörelse 17 nov. 1917, se HILDEBRAND, Handbok i folkhushållningsfrågor sid. 660.

beslaget till en början innebar, och som väl ej kan läggas folkushållningen såsom sådan direkt till last, då den grundades på en administrativ författning äldre än kommissionen själv; men det är dock kommissionsförvaltningen i dess helhet, som även här bär skulden. Och även sedan allmänt beslag i 1917 års lag formellt och nödtorftigt legaliserats, har dess användning såsom självständigt institut, emot lagens mening att det skall vara allenast en inledningsåtgärd, förblivit godtycklig.

Ej mindre äro de godtyckligheter brödsädesregleringen yppat. Ingen laglig grund torde kunna uppvisas för den åtgärd, varigenom resekorts innehavare tillagts mindre brödranson per dag än andra eller varigenom vanliga brödkortsinnehavare vid utbyte mot resekort frånhandlas en kupong per dag. Lika godtycklig verkar, till sina grunder och följder, den lokala begränsning, som gäller för vanliga brödkort, och som är fullständigt onödig. På brödskortens tillkomst, ökning och indragning ger likaledes en skarp belysning av kommissionens godtycke och vankelmod, ej minst genom de svävande instruktioner rörande tilldelningen som först gåvos och som framkallade godtycklighet även hos de underordnade organen i orterna, vilka dock eljes ofta sökt bättra upp kommissionens föreskrifter genom ett praktiskt klokt avvikande från dem, må vara att därigenom godtycket så att säga fått upphäva sig självt. Vetemjölsbegränsningen till 40 % framkallade liknande godtycke hos handlandena, som ej ville sälja vete utan samtidigt avyttrande av 60 % råg, vilket kommissionen enligt tidningarna helt gillade, ehuru den sedermera nödgades ej blott acceptera en helt annan ordning, utan t. o. m. genom lag sökt förhindra ett dylikt förfarande i andra fall än dem, då den själv funnit ett sådant lämpligt.

När kommissionen sommaren 1917 tilldelade en var 2 hg. kaffe utan att förråden räckte till för mer än  $\frac{2}{3}$  av befolkningen, gåvos inga anvisningar, huru fördelningen skulle ske: det lämnades till handlandenas godtycke, som sålunda framkallades, men icke reglerades av kommissionen. Å andra sidan har kommissionen även gentemot handlandena förfarit godtyckligt bl. a. genom beskaffenheten av de förbindelser dessa nödgats underskriva och genom andra åtgärder t. ex. då kommissionen godtagit och låtit

praktiserä, att handlandena vid köp av mjöl från kvarnarna eller kommissionen erhålla blott 99 eller 98 mot 100 och dessutom måste hålla säck och bekosta transport; om också vid fri försäljning före regleringen praxis varit sådan, så borde dock med statlig reglering följa en ovillkorlig ändring härav, ej minst för allmänhetens skull. Godtyckets döljande under det s. k. frivilliga avtalets mask upphäver ingalunda, utan skärper faran därav; mejeriregleringen liksom de tidigare kvarnavtalen äro nog så talande exempel, ej minst om man erinrar sig det hot om vissa repressalier som användts mot mejerier, vilka vägrat underskriva önskade avtal.

Godtycke måste vidare exempelvis kallas det förfarande, varigenom kommissionen, emot det klara stadgandet i förordningen 19 dec. 1916 § 3 angående kli vid förmalning av spannmål, förvägrade den, som förmalde å egen kvarn, fritt förfogande över kliet. Då detta icke kunde i längden fortgå, nödgades kommissionen få paragrafen ändrad. Godtycke var det ock, när kommissionen tolkade författningen av 15 febr. 1917 § 9 ang. grynkort på sådant sätt, att brödransonen begränsades för dem, som behövde köpa gryn, där över huvud gryn kunde tillhandahållas. Om en extra begränsning i brödransonen var nödig, vilket icke har visats, skulle denna skett på ett helt annat sätt och utan den godtycklighet, som nu användes till synes blott provisoriskt, fastän provisoriet fortgick till nya skörden började komma, då särskilda grynkort åt alla lämnades — för att längre fram åter indragas. Att dylikt väcker misstanke lika mycket om bristande klokskap som om överflödande godtycke, är självklart, särdeles som varningar och verkligt sakkunniga råd föraktats, då de ej stämt med de till synes något planlösa planer, som kommissionen omfattat<sup>1</sup>. Misstankarna minskas ej genom ett upprepat åberopande av »ogynnsamma omständigheter» som förklaringsgrund, såsom skett både 1917 och 1918.

Ett särskilt kapitel förtjäna kommissionens åtgärder rörande tillämpningen av stadgade maximipris vid egen upphandling. Oaktat då gällande författningar icke gävo anledning eller rätt till

<sup>1</sup> Om laglösheten i kommissionsförvaltningen, se vidare mina artiklar i *Stockholms Dagblad* 31 mars, 16 och 24 april 1917.



olika pris för olika kvalitet, synes kommissionen i början av 1917 på egen hand ordnat en gradering efter normal medelvikt, så att i stället för 23 kr. för råg skulle betalas 20:75 à 23 och i stället för 24 kr. för vete 21:50 à 24, d. v. s. mindre om vikten understeg normala medelvikten, oaktat medelvikten för årets skörd icke var normal, utan under normal, och oaktat även den sämre varan, om den användes av ägaren, måste utmalas och räcka till på vanligt sätt. Kommissionen begärde sedermera rätt att även få överskrida maximiprisen och har i stor utsträckning erhållit sådan rätt. Alldeles bortsett från det konstitutionellt lagstridiga i ett dylikt medgivande, är uppenbart att med denna rätt följer alltför lätt en stark godtycklighet, för vilken kanske icke alltid FHK kan göras direkt ansvarig, men som har sin grund just i dess egen begäran om en dylik godtycklig makt. Redan maximiprisens fixering verkar godtycklig, men än starkare framträder godtycket, då dessa pris såsom beträffande t. ex. hö genomgående av kommissionen överskridas och samtidigt riksvärderingsnämnden förmås att bestämma taxeprisen, som skola motsvara full ersättning, till likhet med de för låga maximiprisen.

Det sagda lärer vara nog för att påvisa, huru godtycket verkligen behärskat regleringsverksamheten; mycket kunde ytterligare tilläggas, men blott ett skall här framhållas, nämligen det godtycke, som gjort sig gällande, då å ena sidan kommuner eller enskilde uppmanats att tänka på morgondagen och insamla förråd, och å den andra, sedan så skett, kommissionerna helt enkelt på dessa med besvär och uppoffringar skapade förråd låtit tillämpa förfogandelagen, t. o. m. utan att ge full ersättning för de havda kostnaderna. Så har skett med spannmålsupplag i städerna, och så har skett med varor som importerats genom enskild företagsamhet. Att misstron är väckt och man nu befarar ett liknande godtycke mot enskilda, är ju ingalunda oförklarligt. Och bestridas måste, att K. M:t, när kommissionerna erhållit uppdrag att verkställa vissa regleringar på egen hand, därmed också avsett, att dylika godtyckligheter skulle bli följderna. När sådana ändock ägt rum, betyda de otvivelaktigt ett överskridande av kommissionernas befogenhet, även om man kan hålla för sant, att kommissionerna icke sökt överskrida rāmärkena för sin verksamhet.

Det olyckliga är snarare, att det verkligen ser ut, som om kommissionerna aldrig riktigt förstått eller ännu förstå, att och när de gått utanför dessa.

Står det sålunda utom allt tvivel, att godtycklighet ej blott förefunnits i, utan till synes rent av, må vara *bona fide*, behärskat kommissionsförvaltningen — en granskning av industri- och bränslekommissionernas verksamhet skulle mångfaldiga exemplen — så återstår dock frågan, om ej måhända denna förvaltning allt godtycket till trots skapat ett godt resultat, som eljest ej vunnits och därför ur högre synpunkt kan försvaras såsom nödvändigt. Alldeles bortsett från oriktigheten i satsen, att ändamålet helgar medlen, skulle ju kunna påstås, såsom också skett, att utan den statens reglerande verksamhet, som nu ägt rum, skulle snart nog hava uppstått ett anarkiskt tillstånd<sup>1</sup>, och i sådan händelse kunde ju nöden få ursäkta godtycket. Ett påstående är dock intet bevis, och om vad som hade inträffat, därest det eller det icke skett, är det alltid svårt att uttala något säkert omdöme: här beror det mesta av omdömesgillheten hos dem, som göra påståendet, och därför torde alltför stor tillit i detta fallet icke kunna fästas vid det samma. Däremot bör å andra sidan erinras om vissa skarpt belysande fakta i motsatt riktning.

Maximiprisen, som varit ett av kommissionsförvaltningens huvudmedel och på samma gång ett klart uttryck för dess godtycklighet<sup>2</sup>, hava åsyftat att lätta inköpen för konsumenterna och hindra oskäligen prisstegring: följderna av dem har däremot regelmässigt blivit ökad brist just på den maximerade varan, ja mången har genom dem kommit till övertygelsen, att bästa sättet för en varas utdrivande ur rörelsen är maximering därav. Och det illegala jobberiets pris bliva genom maximeringen allt mera stegrade, för riskens skull. T. o. m. kommissionerna betala över priset!

Beslagen och förbuden av allehanda slag, med därtill hörande licenser efter mer eller mindre godtyckliga villkor, hava åsyftat

<sup>1</sup> Så folkhushållningens v. ordf. Dahlberg i sitt förut omtalade föredrag, se *Folkhushållningen* 1918 n:r 3. Den beryktade Sölvesborgsaffären pekar dock i helt annan riktning: hade där regleringen fått gå efter hr Dahlbergs linjer, så hade just anarkien framkallats.

<sup>2</sup> Se bl. a. min uppsats i *Det nya Sverige* 1917 sid. 437 ff.

att tillförsäkra staten nödiga förråd för regleringarnas genomförande: följderna har blivit dels i vissa fall mindre god vårdnad om förråden, som sålunda minskats — huru det skulle gått utan beslag, lär icke kunna avgöras — dels i allmänhet en minskad produktion eller inställd drift, d. v. s. man har köpt ögonblickets lättnad med ökad ovisshet även för den närmaste framtiden.

Uppmaningar och råd, obetänkt givna och godtyckligt annullerade, t. ex. sommaren 1916 att sylta utan socker i avvaktan å nya skörden, då socker skulle fås, eller sommaren 1917 att lagra smör, hava tvivelsutan åsyftat privathushållens bästa: följderna har dock oftast blivit, när maningen och rådet åttlydts, ganska annorlunda.

Över huvud har erfarenheten skapat den allmänt utbredda föreställningen, att vad kommissionsförvaltningen lägger sin hand på, det är förlorat för allmänheten: det är så att säga lagt under död hand, och de smulor, som därav småningom portioneras ut efter grunder, dem ingen rätt känner eller tror på, betraktas som vida sämre än de lika smulor, vilka på andra vägar vinnas. Redan denna föreställning är vittnesbörd nog, och det är därför bäst, att dess faktiska förhandenvaro offentligen fastslås än att den förtiges och överskyles. Godtyckets förvaltningsregim, sådan den tagit gestalt i den svenska kommissionsförvaltningen, har icke visats, trots alla motsatta påståenden, vara grund till eller garanti för ett enda värdefullt resultat, som uppväger dess olägenheter och faror, men väl kan med visshet sägas, att den ej mindre skapat olägenheter och faror, som ej behövt vara med en annan regim förenade, den där kunnat giva minst samma resultat, än även i vissa fall rent av ökat de svårigheter, ur vilka den skulle hjälpa.

Och allt detta har både enskildt och offentligt förutsagts, liksom det även nu med full visshet kan förutsägas att, om systemet får fortlgå, utan att något under inträffar, en *fortgående försämring blir oundviklig just genom systemets egna åtgärder*. Ve det folk, vars öden förbliva lagda i sådana händer, och tvefaldt ve det folk, vars ledande politici, vänster som höger, varken inse detta eller än mindre ens vilja avskaka de händernas fördervbringande ok!

Ett säkert hejdande av den olyckliga omvandling, för vilken vår rättsordning för närvarande är utsatt, kan knappast tänkas utan användande av radikalmedlet att helt upphäva förfogande- och maximiprislagstiftningen, vilken är kommissionsförvaltningens legala grund. Men även om ett sådant hävande icke skulle låta sig omedelbart genomföra, emedan folkhushållningen bragt landet i en återvändsgränd, kvarstår såsom en oavvislig fordran, därest ej omvandlingen skall medföra obotlig skada, att samma lagstiftning grundligt revideras. En sådan revision är också under förberedande, men, vad den kommer att medföra, är ännu ovisst, ehuru det må anses sannolikt, med kännedom om dem, åt vilka uppdraget givits, att denna revision icke åsyftar skydd för gällande rättsordning, utan tvärtom ökad makt åt kommissionsförvaltningen. Ej minst under en demokratisk regering, som med säkerhet utnyttjar alla de medgivanden, vilka tidigare regeringar av annan färg gjort, blir det därför av yttersta vikt, att i riksdagen förslaget underkastas en ingående granskning och eventuellt nödig rättelse. Detta är desto mera behöfligt, som kommissionsintressena representeras även av åtskilliga högermän, om vilka man bort kunna vänta bättre insikt om och blick för vad dessa intressen betyda, fast panik och dogmtro i förening förblindat.

Vad som med avseende härå fordras, är först och främst, att förfogandelagarna icke få bliva definitiva, utan även nu givas blott på högst ett år. Det är en väsentlig skillnad mellan att föreslå och genomföra ändringar i en, vid avslag därå, fortfarande dock gällande lag, och att så göra med avseende å en tillämnad ny lag, som ej kommer till stånd utan båda kamrarnes samtycke. Utomdess har hittills erfarenheten varje år visat, att den för året nyreviderade förfogandelagen — vi ha haft en ny för varje år — även i sitt ändrade skick nästa år tarvat grundlig omarbetning: det tör vara skäl att låta även den nya lagen av 1918 vara ett år i tillämpning, innan det avgöres om den skall bliva slutlig! I samband härmed kan erinras, att i senaste förslag till ny förfogandelag 1917 var även upptagen en bestämmelse om rätt för konungen att provisoriskt sätta lagen i tillämpning: skulle detta förslag upprepas, måste betonas, att en dylik provisorisk rätt bleve en nyskapelse med vissa anor i frihetstiden, men illa passade i

stycke med nutida svensk statsrätt och dessutom vore alldeles överflödig, då riksdag numera kan alldeles tillräckligt hastigt inkallas.

Därnäst gäller att avgöra, huruvida man anser sig ovillkorligen ännu behöva, för systemets skull, under detta krig bibehålla det s. k. allmänna beslaget, ehuru det bör vara klart att detta i en slutlig förfogandelag saknar varje berättigande. I sådant fall bör beslagsbestämmelsen t. v. så avfattas, att den gör beslaget till en fristående akt och icke som 1917 års lag bibehåller beslaget i betydelsen av en inledning till expropriation, men i praxis låter det vara en självständig akt, som sålunda reglerats godtyckligt, vilket icke bör få fortfara. Likaså bör själva uttrycket »beslag», såsom också hade skett i 1917 års kungliga förslag, ehuru detta icke i denna punkt bifölls, ändras till »förbud», vilket klarare uttrycker åtgärdens karaktär och icke kan framkalla de felaktiga föreställningar, till vilka den n. v. godtyckliga kommissionsförvaltningen med stor talang anknyter.

Beträffande de förutsättningar, under vilka förfogandelagen må tillämpas, har erfarenheten visat, att icke ens 1917 års lagtext varit fullt lycklig. Såväl det mot lagen i själva verket ovillkorligt stridande, men dock beslutade beslaget å viss sprit, som hotet att förfoga över svenskt tonnage till utländsk makts förmån med tillhjälp av ett beslags- och förfogandebeslut pekar på nödvändigheten att närmare precisera och begränsa sagda förutsättningar, vare sig fråga är om varor, fartyg eller byggnader m. m. Av ännu större vikt är dock, att ersättningsbestämmelserna omarbetas. Även 1917 års lagutskott uttalade tvivel om lämpligheten att låta värderingen ske i samma ordning som enligt rekvisitionslagen, och erfarenheten har till fullo bestyrkt, att detta tvivel var väl grundat. Riksvärderingsnämnden har nämligen visat sig alldeles icke förstå sin legala skyldighet att, oberoende av alla maximipris, självständigt bestämma de taxepris, varefter ersättning skall utgå<sup>1</sup>, och därmed hava de enskilde blivit ställda fullkomligt rättslösa. Antingen bör värderingen lämnas helt och hållet till lokala värderingsnämnder, vilka icke stå under

<sup>1</sup> Se min uppsats i *Det Nya Sverige* 1917 om riksvärderingsnämndens rättsvådliga beroende av folkhushållningen.

folkhushållningens påträngande inflytande, eller också bör uttryckligen stadgas, att taxepriken skola sättas utan all hänsyn till möjliga maximipris och bestämmas så, att full ersättning för varan och skadan lämnas. Onekligen vore det bäst, om både det ena och det andra stadgades, varjämte expropriationsförfarandet bör i en eller annan form kräva domstols medverkan.

Domstolarnas ställning till förfogandelagens tillämpning är f. r. tämligen oviss. I den före 1917 gällande förfogandelagstiftningen saknades alla föreskrifter härom, och det samma är till synes fallet även med 1917 års lag. Emellertid förefinnes mellan denna och den tidigare lagstiftningen en olikhet, som är särdeles betydelsefull och ödesdiger. Enligt de tidigare förfogandelagarne blev det nämligen, i brist på positiva stadganden, domstolarnas sak att i sista hand pröva, huru mycket av en vara, varå förfogandelagen skulle tillämpas, borde anses som behövlig, resp. oundgängligen behövlig, för innehavaren och alltså ej kunde frånhändas denne. Därmed fanns ett godt skydd för den enskilde mot varje godtycklighet, ehuru skyddet så till vida var svagt, som han måste taga på eget ansvar att bedöma utsikterna för erhållande av domstols frikännande i händelse av åtal, när domstolen endast efter åtal kunde komma i tillfälle att bedöma frågan: någon positiv fastställelsetalan fanns icke och domstol medverkade icke vid beslutet om förfogandet. För att råda bot på denna ovisshet och brist föreslogs motionsvis vid 1917 års riksdag införandet av en uttrycklig föreskrift, antingen att konungen under vanligt konstitutionellt ansvar eller hellre domstol skulle tillerkännas prövningsrätt i berörda avseende. Efter utskottets avstyrkande av motionen i denna punkt och förordande av den kungliga propositionen, enligt vilken konungen eller den, åt vilken K. M:t härom lämnade uppdrag, skulle avgöra frågan, blev resultatet ock, att 1917 års lag i § 7 tillerkänner konungen eller den han förordnar — i regel vederhörande kommission — prövningsrätten i fråga om huru mycket innehavare av vara må behålla eller använda. Motivet till detta stadgande, som ställer den enskilde fullkomligt rättslös inför administrativt godtycke, var<sup>1</sup> att »anord-

<sup>1</sup> Se Lagutskottets utlåtande 1917 n:r 27 sid. 10.

ningen torde nämligen vara nödig för att befordra ett snabbt avgörande» — på rättssäkerhetens bekostnad! Sant är, att på detta sätt snabbhet vinnes, men den snabbheten är icke behöfvlig, i ty att förfogandebeslutet varken behöver eller bör bestämma något visst kvantum, vilket endast av det ursprungligen illegala allmänna beslaget framkallats. Om det administrativa avgörandet anses nödigt, kunde saken säkert ordnats så, att den enskilde åtminstone tillagts rätt att själv hos domstol begära prövning, därest han ej funne sig nöjd med vad i administrativ väg förordnats. Som det nu blivit, har 1917 års lag berövat domstol t. o. m. den rätt, som förut tillkom den samma, att vid åtal pröva saken.

En dylik situation är i längden omöjlig. Om det konstitutionella ansvaret sjunkit ned till en formalitet, så snart K. M:t och riksdagen äro ense, så finnes ingen annan garanti för ett verkligt rättstillstånd än just domstolarna. Härvid gäller, att domstolarnas befogenhet långt ifrån att begränsas tvärtom måste utvidgas till att omfatta även prövning av frågan, om K. M:ts administrativa stadgar och beslut kunna anses grundade i gällande lag och konstitution. Enligt äldre svensk rätt ha domstolarna icke haft en dylik makt, men med den konstitutionella utveckling ifrån 1809 års reglering av förhållandet mellan konung och riksdag, som faktiskt ägt rum och som ej heller 1914 års kungaregering på allvar sökt förändra, kan det icke undgås, att ett allt starkare behov gör sig gällande av full frihet för domstolarna. I själva verket behöves ej heller någon vare sig grundlagsändring eller särskild lagstiftning för att genomföra saken, utan allenast att domstolarna själva taga denna befogenhet i anspråk, vartill de hava redan nu full rättslig möjlighet.

Grunden till denna, hittills obegagnade, möjlighet ligger däri, att domaremakten, som i 1809 års lagstiftningsmotiv betonades såsom självständig vid sidan av den s. k. styrande och lagstiftande, numera helt skilts från allt reallt samband med konungen i statsrådet. Så länge konungen hade två röster i högsta domstolen och dessa röster alltid skulle vid lagförklaringar inhämtas, även om konungen ej var i domstolen närvarande, och så länge justitieråd hade säte och stämma i justitiekonselj, så länge var

K. M:t i statsrådet dock i allo en högsta instans, vars behörighet att giva författningar och anordningar icke kunde av domstol prövas, må vara att domstol, såsom rättsfall visa<sup>1</sup>, ansett sig kunna i strid med både riksdag och K. M:t i statsrådet avgöra tillämpningsfrågor beträffande lag och författningar. Men när med 1909 års nya grundlagsstiftning konungen förlorade sina två röster i högsta domstolen, justitieråden försvunno ur justitiekonselj och t. o. m. administrativa besvärsmål undandrogos K. M:t i statsrådet för att avgöras av den nyinrättade regeringsrätten, där konungen ej heller har någon röst, då blev härav en följd, att den lagförklaringsrätt, som tillkommer högsta domstolen, också skall utövas utan all medverkan av konungen. Under sådana förhållanden, och då den lagförklaring, varom här är fråga, rent av motsvarar lagstiftning, är det blott en naturlig följd, att domstolarna och i sista hand högsta domstolen numera måste betraktas såsom även organisatoriskt fullt självständiga. Och med denna självständighet är det alldeles överensstämmande, att domstolarna, om och i den mån äldre konstitutionella garantier för medborgerlig rätt visa sig allt mera bristfälliga, tillerkänna sig själva all nödig makt, som lagen ej uttryckligen frånhänt dem, till upprätthållandet av den lagbundna, men också blott lagbundna frihet, som grundlagarna velat skapa.

Att häri ligger något nytt, skall ingalunda förnekas. Men egentligen är det allenast formen, som är ny, icke saken, efter som även högsta domstolen är Kongl. Maj:t. Och i grunden är det ingalunda heller allenast förfogandelagarnas tillämpning, som det gäller, eller de enskildes anspråk på lagligt rättsskydd även i nödtider, utan det är ytterst fråga om en allmän företeelse. Ju mera statskicket demokratiseras, ju mera K. M:t i statsrådet blir ett rent verktyg för riksdagsdemokratien, ju mera ämbetsverken kringskäras och K. M:t blir ett politiskt mer än ett administrativt organ, desto skarpare framträder behovet av någon annan självständig och kontrollerande makt i det svenska samhället vid demokratiens sida. Den enda makt, som här kan komma i fråga, är just domstolarna. Och ju förr domstolarna bliva varse och

<sup>1</sup> Jfr N. J. A. 1910 sid. 277.



inse denna sin uppgift och ställning, desto bättre för Sveriges gamla rättsordning. Grundsatsen i 1809 års regeringsform är balansen mellan statsmaktens högsta organ. Rubbas denna på en punkt, måste den bättras och utfyllas på en annan, och därför är det i fullaste enlighet med både vår hittillsvarande allmänna rättsordning och vår konstitutionella rätt, om K. M:t i högsta domstolen träder in för upprätthållandet av grundlagens princip och lagens helgd.

---

## Undersökningar till politikens system.

### I.

#### Öfverindelning och terminologi.

Af

Rudolf Kjellén.

Vetenskapernas samhälle uppbares liksom det borgerliga af de tvänne grundprinciperna *frihet* och *ordning*, här yttrande sig närmast i de bägge hufvudriktningarna forskning och framställning. Likheten sträcker sig äfven därhän, att ett tidevarf vanligen betonar den ena principen utöfver den naturliga jämvikten med den andra; då står den andra relativt i skuggan, för att när tiden är mogen, efter ett slags strömkantring, i sin tur taga ledningen. På detta sätt befruktas vetenskapen successivt af bägge principerna, och utvecklingen skrider framåt i en mer eller mindre regelbunden rytmik, hvars väsen är expansion och koncentration.

Sitt allmänna patos likmätigt hade 1800-talet särskildt betonat friheten och därmed premierat forskningsmomentet. Forskningens frihet och förutsättningslöshet blef den stora lösen, för hvilken tiden var särskildt känslig. För vetenskapen har detta tecken betydtt omätliga framsteg. Som en eröfrande världsmakt har den underlagt sig nya länder på alla verklighetens områden. Allt finare och skarpare blefvo dess eröfringsmetoder, allt större därmed också massorna af stoff som bragtes i dagen. Det var en högkonjunktur för den analytiska forskningen som aldrig förr i människans historia.

Under denna starka expansion har ordningsmomentet säkerligen icke i allo hållit jämna steg. På enhetens bekostnad har

mångfalden florerat. Det är då också mycket naturligt, om systembyggeriet rent af setts med en viss ringaktning under dessa stora strider och segrar i forskningens namn. Den rekognoscerande uppmärksamhet på olika sidor af fältet, som innebär det nödvändiga förarbetet för systembyggarens uppgift, förefaller lätt forskaren i hans rikt gifvande grufschakt som en förflackning af vetenskapen. Denna naket abstraherande verksamhet, som icke tillför världen nytt material utan nöjer sig med att ordna det gamla, synes icke längre likvärdig med forskaregåringen. Att en ny idé för en arkitektonisk detalj i systemet kan vara en ej mindre rik lön än ett fynd af okänt material, att själfva tankearbetet med systemet kan fylla vetenskapsmannens dagar och nätter med samma intensitet och samma sanningsökandets lycka som någonsin ett framgångsrikt detektivarbete på forskningsfältet — det blir lätt fördoldt för den allmänna meningen i expansionstider.

Men vetande blir dock vetenskap endast i den mån det är organiseradt; och organisationen kräver en öfverblick, som löper fara att gå förlorad i den allt minutiösare arbetsfördelning som den rena forskningen för sina ändamål behöfver. »Fagmennesket» af Jörgen Tesmans typ (i Ibsens »Hedda Gabler») är dock till sist icke idealet af en vetenskapsman. På en viss punkt hotar stoffet sålunda att växa vetenskapen själf öfver hufvudet. Då är tiden inne för de stora samlande uppgifterna: för syntesen, systemet.

Ett allt starkare intryck säger oss, att en sådan tid kommit med 1900-talet. Ingen sitter inne med förutsättningar att döma öfver alla vetenskaper, och det är också mycket rimligt att de icke alla hålla samma utvecklingstempo; men på den del af fältet, som jag förmår med någon vittnesgillhet öfverblicka, är omdömet icke tvifvelaktigt. Vi stå i strömkantringen, då vetenskapen, »satuerat» med stoff, börjar åter längta efter form.

Öfvergångstiden kännetecknas helt naturligt af någonting likt anarki och kaos. Vill man få en klar föreställning om detta tillstånd inom statsvetenskapen, så kan GEORG v. MAYR's »Begriff und Gliederung der Statswissenschaften» 1906 tjäna som spegel: vi se ett vimmel af indelningar som stundom korsa hvarandra, termerna flyta, icke ens de grundläggande begreppen ligga klara och

allmångiltiga eller allmänt erkända, kategorierna förvirra mera än de förklara.

I en sådan tid kan ingen uppgift vara mera lockande, ingen heller mera maktpåliggande, än att söka införa ordning i kaos. Äfven den, som icke vågar hoppas att ensam mäktat det stora verket, kan dock alltid bidra med experimenter, på större eller mindre partier av det hela. I hvarje fall, redan för sin egen skull måste han — om han eljest har något af organisationens patos i sig — söka en väg genom snären, likgiltigt om sedan flera eller färre följa.

Därför har äfven jag sedan en längre tid tillbaka arbetat på en sådan väg; med stigande målmedvetenhet, tills arbetet på sistone börjat taga karaktär af lifsuppgift. Det första större steget betecknas af ett arbete om »Stormakterna» i första upplagan 1905; det var ett slags statsstudier efter levande modell, i grofva linjer och lösa konturer, men dock syftande till helhetsbilder. År 1908 var jag färdig med den första teoretiska konklusionen af dessa experimenter; den drogs på offentliga föreläsningar under rubriken »Staten som lifsform» och innehöll, som underrubriken lydde, »konturer till en empirisk statslära», d. v. s. en första skiss till ett system. Därpå återupptogs det experimentella arbetet i större omfattning och fördjupning, fortfarande med stormakterna till åskådningsobjekt; resultatet blef en andra, utvidgad upplaga af detta verk, som utgafs i fyra band åren 1911—13, samt en i ett band sammandragen framställning af det hela 1914, där systemet ännu strängare tillämpades; genom sistnämnda upplagas utgivande äfven på tyska språket blef systemet nu också känt i utlandet. Nu öfvergick jag åter till teorien, med inträdesföreläsningen om »Statskunskapens objekt» och den publicerade framställningen af »Staten som lifsform» nov. 1916; därmed voro principerna slutgiltigt utformade, därmed var ock systemets indelningsgrund fastslagen och öfverindelningen klar. Innan systemet närmare utbyggdes inom denna ram, ville jag emellertid ännu en gång pröfva det på en konkret statsbild, och detta skedde med den »politiska monografien» öfver Sverige maj 1917, som äfven innehåller en genomförd underindelning.

Gången af detta systemarbete har, som synes, varit från empiri till teori. Ur konkreta statslif har systemet i olika repri-

ser abstraherats. Bakom hvarje »grå teori» sitter ett skott på »lifvets gröna träd». Sista stadiet i experimentelt hänseende betecknas af boken om Sverige. Den slutliga affattningen af systemet återstår. Och det är med den, som jag nu sysslar <sup>1</sup>.

Den förutsätter en del förarbeten af lärdomshistorisk och terminologisk samt äfven apologetisk art, hvarpå här början skall göras.

\*

Problemet om politikens system innesluter trenne specialfrågor och behärskas helt af dem. De äro: 1) om den politiska vetenskapens föremål; 2) om vetenskapens yttre gränser; 3) om dess inre sammanhang och organiska indelning. Praktiskt gå de på mångahanda sätt in i hvarandra. Alla måste de lösas, innan ett system kan uppföras. Här skola nu några anmärkningar i dessa frågor läggas till de förut (i redan omnämnda arbeten) uppdragna grundlinjerna.

Föremålet är staten som folkrättsligt faktum, ledamoten i statssystemet, dessa historiens handlande personer som vi benämna England, Tyskland o. s. v. De stå för oss som objektiva, lefvande verkligheter. Det är dessa empiriskt förnumna, öfverindividuella verkligheter det gäller. Det är samma väsen, som subjektivt förnimmes som *fosterland*. Min »politiska monografi» öfver Sverige är ett försök att vetenskapligt demonstrera och beskrifva ett fosterland, med allt hvad däruti är och intet därutöfver. Politiken är, från denna synpunkt, vetenskapen om det egna och andra fosterländer.

I en recension af »Staten som lifsform» betecknar CONRAD BORNHAK denna uppfattning för statsvetenskapens räkning som »ein so einfacher und bescheidener und doch so bahnbrechender Gedanke wie einst RANKE der Geschichtsschreibung die Aufgabe zuwies zu erzählen *wie es eigentlich gewesen sei*» <sup>2</sup>. Denna anmärkning träffar det väsentliga såtillvida som jag uppställt till enda och stadiga ögonmärke för studiet *staten sådan den är*,

<sup>1</sup> Se förorden till de i texten angifna skrifterna, särskildt till »Staten som lifsform».

<sup>2</sup> *Jurist. Centralblatt* 4/8 1917.

*Statsvetenskaplig. Tidskrift* 1918.

icke mer och icke mindre. Som vetenskaplig uppgift kan nu denna synas skäligen enkel, men hör i verkligheten till de svåraste: icke blott därför att föremålet icke är tillgängligt för observation efter naturvetenskapliga metoder, utan ännu mera därför att så stora hinder uppstålla sig mot den nödiga objektiviteten. På intet område insmyger sig så mycken fördom och vidskepelse, ty på intet område samla sig så stora och ömtåliga intressen. Därför kräves här mer än någonsin den uppmärksamhet, som tillser att det egna subjektet verkligen träder ut ur objektet och ser det på afstand, i dess egna villkor.

Det bör vidare redan från början framhållas, att denna empirism ingalunda står i strid med vår allmänna förutsättning, enligt hvilken det här är fråga om en öfverindividuell verklighet. Empirism är icke eo ipso materialism; och materialisten har lika litet som idealisten direkt skådat staten. Försåvidt staterna af oss förnimmas som själfständiga väsen, äro vi berättigade att utgå från denna föreställning som en arbetshypotes; bevisningen ligger i dess förmåga att samstämmigt och motsägelselöst förklara verkligheten. I den stora striden mellan individualistisk och kollektivistisk statsuppfattning ställa vi oss alltså medvetet och beslutsamt på den senare<sup>1</sup>. Vi taga från början afstand från den uppfattning af staten där individen är A och O, begynnelsen och ändan, det enda vid statens uppkomst och det enda i dess ändamål. Härmed följer ett praktiskt korollarium: när vi söka en orientering i litteraturen, så måste vi i det hela vända oss ifrån den anglofranska och till den germaniska — endast där kunna vi vänta att finna anknytningspunkter och stöd.

<sup>1</sup> Se JELLINEK, Allg. Staatslehre (1905), s. 166: »alle Versuche, den Staat zu erklären, sind entweder *individualistisch* oder *kollektivistisch* geartet». Längre ned användes också motsatsen atomistisk — universalistisk. SIEGFR. MARK, Deutsche Staatsgesinnung (1916), säger *nominalistisk* och *universalistisk*, och finner den tyska anden på senare sidan såsom hellenismens arftagare, s. 5 ff. Jfr H. O. MEISSNER, Der Staat als Lebensform, i *Die Grenzboten* 28/11 1917, där min uppfattning själfklart inställes i den universalistiska förkunnelsen, s. 251 f. I RÜHLMANN, Staatsanschauungen, 1918, inrangeras den som »*realistische* Staatsauffassung» (i serien Adam Müller — Hegel — Ranke — Gierke, se III, 8), till skillnad från liberal, konservativ och socialistisk.

Det är nu mycket anmärkningsvärdt, att redan under det Rankeska tidehvarvet verkligen framfördes en statslära, som betecknades som »politik», och som står i nära öfverensstämmelse med den ofvan utvecklade. För kännedomen därom hafva vi att tacka RUDOLF HÜBNER 1917; det är J. G. DROYSSENS förgättna, aldrig publicerade »Vorlesungen über Politik» från år 1850, som han dragit fram i ljuset och inställt i det lärdomshistoriska sammanhanget<sup>1</sup>. Jag måste själf vitsorda den af H. framhållna släktskapen. Redan nu få vi alltså höra, att »die Politik lehrt nicht, wie die Lage der Welt, der Staaten, des Einzelstaats sein sollte, sondern *wie sie ist* und nach den erkannten Machtbedingungen werden kann; sie giebt nicht Ideale — — sondern die konkrete Wirklichkeit und in derselben ganz andere Triebkräfte als jene nebulösen», samt att politiken är »die *exakte* Wissenschaft vom Staat und von den Staaten, *Machtlehre* dergleichen»<sup>2</sup>. Men äfven i det praktiska utförandet kommer Droysen vår ståndpunkt nära, då han — i märklig afvikelse från tidens andra politiska systematiker — efter statistiska och historiska inledningar tecknar politiska bilder af de fem stormakterna mot geografisk bakgrund.

Redan vid medlet af förra århundradet förelåg alltså från auktoritativt håll inom tysk vetenskap en ansats till rent empirisk uppfattning och behandling af den politiska världen. Att denna tråd släpptes, är säkerligen att tillskrifva den stimulans i juristisk riktning som enhetsverket gaf statsvetenskapen. Den aflöstes i sin tur, mot århundradets slut, af en ännu mera utpräglad stimulans i riktning mot de ekonomiska och sociala intressen som följde med fäderneslandets erkända uppsving på dessa områden. Det har gått därhän, att nationalekonomiska och sociologiska synpunkter dominerat statsvetenskapen och rent af velat monopolisera dess namn; så fullt medvetet och afsiktligt i CONRAD-LEXIS' »Handbuch der Staatswissenschaften» (uppl. 3, 1909—11), där man förgäfvets söker efter statsrättsliga, för att icke tala om geografisk-politiska, ämnen. Ännu »Handbuch der Politik» 1912—13 rör sig öfvervägande inom denna sfär; dock med intresse äfven för för-

<sup>1</sup> Se *Zeitschrift für Politik*, sista häftet 1917, ss. 327—376; om öfverensstämmelsen med min statslära särskildt s. 375 f.

<sup>2</sup> Anf. st. ss. 344, 341. Det sist citerade yttrandet fälles i ett bref af 1/12 1851.

fattningslifvet; men för ett ämne sådant som »Die politischen Ziele der Mächte in der Gegenwart» har den (som HÜBNER påpekar) icke afsett mera än 76 sidor af inalles 1300.

Det har dock icke alldeles saknats tankar att återknyta den systematiska forskningens tråd vid Droysens ståndpunkt (äfvén om detta skett ovetande, försåvidt Dr. själf i detta afseende var fallen i glömska). Frånsedt de från geografiens håll utgångna ansatser (RATZEL, PENCK), som omnämns i »Staten som liksform» — hvar till nu är att lägga en liknande från folkrättsligt, representeradt af FLEISCHMANN 1917<sup>1</sup> — finnes redan från 1897 ett betydande inlägg i direkt lärdomshistorisk riktning af OTTO HINTZE. Jag beklagar, att det hittills varit mig obekant. Det har formen af en kritik öfver »Roschers politische Entwicklungstheorie«, men växer ut till en studie öfver politiken som vetenskap, som han »zur Zeit» finner vara »eine unferlige, erst im Werden begriffene». I Tyskland har nationalekonomien öfverskyggat och utdrifvit politiken ur universiteterna; i England, Frankrike och Amerika skrives alltjämt under den rubriken, men det som skrives »trägt durchaus den Stempel tastender Versuche und entbehrt einer Gleichförmigkeit der Gesichtspunkte wie sie in anderen Wissenschaften zu finden ist»<sup>2</sup>. H. förebrår nu den granskade författaren, att han icke ser staterna själfva »als konkrete Gebiets- und Bevölkerungskomplexe» utan blott deras »abstrakte Regierungsform»; under begreppet stat tänka vi, säger han, numera på »den konkret uppfattade totaliteten af Staat och Gesellschaft». De antydningar i rent empirisk riktning, som härmed gifvas, koinma väl knappast

<sup>1</sup> Se den af honom utgifna *Zeitschrift für Völkerrecht* 1917, s. 241 f. Krafvet är här närmast att öfverbygga klyftan mellan geografi och folkrätt.

<sup>2</sup> HINTZES afhandling är publicerad i *Schmollers Jahrbuch* 1897, tredje häftet, ss. 1—45, samt omtryckt i hans *Hist. und polit. Aufsätze*, fjärde bandet, ss. 35—86; jfr HÜBNER anf. st. s. 372 f. I den af HINTZE citerade anglofranska litteraturen märkas FREEMAN, *Comparative Politics* 1873, BURGESS, *Political science* 1891, P. LERO-BEAULIEU, *L'État moderne et ses fonctions* 1891, SIDGEWICK, *The elements of politics* 1891, FUNCH-BRENTANO, *La Politique* 1892, MICHEL, *L'idée de l'État* 1896. Genom SPENCER tog den politiska vetenskapen i England en utprägladt sociologisk riktning. Själftva ordet stat fatta engelsmän och fransmän snäfvare än tyskarne, i det de alldeles utesluta den vidare bemärkelsen, enligt HINTZE, först anf. st. s. 40 f.



till sin rätt i de grundlinjer till en politisk vetenskap, hvarmed den märkliga uppsatsen avslutas; men af ett uttalande 1916 vill det synas som om förf. skulle betrakta den af mig i »Stormakterna» använda metoden som gående i rätt riktning<sup>1</sup>.

ROSCHER, hvars Politik utkom 1893, var den siste i raden af tyska författare som under 1800-talet föredrogo politik som universitetsfack; främst DAHLMANN 1835, WAITZ 1862 och TREITSCHKE, hvars föreläsningar utgäfvos först 1898 efter författarens död. De representera alla ur innehållssynpunkt den vida uppfattning af politikens begrepp, som bevarar den Aristoteliska traditionen, och som går igen i fransmännens »science politique» ej mindre än i engelsmännens »political science» eller »politics»: politik är läran om staten utan all begränsning, öfverbegreppet som innesluter alla speciella statsvetenskaper. Vid sidan af denna uppfattning går emellertid en inskränkande, som i politiken ser en dylik specialvetenskap allena, en teori för statskonsten; så sammanställer ROBERT VON MOHL 1862 »Staatsrecht, Völkerrecht, Politik», och BLUNTSCHLI urskiljer 1876 »Politik» som en tredje del vid sidan af »Allgemeines Staatsrecht» och »Allg. Staatslehre» i sin »Lehre vom modernen Staat». Redan 1869 vittnar HOLTZENDORFF, att »det moderna språkbruket mer och mer aflägsnar sig från den gamla begreppsbestämning som fattar politik som liktydig med totaliteten af alla statsvetenskaper»; och 1907 sekunderar STIER-SOMLO: »das geht heutzutage nicht mehr an»<sup>2</sup>. Ännu i den senaste mig bekanta monografien öfver »Politik als Wissenschaft», FRITZ FLEINER 1917, begränsas ämnet också i en grad, som MEINECKE karakteriserar med omdömet att den sammanfaller med den rena historieforskningens högre uppgifter<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Han, säger om denna bok, att den har »Epoche gemacht durch die fruchtbare — — Verbindung geografischer, historisch-politischer und wirtschaftlich-sozialer Gesichtspunkte in der Betrachtung der Staatenwelt», *Sokrates*, juni 1916, s. 291.

<sup>2</sup> HOLTZENDORFF, *Die Principien der Politik*, s. 9; STIER-SOMLO, *Politik*, s. 34.

<sup>3</sup> Se *Hist. Zeitschrift*, B. 22 (1917), s. 139. Med historia och juridik till hjälp vill förf. utforska de krafter som pådrifva händelser och grundlägga institutioner, jämföra och tyda historiska parallellföreteelser, uppbygga yttersta grunderna för nationers upp- och nedgång, m. m. d.

Under tiden har emellertid det praktiska behovet af statsvetenskaplig allmänbildning under världskriget vuxit ut till en omfattning, som icke täckes af någon eller några speciella discipliner. Det har i Tyskland framkallat ett nytt begrepp, hvarom diskussionen just nu går högt: »Auslandskunde». Det viktigaste dokumentet i fråga är »Denkschrift des preussischen Kultusministeriums über die Förderung der Auslandsstudien» af 24/1 1917, där ramen vidgas långt ut öfver juridik och historia till ekonomiska och geografiska horisonter<sup>1</sup>. Ett tidens tecken är också, att Berlins universitet förra året — efter POHLES förslag — fått en särskild lärostol i »Staatenkunde», hvarmed uppenbart förstås en politik i empirisk och vidsträckt mening<sup>2</sup>.

Det är tydligt, att vår lära om *staten sådan den är* omedelbart ger utslag för den vidare termen. Den som ställer sig på verklighetens grund ser först och främst till att han icke begränsar verkligheten. Vi fatta alltså ordet politik i den ärevördiga klassiska meningen, som sammanfattningen af all kunskap om staten, utan afseende på det inskränkande tyska språkbruket. Detta språkbruk skall tjäna oss på annat sätt, nämligen som stöd för en första indelning inom systemet, där alltså MOHLS och BLUNTSCHLIS »politik» ingår som det ena ledet.

Det skulle föra mycket långt att undersöka och differentiera alla nyanser i de föreliggande uppfattningarne af politiken som specialdisciplin. Som sammanfattning torde kunna sägas, att uppfattningarna vackla mellan en *syntetisk* behandling, som nöjer sig med att öfverskåda stoffet efter kategorier, och en *pragmatisk*, som vill draga lärdomar därur. Ur denna synpunkt äro äfven de politiska systemen i vidare mening (såsom TREITSCHKES) begränsade, nämligen till syntetisk framställning. Jag anser den syntetiska uppgiften som en organisk fortsättning på den analyti-

<sup>1</sup> Skriften är publicerad bl. a. i *Internat. Monatsschrift für Wiss., Kunst und Technik* 1/2 1917, sp. 513—532; dess ändamål är att garantera det tyska folket ett fördjupadt »staatswissenschaftliches Verstehen der Gegenwart». Se i diskussionen bl. a. POHLE i *Zeitschr. für Sozialwissenschaft* maj 1917 ss. 287 ff.

<sup>2</sup> Den nya lärostolens innehafvare är professor VOGEL, förut känd som historisk geograf. POHLES förslag se *Zeitschr. für Sozialwissenschaft* 1916, s. 682.

ska, ett högre stadium i arbetet att bemästra stoffet, och kan således icke lägga den till grund för en specialdisciplin. Däremot erbjuder sig utan tvifvel pragmatismen som en sådan grund i motsats mot den rena empirismen. Det är den studieriktning, som icke nöjer sig med den exakta kunskapen om politikens föremål, utan vill därur derivera regler för praktiska ändamål: sålunda en lära i statskonst, en »statsmannavetenskap» i prägnant mening (DROYSEN), afsedd att realisera det grekiska idealet θεωρητικός τῶν ὄντων καὶ πράκτικος τῶν δεόντων<sup>1</sup>.

Man skulle också kunna kalla denna vetenskapsgren didaktisk eller grammatisk eller rationell. Vi stanna här vid termen pragmatisk, och uppställa alltså som första indelning *empirisk* och *pragmatisk*. Härtill är blott att ytterligare anmärka, att denna motsats ingalunda är exklusiv, försåvidt äfven den pragmatiska uppgiften hvilar på full och ren erfarenhets grund. Äfven den är byggd på staten som är. Den spekulerar icke öfver statens ideal och innersta grund; den resignerar till dess fenomenologi. Och därmed stå vi med detsamma vid vår vetenskaps ena hufvudgräns; gränsen mot filosofien, såsom ett direkt korollarium af vår precisering af dess föremål.

\*

Samma grundbestämning — staten sådan den är — skall måhända förhjälpa oss öfver svårigheterna vid afstickandet af en andra hufvudgräns, den mot historien, men visserligen på annat sätt. Det är tydligt, att den rent empiriska politiken i nu fixerad mening å sin sida sönderfaller i *statisk* och *dynamisk*, allt efter som den betraktar sitt föremål staten i hvila eller i rörelse. Detta blir alltså det andra ledet i indelningen. Jag har upptagit termerna närmast från HINTZE<sup>2</sup>. Man kunde också säga deskriptiv och aktiv: den statiska politiken blifver en rent beskrifvande vetenskap, medan den dynamiska sysslar med handlingar och

<sup>1</sup> HÜBNER å anf. st. s. 344 f. Det grekiska citatet lär härstamma från en Pseudo-Plutarkos.

<sup>2</sup> I *Sokrates*, anf. st. s. 291 f., karakteriserar han skillnaden mellan mina arbeten om *Die Grossmächte* och *Die politischen Probleme* så, att »während dort (i det förra) der einzelne Staat unter den verschiedenen ingedeuteten Gesichtspunkte dargestellt wurde, ist hier (i det senare) eine dynamische Auffassung an Stelle der statischen getreten».

aktiv verksamhet. DROYSEN synes nu vilja utesluta det förra ledet, att döma af detta uttalande i föreläsningarne: politiken »ist selsbt nichts anderes als *die Gegenwart der Geschichte*, aber nicht unter dem Gesichtspunkt der Zuständigkeit wie die Statistik, sondern unter dem der bewegenden Kräfte, der massgebenden Bedingungen, der indizierten Richtungen». I praktiken medtog dock äfven han en »statistische Übersicht»<sup>1</sup>. Det är ju också ställdt utom tvifvel, att den linjen hör med i en empirisk vetenskap om den politiska världen. Tviflet gäller i verkligheten den andra, af D. särskildt rekommenderade linjen.

Det faller nämligen i ögonen, huru nära den går historien i den mån denna är politisk. I vidaste utsträckning kunde hela denna historia betecknas som dynamisk politik, och det kunde då sättas i fråga om icke denna linje borde helt afskiljas åt denna mäktiga granne. Att politikens intresse är koncentreradt på samtiden («*die Gegenwart der Geschichte*») — att politikens betraktelse af sitt föremål alltså endast kan vara prospektiv, men historikerns tillika retrospektiv — detta konstituerar visserligen en praktisk och pedagogisk skillnad, men kan knappast läggas till grund för den kunskapsteoretiska indelning som ett organiskt system eftersträfvat. En sådan synes emellertid inneliggas i vår grundtes, *staten* sådan den är, nu med tonvikten på staten, och endast i den. Den historiska betraktelsen sätter icke som sitt mål kunskapeñ om själfva staten som öfverindividuellt fenomen. Då den t. ex. studerar franska revolutionen, så är detta icke allena eller ens i första rummet för att komma till ökad kunskap om Frankrike vid den tiden. Den intresserar sig för utvecklingen själf, rörelsen som sådan, med de krafter af alla slag som där verka. Man har sagt att ett folks historia är dess fosterland i tiden; säkert är att historiens kategorier ligga alla i tiden. Politiken åter intresserar sig för rörelsen endast i dess relationer till de statliga tillstånd, till hvilkas belysning den äfven här känner som sin speciella uppgift att bidraga. Endast i den mån de verkande krafterna utgå från staten och återgå till staten, gör den anspråk på dem som laga fång. Dess fosterland ligger väsentligen i rummet. Den gör

<sup>1</sup> Se HÜBNER ss. 344 samt 357 ff.

ett tvärsnitt, där historien gör längdsnitt genom utvecklingen. Sålunda torde den förmå bevara en egenart äfven i denna konkurrens; den svårasté af alla, alldenstund politiken aldrig kan fränse från att dess föremål äro historiska fakta, skapade i historisk utveckling och tillgängliga till stora delar endast på historiens metodvägar.

Det må här anmärkas, att motsatsen mellan statisk och dynamisk åskådning icke heller är exklusiv och absolut. Den dynamiska rörelsen är i grunden en serie af tillstånd, i snabb växling efter hvarandra som fotografierna till en bild på filmen. Äfven ur denna synpunkt kan politiken icke undvara denna väg till förståelse af sitt fenomen. Men med densamma blir det för politiken möjligt bl. a. att i staternas utrikespolitik se ett utflöde ur deras egna karaktärer, något som framhållits som en särskild förtjänst i här utvecklade och praktiserade ståndpunkt. Den dynamiska politiken fördelar sig nämligen naturligt i utrikes- och inrikespolitik eller mera prägnant *internationell* och *nationell* politik, allt efter som rörelsekraften verkar mellan staterna själfva eller mellan intressen inom dem. Därmed är systemet på denna linje genomfördt i tredje led, och längre kan jag f. n. icke föra det.

\*

Vända vi nu uppmärksamheten till den statiska politiken eller rena statbeskrifningen, så möter där ännu en traditionell gränskonflikt, nämligen med den juridiska disciplinen statsrätt. Och ännu en gång skall boskiftet framstå klart från vår utgångspunkt *staten som är*, nu åter med tonvikten på *är*. Delta både till omfång och innehåll.

Att gränsregleringen till omfånget öfverhufvud kunnat blifva ett problem, förklaras uteslutande af den gamla, inskränkande identifieringen mellan stat och författning; sedan vi förskjutit begreppet till de empiriska makterna och fosterländerna, behöfver icke ett ord spillas i detta afseende. Författningsläran ingår själfklart i politiken som en specialdisciplin likt den pragmatiska och den dynamiska politiken, men som underafdelning i den statiska. Problemet börjar, när vi fixera stoffgemenskapen mellan denna

speciella disciplin och statsrätten, som också sysslar med författningarna, och alltså innehållssynpunkten träder fram.

REUTERSKIÖLD afhugger resolut knuten genom att reservera »statslivets former» och »författningarnes norminnehåll» åt juridiken, medan statslivet själft, den faktiska verksamheten, bildar politikens objekt<sup>1</sup>. Jag vågar icke gå så långt, då jag icke kan dölja för mig att äfven författningsformen bestämmer statens verkliga fysiologi. Jag föreställer mig på den punkten sammanhanget som något liknande kemiens till den medicinska kemiens eller den grekiska filologien till nya testamentets exegetik eller historiens till rätts- och kyrkohistoria. Materialgemenskapen är oförneklig, men långt ifrån fullständig, och den vetenskapliga synpunkten är helt olika inställd. Om politiken således icke kan undvara kännedom om den skrifna författningen, så är det icke för dens egen skull utan därför att den är en ingrediens i det faktiska statsskicket, hvars öfriga ingredienser utgöras af sedvanerätt och (kanske författningsvidrig) praxis. Denna stat, sådan den lefver och verkar, är politikens föremål, här som alltid. Dess tyngdpunkt sitter i förvaltningen — fattad i vidaste mening som verksamhet inom lagarnas ram — mera än i författningen. Man får ett starkt intryck af olikheten, om man studerar Englands författning hos LOWELL och LOW eller hos HATSCHEK: det är en annan luft inom författningspolitiken, äfven om det nu gifvetvis icke är uteslutet att samna forskare har arbete äfven inom statsrätten<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Se uppsatsen »Statsrätt—statskunskap—statsfilosofi» i *Svensk humanistisk tidskrift* mars 1917, sp. 67.

<sup>2</sup> LOWELL, *The government of England*, 1908, SIDNEY LOW, *The governance of E.*, 1914, HATSCHEK, *Englisches Staatsrecht*, 1905—06. Ett arbete i författningspolitik, som i visst afseende förtjänar att kallas klassiskt, är BRYCE's bekanta »*The american commonwealth*». I Tyskland, där statsvetenskapen länge stått under LABANDS stora skugga, är författningspolitiken mycket anspråkslöst företrädd bredvid statsrätten. I Sverige infördes den förra af FAHLBECK (särskildt genom »*Sveriges författning och den moderna parlamentarismen*» 1904) och har sedermera framgångsrikt odlats af GUNNAR REXIUS (*Presidentmaktens renässans i För. staterna* 1916, *Studier i Frankrikes författningsproblem* 1917) samt KARL STAAFF (*Det demokratiska statsskicket* 1917). Den sistnämnde här på kap. om »den politiska vetenskapen», ss. 28—31, en del träffande anmärkningar just till den teoretiska gränsfrågan politik—juridik.

Men den verkliga skillnaden sitter djupare än i materialet. Den sitter i perspektivet. För juristen framstår staten endast från den sida där den är ett rättssubjekt<sup>1</sup>; för politikern framstår staten äfven på detta kapitel i grunden som ett *maktsubjekt*, och rätten och de fasta formerna äro till endast som medel — låt vara nödvändiga — för dess härskareuppgifter. Staten är makt, med *herådöme* på sina axlar. Den är *öfverheten* som icke bär svärdet förgäfvets, äfven om det normalt hvilar i lagens slida och aldrig drages — i alla händelser aldrig bör dragas — annat än i noggrannt reglerade syften. Vi säga också styrelse och regering, ehuru denna term är något snäf såsom lätt för tanken uteslutande representationen. Mest prägnant är termen *regemente*, sådan den af REUTERSKIÖLD återupptogs från ett äldre språkbruk år 1911<sup>2</sup>; för att undvika förväxling med militärförband bör den blott sammansättas med stat, statsregementet.

Förutsättningen för denna gränsbestämning är att »das Wesen des Staates zuerst und zuletzt Macht ist», som DROYSEN säger<sup>3</sup>; staten är innerst makt, och rätten dess tjänare. Som bekant är denna förutsättning på sina håll ifrigt och hetsigt bestridd, så att själfva ordet »maktlära», med hvilket Droysen identifierar politiken (ofvan s. 103), fått en dålig klang. På dessa håll vill man alltså suddas ut vår gränslinje till innehållet mellan politik och juridik, genom att lägga äfven staten under rättens domvärjo, göra staten till rättens tjänare. Så som denna lära vänligen förkunnas med udd emot »maktläran» eller »maktfilosofien», har den intet med vetenskap att göra. Vi behöfva endast observera att den rätt, som man vill teoretiskt skydda, i praktiken aldrig är de starkes och besittandes utan alltid och allestädes och allena de små svages — vi behöfva endast observera detta för att förstå, att det här gäller praktisk-politisk propaganda och intet sanningsbehof. Detta resonnemang hvilar på ett själfbedrägeri och ett bedrägeri: själfbedrägeriet att ett intresse, när det bara vuxit till en

<sup>1</sup> Låt vara med af REUTERSKIÖLD uppställd modifikation, anf. st. sp. 66.

<sup>2</sup> Se art. »Regementet i Sverige» i *Statsvet. Tidskrift* 1911 s. 297.

<sup>3</sup> *Gesch. der preuss. Politik*, III, (1871), s. 370, cit. af HÜBNER s. 346; jfr ibm. brefvet af 1/12 1851, s. 341.

viss höjd, förnimmes som rätt, samt bedrägeriet att identifiera makt med *våld*, liksom voro makt och rätt kontradiktoriska motsatser. Det är ett slagord, falskt i både rot och topp.

En helt annan, djupare respekt måste man själfklart hysa för de filosofiska spekulationer, som ur statens väsen utaga rättsmomentet och icke finna något därinnanför. Ehuru egentligen fallande utanför ämnet — enligt ofvan s. 107 utstakade gränslinje — kan jag vid detta tillfälle icke underlåta att taga ståndpunkt till det senaste försöket af detta slag, nämligen HJALMAR WALLGREN'S i denna tidskrifts aprilhäfte 1917; detta icke blott därför att det riktar sig direkt kritiskt mot min uppfattning, utan äfven därför att det förefaller mig som ett af de mest originella och skarpast genomförda. Jag står i djup och bestående tacksamhetsförbindelse till denne kritiker för den stora uppmärksamhet han ägnat min statslära; men där våra åsikter divergera, ser jag mig icke i stånd till något väsentligt medgifvande. Då kritikern således fixerar »detta inbördes tillvarohåfdande eller tillvarofördragande som är lika med det rent förnumna samhället» och så *kallar detta rätt*, så blir detta en tvist mellan oss icke om statens utan om *rättens* väsen och till sist ett spel med ord: jag uppfattar samma impuls som en naturlig drift hos det »animal sociale», som heter människan, och kallar den *socialitet* och inlägger en helt annan, högre mening i rätten (utan att därmed gå in på den sociologiska frågan om rättens ursprung). Och då kritikern stämplar det som dogmatik att utrusta staten »med vissa ur den ytre verkligheten hämtade attribut, såsom en territoriell kropp, en nationell själ o. s. v.», så synes han själf ofrånkomligen skyldig att uppvisa någon stat som *saknat* dessa attribut, d. v. s. land och folk; brister han i denna bevisning, så är han sedan skyldig att uppvisa, att detta sålunda experimentellt för alla rum och alla tider intygade sammanhang berott på ren slump och tillfällighet. Hvarom icke, så är det icke på min uppfattning den dogmatiska stämpeln sitter.

Men hela denna ståndpunkt under lösen »rättsstaten» blir från begynnelsen ohållbar i och med det att vi vidgat själfva statsuppfattningen utöfver statsskicket till staten själf, fosterlandet, den historiska personligheten. Det är den gamla, inskränkande bety-



delsen, som alltjämt smyger sig tillbaka in i statsbegreppet, äfven hos min granskare. Eller vill han väl påstå, att det är rättstanken som konstituerar *fosterlandet*? Den engelska, resp. tyska kronan kan möjligen tänkas identifierad med rättsuppgiften, men England och Tyskland själfva? Kunna vi verkligen föreställa oss stormakterna t. ex. på kolonial stråt vandrande omkring för att upprätthålla rätten i världen, liksom Gud Wotan i Völsungaskepnad efter Wagners version i »Valkyrian»? Visserligen höra vi dem själfva vid tillfälle förebära sådant, men det är blott allt för lätt att däri igenkänna det ofvan nämnda själfbedrägeriet: förväxlingen af ett stort själfviskt intresse med en rätt. Har man blott något det minsta sinne för realiteter, så vet man att dessa makter existera för sin egen skull; och vårt ögonmärke är alltjämt intet annat eller högre än att framställa staten sådan den är.

Vår grundläggande princip för undersökningen lämnar sålunda intet tvifvel öfrigt äfven i denna gamla och stora tvistefråga<sup>1</sup>. Utslaget blir ännu klarare, om vi fixera rättens verkliga betydelse för staten såsom blodets i kroppen; det är ett nödvändigt element, men icke lefver människan för sitt blods skull! Och gäller det lifvet, så kan hon t. o. m. gjuta en del af sitt blod. Härmed skall rättsstatens teori också spikas fast på sin begränsning, när det gäller statens ändamål och ledmotiv. Vi fråga: hvarför just rätten? Respiration och digestion äro för kroppen lika nödvändiga som cirkulationen. Hvarför icke lika gärna tänka sig staten för sedlighetens skull eller rent af för kärlekens skull? Detta ligger kanske i verkligheten t. o. m. närmare, så snart vi öfver staten uppdraga fosterlandets horisont: barmhertighet snarare än rättfärdighet — mindre domare och mera fader. En orientalisk härskare, som emir Abdurman af Afganistan i KIPLINGS bekanta skiss, må stå för sitt folks fantasi som primärt den rättfärdige domaren; oss västerländingar tilltalar i praktiken bättre en bild som Gustaf Vasas, patriarken, landsfadern. Den bilden öfverensstämmer också närmare med vår tids stat i dess ekonomiska expansion och »soziale Fürsorge». I själfva verket är staten både domare och fader och alltså identisk med ingendera; men alltid är den *husbonde*.

<sup>1</sup> Det mest träffande svaret är gifvet af MACKAY i *Deutsche Rundschau* 15/12 1916, s. 418: »Katederfrågan, om rätt eller makt är statens lifsprincip, löser sig så, att de förhålla sig till hvarandra som *förnuft och vilja*».

Äfven från denna synpunkt förbjuder det sig alltså att låta staten uppgå i rätten. Den fördomen är ett arf från naturrättens tidevarf, som öfvergått i gammalliberalismens och nu med det samma förlorat sitt existensberättigande; beskäftiga tungor syssla alltjämt med densamma i agitationen för praktiska och själfviska ändamål, men vetenskapen har endast att lysa den — som andra vålnader — till grafvens ro.

\*

Med regementet hafva vi kommit till ett underled inom den statiska politiken, och vända nu vår uppmärksamhet till de öfriga kategorierna inom samma led. Det faller från början i ögonen, att indelningsgrunden här icke ligger inom ett på förhand bestämdt statsbegrepp såsom i nästan alla äldre system, utan i erfarenheten och den konkreta verkligheten. Det blir systematiskt en nyorientering, så att säga på bredden i st. f. djupet, efter rent deskriptiv metod; en indelning icke efter de olika arterna af statsverksamhet, utan efter de olika konkreta elementerna i den faktiska staten.

Denna nyorientering har gifvetvis icke varit möjlig förrän »rättsstatens» öfvervalde blifvit sprängdt; i dess tecken var ju statens system intet annat än statsförfattningarnes. Men äfven i vetenskapens »ancien régime» kunde man ju icke alldeles förbise det enkla faktum, att ett *land* och ett *folk* hängde vid hvarje statsförfattning. Därför plägade handböckerna i politik ända från Aristoteles hafva några ord äfven om dem, såsom statliga tillbehör eller »Grundlagen». JELLINEK är därhän kommen, att »Staatsgebiet» och »Staatsvolk» urskiljas bredvid »Staatsgewalt» som statens »elementer»; men de läggas icke till grund för systemet, de behandlas endast ur »statsrättslärans» synpunkt, hvilken står som systemets hufvudled bredvid den »sociala statsläran». Den ende mig bekante författare i äldre tider, som öfverhufvud känt något behof att indela staten ur yttre synpunkter, är åter DROYSEN 1850, i det att han tager sin »statistische Übersicht» från fyra synpunkter: gebit och befolkning, nationell fördelning, konfessionell delning och materiella krafter<sup>1</sup>. Äfven här gäller det alltså nu att upptaga tråden efter honom.

<sup>2</sup> Se HÜBNER ss. 357 ff.

Här mötes statsvetenskapsmannen i sitt systemarbete af representanterna för de båda andra, erkända elementerna: folk och land. Med folket till grundval har KURT RIETZLER 1913 utkastat »Prolegomena zu einer Theorie der Politik» och äfven utritat grundlinjer till ett system med följande indelning: *rum, ras, stat* och *kultur*, hvilken sistnämnda kategori sedan upplöses i språk, konst, sed och religion. Man ser, att staten här blir ett element i folket, d. v. s. staten betyder alljämt den rättsliga organisationen och intet därutöfver. På samma sätt ingår staten under landet i de politiska geografernas system, som åsyftar att rubricera allt som rymmes i och bygges på ett rum; det må vara nog att hänvisa till HETTNER, *Russland, eine Betrachtung von Volk, Staat und Kultur* (1916) eller än mera typiskt WETTSTEIN, *Die Schweiz, Land, Volk, Staat und Wirtschaft* (1915).

Då vi nu hafva den empiriska staten till utgångspunkt, så är det själfklart att land och folk skola i systemet ingå som själfständiga led vid sidan af regementet. Därmed följa tvänne nya gränsregleringsfrågor, å ena sidan mot geografin, å den andra mot etnografien.

Förhållandet till den politiska geografin är snarlikt det till den politiska historien. Ur omfångets synpunkt kunde politiken afstå hela denna flygel åt geografin, den kunde också göra helt anspråk på den för egen räkning och därmed reducera geografin till ren geofysik; i bägge fallen bortföle ju konkurrensen. Då sannolikt ingendera vetenskapen — i alla händelser icke politiken — vill och kan undvara ett så viktigt område, måste man bestämma sig för en rågång ur innehållssynpunkt; och den erbjuder sig af sig själf, då politikens föremål bestämmes icke som landet, utan som det politiskt organiserade, af politisk makt genomsyrade, politiska uppgifter tjänande landet. Termen för detta är riket, och det är något helt annat än det nakna landet. Det intresserar politiken såsom form, territorium, och innehåll, dominium, men alltid och allena som ett element i makten. Häraf ger sig bl. a. ett helt annat öfversiktssystem af jorden för den analytiska geopolitiken än för den politiska geografin. För att endast taga ett exempel: Indien är för den senare ett asiatiskt men för den förra

ett brittiskt och i så måtto europeiskt land; ty den politiska makt, som organiserar och genom syr det, är brittisk.

Detta enda fall torde räcka att åskådliggöra de olika vetenskapliga perspektiven. Mutatis mutandis, gäller detsamma också om folket som politisk faktor i jämförelse med etnografiens folkbegrepp. Rätta termen för det senare är *nation*. Folk betecknar nu i svenskt språkbruk båda slagen och är alltså icke en lika prägnant term som rike, hvilket genom både ursprung och användning är politiskt färgadt. Därför torde politiken för sina distinktioner böra använda sig af termen statfolk<sup>1</sup>. I och med denna beteckning träder den politiska synpunkten i förgrunden, och rågången blir från början klar emot etnografien, hvars föremål nationerna ju på mångahanda sätt spränga staternas ram. Själfva denna inkongruens är, som allbekant, mättad med politiskt intresse; men utöfver detta faktum har politiken intet att göra med de egenskaper och differenser hos nationerna själfva, som etnografien har till uppgift att studera. För att taga ett praktiskt exempel äfven här: politiken nöjer sig med det faktum att Österrikes statfolk utgöres af skilda nationer och drager politiska konsekvenser därur, men öfverlämnar helt åt etnografien att utransaka hvari skillnaderna sitta.

Härmed äro trenne kategorier konstituerade innauför den statiska politiken och termerna fastslagna som *statregemente*, *rike* och *statfolk*. Redan på ett tidigt stadium fann jag mig föranlåten att därtill lägga en fjärde på grundvalen af MOHL's »Gesellschaft» och GIERKE's »Genossenschaft»; då det svenska ordet samhälle (särskildt genom Boströms filosofi) fått en mycket vidare mening, torde vi här böra begränsa och fixera termen som folksamhälle. Reformen var ju i och för sig skäligen enkel: den bestod endast däri, att den redan allmänt som legitim erkända sociala synpunkten på staten, det andra ledet i JELLINEK's hufvudsystem bredvid statsrätten, flyttades ned och konkretiserades till ett nytt element vid sidan af hans Staatsgebiet, Staatvolk och Staatsgewalt.

<sup>1</sup> KIRCHOFFS och MEINECKES »statsnation» lämpar sig åtminstone icke för svenskt språkbruk, där nation fattas som en naturlig och organisk enhet.

Statfolk =  
statens (for-  
nare)

I sammandraget af »Stormakterna» 1914, som först gjorde systemet känt i utlandet, räknade jag alltså genomgående med fyra elementer, som korteligen betecknades *Reich*, *Volk*, *Gesellschaft* och *Staat*, det sistnämnda alltså i den gamla restriktiva meningen; och ännu i arbetet om »Die politischen Probleme des Weltkrieges» 1916 behöll jag denna fyrdelning vid utransakningen af krisens motiver. På »Gesellschafts» räkning voro här förda såväl rent sociala som ekonomiska motiv — »socialitet» och »autarki» — då ju nutidens associationsprincip verkar i båda och föder politiska kraf från båda. På denna punkt slog kritiken emellertid ned; PETER RASSOW i *Preuss. Jahrbücher* yttrade att dessa motivkrstsar läto sig »nur mit einer gewissen Gewaltsamkeit unter einer gemeinsamen Marke zusammenfassen», och POHLE sekunderade i sin *Zeitschr. für Sozialwissenschaft*: »diese Dinge haben schlechterdings nichts miteinander zu tun»<sup>1</sup>. Att jag själf icke varit blind för deras heterogenitet, framstår i inledningen till det sistnämnda verket (tyska upplagan), där staten som »ekonomisk individ» urskiljes från den sociala såsom »Reichshaushalt» vid sidan af *Gesellschaft*. I mitt närmast följande arbete, »Staten som lifsform», är emancipationen fullt genomförd, så att jag nu, med erkännande af den citerade kritikens berättigande, uppställer rikshushållet som ännu ett själfständigt element; vi säga rikshushåll för att differentiera det såväl från smärre ekonomiska samfund som från statens fiscus. Man må blott icke alldeles underkänna tankegången att taga dem båda i ett: äfven utan att antaga den socialistiska förkunnelsen, enligt hvilken alla samhällsklasser bottna i ekonomiska motsatser, kan man icke vara blind för att det existerar en massa grupper för ekonomiska ändamål som hafva formalt social karaktär: Vi stå här ~~här~~ i verkligheten på en gränzon inom den statiska politiken själf, och det är mången gång ganska tvifvelaktigt om en sådan bildning skall hänföras till folksamhällets eller till rikshushållets afdelning.

På samma gång vi sålunda fixera folksamhälle och rikshushåll som statens fjärde och femte element, få vi ännu en gång fästa blicken på konkurrensen vid periferien och utstaka hufvud-

<sup>1</sup> RASSOW anf. st. s. 299, POHLE s. 681.

gränser, i ena fallet mot sociologien, i det andra mot national-ekonomien. Dessa frågor skola dock icke länge sysselsätta oss. De kräfvä till svar endast ett närmare preciserande af våra kategorier såsom politiska. Folksamhället innefattar sålunda endast sådana cirklar inom folket som trängta till makten eller till politisk form: stånd, klasser, kommuner, partier. Rikshushållet åter omfattar de stora problemen om statens orientering på världsmarknaden, dess själf tillräcklighet i produktionen och dess ekonomiska förvaltningsprinciper, allt under den ledande synpunkten att ekonomisk själfständighet är en livsfråga ej mindre för stater än för enskilda. Med blicken stadigt fäst på dessa begränsningar skall man icke finna någon verklig svårighet att hålla politiken isär från de vetenskaper, som behandla de sociala och ekonomiska företeelserna själfva och efterforska lagarna för deras utveckling.

Inom den statiska politiken har rikshushållet tydligen plats mellan riket, som väsentligen består resurserna, och folket, som tager ut dem därur; medan folksamhället är lika naturligt beläget emellan folket, som sålunda differentierar sig, och regementet, där det söker sitt representativa uttryck. Härmed sluter sig ringen kring den politiska världen. Hvad man därutanför velat föra in där — såsom kulturen, religionen, privaträtten — kan utan vidare afvisas såsom till sin grund opolitiskt, och de drag däraf som kunna omsättas i politiska motiv skola återfinnas inom någon af de fem kategorierna. Ur dem allena, men också ur dem alla, afsätter sig statsviljan — som floden Indus ur Pundschar, femströmmalandet.

Det återstår att skänka någon uppmärksamhet åt röster som, utan att eljest förorda inknappning af politikens område, icke vilja vid systemet gå utom den ursprungliga territorialismen. Här möta vi först en representant för sociologien, GUSTAF STEFFEN, i »Sociala studier» 1906: staten är i hans system ett *samhälle*, ett *territorium* och en *organisation*. Vi se, att våra kategorier folk och hushåll saknas; det förra ingår i hans samhälle, det senare i hans territorium. Till omfånget blir här sålunda knappast någon skillnad; men genom sin radikalt individualistiska syn på staten står denne författare visserligen ur innehållssynpunkt fjärran från våra förut-

sättningar<sup>1</sup>. Mera intressera i detta sammanhang några anmärkningar som framställts direkt emot mitt system. RASSOW och POHLE — alltså de samma författare som förut reagerat mot sammanslagningen af samhälle och hushåll — vilja öfverhufvud icke tillerkänna dessa elementer en själfständig plats i systemet. Dessa stå, säger den förre, »princiell nicht auf derselben Ebene»; de äro »mittelbarer Natur», hvilka »zum Teil als tiefere Motivschicht unter jenen geopolitischen und ethnopolitischen Gegensätzen liegen und daher in ihnen enthalten sind». Särskildt riktas denna anmärkning mot rikshushållet; de från detta håll framgångna friktionerna höra »als Teilmotive in die Erörterung der geopolitischen Probleme, machen deren Wesen aus, werden aber auch von ihnen rückwärts in ihrer Bedeutung reguliert». POHLE går ännu längre särskilt i betonande af rikets hägemoni: »geopolitisch sind in gewissem Sinne überhaupt alle Bestrebungen der Staaten»<sup>2</sup>. I samma anda (likaledes i direkt anknytning till mitt system) framhåller en författare i *Rheinisch-Westfälische Zeitung* 26/7 .1917, att riket är icke blott det rum, inom hvilket folket lefver, utan ännu mera det, hvaraf folket lefver; men han lutar åt den motsatta konsekvensen att sätta »das Volksvermögen» i rikets ställe i systemet: »neben dem Volke als solchem kommt als zweiter selbständiger Bestandteil des Staates das Volksvermögen in Frage, das Gesamtvermögen, von dem das Volk sich ernährt und vermehrt»<sup>3</sup>.

Vid sistnämnda förslag är nu genast att märka, att det skulle utelämnas ur politiken de väldiga politiska intressen och krafter som fästa sig vid staternas läge och gränser utanför all egendomssynpunkt. Detta är geopolitikens ensamdomän, som ingen annan disciplin kan göra densamma stridigt. Å andra sidan är

<sup>1</sup> »Till sitt väsen är staten dock icke något, vare sig sinnligt eller osinnligt, som existerar utanför människorna, öfver dem eller eljes oberoende af dem», Sociala studier, tredje häftet, s. 5. Klarare kan den anglofranska statsåskådningen (ofvan s. 102) icke uttryckas. Se om indelningen ibm s. 4—7.

<sup>2</sup> RASSOW å anf. st. s. 299, 302; POHLE anf. st. s. 681. Invändningarna äro observerade redan i Staten som lifsform, s. 138 n.

<sup>3</sup> Anmärkningen tillhör en artikel öfver »das gleiche allgemeine Wahlrecht und seine innere sachliche Berechtigung», och författaren presenteras af red. som »Professor einer westlichen Universitätsstadt».

t. ex. handelspolitiken uppenbart ett monopol för rikshushållets kapitel. Redan dessa exempel visa, att här föreligga inbördes själfständiga områden; och under sådana förhållanden kan det ur den ordningssynpunkt, som ytterst dirigerar hvarje systemarbete, endast vara en vinning att de särskiljas från hvarandra. Det är för ingen fördoldt, att dessutom föreligga stora områden, som kunna anses tvistiga dem emellan; dit hör hela det intressekomplex, som kan sammanfallas som dominiet, dit hör vidare kommunikationspolitiken m. m. Men detta är endast ett nytt fall af gränskonflikter inom den statiska politiken, hvarpå vi ofvan anförde ett exempel. Det ankommer på fortsatta systematiska undersökningar för underindelningen att skaffa tillbörlig utredning och klarhet i sådana fall, så att hvarje hufvudkapitel får sitt; men det rubbar i ingen mån hufvudindelningen själf, hvartill dagens undersökning begränsar sig.

I själfva verket är det icke blott mellan rike och hushåll, resp. hushåll och samhälle, som sådana teoretiska friktioner förefinnas. Hela vårt undersökningsfält vimlar af dem; vi skola här endast som ytterligare exempel framhålla partiorganisationen som berörande både samhälle och regemente, kommunalorganisationen som berörande desamma och dessutom riket, emigrationen som berörande hushåll och folk, befästningsväsendet som berörande rike och regemente. Men dessa teoretiska konflikter äro lika många praktiska bryggor och förbindelser mellan specialdisciplinerna och bestyrka starkare än något det organiska sammanhanget inom statens stora lif, som är politikens föremål. De attestera vetenskapens inre enhet, som till sist binder författningspolitiken närmare samman med geopolitiken än med statsrätten och omvänt den senare närmare med den förra än med geografien.

Att detta sammanhang under ett och samma härskande perspektiv måhända icke ännu ingått i den allmänna föreställningen, beror uteslutande på oklarheten i fråga om vetenskapens yttre gränser. Man synes ännu på sina håll uppfatta systemet som ett konglomerat, där ett stycke ren geografi okats samman med ett kapitel nationalekonomi o. s. v. ända ut till statsrätten. Vår från SVEDELIUS härstammande, allt annat än vetenskapliga lärobok i statskunskap har en god del af skulden till sådana missuppfatt-



ningar. Från samma synpunkt uppstå sedan misstankar — som jag visserligen icke sett framförda från något auktoritativt håll men ändock känner i luften — nämligen att denna vida frontutsträckning måste förflacka vetenskapen om staten. Till lugnande af sådana farhågor torde en enda jämförande anmärkning vara tillräcklig. Frihetstidens historieskrifvare måste börja sin framställning med en redovisning af svenska territoriets förminskning genom frederna, alltså ett kapitel om riket, vidare med en framställning af den nya regeringsformen i förening med klasskillnadens upphäfvande på riddarhuset, alltså kapitel om regemente och samhälle; och sedan får han fördjupa sig ganska långt i närings- och bankpolitik, d. v. s. kapitel om det svenska hushållet. Är det någon, som på denna grund vill förevida honom att förflacka sin vetenskap? Han kan helt enkelt icke underlåta det, emedan alla dessa ämnen höra samman i Sveriges historia. Men detta är intet annat än de skilda sidorna i svenska staten, sådana de på den tiden uppenbarade sig. Men om nu historien utan risk åtagit sig att studera dessa olika sidor för alla stater under alla tider, så är det förmodligen icke allt för anspråksfullt eller vanskligt af den politiska vetenskapen att pretendera en till omfånget liknande uppgift för samtiden.

Såsom ännu ett missförstånd, beroende på oklarhet om systemets verkliga innebörd, måste jag beteckna det, att man framhäft *geopolitiken*, kapitlet om riket, som systemets hjärtpunkt<sup>1</sup>. Detta torde närmast bero på en synvilla: såsom jämförelsevis nytt har detta kapitel fallit mest i ögonen. Men jag kan icke erkänna att min framställning af stormakterna, som tagits till attest för denna karaktäristik af systemet, inrymmer åt geopolitiken en sådan hufvudroll. I verkligheten undersökas de olika föremålen där efter hvarandra från systemets alla sidor, och det beror endast på dem själfva — d. v. s. på verkligheten — om ljus eller skugga faller mera på den ena än på den andra; så skall man finna, att kapitlen om hushållet och regementet dominera

<sup>1</sup> Detta synes vara meningen hos Boethius, Om statslifvet, 1916, ss. 18 n. 3 och 22 n. 1. — Måhända har jag personligen fått en viss förkärlek för denna sida af vetenskapen, såsom den syntes hvarigenom jag räddat mig själf ur en mångårig konflikt mellan fysisk geografi och statsrätt, hvari yttre omständigheter under min lärarebana ledt mig.

bilden af England väl så mycket som riket, att befolkningsfrågor alldeles behärska framställningen af Österrike-Ungern och utgöra en betydande insats i teckningen af Frankrike, o. s. v. Detta betraktar jag just som systemets praktiska styrka, att det bjuder en likare till objektiv uppskattning af alla stater (liksom äfven politiska situationer); och det har varit mig en särskild tillfredsställelse att äfven finna det af utländska kritiker så uppfattadt<sup>1</sup>.

\*

En rent terminologisk uppgift återstår. Ordningen inom systemet är icke fullt upprättad, förrän de skilda underdisciplinerna såsom sådana markerats genom speciella termer.

Af det föregående är det nu ett rent korollarium, att de alla skola betecknas som — *politik*<sup>2</sup>; de äro alla läror om staten; den specifika egenarten får alltså komma till sin rätt genom ett sammansättningsled till denna generella term. Härvid göra sig samma allmänna förutsättningar gällande som i allt terminologiskt

<sup>1</sup> »Vor allem ist es das systematische Anlegen der gleichen Masstäbe an alle Staaten, was seine Untersuchungen so fruchtbar macht und ihnen zugleich trotz der problematischen politischen Natur des Gegenstandes einen streng wissenschaftlichen Charakter gibt»; POHLE i rec. af Die polit. Probleme, anf. st. s. 677. Öfverensstämmande RASSOW, anf. st. s. 294. — I detta arbete är metoden applicerad på en situation; likaså i »Russlands Vervandlung» bland mina *Studien zur Weltkrise* (1917), ss. 69 ff. I tal i riksdagens Första kammare 9/10 1917 har medelst samma metod gifvits en lösning på det svenska partiväsendets problem, hvarvid visat sig att partierna öfverbetona hvar sina sidor inom staten: högern regementet och riket, vänstern folket och samhället.

<sup>2</sup> Det är alltså ett missförstånd, då det i en anmälan af sign. B. B. i *Svensk Tidskrift* 1917, häfte 7, s. 504, heter: »genom att välja termen 'politik' framför beteckningar sådana som 'lära', 'logi', i hvilka hufvudvikten lägges vid den teoretiska kunskapen, framhäfver han, att organismens ändamålsenlighetskraft allena vid hans studium får ange synpunkt och måttstock». Det är den dubbla meningen i själfva ordet politik, som här verkat förvillande. Anmälangaren utgår från det allmänna språkbruket, som här ser ett praktiskt (dynamiskt) element. Jag tager ordet i dess generella mening som läran om staten. Sammansättningarna med — politik säga i och för sig intet om ändamålsenligheten, utesluta ej heller den teoretiska kunskapen; de säga endast att det här handlar om staten.

arbete: formellt att termerna skola tillhöra samma språkområde, reellt att de skola täcka ämnet så nära som möjligt. Kunna de sedan lätt associeras med välbekanta begrepp, så är detta ett särskildt företräde som bör skattas mycket högt, då man ju endast i nödfall bör belamra vetenskapen med helt nya termer.

Med tillämpning häraf erbjuder sig genast ordet geopolitik för läran om staten som rike; på sitt sätt pendant till *geofysik* eller läran om jorden under naturlagarna. Det startades på en offentlig föreläsning i april 1899, sedermera utgifven i serien »Inledning till Sveriges geografi» 1900; hvarvid det sattes likabetydande med RATZEL's »politiska geografi» och delvis äfven med hans »antropogeografi». Första gången denna term kom till kändedom i den tyska litteraturen var i en rec. af nyssnämnda arbetè, af prof. SIEGER (i Graz) i *Geograph. Zeitschrift* 1903. Recenseten, eljest i det hela välvillig, afvisar den helt: den är, skriver han, »ein Ausdruck, der mir ebenso unglücklich scheint, wie die Auffassung des Autors über ihre Stellung im System der Wissenschaften». Två år därefter offentliggjorde jag i samma tidskrift »Geopolitische Betrachtungen über Skandinavien», och uttryckte där i en not mitt beklagande att termen icke vunnit Siegers bifall: »vielleicht ergibt er sich natürlicher, wenn man wie ich zur Geographie vom staatswissenschaftlichen Gebiete aus gekommen ist»<sup>1</sup>. Men det är först i sammanhäng med hela systemet som termen slagit igenom i utlandet, hvilket torde kunna sägas ha skett genom arbetet »Die politischen Probleme des Weltkrieges» 1916, där första kapitlet handlar om »Geopolitische Probleme». Sedan dess finner man nu termen öfverallt i den tyskspråkiga litteraturen; och jag har icke ens sett den diskuterad mera än en gång, nämligen i *Deutsche Politik* för 14/7 1916, där prof. JÄCKH besvarar inkomna frågor från skyttegrafvarna med en utredning därom (»Der geopolitische Zwang»)<sup>2</sup>. Äfven i vår svenska diskussion ser man den numera allt oftare i substantiv och adjektiv

<sup>1</sup> Se Inledn. till Sveriges Geografi, Pop.-vetensk. föreläsningar vid Göteborgs Högskola, XIII, s. 17; *Geograph. Zeitschrift*, utg. af HETTNER, 1903, s. 481, och 1905, s. 658 n.

<sup>2</sup> Någon gång ser man tyskarna till omväxling använda »Raumpolitik».

utan citationstecken eller förklarande hänvisningar; ett tecken till att den fyllt ett behof inom språket.

Samma burskap synes också termen *etnopolitik* hafva förvärfvat sig både i svensk och utländsk litteratur. Den är grekisk som den förra och ansluter sig direkt till välkända ord som etnografi, etnologi, adj. etnisk. Själfklart hänför den sig till staten som folkperson, men skiftar därinom i betydelsen. Då jag först använde den, hvilket (så vidt jag erinrar mig) var i en artikel om »politiken som vetenskap» i *Göteborgs Aftonblad* 26/8 1901, var det endast i omfattning af »de naturliga karaktärs- och själsegenskaperna», d. v. s. som pendant till folkpsykologi. I föreläsningen om »staten som livsform» 1908 uppflyttades den till att omfatta hela kapitlet, och i denna mening har jag använt den i detta arbetes tryckta upplaga 1916. Härvid gjordes emellertid följande anmärkning (i not till s. 77): »Ur en viss synpunkt erbjuder sig också namnet *demopolitik*. Jag finner dock den termen lämpligare för den underdisciplin inom etnopolitiken som behandlar folkmassan som sådan (folkstocken), i anslutning till den redan naturaliserade termen *demografi*». Här anmäler sig, som synes, en rival, af lika äkta grekisk börd och med samma eller ännu bättre hemortsrätt inom det vetenskapliga språkbruket: hela världen känner demokratien och demografien, man har ju också försökt lancera en demologi (för samhällslära, E. ENGEL, eller folkloristik, AD. NOREEN). Frågan är då, hvilket af de tvänne begreppen etnos och demos här i grunden är det mest adekvata. Den tvekan, som kom till synes i nyss citerade not, övervanns i den tyska uppl. af samma arbete 1917, men i motsatt riktning, så att demopolitiken uppflyttades i öfverledet och etnopolitiken degraderades till underdisciplin, nämligen för den del som behandlar folkslaget eller folkrasen, d. v. s. nationalitets- och rasproblemen. Det har nämligen vid fortsatt reflexion framstått som afgörande synpunkt att i den större rubriken gifva ett uttryck åt folket som historiskt begrepp, och då lär demos begreppsmässigt stå närmare än etnos. Att termen etnopolitik kommit till användning i arbetet om världskrigets politiska problem, rubbar icke denna cirkel, försåvida som dessa problem samtliga falla inom den trängre

delen, nationalitetens och rasens område. Jag har alltså stannat vid demopolitik som andra specialdisciplin. För den först så benämnda underdisciplinen om folkstocken eller folkkroppen erbjuder sig i stället *fysiopolitik* i anslutning till fysiologi och som »dritter im Bunde» *psykopolitik*, läran om folksjälens som politisk faktor — hvilken term alltså i det definitiva systemet får den plats som ursprungligen tillämnades etnopolitiken.

Ännu en hufvudterm som redan kan anses allmänt accepterad är sociopolitiken, läran om staten som folksamhälle. Den har stått utan konkurrens allt ifrån begynnelsen (i nyssnämnda tidningsartikel 1901). Så till vida är det terminologiska problemet här lika enkelt som det om riket. Men visserligen måste erkännas, att denna lösning lider af tvänne svagheter. Först faller i ögonen, att denna latinska sammansättning bryter mot den formella lagen, som erbjuder att hålla sig inom språkområdet. Men den är väl icke heller fullt adekvat: de andra termerna framställa staten som en enhet, ett rum, ett folk o. s. v., men detta är icke meningen här, sociopolitik afser icke staten som en bundsförvant utan som ett helt af smärre förbund. Hvad som talar för termen, är alltså uteslutande dess viga associering med sociologi och i allmänhet det sociala. Utan att underkänna vikten af de här framställda anmärkningarna måste jag dock anse denna praktiska synpunkt afgörande gent emot ett principrytteri, som här måste utmynna i ett rent främmande utslag, vare sig det anknytes till det äkta »koinonia» eller det gamla Athens »fyle» eller »fratria», hvilka enligt WILAMOWITZ utvecklades från »Geschlecht» till »Genossenschaft»<sup>1</sup>; tilläfsventyrs kunna de komma till pass vid underindelningen, där nyskapelser mindre kunna undvikas. Det må ytterligare endast anmärkas, att sociopolitiken såsom en teoretisk lära om staten är noga att skilja från *socialpolitiken*, där ordet politik enligt fast språkbruk afser den praktiska verksamheten allena.

Fyllte politisk  
föreläggat!

<sup>1</sup> Staat und Gesellschaft der Griechen, i *Die Kultur der Gegenwart*, 1910, s. 47. — Skulle formalprincipen upprätthållas med sociopolitiken som grundvalen, så erbjuder latinet tillfredsställande termer för statens öfriga elementer: territorium, domus, populus och imperium.

Efter boskiftet mellan folksamhälle och rikshushåll följer krafvet på ett namn för specialdisciplinen om det senare. Här ligger anknytningen till *ekonomi* klar; vår nationalekonomi, norr-männens statsökonomi, engelsmännens politiska ekonomi peka gemensamt dit. Tanken går då af sig själf till *ekonomipolitik*. Den termen är emellertid icke alldeles adekvat; ty redan ordet ekonomi är sammansatt, af oikos = hus och nomos = förvaltning, och ekonomipolitik betyder alltså bokstafligen läran om det politiska vishusets förvaltning, men icke om huset själf. Från dessa synpunkter lämpar sig den angifna termen för underindelningar; men för det hela kommer man till ekopolitik, som ju också till sin struktur passar bättre in med de föregående såsom syftande på ett konkret föremål. Det är bara den haken, att här lätt uppstår en tankeassociation med gudinnan Echo. Nu finnes emellertid en vetenskap som redan tagit denna risk, nämligen »ekologien»; ordet bildadt 1885 af REITER för läran om lifvets anpassning till sitt hus (miljön). Funnes icke denna analogi, skulle jag tveka på denna punkt; med densamma anser jag mig kunna föreslå denna pendant på politikens område, och betecknar alltså hädanefter läran om staten som rikshushåll såsom ekopolitik. I främmande språkområden, där man skrifer öko eller oeko, torde ingen som helst svårighet här föreligga.

Det återstår nu endast läran om staten som härskaremakt, men här är också svårigheten störst. Sedan jag bestämt mig för termen regemente för saken, erbjöd sig ju genast *regementspolitik* för vetenskapen, och jag lancerade äfven denna term i Staten som lifsform. Men samtidigt anmärktes, att »jag icke är rätt nöjd» med den. Andra förslag framställas, men förkastas af olika anledningar: *författnings-* och *förvaltningspolitik* såsom för trånga — tydliga underafdelningar —; *guvernementspolitik* såsom tungt, *statspolitik* som tautologiskt för den vanliga uppfattningen. I den tyska upplagan kringgås svårigheterna genom beteckningen »Herrschaftspolitik». Men om denna och motsvarande bildningar på svenska äro adekvata och lätta att förstå, så falla de ju utom språkramen i systemet. Vi måste först söka inom det grekiska området; och det skall då visa sig att vi här, liksom i fråga om

folket, komma i valet mellan tvänne, hvar för sig rekommendabla möjligheter.

Det första — mig ursprungligen påvisadt af framlidne professor SAM. WIDE — utgår från *kratos*, härskare, maktsubjekt. Uppenbarligen är betydelsen den rätta, och ordet är välkändt i många förbindelser: aristokrati, demokrati, plutokrati, byråkrati, autokrati, alltid pekande på ett herravälde i samhället. Härur skulle för vårt ändamål afledas kratopolitik, i god symmetri med våra föregående termer. Man kan blott icke undgå att mottaga ett främmande intryck däraf trots associationerna, isynnerhet som deras »krati» här blir »krato»; det är nämligen så, att vi på alla andra ställen hafva ordet endast som andra sammansättningsled — jag känner icke mera än ett ord som börjar med krato, nämligen POUL LA COURTS »kratostat» (en regulator för vindkraftens tillgodogörande), och den har knappast skjutit bresch i språkets motvilja mot det främmande ordet. Den andra här ifrågavarande lösningen är arkopolitik. Den omgifves af en ännu större svärm associationer, och detta icke blott som andra sammansättningsled — monarki, dyarki, autarki, pleonarki, tetrarki, anarki, patriark, matriarkat — utan äfven som första: arkiater, arkimandit, arkipe-lag, arkitekt, arkitrav. Nu vill det synas, som låge i detta »arki» en tankeskiftning i mera passiv riktning, snarare ett företräde i rang än en maktställning — detta visar sig ännu tydligare i de förvandlade formerna ärkeängel, ärkehertig, ärkebiskop, ärkedjåkne —; åtminstone i arkitekt har ordet dock aktiv mening, denna är oförtydbar öfverallt där det utgör sista ledet i sammansättningen, och den styrkes ock af den gamle arkontens ställning. Det synes mig här närmast vara en ren smakfråga, hvilket man väljer, hvarvid *kratos* synes mig ha något företräde. Men vare sig vågskålen sjunker för det ena eller andra, kommer det andra ordet tydligen till nytta för underindelningen; jag tänker därvid närmast på *statsmakten*, d. v. s. det kapital som handlar om utsträckningen af statens härskareområde in på den privata sfären (suveräniteten) — till skillnad från *statsformen*, som innefattar de rättsligt eller praktiskt fastslagna normerna för statens verksamhet inom detta sitt område, och *statslifvet*, som innefattar denna verksamhet själf.

Som synes, leder undersökningen af de fem hufvudkapillen gång på gång direkt in äfven på underindelningens vida rikare och mera komplicerade kapitel. Systemet är icke färdigt, förrän äfven dessa äro klart urskilda och tillfredsställande rubricerade.



## Statsministerämbetets genesis.

Ett bidrag till de konstitutionella idéernas historia i Sverige.

Av

fil. mag. Nils Forssell.

Betydelsen av statsministerämbetets instiftande har på ett träffande sätt karaktäriserats av VARENIUS så, att det »medförde, att det förut vid justitie-statsministerämbetet bundna och ofta därigenom blott nominella chefskapet överflyttades på ett stats- och premiärministersämbete, till vars innehavare man kunde kalla den politiska ledareförmågan oberoende av hans speciella fackutbildning»<sup>1</sup>. Då denna reform haft stor vikt för vår konstitutionella utveckling, har den givetvis flitigt uppmärksammats i litteraturen. Främst märkes CHRISTOPHER GRENANDERS broschyr i ämnet från år 1876<sup>2</sup>. I denna behandlas ganska ingående den statsrättsliga sidan av grundlagsförändringen; i övrigt bär GRENANDERS skrift prägeln av tendens och konstruktion i likhet med övriga dåtida inlägg i frågan. C. F. BERGSTEDT har likaledes från dåtida synpunkt lämnat en allmän översikt över statsministerreformens riksdagshistoria till och med år 1874<sup>3</sup>. Emellertid föreligger icke någon monografi över detta moment i vår författningsutveckling ur en senare tids perspektiv.

Den synpunkt, som här anlagts, skulle kunna benämnas motivhistorisk. Jag har väsentligen begränsat mitt synfält till den period, då statsministerfrågan utagerades, 1866—1876, och frågat

<sup>1</sup> OTTO VARENIUS: Författningskonflikt eller ej? Särtryck ur Det Nya Sverige, Häft. 2, 1914. Stockholm, P. A. Norstedt & Söners förlag, s. 10.

<sup>2</sup> G.: I Statsministerfrågan. 1876.

<sup>3</sup> Samtiden. 1874. N:r 49. Uppsatsen om »Statsrådets grundlagsenliga ställning». Ett spørsmål, som i detta samband förtjänar att uppkastas, är också det, i vad mån partipolitiska motsatser kunna ha bestämt statsministerfrågans fortgång. Härvid kan noteras, att 1868 års motionär, Schulzenheim, tillhörde det äldre landtmannapartiet och att hans insats i utvecklingen möjligen kan ha bidragit att införliva statsministeridén med landtmannapartiets traditioner. Att likväl icke frågan varit på något sätt partiskiljande, visar sig redan av det faktum, att Ehrenheim efter 1872 i så hög grad tagit sig an densamma och ryckt förstakammarkonservatismen med sig.

mig, vilka konstitutionella idéer, som dikterat olika uttalanden i detta spörsmål eller i vilka formler man aktat nödigt att införa offentligheten i detta samband kläda sina dagspolitiska önskemål. Anledningarna till att detta decennium sålunda har låtit sig isoleras ha varit trenne: dels lanceras först då statsminister-tanken i vår riksdagshistoria i en serie grundlagsenliga förslag, stående i faktiskt samband med varandra och medvetet anlagda mot ett och samma mål, denna tanke realiserande; dels löses den utan omedelbart sammanhang med övriga krav på en departementalreform och kan därför i behandlingen särskiljas från dessa frågors tidigare och senare öden, dels slutligen behärskas denna period av konseljpresidentsidéns historia av en gemensam tendens: den att taga position till representationsreformens faktum och att besinna sig på huruvida denna reform innebure några praktiska konsekvenser för vårt statsskick, och i så fall, vilka dessa månde vara. Såsom av nedanstående framställning torde framgå, har under denna tid tanken på en svensk statsminister visserligen icke betecknat något genomgripande politiskt krav — tvärtom har den för många förefallit alltför obetydlig, åtminstone formellt sett, för att överhuvud kunna accepteras — men denna tanke har likvisst verkat så att säga utlösande inom den politiska atmosfären; den har uppställt de stora författningsprinciperna för samtiden, och den utgör desto mer ett beaktansvärdt tidshistoriskt inslag, som man för övrigt under nämnda period koncentrerade sin uppmärksamhet på spörsmål av realpolitisk natur — försvaret och grundskatterna — spörsmål, vilka för övrigt i de olika faser av deras framträdande bilda den aktuella bakgrunden till statsministerfrågans behandling och å andra sidan stundom på ett betecknande sätt belysas av denna<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Nedanstående undersökning har föranledts av mina arbeten höstterminen 1916 på prof. Rudolf Kjelléns seminarium i statskunskap; den har såsom föredrag framförts dels på Stockholms Högskolas Juridiska Förening våren 1917, dels på Historiska Föreningen i Upsala våren 1918. Givetvis återstå intresseväckande uppgifter inom statsministerfrågan att behandla. En av dessa är problemet om konseljpresidenttanken i dess förhållande till den dåtida uppfattningen av ministeransvarigheten; en annan är en jämförelse mellan statsministerinstitutionens uppkomst hos oss och i andra länder. Det frapperar i detta samband, att gången varit rakt motsatt den engelskt parlamentariska, att den begynt med formell lagstiftning och detta rörande den punkt, som sist nåddes av den engelska parlamentariska utvecklingen, regeringsmakten. Den analogi, som närmast torde erbjuda sig, är den preussiska, där statsministertanken startade i reaktion mot monarkens kabinetsstyre. Se OTTO HINTZE: Das preussische Staatsministerium im 19. Jahrhundert. Festschrift zu GUSTAV SCHMOLLERS 70. Geburtstag. Beiträge zur brandenburgischen und preussischen Geschichte. Leipzig. Verlag von Duncker & Humblot. 1908. Även det moderna franska konseljpresidentämbetet erbjuder jämförelsepunkter: så dess ringa formella bestämdhet och övervägande politiska karaktär. Jfr. L. Dupriez: Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique. Paris. J. Rothschild. 1893. II s. 337 ff. Likaså erbjuda vårt statsministerämbetes inhemska historiska anor ämne för en undersökning. Från den synpunkt, som nedan anlagts, den idépolitiska utvecklingens, är förut en

Den grundlagsförändring, som skedde år 1876 och varigenom ett svenskt statsministerämbete konstituerades, innebar, formellt sett, icke någon utskiftning av kompetens utan gällde endast rang och företräde. 1841 hade justitiestatsministern upphört att vara ledamot av högsta domstolen; han nämndes därefter i stället främst bland de i § 6 Rf. uppräknade departementscheferna; dessa ordalag hade emellertid, enligt LOUIS DE GEERS omdöme<sup>1</sup>, icke bort hindra, att justitiestatsministern och statsministern för utrikesärendena, vilka enligt § 34 Rf. fortfarande båda innehade »Rikets högsta värdighet», intogo plats efter ålder, såsom de övriga statsråden; emellertid hade justitiestatsministerns »primariat» till rangen småningom vunnit hävd och detsamma hade ävenledes erhållit en slags laglig bekräftelse i riksakten, vilken gjorde denne till ordförande i interimregering. År 1876 degraderades emellertid rättsordningens målsman inom konseljen till en departementschef vid sidan av de andra (§ 6 Rf.); det statsministerämbete, som tillskapades, skulle av konungen tilldelas den av konseljens ledamöter, som han funne lämplig, och genom denna akt bleve den utsedde den »främste ledamöten» inom statsrådet (§ 5 Rf.); statsministern skulle jämte den »minister för utrikes ärendena», vilken samtidigt ersatte »statsministern för utrikes ärendena», innehava rikets högsta värdighet (§ 34 Rf.); vid lagtima riksdags öppnande skall ordet föras av »konungen eller, då han så för godt finner, statsministern eller annan statsrådsledamot» (§ 34 R. O.); då riksdag skall åtskiljas, förklarar »konungen, själv eller genom statsministern eller annan statsrådsledamot», mötet vara avslutat (§ 36 R. O.); i de båda sistnämnda fallen hade förut statsministern för utrikes ärendena först innehaft förtroendet inom konseljen<sup>2</sup>.

Inom den ymniga diskussion, som under tidrymden 1866—1876 rörde sig omkring statsministerfrågan i riksdag och publicistik, skola först de argument uppmärksammas, vilka direkt hänföra sig till reformens ovan angivna, statsrättsliga ram. Ett viktigt moment i debatten var, huruvida den lagliga ordningens målsman inom regeringen borde träda tillbaka från sin innehavda rang och sidordnas med övriga departementschefer. Man hävdade å ena sidan, att maximen »land skall med lag byggas»<sup>3</sup> vore »den äldsta kända grundsatsen i statsrätt och lagstiftning i vårt land»;

uppsats skriven, som även berör statsministerämbetets genesis (VERNER SÖDERBERG: Svensk parlamentarism. Det Nya Sverige, 1907); någon systematisk behandling av ämnet är emellertid där knappast åsyftad, även om en intresseväckande belysning gives åt åtskilliga sidor av uppgiften. Jfr också NILS ALEXANDERSSON, i Forum 1915, härom.

<sup>1</sup> A. K. 1876, n:r 7, s. 20. Jfr dock GRENANDER s. 10, att »deras Excellenser sins emellan taga plats efter sin fullmakts datum», en fråga, där DE GEERS votum emellertid synes väga tyngre. I allmänhet om rangfrågorna: Marcellus (Bergstrand), Ett och annat om våra rangförhållanden. Ur dagens krönika, 1885.

<sup>2</sup> NAUMANN: Sveriges statsförfattningsrätt. I. s. 464, 467.

<sup>3</sup> Jfr TROLLE. F. K. 1872. III. s. 118.

av detta skäl var det som lagens högste vårdare erhållit sin hedersplats — »en svensk tanke och en vacker tanke, som vunnit hävd, ja, snart sagt, urminnes hävd i vårt land»; å andra sidan replikerade man med en historisk analys<sup>1</sup>: den fakticitet, som 1809 års grundlagstiftare närmast haft att räkna med, hade varit det av Gustaf III återupplivade drotsämbetet, bl. a. förenat med ordförändreskap i högsta domstolen; justitiestatsministern trädde i drotsens ställe på en främsta rangplats i konseljen med enahanda myndighet i högsta domstolen; och denna sistnämnda behöll han intill »år 1840, då alltså, i och med detsamma han skildes från denna funktion, alla skäl att bibehålla honom vid sin höga värdighet försvunno».

Denna olika uppfattning om rättskipningens rangplats inom konseljen var emellertid knappast något allmänt skiljemärke mellan vänner och motståndare till 1876 års reform. Även om chefen för justitiedepartementet degraderades, var ju icke därmed nödvändigheten att konstituera ett statsministerämbete given; en krets av sidoordnade statsråd omkring konungen syntes tvärtom för många vara ett ideal, som väl passade in i vår konstitutionella författningstyp; till och med på högsta ort synes man tidtals ha eftersträvat en dylik lösning av frågan<sup>2</sup>. Däremot förfäktade då statsministertankens anhängare, att chefen för justitiedepartementet, politiskt sett, icke endast hade sig tilldelad uppgiften att värda lagligheten, utan också hade en annan mission inom konseljen, och att om han upphörde att äga statsministers värdighet, han icke längre skulle kunna fylla denna mission; eftersom sistnämnda uppgift emellertid måste tillgodoses, återstode det att sörja för att den finge en särskild målsman inom konseljen; därav härledde man så kravet på en statsminister.

Vilka voro då de politiska värn, som man ansåg justitiestatsministern fylla? Svaret blir i korthet: de som en konseljpresident

<sup>1</sup> Jfr RYDIN. F. K. 1873. I. s. 122.

<sup>2</sup> Greve OSCAR MÖRNER. F. K. 1873. I. s. 126.

Jfr BERGSTEDT. F. K. 1875. II. nr 24 s. 24: »En talare på östgötabanken har uttalat den önskan, att statsråden borde erhålla lika ställning, emedan det då vore lättare för Kungl. Maj:t att under hand göra sitt val och giva sitt förtroende åt den ene eller den andre. Detta sätt vore det mest rationella, och jag är icke den, som i konstitutionsutskottet talat mot en sådan anordning. Två alternativ kunna här ifrågakomma: antingen att kalla alla ledamöter av konungens råd statsråd och överlämna åt Kungl. Maj:t att giva den ene eller andre en mera framstående ställning, eller att upphöja alla ledamöter av konungens råd till statsministrar, vilket alternativ har det företräde, att det ej fordrar någon förändring i riksakten. Det förra alternativet har dock det emot sig, att man ej gärna främtager personer en värdighet, som de innehava, och mot det senare talar, att det vore ett för storartadt maskineri för en så liten stat som vår att hava tio statsministrar.» B. förordade därför utskottets förslag om en statsminister. Ibidem s. 2. justitieminister CARLSON för statsrådets koordination. Friherre AF SCHMIDT i samma riktning. A. K. 1873, I s. 133. DE GEER: Minnen. II s. 67: om Karl XV:s önskan att alla statsråden skulle bliva excellenser.

utomlands omhänderbar. Man menade, att dessa åligganden i vart fall icke borde fjättras vid chefen för justitiedepartementet: »han bör vara den bäste juristen icke nödvändigt den skickligaste statsmannen»<sup>1</sup>; å andra sidan höll man före, att juridisk fallenhet och utbildning icke nödvändigtvis innebure presumption för statsmannens egenskaper: det rykte, som de franska advokaterna åtnjöte inom det offentliga livet, fick därvidlag företrädesvis tjänstgöra som illustrationsmaterial.

Påståendet, att 1876 års författningsändring helt enkelt sanktionerar en faktisk författningsomvandling, förtjänar dock att något närmare prövas. Man fäster sig vid, att även en justitiestatsminister som DE GEER, vilken uppbar hela den prestige, som representationsreformen medförde och dessutom efter år 1866 icke såg vid sin sida inom konseljen en kraft som JOHAN AUGUST GRIPENSTEDT, — även han förklarar<sup>2</sup>, att han icke under den nya representationens första riksdagar känt sig som en »konseljpresident». Den politiska uppgift, som man isynnerhet ansåg böra på detta sätt gå i arv från justitiestatsministern till en statsminister, var den av ordförande i statsrådsberedningen. Fyllde verkligen den förre en dylik mission?

Rörande praxis inom statsrådsberedningen under tiden närmast före år 1876 skola några vittnesbörd anföras från män, som därom ägt personlig erfarenhet. Greve HENNING HAMILTON hade varit medlem av konseljen 1859—1861, dels såsom konsultativt statsråd, dels (jan. 59—nov. 60) såsom chef för ecklesiastikdepartementet; hans ord förtjäna desto mer att beaktas, som han principiellt omfattade tanken på en svensk konseljpresident<sup>3</sup>; han ifrågasätter icke ens, att i beredningen dittills skulle funnits någon ordförande; han diskuterar endast, huruvida »behovet av en ordförande» varit förhanden och anser i vart fall, att det icke varit starkt: sammanträdena hade haft karaktären av en lugn, enskild diskussion; »icke heller förekommer i beredningen någon framställning av propositioner, vartill en ordförande kunde vara nödig». Av intresse är också den framställning, som hr WENNERBERG<sup>4</sup>, vars insikt förskriver sig från hans statsrådstid 1870—75, giver av beredningens arbete. Kärnan inom denna vore en departementschef och de konsultativa statsråden, och när dessa funne, att en fråga har större vikt, tillkallar man »vanligen ett par av de övriga statsråden, bland dem oftast justitiestatsmini-

<sup>1</sup> Jfr RYDIN. F. K. 1873. I s. 123.

<sup>2</sup> Minnen upptecknade av LOUIS DE GEER. Stockholm. P. A. Norstedt & Söners förlag 1892. II. s. 53.

<sup>3</sup> F. K. 1876. I n:r 4 s. 30. Om statsrådsberedningens förhistoria, se S. CLASON: Sveriges historia intill tjugonde seklet. Stockholm. P. A. Norstedt & Söners Förlag. Afdeln. 9, s. 315. IVAR ANDERSSON: »Oppositionen» och ministeransvarigheten. Parlamentariska strömningar i svensk politik 1809—1840. Uppsala & Stockholm. Almqvist & Wicksells Boktryckeri A.-B. 1917, s. 51.

<sup>4</sup> F. K. 1876. I n:r 4 s. 42.

stern». Självklart är det således enligt W:s mening icke, att denne tillkallas. Sker detta, fyller han visserligen en ordförandes uppgift, men detta på den grund, att »han representerar det, som är det viktigaste inom det lagbundna samhället, *rätten*». Hans helt formella ordförandeuppgift markeras också, enligt W., därav, att vid sakliga meningsskiljaktigheter inom beredningen även andra statsråd än han ledt sammanjämningsarbetet. En ordförande finge ej heller dominera inom beredningen: statsråden vore självständiga personer både i dess diskussioner och så<sup>1</sup>, att de fritt framställde sin ståndpunkt inför konungen.

Det förtjänar att uppmärksammas, att i konstitutionsutskottets betänkanden i statsministerfrågan 1868—1876<sup>2</sup> intet förekommer om en statsministers uppgift som ordförande i beredningen; märkligt är, att EHRENHEIM, vilken såsom ledamot av utskottet 1872—76 särskildt synes ha tagit sig an tanken på en statsminister, icke låtit nämnda synpunkt komma till uttryck i dessa utlåtanden; ej heller i hans motion i frågan av år 1872 är den representerad<sup>3</sup>; E. borde dock såsom f. d. ledamot av konseljen (1868—70) ha behjärtat ett sådant krav, därest han ansett det vara väsentligt. När slutligen utskottet yttrar sig i detta spörsmål med anledning av en vid 1877 års riksdag väckt motion<sup>4</sup>, ställer det sig enhälligt på i huvudsak samma ståndpunkt till spörsmålet om de rådande och lämpliga förhandlingsmetoderna i beredningen som den HAMILTON och WENNERBERG förut yppat.

Hade justitiestatsministern vid kabinettsbildningen spelat en roll, som kunde anses jämförlig med den, som en konseljpresident skulle komma att utöva? Detta spörsmål har visserligen icke i debatten stått i förgrunden, men faktiskt har justitiestatsministerns politiska verksamhetskrets utvidgats i detta hänseende under tiden närmast före reformen och detta på ett sätt, som mäktigt kan hava underhjälpit dennas tillkomst. Vid ministerkriserna närmast efter representationsreformen — 1868 och 1870 — synes konungens personliga ingripande ha betydtt mycket; det proklamerades i en kommuniké, att hans förtroende vore grunden för statsrådets ställning; konungen rådförde sig själv med ministerkandidaterna liksom han i egen person underrättade enskilda av sina rådgivare

<sup>1</sup> Jfr om statsrådets självständighet, med dess hemul i ansvarighetslagen: Nordström. F. K. 1872. III s. 113. Fåhreus. F. K. 1876. I n:r 4, s. 13. Berg. A. K. 1876. I n:r 7, s. 15: »enigheten skall hava sin grund i upplyste och självständiga mäns fria överensstämmelse i åsikter; icke i den enes tvungna undergivenhet under den andre».

<sup>2</sup> K. U:s betänkanden i denna fråga: 1868: 3 och (återremiss) 10; 1872: 9; 1874: 6 och (skiljaktiga beslut) 8; 1875: 11.

<sup>3</sup> F. K. n:r 9.

<sup>4</sup> Motion i A. K. n:r 110 av W. Wieselgren om legalisering av statsrådsberedningen, där »statsministern eller den av statsrådets övriga medlemmar, han därom förordnar» skulle vara ordförande. K. U:s utlåtande n:r 4.

om att de borde demissionera<sup>1</sup>. Emellertid grupperade sig icke regeringen under 1860-talet i de politiska frågorna på samma sätt omkring konungens vilja som sin medelpunkt; tvärtom enade statsråden sig i väsentliga spörsmål gentemot monarken och genomdrev också sin åsikt. När således i praktiken statsrådet etablerade sig snart sagt som en enhetlig kampformation mot konungen, då låg det önskemålet för dess medlemmar nära till hands, att en sådan enhet också respekterades eller förbereddes redan vid ministärbildningen, och att monarken icke godtyckligt utsöndrade vissa statsråd av sin konselj utan att han låte kabinetten uppstå kring en bestämd kärna av tilltänkta rådgivare, om icke rentav kring en enda ministerkandidat. Man möter särskildt i den pressdiskussion, som beledsagade den långvariga ministerkrisen på hösten år 1871, uttalanden i sistnämnda syfte, som både till följd av de personers betydelse, från vilka de stamma, och genom sitt innehåll förtjäna att beaktas<sup>2</sup>. GRIPENSTEDT — »kompassen» från den De Geerska ministärens tidigare och mer fruktbara år och nu uppenbarligen DE GEERS mer eller mindre utpräglade journalistiske vapendragare — lancerar sålunda frågan om metoden vid ministärbildning. Visserligen uppställer G. varken kravet på ett statsministerämbete, ej heller utpekar han justitiestatsministern som konseljens specifika målsman, men hans betraktelser stå likväl i det närmaste samband med frågan om en svensk konseljpresident. Det vore icke lämpligt, att, såsom nu skett, »konungen själv tillkallat den ena efter den andra av de påtänkta personerna och med dem enskildt samtalat». Tillvägagångssättet borde i stället anpassa sig efter nödvändigheten att inom en statsråds kombination »solidaritet i åsikter och syftemål» förefunnas, och av detta nödtvång följde kravet, att konseljens tilltänkta personal erhöles »tillfälle att träffas och samråda». Metoden för ministärbildning borde då bli följande. Konungen skulle vända sig till »en eller några få personer som ägde hans förtroende och av honom ansågos mest lämpliga att bilda kärnan till den nya konseljen»; han borde vidare med dessa överenskomma om »såväl huvudgrunderna för regeringssystemet, som om de personer, vilka skulle erbjudas att ingå i konseljen». Men därefter »borde konungen ej vidare personligen uppträda», om icke i nöd-

<sup>1</sup> DE GEER: Minnen. II s. 73, 79. PEHR EHRENHEIM: Några Minnen. Stockholm. P. A. Norstedt & Söners förlag 1916, s. 62. Svenska Akademiens handlingar ifrån år 1886. Del 12. 1897. Stockholm 1898. Kungl. Boktryckeriet P. A. Norstedt & Söner, s. 60, 61.

<sup>2</sup> Aftonbladet den 30/10 71 (insändt) Ministerkrisen. J. A. G. — Ännu ett ord om »ministerkrisen» av J. A. G. (Aftryck ur Aftonbladet nr:is 29 och 30). Stockholm 1872, Aftonbladstryckeriet. Dessa artiklar återfinnas även på Kungl. Bibl. i Stockholm. Polit. Sv. ser. 1871 under rubrik: Gripensstedt. Ministerkrisen. I polemik häremot: Ministerkriser. Några anmärkningar av G. N. Stockholm 1871. P. A. Norstedt & Söner. Kungl. Boktryckare. Många skäl tyda på att bakom denna skrift står greve Henning Hamilton.

fall, utan låta sina betrodda ombud föra saken till ett lyckligt slut eller förspilla tillfället.

Man kan i detta GRIPENSTEDTS program fästa sig vid vissa drag, som icke rätt väl synas stämma med en »parlamentarisk» kabinettsbildning. Det är sålunda fråga om att »en eller några få personer» skola utgöra ministärens kristallisationspunkt; ett samlat politiskt ledarskap uppställs icke som något ideal. Vidare tillerkännes konungen medbestämmanderätt även över regeringsprogrammets reella innebörd; detta torde återigen sammanhånga med att GRIPENSTEDT icke ifrågasätter en ministärbildning på partiväldets grund och att det alltså icke för konungen blir möjligt att fatta sin uppgift som ett abstrakt räkneprov, som en plikt att förlägga maktens tyngdpunkt till den för tillfället inom representationen mest inflytelserika gruppen. Slutligen kan anmärkas, att förtroendemännens uppgift att utse sina kolleger icke helt skall bliva deras ensak, utan att denna nominering bör bero på en förbandsöverenskommelse mellan dem och konungen.

Det kan förefalla överraskande, att GRIPENSTEDT, med den bestämda frontställning, som han annars intog mot varje »personellt» ingripande från monarkens sida, här tillmäter honom så pass stor betydelse, i synnerhet som samtidigt personer med långt mer moderat konstitutionell åskådning, än GRIPENSTEDTS, förordade, att ministärbildningen borde försiggå efter strikt parlamentariskt mönster. Men GRIPENSTEDTS syfte torde ej närmast ha varit ideologiskt utan praktiskt. Man befann sig i ett övergångsskede, då visserligen konungens förtroende knappast längre utgjorde tillräcklig grund för statsrådets existens, men då de lika litet kunde räkna på någon stabil basis i den nyorganiserade, endast med intressepolitiska partibildningar arbetande representationen. Vad GRIPENSTEDT då närmast kunde ernå, var en förändring i det personliga förhållandet mellan konung och statsråd, och hans uppträdande ter sig också mest som en reaktion mot det sätt, varpå hans forne kollega DE GEER fått sig uppdraget att bilda ministär tilldelat<sup>1</sup>; GRIPENSTEDT säger sig även hoppas »det goda av vad som händer, att den erfarenhet, som därigenom i flera avseenden vunnits, ej måtte gå helt och hållet förlorad». Först sedan konung Karl XV

<sup>1</sup> Jfr De Geers självbiografi i P. VON MÖLLER: 1867 års första kammare. Biografiska skizzer. Stockholm 1875. P. A. Norstedt & Söner Kungl. Boktryckare, s. 22. »Sättet, varpå detta (De Geers återinträdande i statsrådet) erbjöds mig av konungen, ingav mig också någon tvekan, huruvida han heldre önskat ett jakande svar än det nekande, som jag avgav.» Märket G. N. betonar (s. 17), att »hos oss ej finnes en konseljpresident, som inför det allmänna tänkesättet är ansvarig för konseljens sammansättning i överensstämmelse med vissa, av honom på förhand uttalade eller hos honom kända grundsatser, varföre också varken lag eller sed här hindrar konungen att i bildandet av en ny konselj taga en verksammare del än bruket medgiver i de länder, där en verklig ministerstyrelse äger rum eller det parlamentariska styrelsesättet vunnit hävd». Veckotidskriften Samtiden (n:r 42, 1871) under C. F. Bergstedts ledning yrkar på en ministärbildning omkring en enhetlig ledning inom statsrådet.



gått ur tiden, skulle emellertid det program, som GRIPENSTEDT proklamerat, komma att äga någon motsvarighet vid uppgörandet av en statsråds-kombination.

Vid 1874 års ministerkris vände sig nämligen Oscar II — att börja med enskildt — till De Geer och uppmanade honom att i den avgående Adlercreutz' ställe ingå i konseljen som justitiestatsminister; under förutsättning av att De Geer accepterade ville konungen endast »behålla några» av de dittillsvarande statsråden, men för övrigt lämna honom fria händer att föreslå, likvisst med vissa riksdagspolitiska konsiderationer<sup>1</sup>. De Geer avböjde emellertid, men konungen publicerade nu, nästan mot De Geers råd, sin hemställan till honom, och detta i en form, som är märklig. Frånsett ett erkännande av De Geers riksdagspolitiska prestige och av riksdagens betydelse inom statslivet, vilket med hänsyn till det då uppenbara maktläget mellan konung och riksdag var av mindre uppseendeväckande natur, förklarar kommunikén nämligen, att konungen velat »så vitt möjligt tillmötesgå de framställningar, vilka friherren i följd av detta uppdrag kunde finna sig föranlåten att göra». Men därvid är utgångsläget vid ministärbildningen ej längre principiellt, att konungen hänvänder sig till enskilda personer, som han hedrar med sitt förtroende, utan den, som så utmärkes, framträder som en självständigt underhandlande politisk part. Även om konungen förbehåller sig det slutliga avgörandet vid detta tillfälle, godtager han dock offentligt, att en kandidat uppställer sina villkor och villkor av politisk natur. Därjämte förlägges en kristallisationspunkt vid konseljens konstituerande uttryckligen till en medlem av själva konseljen och — vad som i detta sammanhang intresserar — det är justitiestatsministern eller kandidaten till denna plats, som därvidlag kommer i fråga. Det är bekant, att detta ministärbildningsprogram, som 1874 måste skrinläggas, följande år, strax före statsministerreformen, verkligen realiserades.

\*

»Det är icke av representationens form, som konungamaktens styrka eller svaghet är beroende», yttrade DE GEER på 1865 års riddarhus. Några år senare upprepades i andra ordalag samma påstående i ett kungligt diktamen: »andan av Sveriges regeringsform (har) ej blivit förändrad genom den försiggångna ombildningen av nationalrepresentationen<sup>2</sup>.» Man frestas att i representationsförslagens motivering söka grunden för dessa sätser i dess påpekande av att Rf. »lämnats orörd i alla delar, som icke ovillkorligen sammanhänga med representationsformen»<sup>3</sup>. I så fall skulle här vara

<sup>1</sup> DE GEER: Minnen. II. s. 165, 6.

<sup>2</sup> Ad. Prot. I s. 182. DE GEER: Minnen II s. 73.

<sup>3</sup> Riksdagstryck 1862—63. Kungl. Maj:ts Nåd. Proposition N:o 61. Utdrag av Protokoll över Justitie departem. ärenden av d. 5 jan. 1863, s. 5.

tillfälle att konstatera en förblandning av författningens byggnad av rättssatser med själva författningstypen, av juridisk bokstav med politiska maktfakta. Huru som helst var knappast den statsråds-kombination; i vilken DE GEER ingick, mäktig att bemästra utvecklingen: den fullföljde representationsreformen efter linjer, som redan i det föregående voro givna<sup>1</sup>, och sedan reformen fullbordats, slälde den sig på en nära nog principiellt passiv ståndpunkt till den omorganiserade riksdagen. Ja, denna eftergivenhet för representationens stigande anspråk gick, vad DE GEER angår, därhån, att han medgav, att vad som skett påkallade ett komplement i konungamaktens organisation — ett statsministerämbete. Efter representationens omvandling framträdde detta krav på en motsvarande reform av styrelsemakten företrädesvis ur tvänne synpunkter, dels som en konsekvens av, dels som en garanti mot riksdagens krafttillväxt. Tvänne representativa yttranden från 1867 års riksdag skola illustrera detta påstående. Dels ville man gentemot regeringen göra gällande ett politiskt ansvar. »Om vi hava en ministeriel styrelse (och vi hava det), säger en talare<sup>2</sup>, så är det ett behov för representationen, sedan den blivit ombildad på två kamrar, att uttala sig över den riktning, vari styrelsen gått». Å andra sidan betonades<sup>3</sup>, att inom de forna stånden partiställningen varit överskådlig och frågornas utfallande beräkneligt, men att nu »dessa majoriteter hava sönderfallit; intressen och åsikter stå nu bredvid varandra; men de äro därföre icke döda, utan de söka var för sig att genom vissa partigrupperingar vinna inflytande»; detta särskildt i andra kammaren, på grund av den kortare tid, för vilken denna är vald. Fördenskull blir uppgiften att skapa och sammanhålla en majoritet »kamrarna emellan» försvårad och kräver en verklig ledning från regeringens sida. Huru som helst var en nära kontakt nu upprättad mellan regering och riksdag, genom de årliga mötena och statsrådets tillträde till plena; problemet blev att också upprätta harmoni mellan de båda »statsmakterna», en uppgift, som understundom karakteriserades som den att införa »parlamentarismen»<sup>4</sup> och i samband med vilken tanken på en statsminister kraftigt lancerades.

<sup>1</sup> REXIUS: Det svenska tvåkammerssystemets tillkomst och karaktär med särskild hänsyn till principernas grundläggning 1840—41. Uppsala—Leipzig 1915. Skrifter utgivna av K. Humanistiska Vetenskaps-Samfundet i Uppsala. 17:2. V.

<sup>2</sup> Frih. Raab, Adam Christian. F. K. II: sid. 315.

<sup>3</sup> Greve av Ugglas, ibidem s. 320.

<sup>4</sup> Motion i A. K. 1872 n:o 195 av M. Carlén s. 2: »Det parlamentariska styrelsesättet fordrar i första rummet, att Regeringen och Riksdagen äro ense i stora frågor, att den anda, i vilken riksstyrelsen föres, av riksdagsmajoriteten gillas. Det fordrar vidare att Regeringen sedan den blivit ense med Riksdagen om vad göras skall, ställer sig i spetsen såsom ledare handlar med all den snabbhet, ärendenas mogna prövning medgiver, verka med all den kraft, dess höga ställning skänker.» Märk, att här är endast fråga om en allmän överensstämmelse mellan regering och riksdag, icke om då senares makt över den förre, icke om partibildningar såsom ministäres basis, icke om underhusproblemet.

När det gäller att konstatera sambandet mellan riksdagens stigande anspråk och kravet på en svensk konseljpresident, frågar man sig, vad betydelse *partidén* därvid kan ha haft. Inom den brittiska parlamentariska prototypen<sup>1</sup> utgjorde ju tillvaron av fasta partibildningar första förutsättningen för en parlamentarisk kabinetsledning; monarken tillkallar vid ministerkris som regel chefen för det oppositionella huvudpartiet och förmår denne att åtaga sig uppgiften som premierminister; han utser sina kolleger, blir det politiskt sammanhållande bandet, så att i regel dessa vid meningsskiljaktigheter få vika. Emellertid innebär godtagandet av statsministertanken hos oss icke ens någon teoretisk reception av partiväldeprincipen<sup>2</sup>, fränsett den praktiska betänkligheten, att partierna i Sverige, åtminstone från 1871 års horisont, icke lämpade sig som underlag för ministärbildning<sup>3</sup>; visserligen framställas andyningsvis påståenden om att ett parti borde finnas till regeringens stöd<sup>4</sup>, men man är icke på mer inflytelserikt håll böjd att låta den dåvarande främsta partiordningen inom representationen, landtmannagruppen, utan vidare komma till makten. Låt vara att ARVID POSSES namn skymtar i bakgrunden vid DE GEERS statskombinationer från och med 1868, men den sistnämnde har dock som sitt innersta credo bekänt, att han ansåg, att de av landtmannapartiets önskemål,

<sup>1</sup> Jfr GEORG JELLINEKS komparativa framställning: die Entwicklung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie (1883). Ausgewählte Schriften und Reden. Zweiter Band. Berlin. Verlag von O. Häring 1911, s. 90 ff.

<sup>2</sup> T. ex. EMIL KEY har emellertid i 1870-talets början i en uppsats ställt sig på en mot partivälde orienterad parlamentarisk basis: »Först och främst måste ministären tagas ur flertalets meningskrets och i enlighet med dess åsikter. Sedan inträder de nya rådgivarnas plikt att tillämpa och genomföra de grundsatser, vilka i och genom deras val gjort sig gällande». Minnen av och om EMIL KEY, utgivna och utfyllda av Ellen Key, del III, Stockholm, Albert Bonniers Förlag 1907, s. 52.

<sup>3</sup> EHRENHEIM: Några minnen, s. 65. »Meningarna i sak äro antingen allt för litet utpräglade eller ock divergera de från varandra allt för mycket för att en sammanhållning av någon fasthet därpå skulle kunna grundas, och partier, som endast i *personer* hava sina föreningspunkter, äro vi lyckliga nog att icke känna, lika litet som sådana, vilka endast i önskan att åstadkomma en ministerförändring finna en tillfällig föreningspunkt». E. säger, att den uppsats av honom, ur vilken ovanstående citat är hämtat, skrevs »några veckor efter min avgång», d. v. s. på sommaren 1870. Emellertid polemiserar E. mot tidskriften Samtiden, vars första årgång är av 1871, och såvida ej detta polemiska inslag är ett senare tillskott i förhållande till det övriga, får kanske uppsatsen anses stamma från sistnämnda år. Den »polemik mellan ett par tidningar», som omtalas, är måhända Gripenstedts och Hamiltons meningsutbyte i de konstitutionella spörsmålen?

<sup>4</sup> DALMAN i Nya Dagligt Allehanda d. 6 april 1870; greve HENNING HAMILTON ibidem d. 7 april 1870: »jag anser det vara nödvändigt, att regeringen intager en sådan ställning, att hon kan med sig förena alla dem, vilka inse olägenheterna, att icke säga vådan av ofta tvingade och av intet verkligt behov påkallade ombyten av konungens rådgivare». H. förordade sålunda mindre partivälde än en slags union av lojala riksdags-element.

som han ville befrämja, »helst böra genomföras av en regering, som varken handlade eller kunde misstänkas handla endast ur ett partis synpunkt, därvid möjligen lämnande det helas bästa mer eller mindre ur sikte»<sup>1</sup>. I 1871 års offentliga diskussion föreslår märket G. N.<sup>2</sup> att landtmannapartiets ledare borde få försöka att komponera en ministerlista, men detta endast för att de måtte konstatera sin egen oförmåga därvid. Särskilt pregnant är GRIPENSTEDTS högedragna hållning gentemot varje antydning om partibundna maktavsikter från landtmannapartiet<sup>3</sup>, och detta är desto märkligare, som han i annat sammanhang gärna talade om att regeringen borde vara ett »folkviljans» uttryck. För att ytterligare citera ett namn bland statsministertankens målsmän, är hr RYDIN<sup>4</sup> angelägen att betona, att för en parlamentarism efter engelskt mönster saknas förutsättningar hos oss, de fasta och traditionella partibildningarna eller de valbarhetsbestämmelser, som i England underlättade partihövdingarnas tillträde till parlamentet. För att sammanfatta det sagda synas icke de främsta förespråkarna för en statsminister ha velat inaugurera ett partivälde, även om de av motståndarna göras till föremål för dylika anklagelser.

Parlamentarismen av engelsk typ baserar sig därpå, att den politiska tyngdpunkten inom representationen vilar i en enda be-

<sup>1</sup> P. VON MÖLLER etc. s. 25.

<sup>2</sup> Ministerkrisen s. 16. Förf. tänker sig, att »Herr Carl Ifvarsson, Herr Sven Nilsson eller möjligen greve Arvid Posse», skulle få i uppdrag att bilda regering: deras misslyckande skulle visa »partiets oförmåga att taga verksam del i landets styrelse». Marcellus (Bergstrand) ifrågasätter dock (Ministerskiftenas historia under det nya representationsskicket. Stockholm. Skoglunds förlag 1884, s. 126), »huruvida icke, i fall verkligen en homogen landtmannaminister kunnat bildas, detta just var den lösning, som situationen 1871 krävde». Synpunkten för Bergstrand var emellertid icke parlamentarisk, utan den att landtmannapartiet genom erfarenhet skulle röna sin inkompetens att styra. Jfr BERGSTEDT i Samtiden 1874, n:o 14 mot partivälde.

<sup>3</sup> Aftonbladet d. 30/1 71, citatet må anföras: G. frågar efter medverkande orsaker till den långvariga ministerkrisen på hösten 1871: »Först och främst må bland dessa nämnas konungens fasta beslut, för vilket hela landet utan tvivel ägnar honom en odelad och uppriktig tacksamhet, att icke vilja ens höra omtalas sådana personer, vilka i anseende till partiförbindelser och politiskt lycksökeri ej åtjuta en allmän aktning och det offentliga anseende, som i överensstämmelse med grundlagens bud alltid böra vara det första villkoret för att kunna intaga en plats vid konungens rådsbord. Ty man måste hålla orubbligt fast vid den grundsatsen, att den *persona moralis*, som benämnes »kronan» eller »konungamakten», icke ens för ett ögonblick får nedsmutsas eller göras till föremål för missaktning. Det är tyvärr icke allt väl beställt med de rådande föreställningarna angående såväl människans som samhällets viktigaste angelägenheter, och de, som av tanklöshet eller beräkning äro delaktige i det upplösningsarbete, som pågår för att undergräva religion, sedlighet och samhällsordning, hava ett drygt ansvar att uppbära. Men desto mera är skyldigheten oeftergivlig, att skydda den offentliga moralen och icke medgiva ett så farligt, till sina följder så oberäkneligt exempel, som att den lagbundna regeringsmakten skulle överlämnas åt andra än rena händer.»

<sup>4</sup> F. K. 1873. I s. 124.

stämmd kammare. När fråga blev, att i Sverige inrätta ett konseljpresidentämbete efter utländsk förebild, uppstod även spørsmålet, hur en sådan anordning, politiskt sett, låte sig förenas med vårt tvåkammerssystem. Ehuru denna synpunkt knappast varit förhärskande, har den likväl uppställt de principiella författningsfrågorna på ett intresseväckande sätt inför samtiden.

För övertygade anhängare av representationsreformen som EHRENHEIM<sup>1</sup> var förstakammarinstitutionen en hörnsten inom den samma, »det verkliga mästerdraget i själva den nya riksdagsordningen»; den bildade »ett konservativt element av den mest folkliga beskaffenhet»; den skulle nog hålla provet även i fortsättningen. Kamrarnas jämnställdhet kan också i praktiken sägas ha trädt i förgrunden under de första åren, då DE GEER, och hans kolleger loverade sin kosa fram väsentligen på de gemensamma voteringsgarnas stråt. Men med år 1871 kastades på allvar ett nytt brandämne in i politiken, försvarsfrågan med därmed förbundna lagreformer, och för att bringa denna i hamn måste givetvis varje kammare för sig bearbetas av regeringen — och i synnerhet den andra. Emellertid stammade åskådningarna hos de män, som särskilt visade sig bedöma statsministertanken med hänsyn till dess förhållande till tvåkamarproblemet, från äldre datum. Det är forna medlemmar av 1865 års riddarhusopposition, som från sin konservativa utgångspunkt orientera sig i det nya politiska läget. Denna utgångspunkt kan betecknas så: riksdagen är utlämnad åt demokratin. Men i frågan, hur hastigt denna sistnämnda skall helt bemäktiga sig riksdagen, gå meningarna återigen isär. Greve HENNING HAMILTON<sup>2</sup> ansåg, att »karaktärsskillnaden mellan kamrarna icke är större än att den småningom fördunstar», och han krävde fördenskull en statsminister för att stärka styrelsemakten gentemot den samlade representationen: han utgick således allaredan från enkammerssystemet såsom ett faktum, politiskt sett. Grevarna MÖRNER — OSCAR och CARL GÖRAN — profeterade båda om att karaktärsskillnaden mellan kamrarna framdeles måste skapa en antinomi dem emellan. Den förre<sup>3</sup> betonade då, att om regeringen underlåte att intaga en så politiskt prononcerad ställning, som skulle bli följden av ett statsministerämbetes införande, den heller icke bleve engagerad i utgången av kamrarnas inre uppgörelse; den skulle då efter striden framstå som statens representant; dennas väl och ve bleve icke

<sup>1</sup> Anförda uppsatsen. Några minnen. I Samtiden 1874, n:r 12, har Bergstedt berört Förstakammarfrågan med hänsyn till den då sittande ministären, vilken enligt förfs mening nonchalerade denna avdelning av representationen till förmån för den andra: »man har ännu icke hunnit glömma det barska tillropet från en kronans rådgivare till 'go'herrarne' där att betänka, vilkendera kammaren representerar svenska folket, och om glömskan varit aldrig så djup, så är det ingen brist på tilldragelser, som hjälpa folk att avskaka dess dvala».

<sup>2</sup> F. K. 1876. I. n:o 4. s. 28.

<sup>3</sup> F. K. 1873. I. s. 126.

handlöst utlämnat till några triumferande riksdagspolitiker. Greve CARL GÖRAN MÖRNER<sup>1</sup> återigen tog fasta på utsikten att en statsminister utnämndes; denne skulle då nödgas företrädesvis välja endera kammaren till forum för sina uttalanden och i den andra bruka substitut; han menade att första kammaren i så fall finge nöja sig med statsministerns ersättare och dymedelst nedtryckas i anseende. Dessa båda talare, som ville försvara det bestående så att säga från position till position, framstå emellertid som skäligen isolerade med sin argumentering; denna är näppeligen representativ för första kammarens allmänna åsikt.

Så länge tvåkammerssystemet i allmänhet respekterades och några partigrupper, mäktiga att bilda underlag för en ministär, icke kunde påvisas, var det mindre representationens parlamentariska bärkraftighet än dess i det hela ökade prestige, som gjorde konseljpresidentfrågan aktuell. Det är på förhållandet mellan regeringen och riksdagen som organiserad enhet, som uppmärksamheten därvidlag fästes<sup>2</sup>. Man torde emellertid knappast få betrakta statsministerämbetets tillkomst så, att det varit någon självklar följdverkan av 1866 års representationsreform. »Varje historiskt resultat uppstår ur en ofta oöverskådlig mångfald av orsaker»<sup>3</sup>, och de författningpolitiska motiv som i debatten förebaras, förefalla till väsentlig del att vara formler för dagspolitiska tendenser eller personliga motsättningar. (Forts.)

<sup>1</sup> F. K. 1873. I. s. 121.

<sup>2</sup> Se REXIUS: Det svenska tvåkammerssystemets tillkomst och karakter. s. 345.

<sup>3</sup> JELLINEK: Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. Eine staatsrechtlich-politische Abhandlung. Berlin. Verlag von O. Häring. 1906. s. 1.

## Litteratur.

GUNNAR REXIUS: *Studier i Frankrikes författningsproblem*. Albert Bonniers förlag. Uppsala 1917. XII + 290 s.

Frankrikes glänsande bedrifter på slagfälten i nu snart fyra år hava tillfullo styrkt fortvaron hos la grande nation av det gamla äkta krigarkynnet, som många trodde vara förrunnet och försvunnet i partiintrigernas, skandalernas och den sjunkande nationens förlovade land. Huruvida kriget även skall kunna åstadkomma någon pånyttfödelse inom Frankrikes försumpade politiska liv, torde vara för tidigt att ännu yttra sig om. Visst är i varje fall, att redan flera år före krigsutbrottet en målmedveten riktning arbetade på författningens och förvaltningens befriande från det ödesdigra beroendet av parlamentet. Det är dessa märkliga strävanden, docenten Rexius' senaste bok avhandlar.

Frankrikes författning, så som den utvecklats med ett allenahärskande parlament, står i Rousseau's tecken, framhåller förf. i en inledande »Allmän orientering». All makts odelade anhopning hos folkviljans utövare är i god överensstämmelse med Rousseau's recept. Ett dylikt parlamentsenvælde var emellertid ej avsett och eftersträvat vid författningens tillkomst 1875. Då önskade man närmast en dualistisk parlamentarism i Benjamin Constant's stil med nog så vidsträckt inflytande för presidenten, såsom framgår av själva författningen. Denna har sedermera gradvis undergått en omvandling med det resultat, att parlamentet erhållit den allt dominerande makten inom författningen och, tack vare den starka centralisationen, även inom förvaltningen.

De huvudsakliga orsakerna härtill äro det franska partilivets splittring och nyckfullhet, presidentmaktens självförskyllda svaghet samt parlamentets arbetsformer, som underlätta och inbjuda till granskning av regeringens alla göranden och låtanden. Parlamentets makt över ministrarne leder osökt till makten över förvaltningen. Den av Napoleon I reorganiserade, ytterligt centraliserade förvaltningsmaskinen, dubbelt mäktig genom frånvaron av verklig kommunal självstyrelse, lägger i parlamentsledamöternas hand ämbets- och tjänstemännens hela väl och ve på ett sätt, som förklarar det bekanta faktum, att den regeringsvänliga deputerat-

den på sina agitationsresor inom valkretsen följes och understöddes av alla de administrativa myndigheterna, från prefekten och nedåt.

Det är mot detta partibelöningarnes system, »le favoritisme», ytterst bottnande i parlamentets oinskränkta makt, som under senaste decenniet en reaktion uppstått, starkt påverkad av de fruktansvärda s. k. syndikaliststrejkerna av tjänstemän o. a. åren 1906—09. Reformrörelsens män äro företrädesvis tillfinnandes bland republikaner av mera moderat läggning, bland dem Poincaré, samt i stort antal bland statsvetenskapsmän, därav flera av Frankrikes nuvarande främste såsom Duguit, Benoist, Barthélemy, förvaltningsrättsexperterna Hauriou och Léze m. fl., till vilka slöt sig en hel del publicister och litteratörer såsom Faguet, Leyret, Jouvenel (»La république des camarades»).

Reformvännernas program kan sammanfattas i den korta formeln: begränsning av parlamentets makt, maktfördelning. Det franska tvåkammerssystemet med en senat till sammansättning i stort sett lika med deputeradekammaren, blott mera kompakt radikal, medger ingen delning eller ens inskränkning av makten. Man hoppades genom införande av proportionella val till deputeradekammaren kunna åstadkomma en genomgripande förbättring av »les mœurs électorales». Valreformen antogs även av deputeradekammaren, men föll i senaten 1913. Bland övriga reformpunkter märkas främst regeringsmaktens förstärkande, förvaltningsreformen samt utvecklingen av den administrativa rättsskipningen. Förf. tecknar i trenne kapitel-gången av dessa frågor.

Tanken på regeringsmaktens höjande riktar sig som sagt mot parlamentsväldet, »regime conventionnel» som fransmännen uttrycka det. Man kan urskilja två linjer i dessa strävanden. Sömliga, och bland dem även i Sverige bekante statsrättsläraren Esmein, önska närmast ett förstärkande av ministärens auktoritet efter engelskt mönster. Rexius kallar denna riktning den angliciserande. De flesta — av förf. sammanfattade under benämningen den amerikaniserande reformriktningen — åstunda en presidentmaktens renässans. Några bland dessa såge helst en direkt utvidgning av presidentens makt till något i stil med förhållandet i Förenta Staterna. Majoriteten anser nog en dylik, eventuellt folkvald, president vådlig i det förvaltningscentraliserade Frankrike, och fasthåller därför huvudsakligen vid den parlamentariska författningen men med villkor, att presidenten verkligen gör bruk av sina på papperet rätt så omfattande befogenheter. Förf. redogör ingående för, huru man tänker sig dessa utövade och omsatta i olika situationer. För en presidentmaktens utveckling kräves emellertid även ökad prestige och ökat förtroende för ämbetet, som alltfört i vida kretsar misstänksamt betraktas såsom trappsteget till cäsarismen.

Vad reformvännerna åsyfta med kravet på presidentmaktens stärkande är sålunda parlamentarisk maktfördelning. Englands monistiska underhusparlamentarism har, omplanterad på fransk



mark, visat ett fördärvbringande inflytande. Presidenten får ej innehava samma makt som i Förenta Staterna — det vore att göra honom hart när enväldig så, som förhållandena äro i Frankrike — men han bör intaga en självständig och oberoende ställning gentemot parlamentet. Presidenten bör, för att använda fransk statsrättslig terminologi, likaväl som parlamentet betraktas som »representant», omedelbart statsorgan, för det franska folket och ej blott som »agent», medelbart statsorgan, för parlamentet.

Något positivt resultat har dessa strävanden ännu ej avsatt. Poincaré's val till president 1913 väckte emellertid stora förhoppningar hos alla reformvänner. Huruvida hans presidentskap kan komma att lämna några bestående spår i här antydd riktning, är omöjligt att nu avgöra. Förf. ställer sig tämligen skeptisk mot den parlamentariska maktfördelning man hoppas på. Maktfördelningstanken har visserligen utformats främst av franska statsrättslärderna, men den i verklig mening liberala, toleranta anda, som fordras för dess omsättande i verkligheten, torde näppeligen förefinnas i det franska folkets politiska psyke med dess abstrakt logiska förkärlek för ett antingen (envälde i någon form) — eller (oinskränkt folkvälde).

Reformsträvandena inom förvaltningen hava förnämligast inriktat sig på att begränsa regeringens hittillsvarande obegränsade frihet vid tjänstetillsättningarna. Förvaltningens emancipation från politiken och parlamentskorridorerna samt dess relativa autonomi är målet. Detta skall nås främst genom införande av ett objektivt befordringsväsen. En hel del specialreformer i denna riktning hava även vidtagits, men i stort sett råda fortsättningsvis, enligt den politiska litteraturen, de gamla patronageförhållandena.

Den administrativa rättskipningens område är egentligen det enda, där bannlysningen av politiken krönts med framgång. Det 1799 upprättade Conseil d'État har med tiden erhållit en synnerligen vidtomfattande administrativ domsrätt, som även sträcker sig till regeringens förordningar i de flesta frågor. Med en ställning mera självständig, än de ordinarie domstolarnas, underkastar Conseil d'État förordningar och förvaltningsakter sin prövning ur såväl formell som materiell synpunkt. Conseil d'État är den minst politikbesmittade offentliga institutionen i det nuvarande Frankrike, och reformrörelsens vänner såge gärna dess befogenhet utsträckt till en prövning även av parlamentets beslut i likhet med de amerikanska domstolarnas.

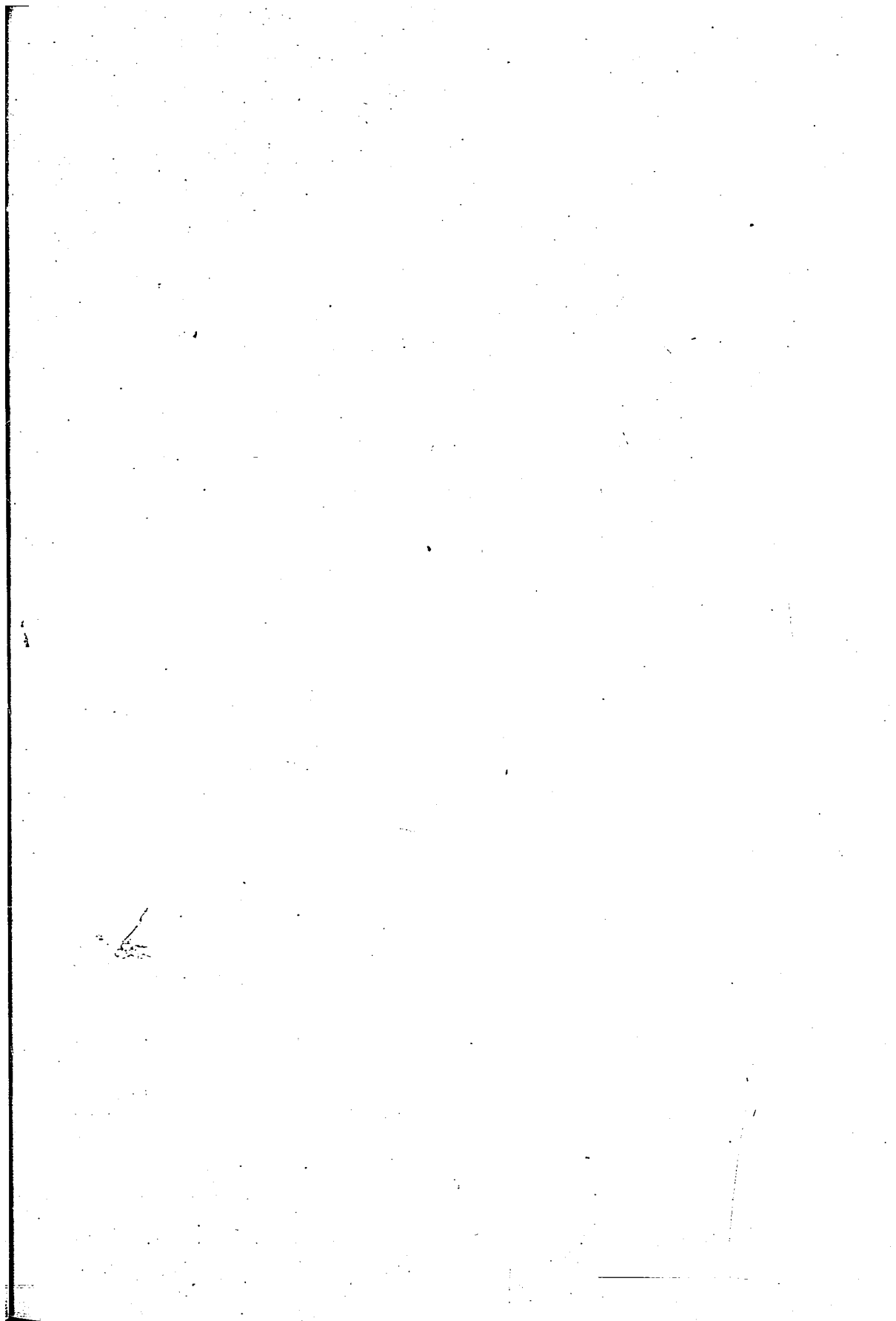
Varje mera omfattande politisk rörelse söker grunda och rättfärdiga sina strävanden i några allmänna principer. Ingenstädes har behovet av dylika det politiska livets principdeklarationer tagit sig mera eklatanta uttryck än i Frankrike. Även det senaste decenniets ovan berörda reformrörelser hava avsatt en mer eller mindre sammanhängande och konsekvent teori över statslivets yttersta betingelser, en ny statslära, som förf. i ett intressant slutkapitel, »Reformrörelsens statsdoktriner», tar i skärskådande. Den härskande

och officiella politiska doktrinen i Frankrike, till vilken senast även Esmein anslutit sig, är folksuveränitetsläran. Mot denna rikta sig de nya åskådningarna, som utarbetats och fått skolbildande betydelse främst genom Duguit. Duguit angriper suveränitetsbegreppet överhuvud. Staten är en maktkombination, intet annat. Att vilja grunda styrelsens existens på någon sorts rättstitel är förfelat. Berättigad blir statsmakten endast genom att den utövas i enlighet med den sociala solidaritetens lag. Förgriper den sig på denna, förverkar den sitt krav på lydnad. Genom en effektiv domstolskontroll å statsmaktens alla handlingar bör denna hållas inom de gränser, som samhällsnyttan av sig själv utstakar. Maktfördelning måste ersätta maktanhopningen, vare sig hos en härskare eller en parlamentarisk församling.

Så ter sig i starkaste förkortning den nya uppfattningen av statens natur och organisation. Rexius framhåller det vaga, man kan tycka anarkiska element, som vidlåder denna doktrin. Den erinrar för övrigt på flera punkter om 1830-talets franska s. k. doktrinära skola samt har tydligen, ehuru den ej själv vill medgiva det, tagit intryck av den moderna tyska statssuveränitetsläran. Som integrerande del ingår även den särskilt av Benoist framförda tanken om klassval till parlamentet eller åtminstone senaten samt klassernas rättsliga erkännande av staten.

Docenten Rexius' Studier i Frankrikes författningsproblem äro utförda med säker hand och öppen blick för avståndet mellan de reformvänliga krafternas mål och de positiva resultaten. Förf:s klara och koncisa stil är väl känd från föregående arbeten. En liten oegentlighet utgör dock den ständigt återkommande, direkt överflyttade, benämningen »funktionärer» för ämbetsmän. Förf:s framställning sträcker sig av naturliga skäl ej över krigsåren, men den rörelse, han tecknat, måste tagas i beaktande av den, som vill bilda sig en föreställning om Frankrikes författningspolitiska möjligheter, när lugna förhållanden åter vidtaga.

E. F.





## Till red. insända skrifter:

- Det nya Sverige*, utg. av ADRIAN MOLIN. Årg. 12. H. 2—3. Sthlm 1918.
- Historisk tidskrift*, utg. av Svenska Historiska Föreningen genom TORVALD HÖJER. Årg. 37. H. 4. Sthlm 1918.
- Industria*, Svenska Arbetsgivareföreningens Tidning. Red. AXEL BRUNIUS. Årg. XIV. Nr. 2—6. Sthlm 1918.
- Kommersiella Meddelanden*, utg. av Kungl. Kommerskollegium. Årg. 5. Nr. 2—6. Sthlm 1918.
- Mercator*. Tidskrift för Finlands näringslif. Årg. XIII. N:o 4. Hfors 1918.
- Nationaløkonomisk Tidskrift*, utg. af Nationaløkonomisk Förenings Bestyrelse. Red. EINAR COHN. 1917. H. 6. 1918. H. 1. Kbhvn 1918.
- Nordisk Tidskrift* för vetenskap, konst och industri, utg. av Letterstedtska Föreningen. Red. OSCAR MONTELIUS. 1917. H. 8. 1918. H. 1—2. Sthlm 1918.
- Skogen*. Populär tidskrift, utg. av Svenska Skogsvårdsföreningen. Årg. 5. H. 2—3. Sthlm 1918.
- Skogsvårdsföreningens tidskrift*. Årg. 16. H. 1—3. Sthlm 1918.
- Sociala meddelanden*, utg. av K. Socialstyrelsen. 1917. H. 12. 1918. H. 1—2. Sthlm 1918.
- Statistisk månadsskrift*, utg. av Stockholms stads Statistiska kontor. Årg. XII. H. 12. Årg. XIII. H. 1—2. Sthlm 1918.
- Statsøkonomisk Tidsskrift*, utg. av Bestyrelsen för den Statsøkonomiske Förening. 1917. H. 6. Kria 1918.
- Svensk Försäkrings Årsbok 1917*. Meddelanden angående privata försäkringsväsendet i Sverige, utg. av NATTE FLYGARE. Sthlm 1918.
- Svensk Juristtidning*. 1918. H. 1. Sthlm 1918.
- Svensk Tidskrift*, utg. af ELI F. HECKSCHER och GÖSTA BAGGE. Årg. VIII. H. 2. Sthlm 1918.
- Sveriges officiella statistik*. Kollektivavtal i Sverige år 1916. Av K. Socialstyrelsen. — Levnadskostnaderna i Sverige 1913—1914. II:5. Av K. Socialstyrelsen. — Undersökningar rörande de mindre bemedlades bostadsförhållanden i vissa svenska städer. III. Sundsvall. Av K. Socialstyrelsen. Sthlm 1918.
- Sveriges Riksbank 1917*. Årsbok utarbetad av Riksbankens statistiska avdelning. Sthlm 1918.
- HILDEBRAND, KARL, De Svenska Statsmakterna och krigstidens folkhushållning. 1917. P. A. Norstedt & Söner. Sthlm 1918.
- LUNDBORG, RAGNAR, Det suveräna Finland. Skellefteå 1918.
- STAËL VON HOLSTEIN, LAGE, Ett enigt Norden. Uppsala 1918.

---

## Innehåll:

- C. A. Reuterskiöld, Vår rättsordnings omvandling.
- Rudolf Kjellén, Undersökningar till politikens system. Överindelning och terminologi.
- Nils Forssell, Statsministerämbetets genesis. Ett bidrag till de konstitutionella idéernas historia i Sverige.
- Litteratur.

**Brand- och Lif-**  
försäkringsaktiebolaget

**SKÅNE**

**Malmö**

== Samtliga fonder 1/1 1918 ==

c:a 40,000,000 kr.,

därav garantifondsförbindelser 10,200,000 kr.

**Brandförsäkringar,  
Liv-, Livränte- och Pensions-**

m. fl. försäkringar meddelas genom bolagets huvudkontor i Malmö  
och genom dess agenter å alla större platser i Sverige.



**Inbrotts-, Resgods-, Vattenskade-,  
Glas- och Garanti-**

försäkringar meddelas av

Försäkringsaktiebolaget

**MALMÖ**

genom bolaget Skånes agenter.