

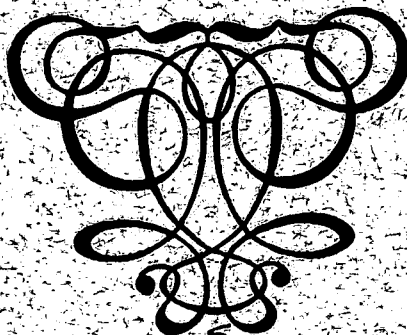
# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



## INNEHÅLL

Axel Brusewitz, Den tyska riksförvaltningens typologiska byggnad.  
Hjalmar Haralds, Ranslet — anima regni. — Översikter och  
meddelanden: I. Politik: Konstitutionella frågor vid 1928 års  
riksdag. Kommunalförvaltningsfrågor vid 1928 års riksdag. Av  
Beritt Hagström. — Litteraturgranskningar: Gottfrid Billing, An-  
teckningar från riksdagar och kyrkomöten 1893—1906. Anm. av  
E. Thermenius. — Carl W. U. Kuylenstierna, Hur det svenska  
statsmaskineriet arbetar. Ernst Wigforss, Hur en svensk riks-  
budget blir till. Edvard Thermenius, Lantmannapartiet, dess  
uppkomst, organisation och tidigare utveckling. Anm. av  
Gunnar Hestén.

ÅRG. 31

AUGUSTI 1928

HÄFT: 3

LUND · STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION · LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lönummer av detta häfte kostar kr. 3:50.

# PRENUMERATIONSANMÄLAN

**S**TATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT kommer att under nästkommande år liksom hittills innehålla dels vetenskapliga uppsatser i politik — ordet taget i sin äldre och mera omfattande bemärkelse — statistik och ekonomi, dels en avdelning översikter och meddelanden, avsedd att hålla läsaren å jour med vad som händer och skrives å hithörande områden, dels slutligen mera ingående granskningar av utkommande, framför allt svensk, men jämväl annan nordisk samt utländsk statsvetenskaplig litteratur. Tidskriften vill framträda som ett organ för vetenskaplig orientering och diskussion i de ämnen, vilka falla inom den angivna ramen.

Tidskriftens redaktion handhaves, under överinseende av Fahlbeckska stiftelsens kollegium (professorerna R. MALMGREN, S. WICKSELL, E. SOMMARIN, L. WEIBULL, G. CARLSSON och M. P. N. NILSSON), närmast av professor MALMGREN som redaktionssekreterare och ansvarig utgivare, under medverkan av professor SOMMARIN (nationalekonomi) och professor S. WICKSELL (statistik).

Tidskriften utkommer, som hittills, i 5 häften om året, omfattande tillsammans minst 20 ark. Prenumerationspriset är 10 kr. pr år. Lösa häften säljas i mån av tillgång till ett pris av ca 75 öre pr ark.

Prenumeration kan ske antingen genom postverket eller direkt hos Statsvetenskaplig Tidskrifts Expedition, Lund.

*Eftertryck av tidskriftens artiklar och övriga innehåll utan angivande av källan förbjudes.*

Lund i december 1927.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN.

---

## Av Skrifter utgivna av Fahlbeckska Stiftelsen har utkommit:

- I. SVEN HELANDER: Marx och Hegel. En kritisk studie över socialdemokratisk världsskådning. 1920. Pris kr. 4.—
- II. CURT WEIBULL: Lübeck och Skånemarknaden. Studier i Lübecks pundtullsböcker och pundtullskvitton 1368—1369 och 1398—1400. 1922. Pris kr. 3:50.
- III. HALVAR G. F. SUNDBERG: Bidrag till frågan om besluts verkställbarhet enligt kommunallagarna. 1924. Pris kr. 3.—
- IV. ISRAEL MYRBERG: Om tjänstemäns oavsättlighet. En redogörelse för svensk praxis. 1925. Pris kr. 5.—
- V. ERIK LINDAHL: Arbetsdagens förkortning. Några nationalekonomiska synpunkter. 1925. Pris kr. 1.—
- VI. HERBERT TINGSTEN: Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism. 1926. Pris kr. 4:50.
- VII. CURT ROHTLIEB: Johan Fischerström. En studie i upplysningstidens tankeliv. 1926. Pris kr. 1:50.
- VIII. BIRGER WEDBERG: Nädefrågor historiskt belysta. 1926. Pris kr. 2:75.
- IX. FREDRIK LAGERROTH: Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling. Ett systemskifte inom svensk statskushållning. 1927. Pris kr. 8.—
- X. GEORG ANDRÉN: Huvudströmningar i tysk statsvetenskap från tyska rikets grundläggning till 1900-talets början och deras förberedelse i 1800-talets tidigare politiska tänkande. 1928. Pris kr. 12.—

# DEN TYSKA RIKSFÖRFATTNINGENS TYPOLOGISKA BYGGNAD.

AV

PROFESSOR AXEL BRUSEWITZ.

---

Medan den tredje franska republikens konstitution endast indirekt och helt i förbigående ger en formlig antydan om sin egenart, kungör den tyska riksrepublikens författning klart och öppet sin allmänna karaktär. Redan i de inledande orden, den s. k. preambeln, fastslås, att det är tyska folket, som »givit sig denna författning», varigenom det velat »i frihet och rättvisa förnya och befästa sitt rike». Orden framhäva, såsom det träffande sagts<sup>1</sup>, enheten mellan rike och folk, och historiskt ge de ett sammanfattande uttryck åt den fullbordade övergången från den gamla överhetsstaten till den nya folkstaten. Hejla den skarpa, om också icke alldeles oförmedlade motsatsen mellan 1871 års konstitutionsverk och 1919 års har i själva verket ingenstädes fått en mera klar och pregnant avspeglning än i författningsingresserna: mot den tidigare av 1871 med dess monarkiskt federalistiska syftning står den senare av 1919 med sitt demokratiskt unitariska budskap såsom den ett halvsekel efteråt fullt avsiktligt givna och formulerade repliken.

Gå vi vidare till riksförfattningens första artikel, finna vi här själva statsformen stadgad i orden: »Det tyska riket är en republik». Och omedelbart därpå följer som andra moment: »Statsmakten utgår från folket». Genom denna senare föreskrift får den republikanska statsformen en närmare bestämning. Den nya

---

<sup>1</sup> Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs (1921), s. 25 f.

riksrepubliken är ingen fursterepublik, såsom det gamla tyska riket stundom — av Jellinek med stöd av ett uttalande av Bismarck<sup>1</sup> — plägade karakteriseras, ej heller en på minoritets (klass)-välde vilande rådsrepublik av det ryska slaget eller av den art, som existerade i Tyskland före den konstituerande nationalförsamlingens sammankomst i Weimar. Med folksuveräniteten till grund är den nuvarande tyska riksrepubliken alltigenom en demokratisk republik.

Det är sålunda av författningens egna ord tydligt, nästan till överflöd, att det moderna Tyskland är och vill vara en demokrati. Men till vilken form av demokrati är det rätteligen att hänföra? Vi kunna räkna med tre hävdvunna, tämligen väl åtskilda huvudtyper; den parlamentariska, den dualistiska och den direkta eller halvrepresentativa demokratien<sup>2</sup>. Till vilken av dessa typer hör det tyska riket? Ett närmare studium av författningens bestämmelser ger till svar, att Tyskland, teoretiskt taget åtminstone, ej kan räknas till någondera. Icke så, som om de nämnda typerna skulle vara alldeles främmande för riksförfattningen. Förhållandet är tvärtom det, att de återfinnas där alla tre sida vid sida. Den tyska författningstypen blir därigenom en blandtyp, som till sitt egentliga väsen är ganska svårbestämbar. Dess huvudingredienser — en engelsk ministär, en amerikansk president, en schweizisk folksuverän — för vilken riksdagen visserligen normalt vikarierar — bilda tillsammans ett mixtum compositum, som i sitt tvära avbrott mot allt vad som hittills ansetts som konstitutionellt stilriktigt verkar förbryllande.

Vill man förstå denna sammansättning, har man tydligen att utgå från de typologiskt olikartade inslagen och se till, vilken plats och räckvidd de var för sig erhållit i den slutliga författningsbyggnaden. Intresset vid en sådan undersökning knyter sig framför allt till frågan vilka de avgörande ledmotiven varit till en författningskonstruktion av den nyfrestande art som denna

<sup>1</sup> Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., s. 712 f.

<sup>2</sup> Se härom min uppsats, Maktfördelning och demokrati i den konstitutionella utvecklingen (denna tidskr. 1923, s. 293 ff.). Här bortses såväl från den ryska sovjetförfattningen som den sydromanska cesarismen. Ingentida kan göra grundat anspråk på namn av demokrati.

och huru det för upphovsmännen lyckats att foga det mångskiftande byggnadsmaterialet samman till ett organiskt helt. Då i det följande ett försök skall göras att besvara denna fråga, ligger det i sakens natur, att svaret ej gör anspråk på att vara uttömmande. Vad som här kan komma i fråga är endast ett bidrag till belysning av författningsverkets huvudkonturer och den allmänna tankegång, som präglat dess typologiska struktur<sup>1</sup>.

## I.

Det är befogat att först taga en överblick av det parlamentariska författningsinslaget både av historiska skäl och på grund av detta inslags dominerande praktiskt politiska betydelse.

Någon tvekan om det parlamentariska styrelsesättets införande har ej förefunnits hos den konstituerande nationalförsamlingen i Weimar. Här förelåg ett program av gamla anor, som de demokratiska partierna strävat att genomföra redan under kejsartiden och som under världskrigsåren alltmera aktualiserats i den allmänna tyska opinionen. Programmet hade också nått förverkligande genom prins Max' av Baden regeringsbildning i början av okt. 1918 och hade kort därpå till och med erhållit konstitutionell form genom författningslagarna av den 28 okt. s. å.<sup>2</sup> Man stod emellertid då på tröskeln av revolutionen, och »Der Kaiser im Volksstaat»<sup>3</sup> blev en hastigt försvinnande episod. Då man sedermera, efter tre månaders omstörtning, stod färdig att upptaga ett mera genomgripande och systematiskt författnings-

<sup>1</sup> I detta samband, där den konstitutionella maktfördelningen står i förgrunden, lämnas förbundsstatsorganisationen å sido. Det federativa problemet har visserligen spelat en utomordentligt framträdande roll i författningsdiskussionen, men har 1919 ej tillnärmelsevis haft den betydelse för konstitutionalismens utbildning som 1867.

<sup>2</sup> Se Triepel, Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht, 3. Aufl., s. 329 f.

<sup>3</sup> Den liberale partiledaren Friedrich Naumann, utgav 1917 en broschyr med denna titel, som utvecklar det dåtida demokratiska programmet. Hur avancerat detta program i själva verket redan då var framgår av Hugo Preuss' samtidiga författningsutkast. Jämf. E. Arhén, Ett hittills okänt författningsutkast av Hugo Preuss från sommaren 1917 (denna tidskr. 1926, s. 127 ff.). Detta utkast har sedermera tryckts i det efter Preuss' död utgivna samlingsverket av hans skrifter, Staat, Recht und Freiheit, Tüb. 1926, s. 290 ff.

arbete, var det naturligt, att man återknöt till en tankegång, som man tidigare levt sig in i och som man nu hade fullt fria händer att realisera. Rådsrepubliken under hösten 1918 och de erfarenheter den givit torde för övrigt snarare ytterligare befästa den allmänna övertygelsen om parlamentarismen som demokratiens ofrånkomliga konsekvens.

Den nuvarande riksförfattningens fader Hugo Preuss har i sin bekanta »Denkschrift» av den 3 jan. 1919<sup>1</sup>, som beledsagar hans första offentliggjorda konstitutionsutkast, närmare motiverat det parlamentariska styrelsesättets fördelar. Han utgår därvid från en jämförelse emellan detta och det dualistiska systemet, vars olägenheter han finner uppenbara. En genomförd maktfördelning, som avlägsnar verkställande och lagstiftande makt från varandra i två alldeles skilda läger, medför nämligen enligt Preuss alltid — det må nu gälla Förenta staterna eller Tyskland—Preussen under den gamla regimen — »en andlig utarmning och politisk ödeläggelse av folkrepresentationerna». Då dessa, utan all delaktighet i regeringsansvaret, i sin verksamhet äro begränsade till »abstrakt lagstiftning, kritik och negation», blir följden en politisk vanmakt, som yttrar sig i splittring och steril partidogmatik.

Preuss är väl ej blind för den fara för partiinflytande på förvaltningen, som parlamentarismen kan föra med sig, men han fäster uppmärksamheten på att samma missförhållande kanske i ännu högre grad visat sig följa med ett dualistiskt regeringsätt, och han gör i det avseendet en lika träffande som intressant jämförelse mellan det amerikanska bytesystemet och den gammalpreussiska ämbetsrekryteringen. I Amerika har det hart när oundvikliga resultatet av förvaltningsmaktens koncentration i den folkvalde presidentens hand blivit administrationens utlämnande till det efter ett presidentval segrande partiet. Ehuru regeringen är oberoende av representationen, ha de tävlande partierna sålunda på

---

<sup>1</sup> Tryckt bl. a. i Deutscher Geschichtskalender, 52. Lieferung, s. 15 ff. Preuss' senare utgivna skrift om den färdiga riksförfattningen, Deutschlands republikanische Reichsverfassung (Berlin s. a.), är baserad, delvis ordagrant, på hans Denkschrift, men ger i flera avseenden en intressant komplettering till de i denna utvecklade synpunkterna. En ny, utvidgad uppl. av denna skrift utkom 1923.

en annan väg än erövring av regeringsmakten förskaffat sig ett inflytande på ämbetsplatsernas besättning, som är större än i något annat land. I Preussen var väl en ämbetsrotation i amerikansk stil utesluten, men här kunde i stället en ständigt konservativt betonad, av parlamentet oavhängig regering rekrytera förvaltningen efter behag ur samma politiskt och socialt begränsade klass, som den själv tillhörde. Medan den amerikanska dualismen sålunda gjort ämbetena till ett växlande byte åt partierna, gjorde den preussiska dem till konstant byte och egendom åt en ensidig social kast. Att detta missförhållande, som var mest framträdande i Preussen, men icke uteslutande inskränkt till detta land, bidragit att göra den tyska ämbetsmannakårens berömda soliditet alltmera omtvistlig, har även av den gamla regimens apologeter till fullo erkänts<sup>1</sup>.

Men Preuss väntar sig även positiva vinster av parlamentarismen. Endast genom en regelmässig växelverkan mellan regering och parlament kan man hoppas på den politiska uppfostran, framför allt uppfostran till politiskt ansvar, som det tyska folket allt för länge saknat. Även i Tyskland skulle man härav kunna hoppas på en småningom uppkommande selektion av politiskt ledande personligheter, vilka på grundval av folkets förtroende med mera framgång än föregående tiders ämbetsmannapolitiker skulle övertaga ansvaret för rikets inre och yttre öden. Preuss tänker sig också, att i en folkrepresentation med ökad makt och därav följande större ansvarsskyldighet den dittillsvarande splittningen i småpartier skulle efterträdas av en utveckling, som åtminstone tenderade i riktning mot ett tvåpartisystem. I varje fall borde man ha skäl att antaga, att de olika partigrupperna skulle konsolideras till något så när fasta, regeringsdugliga koalitioner<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Se t. ex. Richard Schmidt, Die Grundlinien des deutschen Staatswesens, Leipzig 1919, s. 140 ff.

<sup>2</sup> Jämf. även Preuss' yttrande i nationalförsamlingens författningsutskott, Bericht und Protokolle des achten Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des deutschen Reichs, s. 243 (cit. i det följande Ausschussprot.). — Preuss har sedermera upprepade gånger med beklagande framhållit de utomordentliga svårigheter, som i Tyskland hindrat uppkomsten av en sund partibildning, samtidigt som han energiskt förordat upprätthållandet av den första, av författ-

De förväntningar Preuss anknöt till det parlamentariska styrelsesättets införande kunna i ljuset av en senare vunnen erfarenhet synas alltför sangviniska. Säkert är att de i stort sett delades av Weimarförsamlingens majoritet, och han ger utan tvivel ett sammanfattande adekvat uttryck åt denna majoritets uppfattning, då han i sin »Denkschrift» framhåller, att »för ett stort folk och rike har parlamentarismen hittills visat sig vara den politiska demokratiens bästa och fruktbaraste organisationsform». I huvudsak har också det förslag till reglering av det parlamentariska systemet, som förekommer i Preuss' utkast, upptagits i riksförfattningen, ehuru här under konstitutionsarbetets gång en del rätt betydelsefulla kompletteringar tillkommit, särskilt i fråga om riksregeringens organisation<sup>1</sup>.

Viktigast av lithörande författningsbestämmelser är art. 54, vilken har följande lydelse: »Rikskansleren och riksministrarna behöva för sin ämbetsutövning riksdagens förtroende. Var och en av dem måste träda tillbaka, om riksdagen genom uttryckligt beslut undandrager honom sitt förtroende.» Kring denna bestämmelse, som fastslår själva den parlamentariska grundprincipen, gruppera sig andra föreskrifter, som röra sättet för regeringens utnämning och verksamhet. Utnämmandet och avskedandet av regeringsmedlemmarna tillkommer rikspresidenten, dock så att denna rätt vad riksministrarna beträffar utövas på förslag av rikskansleren. Denne, som är regeringens chef, leder dess arbete i enlighet med en av regeringen beslutad och av rikspresidenten stadfäst arbetsordning (art. 55). Regeringsbesluten fattas efter omröstning, varvid rikskansleren-ordföranden vid lika röstetal äger utslagsröst (art. 58). Emellertid kunna långt ifrån alla ärenden bli föremål för ett dylikt genom omröstning företaget gemensamt avgörande. Rikskansleren ensam tillkommer nämligen genom uttryckligt stadgande bestämmanderätten över »politikens riktlinjer»,

ningspartierna (socialdemokrater, demokrater och centrum) bildade regeringskoalitionen. Se t. ex. hans 1924 utgivna arbete, Um die Reichsverfassung von Weimar, ss. 65 och 84.

<sup>1</sup> En viktig insats vid denna frågas lösning gjordes av den tysk-nationelle representanten, förre riksministern Clemens v. Delbrück. Såsom Preuss betygat, motsvara de av Delbrück väckta tilläggsförslagen i allt väsentligt hans egna intentioner. Jämf. Ausschussprot., s. 296 ff.



och han »bär därför ansvaret inför riksdagen». Vidare äger varje rikminister att »inom dessa riktlinjer» självständigt och under eget ansvar inför riksdagen leda det honom anförtrödda ministeriet (art. 56). Genom särskild föreskrift preciseras vidare de frågor, som skola kollegialt behandlas och avgöras av regeringen i dess helhet. Som sådana uppräknas: lagförslag, angelägenheter rörande vilka författning eller lag stadgat, att de skola underställas riksregeringen, samt meningsskiljaktigheter i spörsmål, som sträcka sig över flere rikministrars arbetsområde (art. 57). Denna uppräknings, som är utlömmande, hindrar givetvis icke, att även andra ärenden kunna upptagas till rådplägnings (om också inte till beslut) av den samlade riksregeringen.

Ovan återgivna bestämmelser äga redan ur formell synpunkt ett icke ringa intresse såsom ett försök, och ett bland de första mera systematiskt genomförda, att statsrättsligt fixera det parlamentariska regeringssystemet. Ansatser därtill kunna visserligen spåras i en och annan äldre författning. Men det är först i de nya efter världskriget tillkomna konstitutionerna, som man möter en allmän, i detalj gående kodifiering av parlamentarismen, ett drag som hör till dessa konstitutioners mest i ögonen fallande kännetecken. Jämte ett par tyska landsförfattningar, Badens och Württembergs, vilka voro färdiga redan på våren 1919, intar riksförfattningen i detta allmänna kodifieringsarbete en ställning av föregångare, som torde sträckt sitt inflytande även till främmande länder<sup>1</sup>. I vad mån försöket lyckats kan vara föremål för olika meningar, trots att uppenbarligen mycken möda och omsorg nedlagts därpå. Svårigheterna ha varit stora, för att inte säga oövervinnliga, och anmärkningarna rikta sig kanske mindre mot utförandet än mot själva tanken att i paragrafform söka omsätta ett politiskt system, vars främsta egenskap är förmåga att smidigt låta anpassa sig efter omständigheternas skiftande krav.

I stadgandena om riksregeringens ställning och organisation kan spåras influens från olika mönster, av utländskt såväl som

<sup>1</sup> Det förtjänar emellertid anmärkas, att Finland redan tidigare, år 1917, självständigt inskrivit parlamentarismen i sin författning. Se min uppsats, Finsk parlamentarism, i Dagens Nyheter 17/9 1926, samt K. J. Ståhlberg, Parlamentarismen i Finlands statsförfattning, Helsingfors 1927, s. 27 ff.

äldre tyskt ursprung<sup>1</sup>. Man återfinner först och främst den för all parlamentarism grundläggande satsen, att regeringen till sin existens är beroende av representationens tillit. Observeras bör likväl, att förpliktelse till avgång föreligger först i händelse av ett uttryckligt misstroendevotum, alltså ej efter ett voteringsnederlag vilket som helst. Premiärministerskapets idé är tydligt markerad genom den rikskansleren tillerkända rätten att dels föreslå sina kolleger, dels bestämna de allmänna rikslinjerna för regeringens politik (regeringsprogrammet). Därmed har också grundsatsen om ministärens politiska homogenitet fått ett otvetydigt uttryck. Genom sin klart överordnade ställning inom regeringen erinrar rikskansleren både om en engelsk premiärminister och en rikskansler av den äldre tyska typen. Från den gamla kanslersregimen med dess absoluta subordinationsplikt för statssekreterarna ministrarna i förhållande till den ledande ministern-rikskansleren skiljer sig emellertid den nya organisationen genom den till en viss grad självständiga verksamhetskrets, som tilldelats fackministrarna, och än mer genom kollegialprincipens tillämpning vid avgörandet av en hel del ärenden. Sistnämnda princip, vars upptagande är ett arv från det forna preussiska statsministeriet, synes nästan tillärna rikskansleren endast rollen av en primus inter pares. Den står icke i god överensstämmelse med hans ställning som premiärminister. Tydligt är emellertid, att denna hans ledande ställning bevaras i alla frågor berörande regeringspolitikens riktlinjer, vilka rikskansleren författingsenligt ensam äger avgöra och vari han följaktligen ej kan i ministerkollegiet överröstas<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Jämf. Anschütz, a. a. s. 111 f.

<sup>2</sup> Om riksregeringens ställning och organisation se Hatschek, Deutsches und preussisches Staatsrecht, I, Berlin 1922, s. 563 ff., Das Reichsstaatsrecht, Berlin 1923, s. 264 ff.; Stier-Somlo, Reichs- und Landesstaatsrecht, I, Berlin & Leipzig 1924, s. 623 ff.; Finger, Das Staatsrecht des deutschen Reichs, Stuttgart 1923, s. 421 ff.; Wittmayer, Die Weimarer Reichsverfassung, Tüb. 1922, s. 343 ff.; Bredt, Der Geist der deutschen Reichsverfassung, Berlin 1924, s. 176 ff.; Meissner, Das neue Staatsrecht des Reiches und seiner Länder, Berlin 1921, s. 85 ff.; Glum, Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung, sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung, Berlin 1925, s. 3 ff.; Meuschel, Die Regierungsbildung im Deutschen Reich und seinen

Det nuvarande regeringssystemet framstår sålunda som en kompromissprodukt av gamla och nya, inhemska och främmande beståndsdelar, vilka verka rätt heterogena. Parlamentarismen finns där utan allt tvivel som det mest framträdande karaktärsdraget, men omsluten av byråkratiska former, som i viss mån äro ägnade att fördunkla dess verkliga natur. Önskvärd klarhet härvidlag kan till slut endast praxis ge, och enbart rättsnormer, de må vara aldrig så väl genomtänkta, äro på ett område som detta mer än annars ägnade att demonstrera sin otillräcklighet.

Det dualistiska elementet i den tyska riksförfattningen konstitueras naturligtvis genom den på sju år direkt folkvalde presidenten. I motsats till den franske presidenten, som är vald av folkrepresentationen, intar den tyske genom sitt självständiga ursprung ställningen av en med riksdagen likvärdig maktfaktor. Han liknar i detta avseende den amerikanske presidenten, och sålunda äro samma förutsättningar givna i Tyskland som i Förenta staterna för uppkomsten av ett dualistiskt styrelsesätt. För en utveckling i denna riktning utgör emellertid den parlamentariska, av riksdagen författningsenligt beroende ministären ett bestämt hinder, och sedd ur denna synpunkt liknar den tyska presidentstyrelsen närmast den franska. Den kompromiss, som sålunda åstadkommits av amerikanska och franska inslag, förlämnar tysk regeringsmakt en prägel av motsägelse, som synes oöverkomlig. Hur man tänkt sig lösningen av denna motsägelse är en kardinalfråga, som vi senare skola återkomma till; för att i detta samband först något uppehålla oss vid presidentens allmänna befogenhet och ställning inom regeringsorganisationen.

Frågan om presidentämbetets utformning hade i Weimarförsamlingen ej givit upphov till några skarpare strider. I själva principspörsmålet — presidentens utkorande genom folkval — kunna dock från början skönjas vissa meningsbrytningar, ehuru de sedermera väsentligen utjämnades.

Av de tre möjligheter ifråga om riksstyrelsens organisation, som praktiskt taget kunde sägas föreligga; — en folkvald president

Ländern nach den Vorschriften der gegenwärtig gültigen Verfassungen. Archiv des öffentl. Rechts 1921, s. 1 ff.

efter amerikanskt mönster, en parlamentsvald efter fransk förebild och ett direktorialsystem av schweiziskt slag — synes endast den första och sista varit föremål för egentlig diskussion. I likhet med Hugo Preuss, som i sin Denkschrift ingående vägt dessa möjligheter mot varandra, voro alla borgerliga partier djupt övertygade om nödvändigheten att Tyskland i regeringens spets ägde en särskild statschef och att denne statschef måste utgå från folket i val. Endast därigenom kunde i ett rike med Tysklands omfattning förutsättningar skapas för en verklig regeringsauktoritet, som tillika på önskvärdt sätt inåt såväl som utåt förmådde representera riksenheten. Den amerikanske unionspresidentens maktutveckling under senare tid och speciellt Woodrow Wilsons utomordentligt dominerande ställning under världskrigsåren har otvivelaktigt gjort ett djupt intryck på tyska sinnen och i viss mån anvisat den väg man trodde sig böra välja för en renässans av den djupt sjunkna tyska regeringsmakten<sup>1</sup>. Visserligen förefunnos icke inom något politiskt läger allvarliga planer för ett imiterande av den amerikanska författningsdualismen i all dess renhet<sup>2</sup>. Tvärtom, det parlamentariska styrelsesättet var ju, som vi sett, den givna utgångspunkten för hela författningsdiskussionen. Men förknippat därmed gjorde sig ett behov livligt gällande att vid sidan av det med alla maktmedel utrustade parlamentet bygga en stark och självständig regering. Och medlet härtill såg man framför allt i den folkvalde riks-presidenten. Som vi skola finna, såg man i denna jämviktstanke även rätta medlet till själva parlamentarismens fulländning.

<sup>1</sup> Av intresse i detta samband är följande vittnesmål av Dr Ablass, referent i författningsutskottet rörande presidentmaktens organisation: »Das amerikanische Präsidentschaftssystem hat gerade durch den Krieg auch bei uns gewaltige Zahl von Anhängern gewonnen. Die überragende Stellung und die geistige Beherrschung fast aller Völker, die Wilson im Weltkriege auf Grund der amerikanischen Verfassung erlangt hat, hat vielen bei uns den Wunsch nahelegt, dass auch wir in die Lage versetzt sein möchten, einen Präsidenten zu haben, der mit gleicher Selbständigkeit das Reich vertreten kann» (Ausschussprot., s. 231).

<sup>2</sup> Utanför Weimarförsamlingen höjdes i den politiska diskussionen en och annan röst till förmån för en rent dualistisk demokrati, tydligen som en utväg att undgå parlamentarismen. Exempel därpå ha vi i en broschyr av den bekante historikern Erich Brandenburg, *Wie gestalten wir unsere künftige Verfassung?*, Leipzig 1919.

På socialdemokratiskt håll synas åsikterna ifråga om presidentämbetet till att börja med varit ganska odeciderade. Orsaken härtill är ej syärt att förstå. Man kände sig på detta håll i och för sig tveksam om lämpligheten av en maktkoncentration hos regeringen, som på ett otillbörligt sätt kunde tänkas hämma folkrepresentationens fria kraftutveckling, och man fruktade de oeräkneliga konsekvenserna av en plebiscitär presidentmakt. Hur lätt den kunde brukas för rent reaktionära syften visade tidigare erfarenheter från Frankrikes historia<sup>1</sup>. Avgjort fientliga mot tanken på ett särskilt presidentämbete och i all synnerhet mot förslaget att grunda detta på folkval var dock egentligen endast den lilla gruppen oavhängiga socialister, som ivrigt pläderade för ett schweiziskt regeringssystem, organiserat ungefär på samma sätt som man redan påbörjat i en del av de tyska delstaterna<sup>2</sup>. Den hållning majoritetssocialisterna i allmänhet intogo i frågan var försiktigt avvaktande, och endast en och annan av dem deklarerade öppet en mening, som sammanföll med de oavhängigas<sup>3</sup>. Så småningom

<sup>1</sup> Ett uttryck för dessa stämningar ger en av Eduard Bernstein med anledning av ett rykte om prins Max' av Baden förestående val till president skriven artikel i Neue Berliner Zeitung <sup>26</sup>/<sub>1</sub> 1919. Artikeln, som här den betecknande rubriken »Keinen Bonapartismus!», avråder bestämt från den i Hugo Preuss' kort förut publicerade författningsutkast föreslagna folkvalde rikspresidenten och förordar i stället en lösning av regeringsfrågan efter schweiziskt mönster. »Sie haben das Beispiel», heter det i artikeln, »einer wirklich demokratischen Lösung der Frage an der Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, die bei der Wahl des Bundesrates keinen Unterschied zwischen dem Präsidenten und den übrigen Mitgliedern macht, das Präsidium überhaupt unter den Mitgliedern wechseln lässt. Die Schweiz ist bei diesem System bisher sehr gut gefahren, und die deutsche Republik würde durch Bestimmungen, die dem schweizerischen System entsprechen, keinen Schaden leiden». — B., som under världskrigets sista år tillhört de oavhängiga socialisterna, återgick vid denna tid till majoritetssocialisterna.

<sup>2</sup> Se anföranden av de oavhängigas talesman i den allmänna författningsdebatten i nationalförsamlingen <sup>28</sup>/<sub>2</sub> 1919 (Heilfron, Die deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919, II, s. 1001) och i författningsutskottet <sup>4</sup>/<sub>4</sub> (Ausschussprot., s. 238) samt av de oavhängigas ledare Haase i nationalförsamlingen <sup>4</sup>/<sub>7</sub> (Heilfron, a. a., V, s. 3191 ff.).

<sup>3</sup> Så anmärkningsvärt nog socialdemokraternas referent i författningsutskottet i frågan om presidentens ställning, Fischer (Berlin). F., som redan i nationalförsamlingen <sup>28</sup>/<sub>2</sub> ställt sig synnerligen kritisk mot en stark presidentmakt (Heilfron, a. a., II, s. 923 ff.), framhöll i författningsutskottet <sup>8</sup>/<sub>4</sub>, att om Preussen med sina 40 miljoner invånare kunde undvara en president, så borde

under förhandlingarnas gång stadgade sig emellertid inom majoritetspartiet övertygelsen om det nödvändiga och dessutom relativt ofarliga i en anslutning till den borgerliga ståndpunkten, och i den avgörande slutvoteringen torde partiet tämligen mangrant röstat för presidentämbetet i den föreslagna formen<sup>1</sup>.

Med det omedelbara folkvalet som grund — en form varom Tyskland står ensamt inom den europeiska statsvärlden<sup>2</sup> — uppbygger sålunda författningen riksresidentens ställning dels i förhållande till regeringen, dels till folkrepresentationen.

Vad förhållandet till regeringen beträffar är först att märka den tudelning, som genomgår hela den tyska regeringsorganisationen och som inom denna ger presidenten en särställning väsentligen olik den som i allmänhet plägar tillkomma en statschef. Den tyske riksresidenten är icke såsom den franske presidenten eller den engelske monarken statsrättsligt sett i princip ensam exekutivmaktens företrädare. Endast en del av denna makt tillhör honom, och författningen utslakar i detalj det verksamhetsområde, till vilket hans beslutanderätt är inskränkt. Det följer av presidentens politiskt oansvariga ställning, att varje hans beslut måste kontrasigneras av rikskanslern eller vederbörande minister, som därmed övertar ansvaret. I allt sitt handlande är alltså presidenten bunden av den parlamentariska regeringen. Denna å sin sida har sin likaledes i författningen närmare angivna verksamhetssfär, inom vilken den äger besluta utan medverkan av presidenten. Ministären står sålunda vid sidan av riksresidenten som ett självständigt statsorgan, vilken ställning

---

också Tyska riket kunna göra det (Ausschussprot., s. 275). Om denna sin mening stod dock F. nu ensam bland sina partikamrater i utskottet, men det är typiskt för socialdemokraternas vacklande hållning, att F. i denna fråga från början erhöi en så framskjuten ställning för att sedan desavoueras.

<sup>1</sup> Typiskt för denna socialdemokraternas slutliga ståndpunkt är deras talesmans, dr Quarcks, anförande i debatten 4/7 (Heilfron, a. a., II, s. 3198 ff.). Det vittnar ej om större kunskaper i amerikansk politik, då dr Q. här utan vidare uttalar den satsen, att ett gemensamt demokratiskt ursprung för president och parlament utgör en betryggande borgen för en ständig framtida harmoni mellan dessa statsorgan.

<sup>2</sup> För att finna en formlig motsvarighet härtill får man gå till Mellan- och Sydamerika, där direkt presidentval förekommer även i större förbundsstater (Mexiko, Brasilien).

redan i dess officiella benämning — riksregeringen — tydligt nog markeras. Denna anordning med den verkställande maktens uppdelning på två självständiga organ är för övrigt karakteristisk icke blott för den nya tyska statstypen utan för ett flertal av de efter världskriget uppkomna statsbildningarna<sup>1</sup>.

Presidentens befogenheter äro först och främst sådana, som tillkomma honom i egenskap av rikets representant inåt och utåt. Han utfärdar och kungör lagarna och företräder riket folkrättsligt. Han utnämner och avskedar ämbetsmän, civila såväl som militära, vilken rätt dock kan delegeras åt andra myndigheter. Presidenten har överbefälet över krigsmakten, han träffar åtgärder för riksexekution och proklamerar belägringstillstånd. Han utövar vidare benådningsrätten. I den egentliga förvaltningen däremot är presidentens medverkan ringa, och den förordningsrätt, som tillkommer honom, är, om ock i vissa avseenden betydelsefull, starkt begränsad. Ledningen av riksförvaltningen tillhör i princip kabinettet, som i konsekvens härmed besitter en vidsträckt självständig förordningsrätt. Likaså är handhavandet av riksuppsikten över länderna (delstaterna) kabinettets ensak, ävensom anordnandet av folkomröstning i fall av ändring av ländernas område. Vidare är det viktiga lagstiftningsinitiativet tilldelat kabinettet ensamt, likaså rätten att väcka förslag i riksrådet, vartill kommer ytterligare en del mindre betydelsefulla befogenheter.

Så som förhållandet mellan president och regering författningens enligt är reglerat, äger givetvis den senare vida större förutsättningar att inom sitt speciella verksamhetsområde hävda sin självständighet än den förre. Medan presidenten vid utövandet av de åt honom utmätta befogenheterna ständigt är beroende av regeringens medverkan, besitter han själv i varje fall inga rättsliga möjligheter att bestämmande ingripa på dennas särskilda arbets-

---

<sup>1</sup> Om rikspräsidentens ställning i författningen se Lukas, Die organisatorischen Grundlagen der neuen Reichsverfassung, Tüb. 1920, s. 35 ff., Nawiascky, Die Grundgedanken der Reichsverfassung, München & Leipzig 1920, s. 76 ff.; Hoffmann, Die Stellung des Staatshauptes zur Legislative und Exekutive im Deutschen Reiche und seinen Ländern (Archiv d. öffentl. Rechts 1924, s. 257 ff.); Wuermeling, Die rechtlichen Beziehungen zwischen dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung (Ibid. 1926, s. 341 ff.); Abraham, Die politische Machtstellung des Reichspräsidenten, samt ovan s. 204, n. 2 anförd litteratur.

område. Han har dock i sin hand en del icke alldeles oväsentliga kontrollmedel, som även inom detta område kunna förskaffa honom ett visst politiskt inflytande. Här är naturligtvis först att märka presidentens rätt att utse rikskansleren och på dennes förslag övriga riksministrar. Vidare har presidenten rätt att bekräfta den arbetsordning, som närmare bestämmer riksregeringens verksamhet. Enligt praxis kan han deltaga, dock utan rösträtt, i regeringens sammanträden, och han har rätt att av denna ävensom av dess enskilda medlemmar infödra berättelse över regeringsärendenas gång, en rätt som icke enbart är inskränkt till sådana ärenden, vilka han enligt författningen äger avgöra.

I förhållande till riksdagen äger presidenten ett par maktbefogenheter, vilka på visst sätt äro ägnade att framhäva den dualistiska tendens, som han speciellt företräder inom författningen, nämligen dels hans referendum- dels hans upplösningsrätt.

Något lagstiftningsveto, absolut eller suspensivt, äger icke presidenten. Han är skyldig att publicera de av riksdagen i vederbörlig ordning antagna lagarna inom en månad efter antagandet. Under denna frist är han likväl berättigad att sända varje av riksdagen beslutad lag till folkomröstning. Den kontrollrätt i fråga om lagstiftningen, som tilldelats presidenten, är sålunda egentligen en vädjorätt. Gent emot riksdagens beslut påkallar han folkets dom. Detta presidentreferendum, varav författningen stadgar flere specialformer, innesluter tydligen effektiva kontrollmöjligheter, varvid dock är att märka, att dess användning, såsom alltid ifråga om handlingar från presidentens sida, kräver ministeriell kontrasignation.

Detsamma gäller upplösningsrätten, varom för övrigt föreskrives, att den blott får användas en gång av samma anledning. På socialdemokratiskt och vänstersocialistiskt håll väckte denna rätt, vilken fattades såsom presidentens kanske viktigaste prerogativ, starka betänkligheter, och från detta håll föreslogs 1919, för åstadkommande av starkast möjliga garanti mot missbruk, att riksdagsupplösning skulle få företagas endast efter hemställan därom av riksregeringen eller i varje fall blott sedan dennas bifall därtill inhämtats. Meningsskiljaktigheterna i denna fråga voro vittgående, och det är betecknande för brytningarna i den konstitutionella åskådningen över huvud, att förslag även framställdes — från



tysknationellt, delvis med understöd från liberalt håll — att presidentens beslut såväl om riksdagsupplösning som om referendum skulle kunna fattas utan någon som helst ministeriell medverkan<sup>1</sup>.

Mot presidentens rätt att genom riksdagsupplösning vädja till folket svarar riksdagens rätt att påkalla folkomröstning om presidentens avsättning. Denna ganska egendomliga avsättningsrätt, som innebär ett avsteg från principen om presidentens politiska oansvarighet, har tydligen till uppgift att ge riksdagen ett anfallsvapen i händelse av en svårare konflikt med presidenten. Riksdagens avsättningsbeslut måste fattas med  $\frac{2}{3}$  majoritet. Skulle den följande folkomröstningen gå riksdagen emot, betyder detta, att presidenten är återvald för en ny ämbetsperiod på sju år, och riksdagen skall då upplösas. Denna bestämmelse, som knappast kan tillmätas någon praktisk betydelse, har sitt intresse såsom ett typiskt uttryck för den demokratiska jämviktstanke, som genomgår riksförfattningen<sup>2</sup>.

Den direkta demokratien intar en relativt bred plats i riksförfattningen genom de olika former av folkomröstning, som där upptagits. Presidentreferendum har ovan omnämnts. Utom av presidenten kan referendum påkallas av en minoritet i riksdagen och dessutom, under vissa förutsättningar, av riksrådet, det federativa organet i den tyska förbundsstaten. Slutligen har folket rätt och möjlighet att genom folkinitiativet göra en positiv insats i statslivet<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Såväl de från socialdemokratiskt som från borgerligt håll framställda förslagen avvisades bestämt, av Hugo Preuss, som framhöll, att deras antagande i intendera fallet skulle medföra någon större reell förändring i presidentens maktställning. Vad särskilt beträffar det borgerliga förslaget påpekade Preuss faran av att vid en vädjan till folket blottställa presidentens person. Se Ausschussprot., s. 236 f., 251 ff.

<sup>2</sup> Riksdagens rätt att föreslå presidentens avsättning fanns redan i Preuss' utkast (§ 67). Den medtogs — enligt vad Preuss meddelade förf. vid ett samtal sommaren 1921 — närmast i avsikt att hos socialdemokraterna underlätta accepterandet av presidentens upplösningsrätt.

<sup>3</sup> Om folkomröstningsinstitutets utformning i riksförfattningen, som här endast i största korthet behandlas, hänvisas till min framställning i Folkomröstningskommitténs utredningar ang. referendum i främmande länder, V, s. 32 ff., samt

Folkomröstningsinstitutet hade ursprungligen i de förberedande författningsutkasterna 1919 — Hugo Preuss' såväl som regeringens — endast i ganska blygsam omfattning medtagits. Det var först under förhandlingarna i nationalförsamlingen, som förslag väcktes om dess fullständiga införlivande i den nya statsordningen. Förslaget kom från socialdemokraterna, vilka förordade de sedvanliga folkomröstningsformerna, fakultativt lagreferendum, obligatoriskt författningsreferendum och folkinitiativ, allt i nära anslutning till schweiziskt mönster<sup>1</sup>. Det var knappast med någon större entusiasm, som detta förslag framfördes, men det gällde här att begagna tillfället att så långt som möjligt förverkliga en gammal socialdemokratisk programpunkt och därmed konsekvent uppbygga republiken på bred folklig grundval<sup>2</sup>. Det vittgående socialdemokratiska projektet blev sedermera i en del punkter beskuret i enlighet med en motion, väckt från borgerligt demokratiskt håll<sup>3</sup>, där man för övrigt i princip med intresse omfattade folkomröstningstanken.

Nu gällande folkomröstningsformer kunna i huvudsak sammanfattas på följande sätt.

Presidentreferendum innebär först och främst en generell rätt för presidenten att sända av riksdagen beslutade lagar till folkomröstning — även lagar av finansiellt innehåll, rörande vilka ingen annan än presidenten kan påkalla ett folkavgörande. Men författningen förutsätter därjämte vissa specialfall av presidentreferendum, nämligen i händelse av meningsskiljaktighet mellan riksdagen och riksrådet. Denna senare församling, vilken i egenskap av representation för delstaterna i visst avseende även spelar rollen av övre kammare, äger visserligen ingen vetorätt, men i stället

där anförd litteratur. Se även Fetzer, *Das Referendum im deutschen Staatsrecht*, Stuttgart 1923, s. 37 ff.; Schmitt, *Volksentscheid und Volksbegehren*, Berlin und Leipzig 1927; Thoma, *The referendum in Germany* (*The Journal of comparative legislation and international law* 1928, s. 55 ff.).

<sup>1</sup> Se Ausschussprot., s. 294 ff.

<sup>2</sup> Enligt uttalande till förf. av Hugo Preuss, som icke var någon vän av folkomröstningsinstitutets utvidgning, skulle socialdemokraterna väckt sin motion närmast i ett slags konkurrenssyfte, för att utåt, gent emot de oavhängiga socialisterna, demonstrera sitt demokratiska sinnelag. Samtidiga spartakistoroligheter i Berlin skulle därvid varit en medverkande faktor.

<sup>3</sup> Se Ausschussprot., s. 306 ff.

s. k. invändningsrätt gent emot riksdagen. Genom begagnande av denna sin rätt kan riksrådet tvinga riksdagen att taga en av densamma beslutad lag under förnyad omprövning. Skulle enighet mellan de båda församlingarna därvid ej uppnås, kan presidenten anordna folkomröstning om den omtvistade lagen. Gör presidenten ej bruk av denna sin befogenhet, så har lagen förfallit. Skulle emellertid riksdagen med  $\frac{2}{3}$  majoritet förnya sitt beslut, äger presidenten utfärda lagen, såvida han ej även i detta fall finner lämpligt att använda sin referendumsrätt.

Riksrådets rätt att självständigt besluta folkomröstning hänförs sig endast till grundlagsändringar, varom det råkat i oenighet med riksdagen. Motiveringen till detta slag av författningsreferendum är tydligen, att riksrådet bör äga i sin hand ett försvarsmedel, för den händelse riksdagen ämnade genomföra en grundlagsreform, som utvidgade förbundscompetensen till allvarligt förfång för delstaternas självständighet.

Förutsättningen för ett egentligt fakultativt referendum ifråga om en av riksdagen antagen lag skall komma till stånd är alltid, att först en minoritet inom riksdagen, uppgående till minst  $\frac{1}{3}$  av dennas medlemmar, gör anhållan om att tidsfristen för lagens kungörande utsträcker till två månader. Om sedan  $\frac{1}{20}$  av rikets röstberättigade medborgare inom den utsatta tidsfristen inkommer med referendumbegäran, äger folkomröstning rum. Bestämmelsens karaktär av minoritetsskydd är omiskännlig.

Folkinitiativet ger  $\frac{1}{10}$  av de röstberättigade rätt att framställa förslag till ny rikslag eller till ändring eller upphävande av gällande sådan. Godtages initiativförslaget av riksdagen, för vilken det först skall föreläggas, äger folkomröstning icke rum. Förkastas det åter av riksdagen, går saken till slutligt avgörande av folket, som i folkinitiativet har sin enda fullt självständiga rätt att direkt gripa in i lagstiftningen.

Vid folkomröstningsinstitutets införande ha utom taktiska rent ideologiska, men kanske framför allt författningskonstruktiva, mera realpolitiskt färgade synpunkter gjort sig gällande. Principiellt motstånd mötte det egentligen icke på något håll<sup>1</sup>, men åsik-

<sup>1</sup> Starka reservationer uttalades dock i författningsutskottet av de tysknationellas talesman, v. Delbrück. Ausschussprot., s. 310 f.

terna om dess organisation och beräkningarna angående dess politiska verkningar voro ganska skiftande. Med den utformning institutet slutligen erhöll har det en utpräglad karaktär av skiljedomsreferendum. Visserligen ger folkinitiativet det röstberättigade folket möjlighet att positivt och omedelbart göra sin vilja gällande, men själva referendum är i alla sina former ett typiskt skiljedomsreferendum, vars användning är beroende på åtgärder från den ena av de tvistande parternas sida. Det ligger i sakens natur, att det riktar sin spets mot parlamentets maktfullkomlighet, och så till vida inordnar sig tydligen även folkomröstningsinstitutet som ett led i det jämviktssystem, som författningen velat upprätta.

## II.

Den översikt, som i det föregående lämnats av den tyska riksförfattningens huvudingredienser var för sig, torde vara ägnad att ytterligare illustrera — vad redan inledningsvis påpekats —, att man vid grundlagsverkets uppgörande använt sig av ett typologiskt i hög grad skiftande, från olika håll sammanbragt byggnadsmaterial. Det återstår att något närmare beröra frågan hur man sökt åstadkomma enhet i detta blandade material eller med andra ord, efter vilka principer förhållandet mellan statsorganen utgestaltats. Endast därigenom blir det möjligt att komma fram till en verklig uppfattning om den nya författningstypens egenart.

Det är två grundidéer, som ständigt mötas och korsas varandra i själva författningskonstruktionen: dels parlamentarismens, dels den konstitutionella kontrollens idé. Den kontroll, som här avses, är icke den, som på hävdvunnet sätt riktar sig mot regeringsmakten — en sådan finnes givetvis också — utan det omfattande, i detalj utförda kontrollsystem, som riktar sig mot parlamentet. Vi ha sett, hurusom både president och folk i detta avseende fått sig viktiga uppgifter tilldelade. På samma folkvalda grund som riksdagen står presidenten som motvikt vid dennas sida, försedd med olika medel att hejda gripa in i dess verksamhet. Främst utgöras dessa medel av en på olika sätt inrättad vädjourätt till folket, som alltså i eventuella konfliktlägen alltid blir den ytterst avgörande maktfaktorn. Å andra sidan hotas presidenten av en

motsvarande, honom själv drabbande vädjorätt, som står riksdagen till buds. Mot ett parlamentariskt majoritetsvälde kan även en minoritet av representationen söka skydd hos folket, varjämte detta av eget initiativ äger makt att korrigera sina representanter. Därtill kommer att riksrådet, som i viss mån spelar rollen av ett överhus, både har en allmän suspensiv vetorätt mot riksdagen och i ett viktigt specialfall rätt att påkalla folkets utslagsröst<sup>1</sup>.

Utgår man sålunda från statsorganens författningsenligt avvägda ställning i förhållande till varandra, vore man nästan frestad uppfatta hela den tyska statsmaskinen som en enda stor, sinnrikt inrättad kontrollapparat, där parlamentet intar platsen av ett slags kraftcentrum, kring vilket de övriga delarna grupperats i ändamål att upprätthålla den åtrådda, men ständigt hotade jämvikten. Det kan ej förnekas, att denna jämviktstanke genomförts med mycken logisk stringens. Med utgångspunkt från författningens demokratiska huvudprincip, att all makt utgår från folket, har man systematiskt ordnat det så, att all makt vid behov — då statsmaskineriet rubbats i sin jämna gång eller hotas av stockning — jämväl återgår till folket eller i varje fall *kan* återgå till folket, som med sin röst ställer allt till rätta.

Men huru förena hela detta system, som med sin mekaniska anhopning av vikter och motvikter synes tävla med, för att inte säga överträffa, det berömda amerikanska, med den till full enhetlighet syftande parlamentarismen? Man skulle närmast vara frestad svara, att här föreligger en motsägelse, som är olöslig. Emellertid förhåller det sig ju så, att parlamentarismen trots allt — redan på papperet men än mer i verkligheten — framstår såsom riksförfattningens huvudkaraktistikum. Och för de tyska grundlagstiftarna har helt visst ingen motsägelse förefunnits i den tankegång, som legat till grund för deras verk. Det är tydligen nödvändigt att söka följa och tränga in i denna tankegång för att finna svaret på den uppställda frågan. Denna kan lämpligen, i enlighet med

<sup>1</sup> Det kan tilläggas, att förslag väcktes 1919 om stadgande av rätt för domstolarna att pröva lagars och förordningars författningsenlighet (Ausschussprot., s. 483 ff.). Tanken, som då avvisades, har sedermera i ny form återupptagits. Se R. G r a u, Zum Gesetzentwurf über die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Reichsgesetzen u. Reichsverordnungen (Archiv d. öffentl. Rechts 1926, s. 287 ff.).

den allmänna planen för denna undersökning, uppdelas i följande två spørsmål: Huru förhåller sig parlamentarismen till den direkta demokratin? Och huru förhåller den sig till den självständiga presidentmakten?

Det lär icke vara nödvändigt att här närmare leda i bevis, att parlamentariskt styrelsesätt och direkt, på folkomröstning vilande demokrati i allmänhet sett icke väl harmoniera med varandra. Detta är klart redan därav, att parlamentarismen enligt sakens natur utgår från och grundar sig på det representativa systemet, medan den direkta eller halvrepresentativa demokratin innebär ett principiellt underkännande av detta system. Den parlamentariska regeringen har med andra ord sitt stöd i parlamentet, den är, vilken ställning den annars må intaga till parlamentsmajoriteten, till sin existens dock alltid beroende av denna och icke av det röstberättigade folket som sådant, med vilket den i sin normala verksamhet icke träder i förbindelse.

Härmed är naturligtvis icke sagt, att parlamentarismen skulle utesluta kontakt mellan regering och parlament å ena sidan och folket å andra sidan. Tvärtom, sådan äger ju rum vid de allmänna valen, de ordinarie såväl som de extra ordinarie, och det betraktas som en förutsättning för sund parlamentarism, att vägen till detta slag av kontakt alltid hålls öppen. Men det är endast i egenskap av kurationsorgan som folket sålunda kan influera på de båda andra omedelbara statsorganen — en influens som för övrigt icke blott sträcker sig till representationens sammansättning utan stundom även regeringens, för så vitt som dennas chef i en del länder, särskilt England, faktiskt utgår ur ett slags direkt folkval. Skulle nu folket genom införande av folkomröstningsinstitutet i dess skilda former (referendum och initiativ) även komma att såsom utövande (lagstiftande) organ spela en roll vid sidan av och i viss konkurrens med regering och parlament, föreligger stor sannolikhet för att det enligt parlamentarismens regler hävdvunna förhållandet mellan dessa senare icke längre, åtminstone icke på samma sätt som förut, kan upprätthållas. Folkomröstningsinstitutets verkningar äro givetvis beroende av den större eller mindre omfattning, vari det ingår i konstitutionen, och framför

allt av den praktiska tillämpning det kan få. Men under alla omständigheter innebär det, som nyss antyddes, ett principiellt försvagande av representationen, som knappast kan undgå att i längden på ett eller annat sätt undergräva dennas utslagsgivande betydelse för regeringens ställning.

Det är lätt att inse, att det tyska folkomröstningsinstitutet, icke minst på grund av sin utpräglade karaktär av skiljedomsinstitut, potentiellt innebär ett ganska starkt hot mot författningens parlamentariska inslag. Sålunda riktar sig tydligen presidentreferendum mot själva den bärande grundsatsen i parlamentarismen om samstämmighet mellan regering och parlament. Och det fakultativa referendums, vars igångsättande beror på ett förberedande initiativ av en riksdagsminoritet, innesluter otvivelaktigt en fara för majoritetsprincipens oantastade välde. Även riksrädsreferendum och folkinitiativet kunna på ett oanat sätt gripa in i och komplicera regeringens och riksdagens författningens utstakade ställning. Över huvud finner man, hurusom folket under skilda förutsättningar skjutes fram som en agerande maktfaktor, vars avgöranden äro ägnade att icke blott medföra rubbningar i de övriga statsorganens förhållande till varandra utan även i viss mån reducera bådadernas auktoritet i statslivet. De konsekvenser, som härav kunna uppstå för det parlamentariska styrelsesättets vederbörliga funktionerande, låta sig visserligen icke till fullo beräkna, men te sig onekligen såsom icke så litet destruktiva.

Vid det summariska överslag, som nu gjorts av folkomröstningsinstitutets möjliga inverkan på parlamentarismen, har det uteslutande räknats med vad som kan anses teoretiskt tänkbart. Håller man sig däremot till det praktiskt sannolika, ställer sig saken väsentligen annorlunda. Det må då först och främst konstateras, att folkomröstningsinstitutet hittills icke erhållit någon tillämpning, med undantag för det bekanta folkinitiativ, som väcktes 1926 i frågan om skadeersättning åt de avsatta furstehusen. Undantaget är intressant både på grund av sin ensamhet och såsom bevis för att ett omedelbart folkligt ingripande understundom dock är praktiskt möjligt. Att märka är, att hittillsvarande ringa praxis står i god överensstämmelse med grundlagstiftarnas uppfattning om folkomröstningsinstitutets egentliga uppgift och be-

tydelse, och den kan betraktas som en given följd av den försvårande utformning folkomröstningsbestämmelserna avsiktligt erhöllo i författningen. Som garanti mot presidentreferendum, vilket annars utan större omgång kan tagas i bruk, står föreskriften om kontrastation av den parlamentariska regeringen. Användningen av det fakultativa folkreferendum och initiativet hämmas i hög grad av de stränga villkor, som stipuleras redan för att en omröstningsbegäran skall komma till stånd, och över huvud av de icke obetydliga besvär och kostnader, som äro förenade därmed i en stat av Tysklands storlek. Av allt framgår, att folkomröstningsinstitutet från början tänkts som ett undantagsinstitut, varom för övrigt åtskilliga uttalanden av grundlagstiftarna själva bära vittnesbörd<sup>1</sup>. Om dessa också inte så noga satt sig in i frågan om detta instituts förenlighet med parlamentarismen, ha de tydligen, under inflytande av en viss försiktighetskänsla, varit angelägna att effektivt begränsa dess begagnande, och de ha även, efter all erfarenhet att döma, ganska väl lyckats härmed.

Folkavgörandet saknar sålunda visserligen icke all betydelse som ett medel till högsta kontroll av representationen; men det betraktas närmast såsom en nödfallsutväg, såsom ett slags säkerhetsventil, som endast i extraordinära situationer bör anlitas. Det är utan tvivel att gå för långt, om man — såsom likväl icke sällan sker — uppfattar den direkta demokratiens inskrivande i författningen såsom enbart en bokstavsbeaktelse om folksuveränitetsprincipens fulla acceptering. Det har ju visat sig, att den icke blott är en död bokstav, och för resten är den även i sin latent tillvaro icke utan all verkan. Men så länge den i all sin rika utsmyckning fortsätter att leva ett undantagsliv, så länge garantierna mot dess utveckling visa sig verksamt återhållande, utgör

<sup>1</sup> I författningsutskottet framhåller Preuss, »dass die praktische Anwendungsmöglichkeit relativ sehr gering sein wird», och t. o. m. en ivrig anhängare av folkomröstningstanken som Quarek (soc.) utgår från att »die Volksabstimmung nur als äusserstes Mittel in Betracht kommt, wenn einmal das parlamentarische System versagt» (Ausschussprot. ss. 309 och 312). Jämf. ett uttalande i nationalförsamlingen av Koch (demokrat), som antar, att folkomröstningen av sig själv skall inskränkas till »die schwerwiegendsten Fälle der Gesetzgebung» (Heilfron, a. a., s. 3308).



den tydligen praktiskt sett intet allvarligt hinder för att statsskeppet allt framgent som hittills »seglar i parlamentarismens farvatten»<sup>1</sup>.

När vi härefter komma till frågan om den självständiga presidentmaktens förenlighet med parlamentarismen, kunde man, såsom förut redan anmärkts, nästan vara böjd att utan vidare avfärda detta spörsmål under hänvisning till det motsägande i själva frågeställningen. Förhåller det sig nämligen enligt hävdvunnen uppfattning om det parlamentariska styrelsesättets rätta väsen så, att ledningen och det faktiska avgörandet inom regeringen i sista hand tillhör ministären — vilket för övrigt framslår såsom ett oavvisligt postulat, därest den parlamentariska ansvarighetsprincipen över huvud skall äga någon mening: —, så kan det vid sidan av den av parlamentets förtroende stödda ministären tydligen icke finnas rum för en självständigt, eventuellt mot ministären handlande statschef. Satsen synes i sin allmänhet självklar. Den står i god överensstämmelse med den historiska utveckling, som i skilda stater lett till ministärens politiska emancipation från statsöverhuvudet. Och den framgår otvetydigt av de nyare författningar, vilka i likhet med den tyska genom uttryckliga stadganden givit helgd åt det parlamentariska styrelsesättets grundsatser. I all synnerhet synes den omsorgsfulla och utförliga formulering dessa grundsatser erhållit just i den tyska riksförfattningen, vilken, som vi sett, formligen fastslår icke blott riksregeringens beroende av riksdagen utan även rikskanslerens rätt att föreslå sina kolleger och ensam bestämma regeringsprogrammet, icke lämna något rum för tvivel om ministärens avgjort dominerande ställning inom regeringsmakten.

Likväl är det oförnekligt, att här föreligger ett problem, som ej kan förbigås. Författningens grundkonstruktion — en folkvald statschef, utrustad med viktiga befogenheter samt ställd vid sidan av och i viss motsats till det folkvalda parlamentet — innesluter, såsom redan påpekats, en dualistisk tendens, som ovillkorligen ställer ifråga, hur det är möjligt att på denna grund bygga upp ett politiskt system, vars huvudprincip är statsmakternas harmoni.

<sup>1</sup> Jämf. ett uttalande av Robert Piloty, cit. i Folkomröstningskommitténs utredningar ang. referendum i främmande länder, V, s. 46.

Att parlamentariserade den amerikanska författningstypen har allmänt betraktats som ett tämligen hopplöst experiment, tills Tyskland nu på sätt och vis gjort försöket. Måste inte resultatet i verkligheten bli antingen ett uppgivande av den självständiga presidentmakt, som författningen dock förutsätter, eller ett genombrytande av det monistiska styrelsesätt på parlamentarisk bas, som den samtidigt vill garantera? Eller är till äventyrs trots allt en syntes här möjlig, som låter en folkvald president under vissa betingelser trivas och verka inom parlamentarismens ram? Det är dessa frågor, som det tyska experimentet väcker till liv. För att få dem besvarade skola vi som vanligt först gå till den uppfattning, som Weimar författningens fäder själva gjort gällande på denna vitala punkt i sitt verk. Vi skola därvid finna, hurusom de utgått från och hämtat stöd i en teori, vilken visserligen inte är alldeles ny men som i den konkreta tillämpning de givit den bjuder på en hel del intressanta uppslag.

Det är en känd, ofta påpekad sak, att denna teori ursprungligen levererats av Robert Redslob i hans på hösten 1918 utgivna, mycket lästa bok, »Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und ihrer unechten Form»<sup>1</sup>. Redslobs inverkan på författningsarbetet i Weimar framgår tydligt vid en jämförelse mellan hans framställning av parlamentarismens verkliga väsen och den utläggning därav, som Hugo Preuss givit både i sin »Denkschrift» och andra skrifter och uttalanden. Preuss nämner icke Redslobs namn, men i författningsutskottet åberopas av andra uttryckligen hans auktoritet. Härmed är naturligtvis icke meningen att påstå, att Redslobs inflytande på den tyska riksförfattningens tillkomst sträckt sig ända därhän, att det är han, som anvisat den väg, vilken följdes vid regeringsmaktens uppbyggande. Här voro nog ändå, honom förutan, intentioner och riktlinjer tämligen klara. Men han har i icke ringa mån fått stå till tjänst med motiveeringen, och detta så mycket hellre som han delvis förfäktar samma politiska syften och tendenser, som besjälade de tyska grundlagstiftarna.

Den parlamentariska författningen definierar Redslob som »ett

<sup>1</sup> Redslobs inflytande första gången påpekad av Lukas, a. a., s. 27 ff.

system av jämvikt mellan den exekutiva och legislativa makten». Detta jämviktssystem innebär visserligen icke ett motsatsförhållande, i varje fall icke ett konstant sådant, men det utlöser en spänning, »en intermittent antagonism» mellan systemets agerande faktorer, ministär och parlament, och ur den expansionstävlan, som uppstår mellan dessa, framgå lätt kriser och konflikter. Vid konflikter, som ej på annat sätt kunna utjämnas, finns alltid som yttersta medel till hands parlamentsupplösning. Väljarkåren blir alltså den högsta makt, som återställer den rubbade jämvikten och på samma gång bestämmer politikens allmänna inriktning. Upplösningensrätten är ett vapen, som i ministärens händer efter behov kan brukas till anfall eller försvar. Dess användning är dock ytterst beroende av statschefen. Dennes roll i statslivet är visserligen ej att dirigerande ingripa i den normala regeringsverksamheten, men han äger till sitt personliga förfogande två i intimaste samband med varandra stående prerogativ, nämligen dels upplösningensrätten, dels rätten att utnämna och avskeda ministär. Förutsättningen för att han effektivt skall kunna utöva dessa maktbefogenheter, varigenom han framstår såsom »die schöpferische Kraft des Mechanismus», är, att han intar en gent emot parlamentet fri och oberoende ställning. Först då förmår han fylla sin egentliga uppgift att likt en vågmästare vaka över jämviktssystemets upprätthållande<sup>1</sup>.

Det är denna form av parlamentarism, som Redslob kallar den sanna eller äkta, och dess prototyp finner han framför allt i England. Motsatsen härtill är den oäkta parlamentarismen, vilken utbildats i Frankrike. Dess kännetecken är bristen på jämvikt. Makten har glidit över till parlamentet, som härskar nära nog enväldigt. Orsaken till denna parlamentsdiktatur är frånvaron praktiskt taget av upplösningensinstitutet. I sista hand beror förhållandet på statschefens svaga ställning, vald som han är av parlamentet och alltså beroende av detta. Han saknar därför själva grundbetingelserna för att spela rollen av jämviktens bevarare, och den

<sup>1</sup> »Das parlamentarische Regime ist vergleichbar einer Wage. Der nominelle Träger der Gewalt, der Monarch oder der Präsident, hält sie in Händen. Die beiden Platten sind das Ministerium und das Parlament. Die Schwerkraft entspricht dem unwiderstehlichen Zwang, der aus den Wahlen folgt. Das Staatshaupt soll das Gleichgewicht herstellen, indem es die Gewichte auf die eine oder andere Seite verteilt.» Redslob, Die parlamentarische Regierung, s. 7.

givna konsekvensen blir ett okontrollerat parlamentsvälde med ty åtföljande allmän regeringssvaghet.

Redslobs uppfattning om parlamentarismens sanna natur, som i tysk statsvetenskap funnit såväl avgjorda anhängare som motståndare<sup>1</sup>, kan ej här upptagas till någon mera ingående diskussion och förtjänar det knappast heller. Både som teoretisk konstruktion och politisk verklighetsanalys är den i väsentliga punkter ohållbar, vilket icke hindrar, att den innesluter en del träffande anmärkningar. Den kan för övrigt, som vi strax skola se, icke göra anspråk på originalitet. Att det mellan engelsk och fransk parlamentarism existerar betydande skiljaktigheter är en känd iakttagelse, och det är vanligt, att den politiska värdesättningen, på goda grunder utan tvivel, utfaller till den förras fördel. Men det kan ej anses tillåtligt, då det gäller att vetenskapligt fastställa parlamentarismens konstitutiva egenskaper, att utan vidare tillerkänna den engelska en allmänt normgivande karaktär. Det vilar därför något godtyckligt, för att icke säga tendentiöst, redan över den ur denna utgångspunkt uppställda indelningen i äkta och falsk parlamentarism. Värre är emellertid, att definitionen av det parlamentariska styrelsesättet såsom ett jämviktsförhållande lika litet träffar in på engelsk som fransk parlamentarism. Historiskt betyder ju detta styrelsesätt den konstitutionella jämviktens genombrytande till folkrepresentationens förmån. Denna utvecklingsprocess har förlöpt olika i olika länder, men såtillvida har huvudresultatet överallt blivit detsamma, att en ordnad samverkan, ett förtroendeförhållande — positivt eller negativt betonat — uppstått mellan regering och parlament, som gör, att den förra för sin existens alltid är beroende av den senares stöd. Detta är kärnan i all parlamentarism, det primära i dess väsen. Sedan har under utvecklingens lopp i förhållandet mellan regering och parlament det faktiska inflytandet kommit att gestalta sig mycket olika. Detta väger i en del stater över åt regeringens sida, i en del andra, i själva verket de allra flesta, åt parlamentets sida. Den enhetliga samverkans princip

<sup>1</sup> I den nya, på franska utgivna upplagan av sitt arbete, *Le régime parlementaire*, Paris 1924, där Redslob själv konstaterar dessinflytande på de tyska grundlagstiftarna, låter han anhängare och motståndare utförligt passera revy, s. 277, n. 1. Se även W. Scheicher, *Das parlamentarische System* (Archiv d. öffentl. Rechts 1921, Band 41, s. 265 ff.).

har sålunda praktiskt på olika sätt tillämpats, men har ingalunda uppgivits. Om det finns fog för att tala om parlamentsdiktatur i Frankrike, så finns det icke mindre skäl för att tala om kabinetsdiktatur i England. Att tala om ett jämviktsförhållande är däremot i båda fallen lika förfelat.

Det är riktigt, att frånvaron eller tillvaron av ett upplösningsinstitut i denna högst olikartade utveckling spelat en betydande roll, som förtjänar kraftigt framhållas. I någon mån synes mig dock Redslob överskatta detta instituts betydelse — det må blott hänvisas till de tämligen blandade erfarenheter därav, som stå att hämta från andra länder utom England — liksom han överhuvud i sin konstruktion visar en överdriven benägenhet för ett mekaniskt betraktelsesätt med underskattande av de historiska och folkpsykologiska faktorernas betydelse. Förfelat såsom något för parlamentarismen karakteristiskt är också i det stora hela den roll Redslob tilldelar statsöverhuvudet. Det är visserligen sant, att exempelvis monarken i England stundom kan öva ett skönjbart inflytande på regeringspolitiken, men detta beror i så fall icke på några rättsliga prerogativ, för vilka ministären böjer sig, utan på personlig förmåga att övertyga och göra sin mening gällande. Anmärkningsvärt är för övrigt att i England icke ens ett självständigt handhavande från monarkens sida av upplösningsrätten, som dock under vissa omständigheter även inom en parlamentarisk regim är möjligt, på mycket länge förekommit, varför denna rätt, betraktad såsom personligt utövat prerogativ, här praktiskt taget kan lämnas ur räkningen. Detsamma gäller i huvudsak monarkens rätt att självständigt utnämna ministär. Den tonvikt Redslob lägger på denna senare rätt synes i belysning just av engelska förhållanden särskilt verklighetsfrämmande och måste överhuvud betecknas som en konstruktion, stridande mot parlamentarismens grundprinciper. En annan sak är, att den politiska situationen, framför allt partikonstellationen, stundom kan vara sådan, att den erbjuder statsöverhuvudet vissa möjligheter till personligt ingripande, varvid dock är att märka, att dessa möjligheter alltid äro begränsade av kravet att ministären skall äga parlamentets förtroende.

Om alltså den Redslobska teorien som sådan förefaller mindre

välgrundad, äger den genom sin politiska tendens ett icke ringa symptomatiskt intresse. Den vill slå ett slag för en stark och ledande regering, och som den nödvändiga förutsättningen härför framhäver den energiskt statschefens självständiga ställning samt den genom honom förmedlade ständigt öppna förbindelsen mellan folk och parlament. Det är samma tendens, som genomgår den reformistiska riktning i Frankrike, vilken, företrädd både inom vetenskap och praktisk politik, i presidentmaktens stärkande genom dennas baserande på ett bredare valunderlag och införande av effektiv upplösningsrätt ser medlet till den franska parlamentarismens renässans<sup>1</sup>. Redslobs åsikter äro i det hela en avläggare av denna riktning. Av en av den franska statsvetenskapens främsta representanter, Léon Duguit, som teoretiskt står denna riktning nära, har han, som han själv erkänner, direkt hämtat sin definition på parlamentarism<sup>2</sup>, vilken han sedan generaliserat och i konsekvenserna tillspetsat. Betänker man, att i Tyskland vid Weimar-författningens tillkomst en medveten, starkt utpräglad reaktion gjorde sig gällande mot den franska typen av parlamentarism, mot vars oarter man till varje pris ville skydda sig, är det ganska naturligt, att Redslobs läror här funno god jordmån. De voro såsom enkom avpassade till försvar för den djärva nyhet, som man med den starka, folkligt grundade presidentmakten stod i begrepp att infoga i det parlamentariska systemet.

För Hugo Preuss är det sålunda, såsom han i sin »Denkschrift» i nära anslutning till Redslob utvecklar sina åsikter, utan vidare klart, att den äkta parlamentarismen — till skillnad från den oäkta, på »parlamentets monokrati» vilande franska — förutsätter »två med varandra väsentligt jämbördiga högsta statsorgan». I en parlamentarisk demokrati kan denna jämbördighet mellan statsorganen endast uppnås genom att de båda utgå från folket, d. v. s. att vid folkrepresentationens sida ställes en folkets specielle förtroendeman, som kontrollerar denna och av den själv kontrolleras. Då sålunda Preuss och med honom andra den tyska parlamentarismens auktoritativa uttolkare liksom Redslob karak-

<sup>1</sup> En utförlig framställning av denna riktning finnes hos G. Rexius, Studier i Frankrikes författningsproblem, Uppsala 1917, s. 75 ff.

<sup>2</sup> Jämf. Redslob, Die parlamentarische Regierung, s. 1 och 4.

teriserar denna som ett kontroll- eller jämviktssystem, framhäva de emellertid på samma gång starkare än vad Redslob synes göra ministärens förmedlande roll i detta system. De avvisa uttryckligen all dualism mellan statsmakterna — av amerikanskt eller annat slag — och betona riksregeringens av författningen anvisade ställning som »det rörliga förbindelseledet» mellan president och riksdag, varigenom harmonien mellan dessa vidmakthålles. I likhet med Redslob framhåller emellertid Preuss med styrka, att regeringens eller rättare sagt rikskanslerens och i samråd med honom de övriga regeringsmedlemmarnas utnämning är »presidentens viktigaste självständiga funktion», varigenom han framför allt ådagalägger sina »politiska ledaregenskaper». Av vikt är naturligtvis också, att han genom utövning av upplösning- eller i speciella fall referendumrätten har makt att tillkalla folket som skiljedomare i svåra politiska konflikter<sup>1</sup>.

De kritiska anmärkningar, som riktats mot Redslobs uppfattning, drabba givetvis med lika skäl de tyska grundlagstiftarnas parlamentariska doktrin. Den politiska tendensen framträder här om möjligt ännu mera tydlig. Det egendomliga inträffar, att just det dualistiska inslaget i författningen, en folkvald, med självständiga maktbefogenheter utrustad president, som mest strider mot det parlamentariska systemet, göres till snart sagt kvintessensen i detta system. Därmed vinnes väl, att den tyska parlamentarismen framstår som blomman och fulländningen av detta styrelsesätt, men då det sker genom uppenbart förbiseende av några av dess mest karakteristiska väsensdrag, kan patentförklaringen svårligen godtagas. Felet ligger naturligtvis icke däri, att man sökt grunda en stark regeringsmakt, ej heller däri att man sökt göra det inom parlamentarismens ram. Utan felet ligger däri, att man inom parlamentarismens ram velat grunda regeringsmaktens styrka på en själv-

<sup>1</sup> För att visa Preuss' anslutning till Redslob är det nog att anföra följande sats ur hans »Denkschrift»: »Der echte Parlamentarismus setzt zwei einander wesentlich ehenbürtige höchste Staatsorgane voraus, unterscheidet sich jedoch vom Dualismus dadurch, dass sie nicht in unverbundener Grundsätzlichkeit nebeneinanderstehen, sondern dass die parlamentarische Regierung das bewegliche Bindeglied zwischen ihnen bildet». Jämf. härmed Dr Ablass' anförande i författningsutskottet rörande den äkta parlamentarismens innebörd. Ausschussprot., s. 232.

ständigt opererande statschef. Det är häri den oöverkomliga motsägelsen ligger. Skall garantien för en stark regeringsmakt förnämligast sökas i statschefens självständighet, så är visserligen detta möjligt, men resultatet blir då oundvikligen ett dualistiskt styrelsesätt, d. v. s. raka motsatsen till det parlamentariska. En verklig förening av dessa, en »dualistisk parlamentarism» eller en »parlamentarisk dualism», såsom man någon gång ser den tyska författningen karakteriseras<sup>1</sup>, är logiskt ett oting och politiskt omöjlig. Inom parlamentarismen baseras regeringsmaktens styrka på det stöd ministären kan erhålla i en fast organiserad, under dennas ledning stående parlamentsmajoritet, ej på statsöverhuvudet, vars maktresurser i realiteten, just tack vare parlamentarismens införande, borteliminerats. Det är på denna väg, genom gynnsamma partiförhållanden och en högt uppdriven självdisciplin, som en stark regeringsmakt grundlagts i England, och det är ett misstag att tillskriva detta förhållande en bevarad självständig ställning för monarken.

Om »den äkta parlamentarismen», såsom den av Redslob efter franska impulser lancerats och sedan i Tyskland kopierats, teoretiskt sett vilar på en falsk konstruktion, så återstår likväl att se till vilka möjligheter den tyske presidenten faktiskt besitter att vid sidan av regering och riksdag hävda sin position. Att dessa möjligheter äro och måste vara avsevärt mindre än vad åtskilliga av grundlagstiftarna hoppats och tänkt sig kan efter det föregående i allmänhet konstateras. Men därav följer icke att de, såsom på sina håll inom den statsvetenskapliga litteraturen göres gällande, reducerats till intet eller ett betydelselöst minimum<sup>2</sup>. Det får visserligen anses tämligen självklart, att presidenten vid regeringsärendenas handläggning och avgörande icke kan spela den bestämmande rollen. Ledningen och beslutanderätten tillkommer här riksregeringen, för så vitt den över huvud skall fungera som parlamentarisk ministär. Detta är ju också

<sup>1</sup> Termen är icke Redslob's, utan Hatschek's, Deutsches und preussisches Staatsrecht, I, s. 45 ff. H. har i sin tur lånat den från Fahlbeck, vars uppfattning om den dualistiska parlamentarismens innebörd han dock knappast helt förstått, lika litet som han tycks ha uppfattat de principiella skiljaktigheter, som existera mellan Redslob och Fahlbeck.

<sup>2</sup> Jämf. t. ex. Wittmayer, a. a., s. 367 ff., som över huvud karakteriserar »die parlamentarische Präsidenschaftsrepublik» som en »contradictio in adjecto».



tydliga författningens mening, markerad icke minst genom den klyvning av exekutivmakten, som lägger den normala regeringsverksamheten helt i ministärens händer. Men det är naturligtvis icke uteslutet, att den tyske rikspresidenten, lika väl som varje annan parlamentarisk statschef, kan utöva ett större eller mindre inflytande på regeringspolitiken; allt efter den personliga förmåga han besitter att göra sina råd och meningar gällande. Att han därvid genom sin ställning av folkvald vinner ökad prestige är oförnekligt. Särskilt torde denna hans ställning skänka honom ökad kraft att utöva en ingalunda betydelselös negativ inverkan på regeringsbesluten, genom möjligheten att vägra namnunderskrift å beslut, där sådan författningssenkligt erfordras.

Viktigast är emellertid, för bedömning av presidentens verkliga maktställning, frågan i vad mån han äger förmåga att självständigt utöva de mera extra ordinära befogenheter författningen tilldelar honom och vilkas handhavande egentligen skulle ge honom hans *raison d'être*, d. v. s. framför allt referendum- och upplösningsrätten samt rätten att utnämna ministrar.

Vad referendum- och upplösningsrätten beträffar är det tydligt, att dessa ej kunna tagas i bruk mot den sittande regeringen, vars kontrasignation för ändamålet är nödvändig, och det är ett omtvistat spörsmål, om presidenten i händelse av kontrasignationsvägran äger grundlagsenlig makt att avskeda en minister och utnämna en ny, som tar ansvaret för hans beslut<sup>1</sup>. I varje fall kan ett sådant sleg, motiverat av presidentens uppgift att stå som folksuveränitetens speciella garant, åtminstone intermittent komma i betänklig konflikt med hans skyldighet att se till, att regeringen alltid uppbäres av riksdagens förtroende. Om alltså presidentens upplösningsrätt näppeligen, utom i något sällsynt undantagsfall, kan tänkas utövad annat än i samverkan med den sittande regeringen, är den därför icke betydelselös. Situationer kunna uppstå, där en tveksam regering anser sig böra ge efter för presidentens påtryckningar. Det kan också inträffa, och har för övrigt redan vid ett par tillfällen inträffat, att regeringen av eget initiativ skrider till upplösning av riksdagen. Även i detta senare fall har presidentens

<sup>1</sup> Jämf. Koellreutter, *Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen*, Tüb. 1921, s. 6, n. 1.

medbeslutanderätt sin betydelse. Icke blott så, att han kan vägra sin medverkan och, såsom åtminstone en gång hänt, därigenom hindra att upplösning kommer till stånd. Utan framför allt så, att hans bifall skänker regeringen ett stöd och därmed upplösningshandlingen förstärkt auktoritet. Över huvud är det uppenbart, att upplösningensrätten i en folkvald presidents hand, om också normalt utövad av ministären, måste erhålla större effektivitet och på helt annat sätt bidra till den samlade regeringsmaktens styrka, än om denna rätt är tilldelad en president, utsedd av parlamentet, eller en av detta direkt vald regering. Sätillvida ha de tyska grundlagstiftarna vid upplösningensprerogativets utformning utan tvivel räknat rätt.

Vad presidentens personliga medverkan vid regeringsbildningen beträffar, är det sannolikt, att denna blivit ytterst ringa, därest det schema med varandra vid makten avlösande fasta majoritetspartier, som hägrade för Hugo Preuss' och andra grundlagsfäders inbillning, blivit en verklighet i tysk politik. Han skulle då knappast haft annat att göra än att, i likhet med den engelske monarken, automatiskt överlämna regeringsuppdraget åt de växlande majoriteternas ledare. Med det ytterligt splittrade och labila partiväsen, som utmärker tysk såväl som de flesta andra länders demokrati, har hans roll blivit väsentligen en annan. Inför svårigheten att skaffa riket en arbetsduglig regering har presidentens författningensliga utnämningensrätt med en viss naturnödvändighet utvecklats till en real uppgift av ingripande betydelse för regeringskrisernas lösning. Så vitt dessas historia hittills är känd<sup>1</sup>, vore det visserligen en överdrift att påstå; att presidenten i allmänhet spelar den ledande rollen vid kabinettsbildningen. I en mängd, kanske flertalet fall, träda riksdagspartierna själva starkt i förgrunden, de uppgöra genom inbördes underhandlingar regeringskombinationen, utpekande såväl den blivande rikskanslern som dennes kolleger, varefter den färdiga ministerlistan presenteras presidenten till stadfästelse. Den medlarroll denne kunnat intaga i

<sup>1</sup> Se härom F. Poetsch, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, Jahrbuch des öffentl. Rechts 1925, s. 1 ff., samt H. Herrfardt, Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluss der politischen Praxis. Berlin 1927.

detta partispel synes tämligen passiv. Men i en hel del andra fall, då partikombinationerna strandat, har presidenten tagit ledningen, och det har icke sällan lyckats honom att med ett raskt grepp bringa reda i den förvirrade situationen. Rikskanslern—regeringsbildaren har i sådana fall framgått ur hans personliga val. Men icke blott ifråga om personurvalet har presidenten framträtt bestämmande. Det har t. o. m. hänt, att han uppdragit riktlinjer för det regeringsprogram, som borde följas. Naturligtvis är det här icke fråga om ett autokratiskt förfarande från presidentens sida. Förutsättningen för hans ingripande är och måste alltid vara, att den blivande regeringen är arbetsduglig, det vill på parlamentariskt språk säga, att den kan samarbeta med riksdagen och mottagas av dennas förtroende. Det är därför att skjuta över målet, både politiskt och rättsligt sett, då man, såsom stundom sker, vill tillerkänna presidenten i dennes egenskap av tyska folkets representant befogenhet att efter omständigheterna utse en regering mot riksdagens vilja, ja bibehålla denna vid makten trots ett uttryckligt parlamentariskt misstroendevotum<sup>1</sup>.

Det jämviktsförhållande mellan statsmakterna, som enligt teorien skulle utmärka tysk parlamentarism, reducerar sig sålunda i själva verket vid närmare påseende till ett tillstånd av samverkan, där presidentens uppgift, vare sig det gäller hans befattning med regeringsbildningen eller handhavandet av upplösningsrätten, väsentligen går ut på att övervaka att denna samverkan på ändamålsenligaste sätt upprätthålles till båtnad för rikets lugna utveckling. Presidentens uppgift når ökad vikt i samma mån som de splittrade partiförhållandena och det kritiska läge, vari tyskt statsliv över huvud befunnit sig sedan Versaillesfreden, ställa svårigheter i vägen för parlamentarismens normala funktionerande. Det kan väl också sägas, om man jämför hans ställning med den andra statsöverhuvuden i parlamentariska demokratier intaga, att han genom sitt plebiscitära ursprung besitter alldeles speciella,

<sup>1</sup> Den »materiella kabinettsbildningsrätt» mot riksdagen, som Herrfardt, a. a., s. 52 ff., vill vindicera åt presidenten, är uppenbarligen en mot författningen stridande konstruktion, men typisk för den på sina håll förefintliga tendensen att så långt som möjligt skjuta fram presidentmakten. Den kan betraktas som en yttersta utlöpare av den av Redslob influerade teorien om en dualistisk parlamentarism.

för att icke säga förhöjda förutsättningar att fylla de plikter, som tillkomma en parlamentarisk statschef. Man lyssnar med större aktning till hans råd och fogar sig villigare i hans anvisningar. Om han saknar makt att befälla, äger han i stället ett inflytande, som under omständigheter kan innebära en nog så verksam kontroll. Å andra sidan skall icke förbises att denna presidentens ställning som folkets omedelbare förtroendeman — vid sidan av ministären som dess, om uttrycket tillåtes, medelbara, ur riksdagen utgångna förtroenderåd — innesluter ett frö till konflikter, vilka kunna bli ödesdigra. Den dualistiska tendensen finnes där alltså, såsom ofta anmärkts, i botten av författningen. Men, väl att märka, latent; så länge den håller sig latent, behöver den icke komma i strid med det parlamentariska styrelsesättets principer. Skulle den åter få verksamt utlopp, skulle öppen konflikt utbryta mellan president och ministär, där den förre mot den senare och riksdagen sökte genomdriva sin vilja, så vore statskicketets parlamentariska ram sprängd och hela dess konstruktion genombruten.

Men därmed ha vi i grunden kommit utanför författningens ramar, vilket bäst av allt ådagalägger det oförenliga i parlamentarism och dualism. Endast som en modererande faktor inom det parlamentariska styrelsesättets gränslinjer kan presidenten verka, för så vitt författningens grundprinciper skola kunna upprätthållas. Hans roll har liknats vid »det sovande lejonets», som endast i kritiska lägen för riket vaknar upp till självverksamhet<sup>1</sup>. Utgångspunkten för denna liknelse är närmast den uppdelning av exekutivmakten, varigenom de dagliga regeringsomsorgerna avlastats från presidentens axlar och denne gjorts till ett mera undantagsvis fungerande regeringsorgan, en uppdelning som för övrigt ger ett betecknande statsrättsligt uttryck åt parlamentarismens praktiska konsekvenser. Ännu större skäl finns det måhända att jämföra den tyske rikspresidenten med den »pouvoir modérateur», som i Benjamin Constant's parlamentariska system har till uppgift att vaka över att harmonien i statslivet upprätthålles. Redan

<sup>1</sup> E. Hubrich, Das demokratische Verfassungsrecht des deutschen Reiches, Greifswald 1921, s. 112.

Constant avskilde resolut den stora massan av regeringsbestyren från denna makt, d. v. s. monarken, och överlämnade dem åt ministären som organ för den egentliga exekutiven. Men även rent idéhistoriskt är jämförelsen motiverad. Det är från Constant's teori, som den reformistiska riktning i Frankrike hämtat näring, vars idéer och uppslag till det parlamentariska styrelsesättets förbättring av Redslob förmedlats till Tyskland och där hos Weimarförfattningens upphovsmän funno god jordmån. Bland dessa idéer står presidentmaktens renässans i förgrunden som det förnämsta remediet mot den franska parlamentarismens sjukdomstecken. Det är en intressant ödets lek, att medan strävandena för detta mål i Frankrike mattats och numera i praktisk politik, efter presidentkrisen 1924, kunna sägas vara helt uppgivna, dessa strävanden på tysk mark omsatts och förverkligats på ett sätt, som går vida utöver vad de flesta av de franska reformivrarna ansett lämpligt eller möjligt<sup>1</sup>.

\* \* \*

Vid en avvägning av omfattningen och betydelsen av de olika grundelement, vilka ingå i den tyska riksförfattningen, kommer man ovillkorligen till slutsatsen, att parlamentarismen dominerar. Och man får ett bestämt intryck av att så med en viss natur-

---

<sup>1</sup> Den gamla fruktan i Frankrike för en plebiscitär presidentmakt har gjort, att man i allmänhet icke sträckt sitt reformprogram längre än till en rätt moderat utvidgning av presidentens valmanskår, exempelvis genom tillkallande av generalråden. För det allmänna folkvalet uttalar man bestämda varningar, och är över huvud numera, sedan den parlamentariska regimen i Frankrike under världskriget bestått sitt eldprov, föga benägen för förändringar. Se Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 2. éd., II, s. 638, IV, s. 550; Barthélemy, *Le gouvernement de la France*, Paris 1924, s. 98; Barthélemy et Duez, *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Paris 1926, s. 534. Bland mera kända franska statsrättslärare synes endast Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Paris 1923, s. 387 ff., reservationslöst dra i härnad för en plebiscitär presidentmakt. En modus vivendi mellan president och ministär bör enligt H. inom parlamentarismens ram icke vara svårare att åstadkomma än mellan representationens båda kamrar. Som bevis för denna sin sats hänvisar H. till Tysklands exempel. — Redslob, *Le régime parlementaire*, s. 279 ff., har givetvis intet att invända mot presidentens utkorande genom folkval, men finner sin jämviktsteori förfuskad i Weimarförfattningen genom den vidsträckta referendumrätten.

nödvändighet måste vara fallet, därest författningen skall kunna bevara organisk enhetlighet. En närmare undersökning av politisk praxis, som ligger utanför ramen av denna framställning, skulle än mer uppvisa det parlamentariska inslagets avgjorda övervikt. Utan all fråga står resultatet i överensstämmelse med grundlagstiftarnas mening, om denna också icke i alla punkter förverkligats just så som de önskat och hoppats. Det är därför praktiskt sett icke oberättigat att, såsom också oftast sker, helt summariskt inordna Tyska riket bland de parlamentariska demokraterna. Man får därvid blott icke förglömma, att författningskonstruktionen, genom de typologiskt heterogena motiv, varpå den vilar, teoretiskt i varje fall skapar en blandad statstyp och att det endast är tack vare de dualistiska och direkt demokratiska inslagens undanskjutande eller dämpande i verkligheten, som enhetligheten under den parlamentariska principens insegel ernås. Betänker man, att författningen sålunda i grund och botten gömmer icke så litet av sprängstoff, är det tydligt, att alla antaganden om dess framtida utvecklingsmöjligheter ännu måste te sig som tämligen osäkra.

Det är icke ovanligt, särskilt inom tysk statsvetenskap, att framhäva Weimarförfattningens originalitet. Det ligger häri utan tvivel en sanning, om ock med modifikation. Av nya egna idéer och uppslag finner man inte så mycket i det tyska författningsarbetet, men desto mer av vilja och begär att ta vara på andras idéer och uppslag. Det är som om man i känslan att länge ha försummat och gått miste om mycket vid den nya demokratiens grundläggning ville tillägna sig allt som från andra håll stod att uppbringa och på något sätt kunde visa sig brukbart. Aptiten har härvidlag varit kolossal utan att därför egentligen kunna sägas vara häpnadsväckande. Det är så nya, ohistoriska författningar komma till, och vi ha i vår tid fått uppleva en författningsfabrikation i stor skala, som väl icke går upp mot forna tiders ifråga om doktrinärism men som överträffar den ifråga om det eklektiskt hopsamlade materialets rikhaltighet. Vad lånegodsets mängd beträffar, torde en tyska riksförfattningen slå alla rekord, och det är häri, i legeringens skiftande beskaffenhet, men även i själva den metod,

efter vilken den tillagats, som man företrädesvis har att söka dess originalitet.

Den uppgift, som inställt sig för Weimarförfattningens upphovsmän, har givetvis i allmänhet varit demokratiens politiska organisation, och ingen kan förneka, att de gått till denna uppgift med allvar och sedvanlig tysk grundlighet. Det problem, som därvid för dem trätt i förgrunden, kan sammanfattningsvis karakteriseras såsom den demokratiska självkontrollens problem. Det är mot parlamentet — suveränen i den nya demokratin — som denna kontroll riktar sin spets, och vi ha sett, hur man från skilda utgångspunkter och med olika hjälpmedel sökt genomföra den. Då man accepterat parlamentarismen, har man samtidigt velat förse den med vissa restriktioner. Resultatet, sådant det nu i färdigt och prövat skick föreligger, kan synas diskutabelt, och man kan känna sig höjd att instämma i ett ofta citerat uttalande av en av nationalförsamlingens konservativa kritiker, att författningen lider »an einer gewissen Hypertrophie an demokratischen Kautelen». Intresset knyter sig emellertid just till sättet för lösningen av det ifrågavarande kontrollproblemet, som satt sin prägel på hela författningsbyggnaden. Häre finner man förklaringen till dennas typologiskt egenartade karaktär, varigenom den i viss mån kan sägas öppna nya vägar för modern konstitutionalism.

---

## KANSLIET — ANIMA REGNI.

AV

FIL. D:R HJALMAR HARALDS.

---

Det svenska kansliet har intagit en enastående central ställning i centralförvaltningens utveckling. Annorstädes har vanligen utvecklingen gått i den riktningen, att kansliet och kanslersämbetet utvecklats till fackministerium. Den brittiske kanslern är ett slags justitieminister och den främste av rikets domare i högsta instans, varmed sammanhänger presidiet i House of Lords, the Great Council, som ju också i viss mån är högsta domstol. Utvecklingen blev ungefär likadan i Frankrike före revolutionen. Möjlighet fanns, att utvecklingen skulle tagit samma väg i Sverige, då i Karl IX:s planer på en högsta domstolsinstans vid hovet kanslern omväxlande med drotseten tänktes som presiderande.

I Preussen—Brandenburg försvann tidigt kanslerns ämbete för överpresidenten i geheimerådet, och sedermera utvecklade sig tvenne kollegiala ministerier i spetsen för förvaltningen. »Generaldirektorium» inrättades under Fredrik Wilhelm I med ett flertal av ministrarna i spetsen för lokala departement vid sidan av vissa för fackdepartement, och konungen presiderade, när han var närvarande, vilket i regel ej var fallet. Det var i viss mån en motsvarighet till den svenska kammaren — generaldirektorium dirigerade som centralmyndighet krigs- och domänkamrarna. Vid sidan härav fanns det kungl. kabinettet med i regel tvenne ministrar i spetsen för utrikespolitiken och en del kabinettsråd, som skötte föredragningen av olika myndigheters, även kabinettsministrarnas, utlåtanden inför konungen. I viss mån var det en motsvarighet till det svenska kansliet med kabinettsråden på statssekreterarnes plats. — Det är nog häri vi ha att söka förebilden till det av Gustaf III inrättade



»Konungens kabinett för utrikes brevväxlingen». — I spetsen för rättskipningen stod tidvis en »Grosskanzler», uppenbarligen en efterbildning av Englands »Lord High Chancellor».

Det danska kansliet blev, sedan utrikesdepartementet skilts ut som ett särskilt ämbetsverk, endast ett ministerium bland andra, omfattande justitie-, kyrko- och undervisnings- samt allmänna inrikesärenden vid sidan av rentekammeret, kommerskollegium o. s. v., vilka i intet avseende voro underordnade kansliet.

Endast i Sverige lyckades kansliet åt sig monopolisera alla regeringsärendenas föredragning. Samtliga departement i Sverige ha på detta sätt utvecklats ur kansliet, intet enda ur de övriga kollegierna. Ett undantag kan ju justitiedepartementet synas utgöra, vars chef återgår till justitiestatsministern, vilket ämbete åter t. o. m. i förste innehavarens H. G. Trolle-Wachtmeisters person återgår till det av Gustaf III återupplivade riksdrotsämbetet.

Huru kommer det sig nu, att det svenska kansliet fått denna alldeles enastående ställning? Ja, detta berodde på, att en personlig statsmannakraft ställdes i dess spets i en viss historisk situation. Den historiska situation det här är fråga om inträdde vid Karl IX:s död och Gustaf Adolfs tronbestigning. Innebörden av vad som då skedde i statsrättsligt avseende, var en försoning mellan den faktiskt i besittning av tronen befintliga yngre grenen av Vasa-huset och adeln, vilken, även där den under den föregående revolutionära brytningen stått på den protestantiska sidan, dock trätt i ett visst oppositionsförhållande under Karl IX:s, bondekonungens, våldsamma regemente. Den var, som en historiker nyss påpekat, redan förberedd under sista tiden av Karl IX:s regering. Dess innebörd kan sammanfattas i vad som uttalas i femte artikeln av Gustaf Adolfs konungaförsäkran: »Till det fämpte vele vi och låte beställe och besättie riksens höge ämbeter, som äre drotset, marsk, amiral, cantsler, skattmästare, och de andre af riksens råd och cammerråd, sampt lagmän, städthållare i landsändarne och på de förnembligaste befästningar med infödde svenske män af ridderskapet och adelen — — —». Det var ett direkt avvärjande av fogde- och skrivare-regementet.

I viss mån hade detta skett, redan då 1602 vid riksdagen i Stockholm riksens råd återupprättats. Men, som Edén hävdar i sin av-

handling i Historisk Tidskrift 1901, detta innebär icke, att innehavarna av riksens höga ämbeten, som besattes då, enligt Edéns uppfattning endast av gammal vana, emedan det var hävd på att vissa av rådets medlemmar skulle benämnas drotset, marsk o. s. v., ställdes i spetsen för organiserade förvaltningsgrenar. En av dessa, som verkligen existerade, kansliet, fick till verklig ledare icke rikskanslern Svante Bjelke, utan »hovkanslern» d:r Nils Chesnecophérus, som vid denna tid upphöjdes till detta ämbete, vilket genom sin titel anger, att det var principiellt skilt från de med riksrådet förbundna aristokratiska »höga» ämbetena. Under större delen av Karl IX:s tid voro uppkomlingar som »d:r Nils», Johan Skytte o. s. v. de ledande männen<sup>1</sup>. Undantag funnos, t. ex. när Seved Ribbing 1604 utnämndes till riksskattmästare, vilket ännu dock icke innebar chefskapet för kammarrådet. Kammarrådet stod oberoende vid riksskattmästarens sida till 1634 års R. F. Först i 1618 års instruktion för kammarråden<sup>2</sup> insattes riksskattmästaren Jesper Matson (Krus) som primus inter pares i kammarrådet, jämte 5 kammarråd. I 1613 års instruktion<sup>3</sup> är skattmästaren icke nämnd, vilket ju icke utesluter, att han haft säte i kammaren, då ej heller kammarrådets namn uppräknades, men av denna instruktion framgår, att skattmästaren icke såsom sådan haft någon funktion i kammaren. Detta bekräftas av faktum, att då de fyra kammarråden vid konungens avresa till Finland 1614 fingo fullmakt att avgöra allmogens besvär vid konungens avresa till Finland i och för ryska kriget<sup>4</sup>, var riksskattmästaren icke bland dem, vilket ju även tyder på, att han icke var ens med bland kammarråden. Föreningen mellan riksskattmästareämbetet och kammaren synes dock ha äldre anor än 1618, enär Ture Bjelke, vilken avrättades 1600, omtalas som överste skattmästare och kammarråd<sup>5</sup>.

En förändring i förhållandena började småningom inträda, sedan en aktiv personlig kraft inträtt i rådet. Det var, då Axel Oxenstjerna vid 26 års ålder 1609 utnämndes till rådsherre. Han blev snart den

<sup>1</sup> Jmfr Tor Berg: Johan Skytte.

<sup>2</sup> Styffe: Samling af instruktioner rörande den civila förvaltningen i Sverige och Finland (citeras Styffe), s. 28.

<sup>3</sup> Styffe, s. 23.

<sup>4</sup> Axel Oxenstjernas Skrifter och Brevvexling (citeras A. O. B.), I: 2, s. V.

<sup>5</sup> Nordisk Familjehok, 2:dra upplagan.

främste mannen i kansliet, emedan hovkanslern användes på beskickningar, och erhöll som pekuniär ersättning lagmansdömet i Norrland<sup>1</sup>. Det faller sig således helt naturligt, att det är han, som efter Karl IX:s död på änkedrottningens befallning inkallar riksdrotset och åtta andra rådsherrar till Nyköping med anledning av dödsfallet, och likaledes han, som å änkedrottningens vägnar talar till ständerna vid riksdagen i Nyköping. Det är väl all anledning att antaga, att han icke varit främmande för den uppgörelse mellan konungamakt och adel, som där skedde, då han ju både förut och efteråt observeras som verksam i statslivets centrum.

Den 6 februari 1612 erhöll han fullmakt<sup>2</sup> å rikskanslersämbetet, vilken fullmakt som ofta på den tiden på samma gång är något av en instruktion. I andan av den överenskommelse, som träffats i Nyköping, vari ingick återupprättandet av det aristokratiska rådsämbetet inklusive de 5 höga ämbetena, betonas kanslersämbetets förnäma karaktär. Det är »ett af them, som ju bör hållas i tillbörlig äckt och i sådant värde, som sig medh rette böör». Enda medlet för att åstadkomma detta var på denna tid den aristokratiska börden. Den betonas även för hans vidkommande, »hvilken Gud alzmecktigh — — af börd och förnemblig adeligh sleckt här i riket hafver låtit födhe och boren blifve» t. o. m. före hans skicklighet och förtjänst — dock i bestämt samband med denna »icke allene» — genom börden — »uthan medh sådanne förståndh och förfarenhet genom studerende och elliest begåfvvet, att han väll värddh och skickeligh nog är sådanne ämbete ath beklåde och förestå».

Instruktionen anger sig själv som icke uttömmande, anser, att man gentemot kanslern »icke så egentelighe föreschrifve må, hvad han i sådane kall och embete göre och bestelle bör, uthan stelle thet til hans beskedenhet och förståndh, som han thet sielf best betänkie kan och han thet för Gudh, oss och hvar erligh svensk man vill och kan till svars vare».

Instruktionen inskränker sig huvudsakligen till förvaltningen av *arkivet* och omfattar

1. Han skall sörja för utgående handlingars registrering,
2. Kontrollera, att förläningar på gods och gård icke *på nytt*

<sup>1</sup> A. O. B. I: 2, s. IV o. 11.

<sup>2</sup> » II: 1, s. 1 ff.

bortförlänas, förvärfvas genom *mutor* eller *mot* adelsprivilegierna.

3. Uppspana och *infordra* rikets brev och dokumenter under *kronans* särskilda *beskydd*.
4. De, som hava sådana om hand, skola utlämna dem till kanslern under *edlig förpliktelse*, »att the icke någon förvandling therutinnan gjordt hafva medan the them under händer haft hafva».
5. Kansliets personal ställes under kanslerns lydno, som skall sörja för att inga olämpliga brukas till detta värv.

Det är helt enkelt kansliets ursprungliga ställning av ett notarius publicus-ämbete för utfärdande av urkunder, som bibehållit sig och varmed sammanhänger förvarandet av urkunderna såsom aktuariat eller arkiv, varmed nära sammanhänger att tillse, att de ej missbrukas eller förfalskade urkunder utpräglas. Men den diskretionära befogenheten som f. ö. hänskjuter hans verksamhet till hans »beskedenhet och förstånd» på eget ansvar gör utöver denna förvaltningsrättsliga befogenhet ämbetet till en *ministerpost*.

Axel Oxenstjernas centrala ställning som rikskansler utvecklades under trycket av de yttre förhållandena. Gustaf Adolf blev i hela sitt liv härkonungen, som från fältlägret styrde sitt rike med undantag av vissa tillfälliga uppehåll mellan och under krigen. Kanslerns uppgift blev då under första tiden av konungens regering att i huvudstaden mottaga konungens befallningar och vid behov föra dem vidare till andra vederbörande samt tillse deras utförande. På detta sätt blev kanslern icke *förste* minister, utan helt enkelt *ensam* minister.

Inom en månad efter sin utnämning mottager han skriftligen uppdrag av den i fält varande konungen. Den 6 januari är fullmakten daterad i Nyköping och den 1 februari tillskriver konungen honom från Lenhofda (nuvarande Kronobergs län)<sup>1</sup>, där han befann sig i fält mot Breide Ranzaus infall i området öster om Vättern. Weibull uppger i *Illustrerad Sveriges Historia*, att han avrest redan den 10 januari.

Bland de uppdrag Gustaf Adolf ger sin kansler är en kategori, som kunna anses tillhöra honom som hans speciella område, utri-

<sup>1</sup> A. O. B. II: 1, s. 3 ff.

kesärendena, och konungen sänder kanslern öppnade brev i utrikesärendena<sup>1</sup> samt kopior av skrivelser, som han själv expedierat. Kanslern får till uppgift *både* de utrikespolitiska uppgifterna och smärre administrativa omsorger på utrikes ärendenas område. Han får t. ex. i uppdrag att förse ett brev med de rätta titlarna på vederbörande främmande potentat, en speciell kanslifunktion i kansliets egenskap av urkundsutfärdande verk, vilken som bekant efter upprättande av konungens kabinett för utrikes brevväxlingen, som organ för den egentliga utrikespolitiken under den personliga konungamaktens ledning utom de strängt officiella formerna övergick till statssekreteraren för utrikes ärenden och efter detta ämbetes indragning till hovkansleren, den efter kanslipresidentsämbetets indragning ende egentlige representanten för kansliets enhet. Axel Oxenstjerna fick även taga hand om sådana uppgifter som att tillse, att sändebuden väl förplägades av ståthållarna under resa genom riket, och t. o. m. omsorgerna om presenterna till deras betjänter, vilken uppgift han med sin vanliga praktiska drift t. o. m. tog så på allvar, att han konstaterade, att seden var, att dessa brukade begåvas med tyger, icke med nipper. Likaledes får han i uppdrag att anskaffa en guldkedja, som present åt hertigen av Sachsen<sup>2</sup>, och felande sobelskinn till en päls avsedd för »Barnfeldt», d. v. s. Oldenbarneveldt<sup>3</sup>. På Gustaf Adolfs tid, då egentligen först en svensk diplomati danades, var Sverige faktiskt icke kommet ur parvenyens ställning inom det europeiska statssystemet, så att dylika konventionella omsorger ännu mindre än annars voro oväsentliga, emedan deras försummande väl lätteligen kunde tolkas som utslag av barbari, och konungen lät dem falla på sin kansler, vilken hade att handhava utrikes ärendena i gemen.

Givetvis var det dock framförallt de större uppgifterna han skötte ifråga om utrikes ärenden. Också finner man, att han begärde att få lämna ifrån sig uppdraget med Oldenbarneveldts päls till kammarråden<sup>4</sup>. Han underhandlade själv jämte andra rikens råd såsom delegationens främste man och ledare fr. o. m. november 1612 om freden med Danmark samt vid de följande underhandling-

<sup>1</sup> A. O. B. II: 1, s. 30.

<sup>2</sup> » II: 1, s. 52.

<sup>3</sup> » II: 1, s. 74.

<sup>4</sup> » II: 2, s. 199.

arna 1619 och 1624 med samma makt, däremot icke med Ryssland, där Jacob De la Gardie med sin speciella kännedom om ryska förhållanden var den självskrivne ledaren, ehuru den av honom som fältöverste, d. v. s. överbefälhavare, begärda främsta *rangställningen* bland de delegerade icke beviljades — av hänsyn till en äldre råds-herre bland de delegerade<sup>1</sup>. Vidare ledde Axel Oxenstjerna fredsunderhandlingarna med Polen flera gånger och senast 1629, vilka sistnämnda ledde till stilleståndet i Altmark samma år.

Han fick vidare som en given sak åtaga sig viktiga beskickningar, där det fordrades särskild takt och auktoritet. Så påtänktes han, när konungen strax efter freden med Danmark ansåg en beskickning dit nödvändig<sup>2</sup>, närmast för att motverka den avundsjuka han hos Kristian IV förutsatte som en följd av svenskarnas framgångar mot Ryssland. Dylika uppdrag delade han med andra råds-herrar. Över huvud voro rådsherrarna i kraft av sitt ämbete de givne *ställföreträdarna* för konungen både i in- och utrikesaker likaväl som rådgivare, således i den tidens mening »ministrar». Men å andra sidan uppkom ju diplomatin i nära anslutning till kansliet, där diplomer liksom alla urkunder utfärdas och till vilket den också räknades i 1626 års kansliordning<sup>3</sup>. Ännu i dag talar man ju på diplomatiens språk om utrikesdepartementen såsom »kanslierna».

Kanslern representerar på beskickningsväsendets område rådet in nuce liksom i allt övrigt, vilket väl kunde ha sin grund däri, att kansliet genom sina protokoll var det organ, som gav skriftligt uttryck åt rådets inlägg, och på dess lott föll de skrivelser — liksom alla övriga skrivelser å konungens vägnar — varigenom rådet inkallades, medan konungens befattning med saken blev en befallning till kanslern att utfärda skriftliga kallelser. Dessa kallelser voro dels individuella, t. ex. till rikets drotset<sup>4</sup>, dels kollektiva till flere eller alla rådsherrar<sup>5</sup>. Av samma skäl får kanslern ofta uppdraget att tala å rådets vägnar<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> A. O. B. II: 5, s. 49, 61.

<sup>2</sup> » II: 1, s. 38, 53, 60.

<sup>3</sup> Styffe, s. 308.

<sup>4</sup> A. O. B. I: 2, s. 66, 78, 80, 601.

<sup>5</sup> » I: 2, s. 178, 182, 203.

<sup>6</sup> » I: 2, s. 34, 35, 42, 50, 51, 52, 53, 56, 61, 65, 67, 68, 69, 70, 73 m. fl.

Till kanslerns uppgifter hörde också förmedlandet av konungens befallningar till ståthållarne och över huvud vad som faller under begreppet *politi*. På grund av ståthållarnas på en gång militära och administrativa uppgifter gripa dess omsorger ofta över på det utrikespolitiska området. Konungen förklarar, att han med trygghet kan befinna sig i ryska kriget, emedan kanslern och övriga hemmarvarande vaka gentemot Polen och Danmark<sup>1</sup>. Kanslern får i uppdrag att undersöka, om ryktena rörande spökerierna på Kalmar slott ha politisk bakgrund<sup>2</sup>, och varför ett brev från kurfursten av Pfalz uppehållits så länge i Danmark<sup>3</sup>. Han skall — jämte tvenne tillkallade andra rådsherrar — rannsaka om övergrepp av tvenne finska adelsmän<sup>4</sup> och göra kort process, vilket ståthållaren försummat, med den landsflyktige greve Axel Leijonhuvud, som infallit i Västergötland<sup>5</sup>.

Därjämte fick kanslern en hel del uppdrag rörande krigsrustningarna av både militär och finansiell art, vanligen att utföras i samverkan med kammarråden<sup>6</sup> eller militära funktionärer, amiraler, rikstygmästaren o. s. v., vilket icke innebär, att dessa uppgifter hörde till kanslerns speciella, utan blott, att kanslern såsom konungens organ i allmänhet, såsom *minister*, hade att pådriva alla övriga statsorgans verksamhet, vilket icke hindrar, att kanslern kunde agera med kammarråden i deras kollegium eller rent av själv utföra finansiella uppdrag t. ex. upptaga ett lån<sup>7</sup>.

Vid sidan av kanslersämbetet fungerade det alltsedan Gustaf Vasas tid — med några avbrott — bestående kollegiala kammarrådsämbetet, det äldsta kollegiet, vars ställföreträdareskap för konungen närmast var av administrativ natur och således näppeligen konkurrerade med kanslersämbetets politiska. Man får väl närmast tänka sig uppkomsten av ett slags permanent ställföreträdareskap på uppboresredovisningens område m. m. såsom innebörden av kammarrådets funktion, motiverat av konungadömets ambula-

<sup>1</sup> A. O. B. II: 1, s. 57.

<sup>2</sup> » II: 1, s. 35.

<sup>3</sup> » II: 1, s. 77.

<sup>4</sup> » II: 1, s. 5.

<sup>5</sup> » II: 1, s. 40.

<sup>6</sup> » II: 1, s. 28, 29.

<sup>7</sup> » II: 1, s. 69.

toriska natur under Gustaf Vasas tid. Konungadömets övriga uppgifter kunde relativt väl förlikas med dess ambulatoriska natur, därigenom att konungen begav sig dit, där han bäst behövdes för rättskipning, försvar eller ordningens upprätthållande, men redovisningen för uppbörden och därmed förvaltningen av kronans inkomster samt besörjandet av utgifterna lämpade sig givetvis allt mindre och mindre för konungens ambulatoriska verksamhet, i den mån den förra bands vid räkenskaper och jordeböcker, vilkas växande mängd knappast tillät deras förflyttning. Det var helt enkelt en praktisk åtgärd, när man åt det kollegium, som faktiskt — ensamt — satt i Stockholm, vilket rådet som helhet icke gjorde, uppdrog att avdöma inkommande besvär strax innan hemförlovandet av riksdagen i Örebro 1614<sup>1</sup>.

Någon inskränkning i rikskanslerns ställföreträdareskap för konungen innebar detta icke. Kammarrådets uppgifter, vari icke blott innefattades kontrollen över uppbörden och förvaltningen, utan även anskaffandet av medel genom lån, förskotter och växlar på utlandet för diplomatiska och andra behov, voro så pass krävande, icke minst i avseende på initiativ, att tvärtom konungen fick mana kanslern att verka pådrivande<sup>2</sup>. Ibland kan Axel Oxenstjerna uppträda i kollegialt samarbete med kammarråden i gemensamma beslut och utlåtanden<sup>3</sup>.

Kammarråden likaväl som kanslern ha dessutom en uppgift inom krigsförvaltningen, men åtminstone principiellt är denna inskränkt till den ekonomiska förvaltningen, medelanskaffningen, medan för den egentliga militärtekniska förvaltningen fungerade *militära* fackmän, tygmästaren för hären och amiralerna för flottan, vilka likaledes stodo under kanslerns uppsikt<sup>4</sup>.

Med tiden inträder i kanslerns ställe som konungamaktens ställföreträdare ett helt rådskollegium med drotseten i spetsen och kanslern bland bisittarna, så länge han befann sig i riket under konungens frånvaro därifrån. Den första av de för detta avfattade instruktioner<sup>5</sup> är avfattad i lägret vid Elfsnabben 16 juli 1621 omedelbart

<sup>1</sup> A. O. B. I: 2, s. V.

<sup>2</sup> » II: 1, s. 28 ff.

<sup>3</sup> » » s. 44 ff.

<sup>4</sup> » » s. 28 ff.

<sup>5</sup> Svenska historiska handlingar (citeras S. H. H.), serien III: 1—2.



före konungens övergång med armén till Livland för att belägra Riga. Det är en händelse, som ser ut som en tanke, att detta slags interimregeringar börja samtidigt med att konungen begiver sig utom rikets område i krigiskt syfte, men någon statsrättslig bestämmelse, som betingar detta, kan dock icke påvisas. Karl Filip medföljde konungen i fält och kunde måhända efter den föregående schismen vid kröningen 1617 ej anses lämplig att företräda konungen. Kanske var en medverkande orsak också, att rådsherrarna genom arbetet i kammaren och hovrätten nu vants att någorlunda konstant uppehålla sig i Stockholm och därför verkligen voro att tillgå för en interimregering.

Man ser också, att den första rådsregeringen faktiskt utgjordes av de nyinrättade statsämbetenas innehavare. Drotseten var ju innehavare av ett gammalt medeltida ämbete, men man må betänka, att detta genom övertagandet av presidiet i hovrätten 1614 blivit ett annat på visst sätt med sin verksamhetskrets åtminstone under en stor del av året permanent förlagd till huvudstaden. Kanslerns ämbete hade ju genom Axel Oxenstjerna i synnerligen intensiv mening blivit permanent. Något liknande gäller om de båda i fullmakten uppräknade kammarråden Nils Bielke och Johan Skytte (som dock i detta sammanhang icke benämnas kammarråd). Samma är förhållandet med tygmästaren Gabriel Bengtsson Oxenstjerna, vilken ju, som vi sett av det föregående, hade en central ställning inom krigsförvaltningen i nära samverkan med kammarråden och kanslern. Landshövdingen i Uppland (och Stockholm) <sup>1</sup> Gabriel Gustafsson Oxenstjerna residerade i huvudstaden såsom landshövding och ståthållaren i Bergslagen Filip Scheiding var ju i denna egenskap, innan bergskollegiet inrättats, en representant i rådet för de finansiellt så viktiga bergverksärendena.

Ett annat motiv till den ställföreträdande rådsregeringens uppriktande kan utläsas däri, att rikskanslern visserligen är med i den förstas personförteckning, men icke i de senares. Man får väl tänka sig, att den kollektiva rådsregeringen tillkom för att möjliggöra kanslerns frånvaro i rikets vårdande ärenden på andra sidan Östersjön. Den tillförordnade rådsregeringen fick också ungefär samma uppgifter, som kanslern utövat, vilket ju bestyrker denna slutsats.

<sup>1</sup> S. H. H. III: 1—2, s. VI.

Betecknande är, att, sedan konungen före avseglingen till Riga tillsatt den tillförordnade regeringen den 16 juli, han den 10 augusti ifrån fältlägret vid Riga skriftligen ålägger kanslern »à part»<sup>1</sup> att driva på, att de ärenden, som ålagts denna, må utan dröjsmål ställas om. Verksamheten synes ha varit ordnad så, att de olika ämbetenas innehavare skulle i främsta rummet sköta sina speciella uppgifter enligt instruktion, men därutöver ha följande gemensamma uppgifter<sup>2</sup>.

I. Först och främst vaka över ordningens upprätthållande, »gifva god akt uppå, att intet sådant förelöper, som kunde något obeständh upväkja».

II. Sörja för att rikets inkomster (»räntor») ordentligt inlöpa, detta icke minst med hänsyn till krigföringens behov, i samband varmed inskärpes omsorgen om de direkta krigsrustningarna — inklusive omsorgen om tillhandahållandet av förstärkningar i trupper till konungen å krigsskådeplatsen — och de bemyndigas att jämte kammarrådet i konungens stad och ställe avsluta kontrakt och upptaga lån.

III. Allmogens besvär skola hänvisas till hovrätten i *judiciella* mål och till kammaren i *fiskaliska* (beträffande »räntor») <sup>3</sup>. I svårare saker skall den stå hovrätten bi och sörja för rättskipningens gång därstädes. Men med *revision* av hovrättens dom skall ånstå tills konungens hemkomst. — *Beneficium revisionis* innebär just konungens personliga ingripande i rättskipningen och är därigenom skild från hovrättens eller någon annan konungsnämnds dom å konungens vägnar <sup>4</sup>.

IV. Mottaga främmande sändebud, taga deras meddelanden »ad referendum», om de ej yrka på att fortsätta resan till konungen, men i så fall befordra dem dit.

Med Danmark och liksom med Ryssland skall den uppehålla god grannsämja, till vad ända ståthållarna vid gränsen få visa största

<sup>1</sup> A. O. B. II: 1, s. 157.

<sup>2</sup> S. H. H. III: 1—2, s. VI.

<sup>3</sup> S. H. H. III: 1—3, s. IV 6. »Kommer allmogen med klagomål till Hoffva, då skola de förvijsas anten till Hofrätten, såvidt judicien vidkommer, eller till Cammaren, der dedh räntor angår — — —». Av denna formulering framgår, huru naturlig och alls icke oegentlig på den tidens språk benämningen hovrätt var.

<sup>4</sup> Jmfr min Konungsdom och Konungsnämnd, Historisk Tidskrift, h. I. 1927.

möjliga tillmötesgående, samtidigt som de hålla allmogen beredd till lantvärn, amiralen Gyllenhjelm skall vid behov föra befälet, tills konungen återkommer, vilket ställes i utsikt skola ske utan dröjsmål.

V. I övrigt får den i uppdrag att pådriva genomförandet av den kungliga ekonomiska politiken i avseende på städernas utveckling efter sina privilegier, grundandet av hantverks-fläckar i häraderna, upplåtelse åt och privilegierande av inflyttande holländare och andra m. m.

Till slut ålägges dem en generell uppsikt över kammarråds, hovrätts, tygmästares och amiralers uppgifter, alltså över alla de förvaltningsuppgifter, vilka sedermera representerades av de speciella kollegierna vid sidan av kansliet som »anima regni».

Men det ålägges uttryckligen rådsregeringen att icke blanda sig i *andras* arbeten. De skola ingripa *stödjande*, när hovrätten och kammaren behöva stödet av deras auktoritet för att få sina beslut respekterade och för sina medlemmars personliga säkerhet.

Man bibehöll t. o. m. den gamla formen av *räfster* hållna genom kringresande rådsherrar<sup>1</sup>.

Det heter i instruktion för 1625<sup>2</sup>: »Män så skall ingen intränga sig i annans kall, medh mindre han därtill fordrar och att Collegiaterna alldeles släppa och försumma sina tienst, på hvilket fall samtliga Rijksens Rådih dem till sig beskedha, till deeres kall förvarna där dedh icke hjelpa vill Kongl. M:tt därom tilltjenna gifwa, förväntandes vijdare resolution»<sup>3</sup>. Denna paragraf blir ett stående moment i instruktionerna t. o. m. den sista av dem, som är utfärdad i anledning av konungens övergång till tysk botten och väl eo ipse giltig i konungens återstående livstid, eftersom förutsättningen konungens frånvaro bestod och icke upphävdes genom någon konungens återkomst efter avslutandet av årets fälttåg liksom förut i polska kriget.

Trots att kanslerns funktion som konungens ställföreträdare hade övergått på den tillförordnade rådsregeringen, bibehöll dock kansliet sin centrala ställning inom förvaltningen som anima regni, vilken med tiden uttryckligen i 1626 års förslag till kansliordning

<sup>1</sup> Instruktion för 1622, S. H. H. III: 1—2, s. VII o. VIII.

<sup>2</sup> » » 1625, » » , s. X mom. 5.

<sup>3</sup> S. H. H. III: 1—2, s. XI.

tillerkännes det<sup>1</sup>. Detta sammanhänger med, att rådet hade ett ytterst intimt sammanhang med kansliet, i vars lokaler det sammanträdde i den s. k. rådkammaren<sup>2</sup>, i vilken även det i nämnda kansliordning omnämnda kanslirådet sammanträdde. Resultatet av detta lokala samband lär ha blivit, att de båda myndigheterna i det hela sammanföllö. Det heter om kanslirådet, att i flertalet fall torde dess reella uppgifter under konungens frånvaro direkt handlagts av den rådsregering, som då bildade den högsta regeringsmyndigheten<sup>3</sup>. Detta nära samband mellan rådsregeringen och kanslirådet kunde naturligtvis icke annat än bidra till hävdandet av kansliets centrala ställning gentemot de övriga kollegierna, varav vid denna tid endast kammaren och hovrätten ännu voro organiserade.

Man kan ända ifrån Karl IX:s instruktion för sitt furstliga kansli av 1592 urskilja trenne huvudkategorier av kanslifunktioner:

1. arkivets vård och registrerande,
2. rättegångssaker,
3. övriga administrativa ärenden rörande styrelsen i allmänhet.

Dessa motsvaras ju ända in i denna dag av

1. Riksarkivet, som dock sedan 1844 icke hör till kansliet,
2. nedre justitierevisionen,
3. statsdepartementen.

De båda senare avdelningarna räknades från 1620 års instruktion som ett »det dagliga hofkansliet» i 1620 års kansliordning<sup>4</sup> eller »det dagliga kansliet» i 1626 års<sup>5</sup> i motsats till »Riksens gamble Cantzli eller Archivum»<sup>6</sup>:

För övrigt var kansliet fördelat på ett slags byråer, i det att varje sekreterare hade sina skrivare under sig, vilka samtliga voro församlade kring ett bord (»bureau» på franska ursprungligen skrivbord), omgivet av ett skrank, så högt, att man icke kunde se däröver, för att hindra de vid de olika borden placerade att störa varandra.

<sup>1</sup> Styffe, s. 306 »— — — Cantzliet icke annat är uthi ett Regemente än som en siäll uti en kropp».

<sup>2</sup> Styffe, s. 310 § 8 i förslaget till kansliordning av 1626.

<sup>3</sup> A. B. Carlsson: Den svenska centralförvaltningen 1521—1809, s. 13.

<sup>4</sup> Styffe, s. 308.

<sup>5</sup> » , s. 315.

<sup>6</sup> » , s. 307.

Alltsammans inrymt i den stora kanslisalen, vilken jämte rikskanslerns arbetsrum, rådkammaren och försalen utgjorde kansliets hela lokal, förlagd till slottet<sup>1</sup>. Dessutom hade riksarkivet trenne *valv* i slottet, varav det yttersta användes som arbetsrum.

Sekreterarna voro i 1626 års ej stadfästade kansliordning, som dock blev bestående under hela Gustaf Adolfs återstående tid, fyra, av vilka en biträdde det kansliråd, som var »custos archivi». Av de tre övriga i det dagliga kansliet skulle en behandla förhandlingar med rådet och ständerna, privatpersoner och med Danmark, den andre ärenden rörande Finland, Livland (uppenbarligen inklusive Estland) och Ingermanland samt underhandlingar med Polen—Lithauen och Ryssland, den tredje ärenden rörande alla övriga stater och utrikes brevväxlingen<sup>2</sup>. Man ser, att det var en *lokal* fördelning av ärendena, sådan den upprätthölls mellan de brittiska statssekreterarna ända in i 1700-talet och med in- och utrikesärenden sammanförda under ett — alldeles som i England — med undantag för den tredje sekreteraren i det dagliga kansliet.

Några ansatser till departementalindelning efter ärendenas natur kan man trots detta icke finna, och detta sammanhänger väl i viss mån med att statssekreterareämbetet alls icke var utvecklat under Gustaf Adolfs tid. Det fanns till namnet, i det en man ur högadelns krets, Karl Banér, utnämndes till »secretarius status», vilket är första gången en man i denna sociala ställning övertager en sekreterarepost; låt vara av högre rang. Men han likaväl som rikssekreteraren, Adler Salvius, användes blott i beskickningar, icke i kansliet<sup>3</sup>. Allt tyder på att dessa ämbeten, vilka för övrigt torde få anses identiska — rikssekreterarens titel var ursprungligen »riksens överste sekreterare»<sup>4</sup>, vilket ter sig som en svensk översättning av den engelska statssekreterare-titeln (Principal Secretary of State) — helt enkelt utgjorde en rangklass liksom hovråden, avsedd att tillgodose behovet av personliga krafter för konungamaktens företrädande genom delegation, i synnerhet vid beskickningar *utom* riksrådsklassen, som ju

<sup>1</sup> Styffe, s. 316.

<sup>2</sup> » , s. 307 ff.

<sup>3</sup> Edén: Den svenska centralregeringens utveckling till kollegial organisation, s. 192 (citeras Edén).

<sup>4</sup> Jmfr Tor Berg: Johan Skytte, s. 75.

alltid var svår att binda vid administrativ tjänstgöring, och efter de ställföreträdande rådsregeringarnas uppkomst efter 1621 tages i anspråk för denna särskilda uppgift i huvudstaden. Ansatser hade dock funnits att upprätta rikssekreterareämbetet som en verklig funktion i kansliet<sup>1</sup>, vilka ju sedermera fullföljdes och slogo igenom.

De engelska statssekreterarnes roll såsom konungamaktens ställföreträdare i avseende både på verkställandet av dess beslut och övervakandet härav, när det skedde genom andra organ, övergick däremot i Sverige på kanslirådet, varigenom kansliet i 1626 års kansliordning fick en — som ovan påpekats ej fullföljd — kollegial organisation, vilken dock hörde framtiden till.

Nu får man ej tänka sig denna organisation kollegial i strängaste mening, åtminstone ej till en början. Det första kanslirådet kom ju aldrig att fungera<sup>2</sup>, och man får väl knappast tänka sig, att man överröstade Axel Oxenstjerna på hans egen mark i kansliet. I andra paragrafen av 1626 års kansliordning<sup>3</sup> talas det icke om någon kollegial behandling av ärendena. Kansliråden förklaras uttryckligen ha förordnats kanslern »till hjälp», vilka »skola adsistera honom i alle förbemäldte saker», d. v. s. de i § 1<sup>4</sup> uppräknade, vilka äro:

1) uppsikten över arbetet i kansliet, 2) d:o över riksarkivet, 3) besörja mottagandet och avsändandet av brev och akter själv eller genom andra.

Det enda, som tyder på kollegialitet, är kanslerns funktion att vara *president* i kanslirådet »och hafva makt att kalla dem tillsammans och där tractera dee ährendhen, som vij till Cantzliet haffve refererat». Detta tyder dock snarast på en *rådplägende* uppgift i stil med den nuvarande statsrådsberedningens och är åtminstone

<sup>1</sup> Jmfr Tör Berg, a. a., s. 75. Erik Hane, utnämnd till riksens överste sekretarius 1599, hade i uppdrag att ordna arkivet och genomse de domböcker, som härads hövdingarna voro skyldiga att årligen inlämna i kansliet *samt* granska och ombestyra alla utkommande och inkommande brev vid Stockholms slott och biträda dess ståthållare vid avgörande av klagomålsaker där, vilken sistnämnda funktion på grund av ståthållarens dåvarande ställning väl i viss mån kan anses som en funktion vid interimregeringen för hela riket.

<sup>2</sup> A. B. Carlsson, s. 13.

<sup>3</sup> Styffe, s. 307 § 2.

<sup>4</sup> » , s. 306 ff.

intet avgörande bevis för kansliets kollegiala organisation i förvaltningsrättslig mening.

Till yttermera vittnesbörd i motsatt riktning fördelas arbetet mellan de båda kansliråden; den ene skall hava hand om »det gamle Cantzli eller Archivum», den andre däremot uppsikten över »det dagelige Cantzeliet», korrespondensen och dess inregistrerande. Bestämmelsen i instruktionen<sup>1</sup> för kansliråden; de skola låta sig angeläget vara att »räckia hvar andre handen, enkannerligen i dee saker, som dageligen förefalla», alltså arkivchefen biträda i det egentliga kansliet, anger ju ej någon kollegialitet i betydelsen av omröstningssystem, då det ju bara är fråga om två personer, som ju ej kunde överrösta varandra. Förhållandet är knappast annorlunda, när i § 3 Carl Oxenstjerna, arkivets »custos», uppmanas, att vid dess inventerande taga hrr Johan Skytte, Gabriel Gustafsson Oxenstjerna och Pär Banér — sin kollega i kansliet — till hjälp.

Tvärtom hade kanslerns »bihafwande Cantzli Råd» var sina funktioner. Kanslern och i andra hand kanslirådet på det dagliga kansliet hade uppsikt över alla »Regements stadgar och ordningar», i fråga om vilka stor försumlighet ägt rum ifrån officerares och ämbetsmäns sida<sup>2</sup>. För säkerhets skull specificeras dessa därhän: 1) dem som röra lantregeringen och icke angå de övriga kollegierna; 2) städers privilegier m. m.; 3) hantverksskråna o. d.; 4) handelskompanier, redare, hantverkariers förläggande — det var väl frågan om detta skulle ske i städer eller hantverksfläckar o. d.<sup>3</sup>.

Vidare ålägges<sup>4</sup> korrespondens med och uppsikt över alla, som ha »befallning och instruktioner» av konungen vare sig »in eller utrikes», »så widt befallningarne icke i synnerheet något af dem andre collegijs angå». Härigenom inneslutes även Sveriges utrikes representation under kansliet, särskilt kanslerns och det honom i det dagliga kansliet ställföreträdande kanslirådets uppsikt och ledning, varigenom kansliet hävdar sin ställning som anima regni och rikskansleren och i hans frånvaro det honom ställföreträdande kanslirådet för »det daglige Cantzelijet» får den ställning som konungens

<sup>1</sup> Styffe, s. 320 § 4.

<sup>2</sup> » , s. 315 § 18.

<sup>3</sup> » »

<sup>4</sup> » , s. 316 § 19.

ställföreträdare, minister, som i England innehades av statssekreteraren.

I det samtidigt med kansliordningen av 1626 författade »memorial» för båda kansliråden<sup>1</sup>, vari kansliordningens provisoriska karaktär understrykes samtidigt som den anbefalles till efterrättelse för vinnandet av erfarenhet<sup>2</sup>, definieras ytterligare utöver, vad kansliordningen själv ger vid handen, de båda kanslirådens respektive funktioner.

Pär Banér anförtros att hava hand om det »dagelige Cantzelijet» — kanslern tänkes givetvis vara frånvarande utom riket, han hade ju icke sedan 1621 förordnats att deltaga i den ställföreträdande rådsregeringen, och endast ha den högsta ledningen av kansliet, inom vilket utom det dagliga »hovkansliet» hos rådsregeringen fanns ett fältkansli hos konungen, vilket ju, så länge rikskanslern fyllde administrativa uppgifter för krigsrüstningarna och deras finansiering t. ex i Riga eller Preussen, icke stod under hans direkta ledning.

Men någon departementalindelning inom kansliet vare sig av lokal eller saklig art är det icke tal om i första hand, nämligen i avseende på de ledande och beslutande funktionärerna, rikskansler, kansliråd eller statssekreterare, vilka senare ju äro obefintliga i avseende på det hemmavarande »hovkansliets» arbete. Detta har samtliga ärenden om hand utom de, som äro anförtrodda andra kollegier, vilket utredes i §§ 6 och 7. Den förra bestämmer vad kansliet skall ha hand om, den senare vad det *icke* skall göra. Den förra omfattar:

1. Alla allmänna rådslag med riksrådet, kanslirådet och enskilda ständer.
2. Alla allmänna riksdagar, herremöten, provincialsammankomster och förhandlingar med ett eller flera stånd.
3. Privilegier för ständer, städer och enskilda.
4. »Alla tillätne revisioner» — revision beviljades av konungen i nådeväg — »och der på aff oss eller våre förordnade Commissarier giffne och fölgde dommar».
5. »Landz-stadgar, constitutioner och förordningar», d. v. s. väl ett slags motsvarighet för landsbygdens vidkommande, för vad privilegierna reglerade för städerna.
6. Landshövdingars, ståthållares och dylika funktionärers fullmakter, instruktioner, eder och försäk-

<sup>1</sup> Styffe, s. 319.

<sup>2</sup> » , s. 319, inledningen och § 1.



ringar. 7. Tvister och underhandlingar med grannarna. 8. Traktater och korrespondens med främmande stater. 9. Krig, stillestånd och fred. 10. Egna diplomatiska agents fullmakter och korrespondensen med dem. 11. Främmande diplomaters mottagande och underhandlingar med dem.

Undantag från de ärenden, varom korrespondens skall föras av kansliet och urkunder där utfärdas, äro — i angiven motsats till föregående praxis — ärenden angående räntor, deras efterskänkande samt förlänningar, varpå urkunder hädanefter skola utfärdas i räknekammaren av skattmästare och kammarråd samt krigsfolkets utskrivande och hållande fulltaligt, vilket hör under krigsrådet. Vår för inga andra kollegier nämnas beror väl därpå, att inga flera utom hovrätten — i fråga om vilken ju tillätne revisioner uttryckligen behandlas i föregående §§ — funnos organiserade vid denna tid.

Det kan ju befinnas vara ändamålsenligt, att frågor om räntor och förlänningar behandlas i kammaren, där jordeböckerna, som lämnade nödiga upplysningar vid sakens behandling, funnos. Kan väl hända, att kammarrådets självständiga ställning till rådsregeringen under konungens frånvaro, då den uttryckligen<sup>1</sup> befullmäktigas att avgöra allmogens besvär angående räntor, har medverkat till denna friare ställning gentemot kansliet<sup>2</sup>. Rådsregeringen sammanträdde ju i kansliets rådkammare — men ärendena föredrogos inför konungen i hans egen kammare eller i rådet, medan ärendenas expedition genom kansliet lätteligen hade medfört dess sammanblandning med rådsregeringens avgöranden, medan dessa uttryckligen förbjödos<sup>3</sup> att intränga i någon annans kall utan kollegiaternas begäran eller uppenbara försumlighet. Sedermera har proceduren med förlänningarna ändrats därhän, att kammaren meddelar upplysning, om det ifrågasatta länet var ledigt, medan kansliet, det urkundsgivande verket ex professo, utfärdar förläningsbrevet.

<sup>1</sup> S. H. H., s. IV, Instruktion för Riksrådet 1621.

<sup>2</sup> » , s. XI, Instruktion för riksrådet af 1625.

<sup>3</sup> Jmfr Edén, s. 152: »finansiella regeringsärenden skulle expedieras genom kammaren. Kongliga brev i sådana ärenden uppsattes (och kontrasignerades) nu av kammarens sekreterare och de sammanfördes i kammarens registratur såsom en särskild avdelning», »4) Så 1622 ff. år. Såsom concipienter (och kontrasignanter) för dessa kungliga brev äro antecknade Olof Eriksson och Peder Eriksson.»

Med krigsrådets självständighet gentemot kansliets förhåller det sig annorlunda. Krigsrådet är uppenbarligen ursprungligen ett rent militärt verk.

När man ser dess personaluppsättning, så påminner den närmast om ett högkvarter, ehuru ju dess placering i hemorten under krig närmast verkar »ställföreträdande generalstab» i världskrigets mening.

Detta sammanhänger väl med att Jacob De la Gardie, som ju icke ansågs lämplig att stå i spetsen för hären — det talas ju om hans stora maklighet — efter att 1620 ha utnämnts till riksmarsk, sedan han efter freden i Stolbova sysselsatts med mera administrativa uppgifter närmast i Finland och sedermera som generalguvernör i Estland och Riga 1628 — fick meddelande, att han skulle få göra tjänst hemma<sup>1</sup>.

När Axel Oxenstjerna i utkastet till R.F. 1634 insätter den bestämmelse, som sedermera icke ingick i den definitiva formuleringen, att konungens befallningar i alla till krigsrådet hörande ärenden skulle expedieras genom krigsrådet och av dess sekreterare uppsättas, protokollföras och expedieras<sup>2</sup>, så synes detta närmast innebära, att från det civila kansliet undantagits mera rent militära ärenden ungefär som de nuvarande kommandomålen.

Såsom Edén påpekar<sup>3</sup>, förekommer krigsrådet redan i Gustaf Adolfs krigsartiklar av 1621, utfärdade vid Elfsnabben före övergången till Livland<sup>4</sup>, dock icke som en särskild institution, utan som en *synonym* till den under *marskens* presidium sammanträdande överste krigsrätten<sup>5</sup>, vilket ju överensstämmer med franskt språkbruk ännu i denna dag. Denna överste krigsrätt med generalitetet ungefär i samma mening som i 1634 års R.F. jämte regementenas överstar som bisittare hade under sig underrätter under respektive överstars presidium med bisittare ur alla tjänstens kategorier<sup>6</sup>. Det hela är organiserat efter mönstret av det civila rättsväsendet — un-

<sup>1</sup> Edén, s. 269.

<sup>2</sup> » , s. 330.

<sup>3</sup> » , s. 152.

<sup>4</sup> Stjernmån: Alla riksdagars och mötens beslut, s. 192 ff.

<sup>5</sup> Schmedemann: Kgl. Stadgar och förordningar angående justitie- och exekutionsverken (citeras Schmedemann), s. 212.

<sup>6</sup> Schmedemann, s. 211.

dantagandes, att man icke laborerar med tvenne instanser i under-rätten, men denna åtskillnad blir ju obetydlig, då lagmansrätten ju i stort sett förlorar sin betydelse efter hovrättens inrättande — med Konungen som högste domaren »i lägret som hemma»<sup>1</sup>, vilket fattas i betydelsen av att revisionen förbehålles konungen, »om saken så lidha kan»<sup>2</sup>.

Överrätten (detta är en synonym till överste rätten) skall hava en edsvuren sekreterare<sup>3</sup>, som likaledes är fallet med hovrätten<sup>4</sup>, och har intet att göra med konungens kansli, under vilket ju revisionsärendena falla i krigsrättssaker likaväl som i civila rättegångsaker. Det var således en överste krigsrätt, en motsvarighet på det militära området till hovrätten, som Gustaf Adolf under riksmarskens ledning skapade i sina krigsartiklar. Dennas verksamhet utgjorde i motsats till revisionen av dess domar icke regeringsärenden, vilkas undantagande ifrån kansliets handläggning skulle satt dettas ställning som organ för den kungliga viljans yttringar i fara. Ett annat förhållande kan tänkas existera i fråga om det administrativa krigsråd, som 1626 års kansliordning förutsätter<sup>5</sup>. Men för det första upprättades aldrig i verkligheten ett dylikt krigsråd under Gustaf Adolfs regering och när marsken först fr. o. m. 1629<sup>6</sup> börjar få en central ställning inom krigsväsendet, inom vilket han förut varit sidoställd med pfalzgreven Johan Casimir eller andra som befälhavande inom ett lokalt område inom det egentliga Sverige — av instruktionen för rådsregeringen av 1630 synes framgå, att vid verklig krigsfara från Danmark riksmarsken skulle föra överbefälet över samtliga trupper<sup>7</sup> — så sker det icke genom något med kansliet likställt kollegium. — Edéns förmodan, att han använt sig av krigsrättens personal, må vara riktig, men innebär ju icke någon principiell anordning, snarare en provisorisk nödhjälpsutväg, liksom när de administrativa besvärsmålen lämnas åt kammarrådet. Lika väl som man i senare fallet lämnade den administrativt judiciella uppgiften åt ett administrativt verk kunde man givetvis lägga ad-

<sup>1</sup> Schmedemann, s. 211.

<sup>2</sup> » , s. 215.

<sup>3</sup> » , s. 213.

<sup>4</sup> Edén, s. 263.

<sup>5</sup> Styffe, s. 7, s. 309.

<sup>6</sup> Edén, s. 271.

<sup>7</sup> S. H. H. III: 1—2, s. XLII, XLIII.

ministrativa funktioner på en domstol, liksom förhållandet alltid varit och ännu är fallet med hovrätten i fråga om justitieförvaltningen. De uppgifter som tilltänkas krigsrådet i 1626 års kansliordning<sup>1</sup> och åläggas riksmarsken med eller utan kollegialt biträde i fullmakten av 1629<sup>2</sup> äro ju i förra fallet utskrivningar och krigsfolkets hållande fulltaligt, d. v. s. rena administrativa verkställighetsåtgärder, vilket förutsätter ett regeringsbeslut med ständernas förut inhämtade samtycke, varvid givetvis kansliet fungerade som organ både för konungens och ständernas viljeyttring, i senare fallet de hemmavarande truppers fördelning och användning, avsändandet av förstärkningar till Preussen samt uppsättandet av nya regementen och tillsyn över, att rytteriöverstarna utföra värvningar.

Det är inga regeringsärenden, som ha undandragits kansliets handläggning och expedition. Det är uttryck för marskens militära funktion dels såsom överbefälhavare i hemorten — en uppgift, som han ännu i 1629 års instruktion delar med pfalzgreven — och dels administrativa uppgifter, som sammanhånga med högsta befälet över krigsmakten ungefär som kommandomålen, vilka ju ännu i dag icke utövas genom försvarsdepartementets avdelning av kansliet. Icke heller har detta genom delen i 1626 års kansliordning om krigsfolkets utskrivning och riklighållande genom *krigsrådet* förlorat all befattning med de militära ärendena. Av kansliordningen 1626 att döma avses detta icke att vara fallet.

»Krig, Öhrlig, Stilleståndh, Fredstractater med fiender och främmande» i § 9<sup>3</sup> äro ju saker, som falla inom diplomatiens, icke inom krigsmaktens område. Men man får icke anse kansliordningens tystnad på denna punkt avgörande. Ser man på förhållandet till landshövdingar och ståthållare, nämnas blott deras fullmakter, instruktioner, eder och försäkningar. Brevväxlingen med dem i praktiskt-administrativt syfte omnämnes ej. Den behandlas däremot i § 19<sup>4</sup>, däri bestämmes, att kanslern och kanslirådet städse skola korrespondera med dem, »som befallning och Instruktioner anten i landet eller utrijkes haffva aff oss, såvidt befallningarna icke synnerligen något aff dem andre collegijs angå». Slutsatsen härav är,

<sup>1</sup> Styffe, s. 309, § 7.

<sup>2</sup> Edén, s. 271.

<sup>3</sup> Styffe, s. 309, § 6 av 1626 års kansliordning.

<sup>4</sup> Styffe, s. 316.

att kansliet icke har någon befattning med *krigsrådets* ärenden, men däremot *icke*, att det *ingen* befattning har med *krigsärenden* över huvud.

Den tillförordnade rådsregeringen har även efter marskens hemkomst och sedan han inträtt i densamma befattning med militära ärenden. — Han betecknas därvidlag som »feltherren»<sup>1</sup>, vilket väl i denna klassiskt bildade tid har någon anknytning till den romerska imperatorstiteln för dem, som fört överbefälet i fält, men kanske också anger hans funktion som »chief Commander» i hemorten ungefär som hos lord French efter hans återvändande ifrån överbefälet på den franska krigs-skådeplatsen, vilket ju ganska väl stämmer med den ovan nämnda instruktionen för honom. Så, »att see der opå, att hvar Ståthållare effter sin fullmækt och Instruction gör sitt och i sin provincie effterkommer med flijt hvad honom är ombetrodt och befaladt»<sup>2</sup>. Ståthållarens funktion är i främsta rummet av *militär* natur — en reminiscens härav är väl, att ännu i denna dag vissa landshövdingar med landshövdingetiteln förena den av *ståthållare* på det *slott*, varpå han residerar. Ståthållaren är väl en motsvarighet till en fransk »Gouverneur» under l'ancien régime, som var militär befälhavare i sina provinser utan någon slags jurisdiktion, men samtidigt som representant för konungamakten benämndes »lieutenant-général du roi»<sup>3</sup>. I fullmakten för ståthållaren i Kexholm med tillhörande län och stad av 1616<sup>4</sup> får denne i uppdrag utom sina civila funktioner, men före dessa

1) att se till att fästningen icke blir övrumplad samt icke utan i nödfall avlägsna sig från fästningen, 2) försvara den i händelse av belägring, 3) bevaka murar och vallar, 4) sörja för, att fästningen väl underhålles.

Sedermåra krymper detta tillsammans — instruktionen för ståthållaren i Kexholm är ju utfärdad *före* freden med Ryssland — till att »hålla förb:te Festningar, Landh och Städer, H. K. M:tt och Sveriges Crono till trogen handh, hafvandes där vidh fästningarne godh Acht, att de blifwe väl bewakade och försvarade, så att icke

<sup>1</sup> S. H. H. III: 1—2, s. XXV, Instruktion för rådsregeringen 1629.

<sup>2</sup> » s. XXXV do.

<sup>3</sup> Esmein: Cours élémentaire d'Histoire du droit Français, s. 656.

<sup>4</sup> Styffe: Samling instruktioner för landtregeringen (citeras Styffe, Landtregeringen), s. 93.

något tillfälle gifs att göra oppå dem någott Anslag»<sup>1</sup>. När samma instruktion ålägger ståthållaren att tillse<sup>2</sup>, att officerare och manskap icke betunga allmogen med skjutsfärder o. d., kan det ju tyckas vara en civil uppgift för politin, men det är tydligen i egenskap av militär chef ståthållaren får i uppdrag att rannsaka och straffa.

Vidare får enligt instruktionen för rådsregeringen av 1630<sup>3</sup> regeringen i uppdrag att genom »Gubernatorer och Ståthållare» (vilka benämningar således behandlas som synonymer) korrespondera med »Agenter och andre uthliggare i Danmark, Ryssland, Polen och Tyskland». Detta betecknar ju dem, som militära funktionärer, då det militära kunskaparväsendet är en *militär* institution. Till yttermera visso sätts de i denna punkt av instruktionen tillsammans med amiraler.

Det lider intet tvivel, att kansliet, försåvitt korrespondensen med ståthållarna angår, haft även med krigsväsendet att göra. Kansliet har ju uttryckligen sig ålagd korrespondensen med ståthållarna (»de, som befallning och instruktion anten i landet eller utrijkes haffer af Os»)<sup>4</sup>. Man har ju även i Axel Oxenstjernas brev bevis på, att han av konungen ålagts att inhämta liknande upplysningar angående rikets säkerhet gentemot främmande makter<sup>5</sup>. Dessa ärenden anförtros uttryckligen åt rådsregeringen och ej åt krigsrådet och tillhöra alltså icke dem, som angå andra kollegier<sup>6</sup>. Att ståthållarna sedan ersatts av de rent civile landshövdingarna ändrar icke kansliets befattning med korrespondensen med de lokala militära myndigheterna. I 1651 års kansliordning anförtros en av sekreterarna korrespondens med bl. a. guvernörer och generalspersoner<sup>7</sup>. I 1661 års kansliordning uppräknas bland den ene statssekreterarens uppgifter utgående och inkommande brev från Generalguvernörer, Guvernörer, Ståthållare och Commendanten vid sidan av Landshövdingar och städer<sup>8</sup>, och alltså är det väl tillåtet att draga den slutsat-

<sup>1</sup> Styffe, Landtregeringen, s. 150 ff. Instruktioner för Ståthållaren öfver Norrland och Österbotten.

<sup>2</sup> D:o d:o, s. 161.

<sup>3</sup> S. H. H. III: 1—2, s. XLIII, § 6.

<sup>4</sup> Styffe, s. 316, jmf 319, § 2.

<sup>5</sup> A. O. B. II, s. 57.

<sup>6</sup> Styffe, s. 316, § 19.

<sup>7</sup> » , s. 322.

<sup>8</sup> » , s. 340.

sen, att dessa ärenden anförtrots åt kansliet under hela mellantiden.

Man kan alltså utgå från, att kansliet hela tiden haft en del krigsärenden om hand vid sidan om krigskollegiet, vilket förklarar uppkomsten av först statssekreteraren för krigsärendena och sedan försvarsdepartementet inom kansliet.

Dessutom har det som föregångare till dessa haft försvarspolitiken i förhållande till riksdagen. I 1629 års instruktion får rådsregeringen i uppdrag att hos ständerna genomdriva en utskrivning<sup>1</sup>, och självklart har detta ärende liksom alla förhandlingar med Rikens Ständer<sup>2</sup> behandlats av *kansliet*.

Gustaf Adolfs kansli har således under hela hans tid haft ställningen i enlighet med den i inledning till 1926 års — provisoriska — kansliordning uttalade principen som *anima Regni*, vilket ger uttryck åt konungens viljeyttringar, medan de expeditioner, som utgå genom andra kollegier och äro undantagna kansliets handläggning, äro uttryck för *deras*, icke för K. M:ts beslut. Ett undantag kan ju förlämningsfrågornas expedierande genom kammaren tyckas vara, men dessa expeditioner förutsatte väl i regel ett konungens beslut i muntlig form eller — när han var ute i fält — en skrivelse expedierad genom fältkansliet<sup>3</sup>. Konungadömet var på denna tid i bästa mening personligt, vilket tog sig uttryck i, att man icke skilde mellan K. M:t och H. M. Konungen, utan nämnde H. K. Majestät omväxlande med det förra<sup>4</sup>. Denna personliga konungamakt ville, att hans kansli skulle ombesörja och hålla reda på de urkunder han utfärdade och hans brevväxling med hans organer på annan ort, hela kansliordningen handlar om detta och dess § 18<sup>5</sup> anordnar ju t. o. m., att en sekreterare skulle komma upp klockan 5 e. m., på den tiden väl efter dagsarbetets slut, och taga vara på brev i konungens

<sup>1</sup> S. H. H. III: 1—2, XXXVIII, 12.

<sup>2</sup> Styffe, s. 309.

<sup>3</sup> Edén, s. 159. »I fält har han» — konungen — »låtit alla skrivelser upp-sättas i sitt fältkansli och de hava också ingått i kansliets registratur.» Detta innebär enligt ovan anförda uppfattning ingen avvikelse från bestämmelserna i kansliordningen, vilket Edén synes antaga, att när så ske kunnat, d. v. s. hemma, kammarråd eller andra av kammarens personal varit närvarande, när konungen fattat beslut, d. v. s. Kammarordningen § 2, Styffe, s. 29.

<sup>4</sup> T. ex. S. H. H. III: 1—2, s. XLV.

<sup>5</sup> Styffe, s. 312.

»kammare», d. v. s. arbetsrum, liksom de enligt samma § skulle mot- taga breven till konungen. Men detta personliga konungadöme, som avslöjar sig även här — konungen, som i sitt enskilda kabinett sitter och arbetar med statens korrespondens i både in- och utrikes- ärenden<sup>1</sup>, band sig givetvis icke genom de regler han — proviso- riskt — ålagt sitt *kansli*, vid någon uteslutande föredragning genom kansliet — i rådet — vars regelbundna sammanträdande först nu börjar införas i praxis genom den personliga konungamaktens in- struktioner för den honom inom vissa gränser ställföreträdande rådsregeringen<sup>2</sup>. Lika litet som han band ärendenas behandling vid den av honom själv i kansliordningen fastslagna beredningen i kansliet — kollegialt och personellt — utan uttryckligen undantager »hvad som andre Collegier särdeles är tillbetrodt» både för kamma- ren och krigsrådet samt för andra kollegier i allmänhet.

Kansliet var *konungens* kansli för de ärenden han själv handlade enligt sakens egen natur, emedan de hörde till rikets allmänna sty- relse, eller speciella ärenden, som icke ännu anförtrotts till speciella statsorgan, och hade även med dylika ärendens *beredning* att skaffa. Men där dylika särskilda organ skapats vare sig kollegiala eller andra för särskilda departementer inom statsförvaltningen, hade dessa sin särskilda kanslipersonal. Men kansliet var icke organet för sammanfattandet av en utan rest i departementer uppdelad statsför- valtning till ett kollektivt K. M:t i det åtminstone i sak kollegiala *rådet* med konungen som dekorativ toppfigur. Konungen hade fort- farande att »rike styra och landom råda» jämte råd, ständer och ämbetsmän, de sistnämnda ibland kollegialt organiserade, under- stundom icke, de senare faktorerna de representativa likaväl som de administrativa med i landslag, konungaförsäkran och andra offentliga urkunder begränsade funktioner, medan konungamakten endast var begränsad inom Landslagens ram, vilken senare jämte den densamma kompletterande speciella stadslagen ensam utgjorde *Rikets fundamentallag*.

<sup>1</sup> Styffe, s. 316 kansliordningen, § 19: »alle andre, som befallning och Instruktioner, anten i landet eller utrijkes haffwa aff oss».

<sup>2</sup> S. H. H. III: 1—2, s. XXXVII. Instruktion för rådsregeringen 1629 § 6 och s. XLIV Instruktion för rådsregeringen 1630, § 13.

(Forts.)



## ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN.

---

### I. Politik.

**Konstitutionella frågor** Såsom vanligt det sista året före nya val till vid 1928 års riksdag. andra kammaren hava många konstitutionella frågor i år framlagts för riksdagen, och konstitutionsutskottet har avgivit flera utlåtanden än under något tidigare år i fyraårsperioden. Resultatet har emellertid varit synnerligen klen, då icke något förslag om grundlagsändring vunnit riksdagens bifall och överhuvud intet positivt beslut på det konstitutionella området fattats. Det kan för övrigt anmärkas, att under hela den gångna fyraårsperioden endast en enda, synnerligen obetydlig grundlagsändring antagits såsom vilande, nämligen den på konstitutionsutskottets initiativ år 1925 antagna ändringen av § 38 riksdagsordningen, innebärande utvidgning av utskottets eget verksamhetsområde genom att dit hänföra även reglementariska föreskrifter för riksdagen.

Den betydelsefullaste frågan vid årets riksdag och den, som väckt det största uppseendet, är *förstakammarfrågan*. År 1926 föreslog konstitutionsutskottet i anledning av motion om valbarhetscensus avskaffande, att riksdagen skulle begära utredning angående bestämmelserna om valbarhet till första kammaren. Första kammaren biföll utskottets hemställan, medan andra kammaren biföll motionen, varigenom frågan förföll. Likväl tillsattes av regeringen »1926 års förstakammarsakkunniga», vilka som bekant i sitt den 15 december 1927 avgivna betänkande endast framlagt ett enda positivt förslag, nämligen om valbarhetscensus avskaffande. Bakom detta betänkande stod allenast den socialdemokratiska ledamoten av kommittén, under det att de liberala ledamöterna framlagt längre gående ändringsförslag samt höger- och bondeförbundsledamöterna reserverat sig även mot valbarhetscensus avskaffande. Uti proposition (nr 183) i frågan vid årets riksdag föreslogs dels valbarhetscensus avskaffande, dels ock en försvårad upplösning av första kammaren på så sätt, att upplösning icke finge vidtagas i annat fall, än då ett av konungen väckt förslag, som genom kammarens avslag förfallit, sedermera med enahanda utgång av honom förelagts kamrarna efter nya allmänna val till andra kammaren. Socialdemokraterna och högern enade sig emellertid om att fälla propositionen. Högern

önskade icke någon av de föreslagna reformerna, under det att socialdemokraterna — från vilkas sida motioner om census avskaffande blivit väckta — motsatte sig den försvårade upplösbarheten och i fruktan för införande av bestämmelser härom för ögonblicket avstodo från möjligheten att genomföra census avskaffande genom att ingå överenskommelse med högern. Propositionen blev sålunda i sin helhet avstyrkt av konstitutionsutskottet och avslagen av båda kamrarna. I utskottets av de socialdemokratiska ledamöterna dikterade motivering, som godkändes endast av andra kammaren, anfördes, att regeringen i propositionen sammankopplat två skilda förslag, vilka avsetts skola genomföras, det ena med hjälp från ett håll, det andra från ett annat. De båda partier, vilka varit avsedda att utspelas mot varandra, hade emellertid enats om att icke medverka till en dylik »motbjudande byteshandel». De frisinnade och liberallerna röstade vid voteringarna i kamrarna om de särskilda punkterna för såväl census avskaffande som den försvårade upplösbarheten, i förra hänseendet understödda av några bondeförbundare.

Även ett annat av Kungl. Maj:t framlagt grundlagsändringsförslag beträffande riksdagsmannaval blev avslaget. I proposition (nr 178) föreslogs en *omredigering av § 17 riksdagsordningen*, däri bland annat nu stadgas, att val till andra kammaren skola förrättas å »den dag, under september månad, som i vallagen sägs», i syfte att möjliggöra införande av bestämmelser i vallagen om riksdagsmannavals förrättande å mer än en dag. Vid en inom justitiedepartementet pågående utredning om åtgärder i ändamål att underlätta deltagandet i allmänna val hade nämligen en utsträckning av tiden för röstavlämningen till två dagar ansetts vara ett av de mest beaktansvärda förslagen i dylikt syfte. Den närmare utredningen härom hann dock icke slutföras inom tiden för avgivande av grundlagspropositioner. Den framlagda propositionen, som tillstyrktes av konstitutionsutskottet och bifölls av första kammaren, avsågs emellertid av andra kammaren. Huvudmotivet för detta avslag synes hava varit fruktan, att, därest valet förrättades å två dagar, de valmän, vilka icke röstat första dagen, skulle utsättas för obehörig påtryckning att nästa dag avlämna sin röst.

Socialdemokratiska och kommunistiska motioner om sänkning av *rösträttsåldern* att vid samtliga allmänna val bliva respektive 21 och 20 år blevo liksom liknande motioner vid tidigare riksdagar avslagna. I likhet med vad fallet var år 1926 avsågos motioner dels från högerhåll om skärpning av det kommunala *utskyldsstrecket*, dels från bondeförbundshåll om skärpning av det kommunala utskyldsstrecket och införande av politiskt utskyldsstreck samtidigt med införande av bestämmelser till förhindrande av att de skattebetalare, som av oförvållad oförmåga hindrats att erlægga skatt, blevo berövade sin rösträtt. I år ånyo från socialdemokratiskt håll framförd motion om *bostadsbandets* avskaffande vid val av andra kammaren och från högerhåll framförda motioner om minskning av *riksdagsmännens* antal rönste samma öde.

År 1926 hade ett av, bland andra, flera nuvarande statsrådsledamöter motionsvis framfört förslag om utredning angående införande av ett *utjämningsförfarande vid valen till andra kammaren* av riksdagen avslagits. I slutet av förra året tillsattes emellertid av den nuvarande regeringen sakkunnige för utarbetande av förslag i nämnda syfte. (För detta förslag och dess behandling är förut redogjort i tidskriften under »Översikter och meddelanden».) Förslaget framlades emellertid icke av Kungl. Maj:t för riksdagen men framfördes genom motion i andra kammaren från frisinnat håll. Även från kommunistiskt håll motionerades i frågan. Motionerna avstyrktes av konstitutionsutskottet och avslogs av båda kamrarna.

Det nu i flera år framförda kravet på återgång till *majoritetsval i enmansvalkretsar* framkom även i år genom motioner inom båda kamrarna. Mot det avstyrkande konstitutionsutskottet stodo i år tre socialdemokratiska och en liberal reservant. Båda kamrarna biföllo utskottets hemställan.

En av de allt emellanåt återkommande motionerna om införande av *decisiv folkomröstning* begravdes i stillhet. Förslag om införande av bestämmelser rörande inkallande av *temporär ersättare vid långvarigt förfall för riksdagsman* vann ej heller bifall.

En tredje proposition, utöver de båda ovan omtalade, rörde *utrikesnämnden*. Riksdagen hade år 1924 begärt utredning angående ändrade former för samverkan mellan regering och riksdag på utrikespolitikens område ävensom om ändrade grundlagsbestämmelser rörande konungens rätt att börja krig och sluta fred. Det enda grundlagsändringsförslag, de sakkunniga, vilka tillsatts för utredning av frågorna, framlade, gick ut därpå, att suppleanterna i utrikesnämnden icke såsom nu blott skulle inkallas som ledamöter i nämnden vid en ledamots definitiva avgång utan även inkallas till förfall för ordinarie ledamot, utan rätt likväl för suppleanterna att, då de icke vore i tjänstgöring, närvara vid nämndens sammanträden. Proposition (nr 115) om ändring av § 50 riksdagsordningen i angiven riktning blev av konstitutionsutskottet tillstyrkt med reservation från högerledamöterna och av andra kammaren bifallen men avslogs av första kammaren, varigenom frågan förföll.

I två inom andra kammaren väckta motioner framfördes åtskilliga förslag angående *omorganisation av riksdagens arbetsformer* och hemställdes om utredning i denna fråga. I anledning härav hemställde konstitutionsutskottet efter en motivering, däri, utan att några direktiv gåvos, omnämndes vissa spörsmål, som borde komma under utredning, att riksdagen ville »i skrivelse till kungl. Maj:t an hålla om verkställande av utredning rörande erforderliga ändringar i gällande bestämmelser om utskottens sammansättning och arbetsuppgifter ävensom, i samband därmed, rörande de åtgärder i övrigt, som kunna vara ägnade att främja en sund utveckling av riksdagens arbetsformer». Utskottets hemställan bifölls av andra kammaren men blev med knapp majoritet avslagen av första kammaren.

Det i svensk politik numera så aktuella problemet, hur en stark

regering på parlamentarisk grundval skall kunna skapas, sysselsatte åtskilligt den gångna riksdagen. Motiveringen för de ovanberörda motionerna om återgång till majoritetsval i enmansvalkretsar gick i huvudsak ut därpå, att ett sådant valsysteem måste främja uppkomsten av starka regeringar, stödda på en bestämd majoritet inom folkrepresentationen. Även andra motioner, vilkas egentliga syfte var att bidra till uppkomsten av starka regeringar, framlades. Sålunda föreslogs i en motion, som inom första kammaren framlades av två socialdemokrater och en högerman, införande av grundlagsbestämmelser om ett *interpellations- och dagordningsinstitut*. Inom andra kammaren väcktes en motion från högerhåll om viss reglering av interpellationsinstitutet. I den förra motionen framhölls, att voteringar om motiverade dagordningar skulle bidra till att klarlägga det politiska läget och att åstadkomma regeringar, vilka hade riksdagens förtroende, uttryckligen manifesterat i öppen omröstning. Det föreslagna institutet kunde sålunda väntas stärka regeringens ställning gentemot riksdagen. Konstitutionsutskottet avstyrkte motionerna samt gjorde gällande, att dagordningsinstitutet, tvärt emot vad motionärerna menade, kunde tänkas verka därhän, att regeringarnas ställning ytterligare försvagades och deras stabilitet minskades, såsom enligt utskottets mening emellanåt varit fallet i Frankrike. Motionerna avslogos också av båda kamrarna.

Från ledande socialdemokratiskt håll i första kammaren väcktes vidare en motion, vars syfte uttryckligen angavs vara att stärka regeringsmaktens auktoritet gentemot riksdagen. Där föreslogs, att *statsråden skulle tillerkännas rätt att delta i utskottens överläggningar*. Konstitutionsutskottet förklarade, att det rent principiellt funne motionärens förslag vara av så vittutseende natur, att dess verkningar knappast kunde nu överskådas. Även beträffande detta förslag framhöll utskottet, att det, tvärt emot motionärens mening, skulle kunna framkalla större beroende än nu för regeringen i förhållande till riksdagen och dess utskott och sålunda leda till en alltmera regerande riksdag. Dessutom funne utskottet avsevärda rent praktiska olägenheter kunna uppstå, särskilt med hänsyn till att statsrådsledamöternas tid, redan förut hårt anlitad, skulle i än högre grad än vad redan vore fallet tagas i anspråk för riksdagsförhandlingar. Ett i samma motion framfört förslag, att statssekreterare skulle kunna företräda statsråd vid riksdagsförhandlingar, fann utskottet icke kunna tillstyrkas redan med hänsyn därtill, att endast konungens rådgivare, vilka hade konstitutionellt ansvar inför riksdagen, borde tillåtas att där uppträda. Utskottets hemställan om avslag å motionen blev av båda kamrarna bifallen, i andra kammaren, såsom vid uppresning syntes, med överväldigande majoritet.

Slutligen kan beträffande det rent konstitutionella området nämnas en motion från kommunistiskt håll om *införande av republik*. Mot utskottets hemställan om avslag reserverade sig åtta av de socialdemokratiska ledamöterna, vilka hemställde om utredning rörande de författningsändringar, som erfordrades för sådan omgestaltning

av vårt statskicks, att statschefen utsåges genom val. Utskottets hemställan bifölls i båda kamrarna.

Motion om *sammanslagning av justitie- och militieombudsmannaämbetena* till ett ämbete, vars innehavare skulle benämnas justitie- och militieombudsman, avstyrktes av konstitutionsutskottet, dock med reservation från höger- och bondeförbundshåll, samt blev av kamrarna avslagen.

Samma öde rönt en väckt motion om *revision av § 38 regeringsformen* i syfte att åvågabringa överensstämmelse mellan paragrafens text och tjänlig befunnen praxis beträffande formerna för expediering av Kungl. Maj:ts beslut.

En inom andra kammaren väckt motion om *ändring av socialdepartementets namn* till civildepartementet var den enda av konstitutionsutskottet behandlade fråga, icke berörande kommunallagarna eller traktater med främmande makter, som föranledde ett positivt beslut från riksdagens sida. Sedan på utskottets begäran verkställdes utredning angående de olägenheter, som kunde hava uppkommit på grund av namnligheten mellan socialdepartementet och socialstyrelsen, hemställde utskottet, att riksdagen i anledning av motionen ville anhålla, »att Kungl. Maj:t i samband med en revision av lagen om statsdepartementen ville taga under övervägande även frågan om ändring av ej mindre socialdepartementets än även andra departementens namn samt i nämnda sammanhang för riksdagen framlägga förslag i frågan». Utskottets hemställan bifölls av kamrarna (Riksdagens skrivelse nr 229).

Frågan om *lagrådets sammansättning* var före även vid denna riksdag. Vid förra årets riksdag beslöts på konstitutionsutskottets hemställan skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan om utredning, »huruvida genom ändring i regeringsformens bestämmelse om ett regeringsråds permanenta deltagande i laggranskningen samt andra därmed sammanhängande åtgärder så betydande fördelar stå att vinna i form av en snabbare handläggning av mål och ärenden i regeringsrätten, att därav uppvägas de betänkligheter, som kunna anföras mot försvagandet av lagrådets sammansättning». Vid årets riksdag framlades proposition om tillfällig utökning av regeringsrättsledamöternas antal med två för att därigenom balansen oavgjorda mål skulle kunna avarbetas. Kungl. Maj:t ställde sig i propositionen avvisande till förslaget om uteslutande av ett regeringsråds obligatoriska medverkan i lagrådet. Då sålunda i denna proposition icke föreslogs någon grundlagsändring, blev propositionen hänvisad till första lagutskottet, varefter sammansatt första lagutskott och statsutskott i överensstämmelse med ett motionsvis framfört förslag tillstyrkte en utökning av regeringsrättsledamöternas antal med fyra för att möjliggöra regeringsrättens uppdelning på två avdelningar, vilket också vann riksdagens bifall. Emellertid framfördes i första kammaren, för övrigt redan innan nyssnämnda proposition framlades, en motion, däri föreslogs sådan grundlagsändring, att laggranskningen i regel endast skulle utföras av tre

justitieråd. Konstitutionsutskottet avstyrkte motionen med den motiveringen, att utskottet funne det vara av sådan vikt, att frågan om förstärkning av regeringsrättens arbetskrafter redan innevarande år löstes, att utskottet därför, i överensstämmelse med propositionens ståndpunkt, ansåge, att denna fråga icke borde göras avhängig av frågan om regeringsrådets deltagande i laggranskningen, vilken sistnämnda fråga för övrigt borde förbehållas Kungl. Maj:ts initiativ. Utskottets hemställan bifölls av kamrarna.

Motion om *ordensväsendets avskaffande* förelåg även vid denna riksdag. I år avstyrkte emellertid, i motsats till vad fallet var förra året, konstitutionsutskottets majoritet detta förslag med reservation av samtliga socialdemokratiska ledamöter och en högerman. I samma motion föreslogs dessutom *förbud för konungen att vidare utdela adliga värdigheter*. Även detta förslag avstyrktes av konstitutionsutskottet, härvidlag med reservation av socialdemokraterna. Utskottets hemställan om avslag å motionen bifölls av första kammaren, under det att andra kammaren biföll den socialdemokratiska reservationen.

I en inom andra kammaren väckt motion hemställdes om återupptagande av den vid den stora kommittéslakten för några år sedan avbrutna utredningen om *kyrkomötets lagstiftningsrätt och utvidgad lekmanrepresentation inom kyrkan*. Utskottets hemställan om avslag å motionen bifölls av kamrarna.

På det utrikespolitiska området är att nämna en motion angående en *allmän revision av folkförbundets akt*, som av konstitutionsutskottet avstyrktes och av kamrarna avslogs.

Två av Sverige ingångna *traktater*, den ena med Frankrike, den andra med Spanien, blevo av Kungl. Maj:t underställda riksdagens prövning (propositionerna nr 239 och 250) och godkända av riksdagen. Traktaten med Frankrike är värd uppmärksamhet såsom den första av Sverige med en stormakt ingångna förliknings- och skiljedomstraktat av innebörd, att alla mellan de fördragsslutande parterna uppkommande tvister kunna underställas bindande avgörande.

**Kommunalförfattningsfrågor** Åtskilliga kommunalförfattningsfrågor vid 1928 års riksdag.

framfördes motionsvis vid 1928 års riksdag. De flesta av dessa frågor behandlingsvis behärskades av det förhållandet, att det av landshövding Hammarskjöld på Kungl. Maj:ts uppdrag utarbetade förslaget till nya kommunallagar under början av riksdagen publicerades. Flera av de väckta spörsmålen hänvisades sålunda till vidare utredning i samband med den fortsatta beredningen av frågan om nya kommunallagar.

I en inom andra kammaren väckt motion hemställdes om utredning angående införande av bestämmelser i kommunallagarna, att *suppleanter* skulle utses att vid förfall för ordinarie ledamot av stads- och kommunalfullmäktige inträda i dessas ställe. Beträffande landstingen finnes alltsedan deras tillkomst en sådan suppleantinsti-

tution, och 1913 års riksdag hemställde om framläggande av förslag angående en sådan institution beträffande stadsfullmäktige. Konstitutionsutskottet avstyrkte emellertid den i år framlagda motionen. Utskottet gjorde gällande, att de skäl, som tidigare talat för beredande av möjlighet att inkalla suppleanter i stads- och kommunalfullmäktige, i vis mån minskats, samt befarade, att ett suppleantsystem kunde komma att undergräva ansvarskänslan hos de ordinarie fullmäktige. Utskottets hemställan bifölls av båda kamrarna.

Liksom vid ett par tidigare tillfällen förelades i år riksdagen motioner, däri hemställdes om förtydligande av kommunallagarnas bestämmelser angående *begreppet »nya ändamål eller behov»*. För anslag till nya ändamål eller behov fordras ju nämligen kvalificerad majoritet. Konstitutionsutskottet hänvisade till att i landshövding Hammarskjölds lagförslag begreppet preciseras. Där föreslås nämligen en bestämmelse därom, att till nya ändamål och behov skola hänföras sådana, till vilka anslag ej utgått under tio år näst före det år, som anslaget avser. Utskottet ville visserligen icke intaga någon förhandsståndpunkt till Hammarskjölds förslag, vilket innebure en saklig nyhet, men då det kunde förväntas, att särskild uppmärksamhet ägnades detta spörsmål i de yttranden, som myndigheterna komme att avgiva över förslaget till reviderade kommunalförfattningar, hemställde utskottet, att motionen icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda. Utskottets hemställan bifölls av kamrarna.

I några inom andra kammaren väckta motioner hemställdes om ändring av vissa bestämmelser angående den *kommunala revisionen*, åsyftande en effektivare kontroll och revisionen av kommunernas räkenskaper och förvaltning. Konstitutionsutskottet fann i avgivet utlåtande de av motionärerna framförda synpunkterna antingen beaktade i det Hammarskjöldska förslaget eller också av beskaffenhet att icke påkalla åtgärder. Dessutom framhöll utskottet även beträffande denna fråga, att densamma kunde väntas bli närmare utredd i samband med behandlingen av det Hammarskjöldska förslaget, utan ingripande från riksdagens sida. Sedan kamrarna emellertid återförvisat detta utskottets utlåtande för ny behandling av ärendet, hemställde konstitutionsutskottet, att riksdagen måtte anhålla, att Kungl. Maj:t i samband med behandlingen av det Hammarskjöldska förslaget ville låta verkställa en allsidig utredning rörande frågan om kommunernas medelförvaltning, vilken hemställan av kamrarna bifölls (riksdagens skrivelse nr 319).

I motion från högerhåll inom första kammaren hemställdes, att den *proportionella valmetoden vid val inom landsting, stads- och kommunalfullmäktige* måtte utsträckas på sådant sätt, att därest det begärdes av så många väljare, som erfordrades för att samlade få någon kandidat vald, valet skulle förrättas proportionellt, samt att i samband därmed den successiva förnyelsen av nämnder, styrelser och delegationer måtte upphöra. I anledning av denna mo-

tion hemställde utskottet, att riksdagen måtte anhänga, att Kungl. Maj:t skulle utreda »i vilken utsträckning den proportionella valmetoden kunde komma till användning, utöver vad som redan är stadgat, vid på landsting, stads- och kommunalfullmäktige ankommande val» samt framlägga förslag i frågan. Utskottets hemställan bifölls av kamrarna (riksdagens skrivelse nr 73).

I en av åtskilliga högermän i andra kammaren framförd motion föreslogs, att kyrkoförsamlingarna måtte givas möjlighet att införa *kyrkofullmäktige* som beslutande organ. Konstitutionsutskottet hade år 1926 avstyrkt motion i samma syfte med hänvisning därtill, att frågan om möjliggörande av skolärendenas överflyttning till den borgerliga kommunen, om vilken fråga riksdagen begärt utredning, först borde lösas. I år förklarade emellertid utskottet, att då det inhämtats, att förslag angående skolärendenas överflyttning, som avsetts att framläggas för 1928 års riksdag, blivit inhiberat i anledning av framläggandet av det Hammarskjöldska förslaget till en allmän revision av kommunalförfattningarna, när en undersökning ansågs erforderlig angående de båda förslagens inverkan på varandra, utskottet fann, att även frågan om kyrkofullmäktigeinstitutionens fakultativa införande borde bli löst i samband med den allmänna revisionen av kommunalförfattningarna. Behovet av kyrkofullmäktige vore, även frånsett skolärendena, på en del håll synnerligen stort. Utskottets hemställan om skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan om upptagande till prövning av frågan om införande av en kyrkofullmäktigeinstitution i samband med den allmänna revisionen av kommunallagarna och den därmed sammanförda frågan om skolärendenas möjliga överflyttning till den borgerliga kommunen blev av kamrarna bifallen (riksdagens skrivelse nr 86).

Förslag om skapande av en särskild kommunalförfattning för *Stor-Stockholm* framlades i motion inom första kammaren. Konstitutionsutskottet medgav, att det onekligen förelåg behov av en reglering beträffande Stockholms och de angränsande kommunernas förhållande till varandra, men då utskottet, med hänsyn till de många olika möjligheter att lösa föreliggande problem, som kunde tänkas, icke fann sig kunna giva några riktlinjer för en utredning, och då de intresserade kommunerna själva kunde hänvända sig till Kungl. Maj:t i denna för dem speciella fråga, hemställde utskottet, att motionen icke måtte föranleda till någon riksdagens åtgärd; och blev denna hemställan av båda kamrarna bifallen.

Slutligen kan anmärkas en från kommunisthåll framförd, av konstitutionsutskottet avstyrkt och av kamrarna avslagen motion angående *åstadkommande vid landstingsvalen av en mera rättvis fördelning av mandat* mellan de olika partierna.

B. H.



## LITTERATURGRANSKNINGAR.

---

GOTTFRID BILLING: *Anteckningar från riksdagar och kyrkomöten 1893—1906*. Utgivna av Carl Hallendorff. (Norstedt & Söners förlag, Sthm 1928. 330 s. Kr. 8: 75.)

Biskop Gottfrid Billings nu publicerade memoaranteckningar äro otvivelaktigt i första hand ägnade att väcka eller återväcka till liv intresset för den märklige mannens karaktär och personlighet. Så osminkade och oskrymtade som dessa självbekännelser befinnas vara, framstår deras författare i mycket klar dager. Hur kortfattade och rapsodiska de än äro, och i många fall just därför, belysa de skarpt både hans strävan och hans insats. På det hela taget måste de sägas bekräfta den traditionella uppfattningen av biskop Billing som en maktkär men välmenande, personligen vinnande och överlägset skicklig politiker; med det undantag likväl, att han här framstår — vad han ock tvivelsutan var — mer såsom kyrkoman och kyrkopolitiker än man hittills gemenligen plägat observera eller framhålla. Tilläggas bör, att hans anteckningar uteslutande behandla hans verksamhet i Stockholm, vid riksdagar och kyrkomöten. Hans betydelsefulla, delvis hårt omstridda gärning inom och för Lunds stift och universitet samt Malmöhus län förbigås alldeles. De giva således en ofullständig och därför på sätt och vis ganska skev bild af hans liv och verksamhet.

Billings Anteckningar erbjuda emellertid icke blott ett utomordentligt intressant bidrag till en framstående och mycket observerad politikers karakteristik; de utgöra även en särdeles viktig och välkommen källa till vårt lands politiska historia under slutet av konung Oscar II:s regeringstid. Visserligen måste man erkänna, att den biskoplige författaren icke lämnat så många nya och oväntade upplysningar, avslöjat så många hemligheter eller ens tecknat så pikanta porträtt och situationsbilder som man törhända kunde hava väntat. Några av hans anmälare hava därför också röjt en viss besvikelse. Men betraktad i sin helhet utgör hans memoar utan gensägelse en karakteristisk och målande bild af den Oscariska regimen i dess nedgångs dagar. Den lämnar även

---

en mängd var för sig ganska obetydliga små notiser, som likväl tillsammans och observerade i rätt sammanhang äro av stort värde för kännedomen om vår politiska och konstitutionella utveckling. För varje forskare, som vill intränga i och vinna verklig förståelse av den tid, de Billingska anteckningarna omfatta, skola dessa förbliva en nödvändig källskrift, även sedan dokument av större historisk och litterär betydelse dragits fram i ljuset.

Då så någon gång sker med Oscar II:s och E. G. Boströms papper, kommer det för vårt lands öden så betydelsefulla förhållandet mellan dessa båda män att erhålla en som man vill hoppas tillfredsställande belysning. Intill dess, men sannolikt även därefter, är det emellertid synnerligen viktigt att hålla i minnet de uppgifter härom, som nu blivit meddelade. Några exempel må här nämnas. Episoden mellan kung Oscar och hans familj å ena sidan, Boström å den andra — då Boström genom böner, ja hot om konungens abdikation tvangs att påtaga sig det dryga ansvaret för norska flagglagens notificering — är redan känd genom S. J. Boëthius i *Sveriges Historia* publicerade uppteckning av Boströms egna meddelanden; den återgives och bekräftas nu även av Billing, som haft samma sagesman. Huvudsakligen från konungen, men även från Boström härrör Billings upplysning om motsatsen mellan monark och minister i den norrländska sliftsfrågan. Berättelsen härom visar samtidigt ett som det vill synas utslagsgivande prov på hur långt konungamakten hunnit glida nedåt vid 1900-talets ingång.

Man finner där konungen och hans främste »rådgivare» direkt, och praktiskt taget öppet, motarbetande varandra i denna ingalunda oviktiga fråga, men även, att statsministern med all sin undfallenhet i formen likväl i dåvarande läge givet är den starkare, den initiativtagande och slutgiltigt bestämmande. Boström säger sig ha för princip att icke tvärt emot konungens vilja framtvinga en proposition — men han omtalar eller antyder tydligt nog sin metod att lika fullt driva sin vilja igenom, nämligen att hota med eller rentav låta väcka motioner i riksdagen. Konungen å sin sida framlägger i ett ytterst intressant brev till Billing sin svåra ställning. Han kommer i denna fråga ej ur fläcken med Boström, men lovar att hålla i sig i det längsta och intill dess Boström hotar med avgång. »Då — men först då — vågar jag icke vidhålla mitt motstånd ...»

En annan etapp på vägen från konstitutionell till modern parlamentarisk monarki belyses av Billing, då han, med den dåvarande kronprinsen som källa, omnämner den spänning, som i flera frågor men särskilt beträffande den nya flagglagen uppstått mellan konungamaktens företrädare och statsminister Staaff; en episod, som knappast kan sägas pryda den senares statsmannabana och som tvivelsutan varit en av orsakerna till snart följande, än bittrare strider mellan konung och ministär.

I den ganska obeaktade frågan om partiväsandets utveckling

har författaren många karakteristiska detaljupplysningar. Själv synes han mer eller mindre helt ha stått på den traditionella ståndpunkten, att partier och partitillhörighet egentligen vore något förkastligt. Han deklarerar därför gärna, att han ej plägat bevista sammankomsterna inom första kammarens majoritetsparti, det protektionistiska, strängt konservativa »stora» partiet. Att han likväl *tillhörde* detta, ehuru han icke blott berömmar sig av att vara utan faktiskt även framstår som för sin tid mycket moderat, får väl emellertid slutas därav, att han, då partiet i en viss fråga visade sig benäget att följa en enligt hans mening fördömlig taktisk plan, oreserverat hotade med att *utgå* ur detsamma. Detta skedde år 1896. Längre fram synes han något oftare och mindre motvilligt ha frekventerat partimötena.

Överhuvudtaget får man vid läsningen ett starkt intryck av hur litet partimotsättningarna betydde i den tidens första kammare. Denna vörnadsvärda församling »bar i hög grad prägeln av en aristokratisk klubb med intim kamratlighet, om också icke personlig vänskap, mellan så gott som alla medlemmar», som Hallendorff så träffande skriver i sin inledning. Gång på gång har det omvitnats, ej minst i den nu föreliggande volymen, hur litet det egentligen var, som i de stora frågorna, tullfrågan undantagen, skiljde majoritetens och minoritetens män.

Däremot framträder påfallande skarpt motsättningen mellan de båda kamrarna, och ej minst deras representanter i utskotten. Det märkliga är, att detta kompakta motsatsförhållande forlfor, även sedan i andra kammaren det traditionella majoritetspartiets makt fullkomligt upphävts. Det är i själva verket ganska överraskande att finna, att enligt Billings utsago ännu i Särskilda utskottet vid 1905 års första urtima icke *partierna*, men *utskotts-halvorna* stodo emot varandra. Förstakammarhalvan var visserligen ganska homogen; den bestod av nio av majoritetens och tre av minoritetens män. Andrakammarhalvan däremot var sammansatt av fem lantmannapartister och två stadsbor av moderat eller högerfärg samt fem representanter för liberala samlingspartiet. Av dessa sju vad vi skulle kalla *högermän* uppgiver Billing visserligen att trenne hela tiden stodo på ungefär samma ståndpunkt som förstakammarledamöterna. Men icke desto mindre uppträder enligt hans berättelse de båda kamrarnas utskottsledamöter var för sig beslutande och förhandla sedan hart när som krigförande och fredsslutande parter. Man kan emellertid knappast undgå att fråga sig, om icke författaren här i någon mån överskallat motsättningen mellan kamrarna och i motsvarande grad undervärderat partiskillnaden.

Den här vidrörda sakfrågan är utan tvivel den mest betydelsefulla av de många, Billing varit med om att lösa. Själv betraktar han den situation, som uppstod inom Särskilda utskottet, såsom den mest kritiska och spännande under sitt politiska liv. Han tillägger sig ock själv den största förtjänsten om krisens avveck-

ling och därmed överhuvudtaget frågans lösning på det lugna och värdiga sätt som skedde. Huruvida detta är riktigt i samma utsträckning, som författaren själv vill göra gällande, får tills vidare lämnas därhän och kan måhända i stort sett reduceras till en fråga om ord. Att Billing i 1905 års maktägande Särskilda utskott nådde höjdpunkten av sin mångåriga, förunderligt verk-samma och lyckosamma bana som försonare och förmedlare torde däremot vara odisputabelt.

Självklart är, att de stora frågor, vilka under 1890-talet och de närmast följande åren av det nya seklet sysselsatte den svenska politiken, alla återspeglas i Billings memoarer. Men proportionen dem emellan är förvisso en annan än i en vanlig historisk fram-ställning. Detta beror främst därpå, att Billing kanske t. o. m. mer än de flesta memoarförfattare begränsat sig till att tala om de frågor, för vilka han hyst ett personligt intresse och, vilket här är nära nog detsamma, vid vars avgörande han spelat en verklig roll. Naturligt nog ha därför de kyrkliga eller rättare kyrkpoli-tiska frågorna alldeles trätt i förgrunden. Framför allt gäller detta den redan antydda, om Hernösands stifts delning, som snart sagt framstår såsom den mest betydelsefulla i hela hans politiska liv och erinring. Själv synes han även i skrivande stund ha haft en känsla av att en än så välvillig och förtrogen läsare knappast skulle dela hans uppfattning härutinnan. Det händer därför mer än en gång, att han själv försäkrande framhåller, vilken vikt all-mänheten, pressen, höga vederbörande eller åtminstone hans poli-tiska vänner ha fäst vid ifrågavarande ärenden.

Det ämne Billing utförligast och mest adekvat behandlar, är för övrigt onekligen unionsfrågan. Rörande svenska riksdagens något tafatta och tveksamma ställningstagande lämnar han en hel rad av upplysningar. Likaså kan han ur bästa källa berätta exempelvis om norska regeringsledamöters svekfulla beteende mot den åldrande konungen; alltsammans interiörer, som passa gott i stycke med vad man redan känner om den tröstlösa, för alla parter lika litet hedrande historien om unionens upplösningstid.

De övriga stora frågorna vidröras naturligtvis ofta men i regel ganska knapphändigt, så försvarsfrågan och de alltmer aktuella sociala frågorna. Detsamma gäller även på det hela taget röst-rättsfrågan, där ju dock författaren spelade en särskild och för vårt moderna politiska liv mycket betydelsefull roll såsom upp-hovsman till det garantikrav, vilket bland sina resultat avsatt det nu rådande proportionella valsystemet.

Författarens synpunkt på sitt ämne är alltigenom riksdagspoli-tikerns, om man så vill statsutskottsledamotens. Den mångfald in-teriörer han meddelar från kammare och utskott äro tillsammans mycket upplysande; ofta därjämte ganska roande. Det rent per-sonliga får i berättelsen sin beskärda del och kanske t. o. m. något därutöver. Hela raden av tidens bemärkta politiker skymtar förbi. Bland dem Billing kritiskt eller välvilligt granskar — det

senare är regel — minnes man särskilt A. P. Danielsson, S. v. Friesen, E. G. Boström, Reutersvärd, Alin, Lundeberg och Staaff, samt utanför den trånga riksdagskretsen Oscar II och hans son, vår nuvarande konung.

Mycket belysande för dåtida anda inom Sveriges riksdag är den vänskaplighet, tangerande gränsen till camaraderie, som enligt författarens utsago bröt igenom striderna och intrigerna och för honom och mången gjorde riksdagslivet så kärt och värt att leva. Det kan vara ovisst, om biskop Billing fällt de kända ord, som brukas tilläggas honom: »Man skall tro alla människor om gott men man skall akta sig för att bli lurad.» Säkert är emellertid, att intet motto över hans politiska verksamhet, sådan han själv beskrivit den, kunnat vara mera träffande.

De föreliggande minnesanteckningarnas källvärde synes, så långt man kan döma utan tidsödande kontrollarbete, vara högst betydande och, om uttrycket tillåtes, mycket likformigt. Författaren har någon tid efter sin hemkomst från riksdagen resp. kyrkomötet, ögonskenligen helt och hållet för eget bruk och utan tanke på publicering, nedskrivit en i regel ganska kortfattad och summarisk, jämförelsevis mycket egocentrisk skildring av den gångna tidens händelser. Härvid har han mången gång som stöd för minnet begagnat sina riksdagsbrev till hustrun, varom en jämförelse mellan texten i Anteckningarna och breven från exempelvis 1896, 1897, 1900, 1901 och 1905 lämna otvetydiga bevis. I fråga om andrahandsuppgifter är författaren ganska sparsam och förefaller lofvärt försiktig. Tacknämligt är, att han vid meddelande av viktigare erhållna upplysningar nära nog regelbundet nämner sina sagesmän.

Någon gång kan man visserligen hysa tvivel beträffande halten av författarens uppgifter. Hans ideliga försäkringar om sin ovilja mot och oförmåga att i det enskilda umgänget påverka sina riksdagskamrater få sålunda tydligen tagas cum grano salis. En viss dock något dämpad skrytsamhet präglar visserligen hans framställning, men synes icke vara mer markerad än den man vanligen möter i förtroliga meddelanden från offentlighetens män till deras allra närmaste.

Den metod, efter vilken utgivningen skett, är mycket tilltalande och kan betecknas som i ordets verkliga mening mönstergill. Professor Carl Hallendorff, den nitiske befrämjaren av forskningen rörande vår försummade 1800-tals historia, har förselt arbetet med en insiktsfull och tankeväckande inledning. Av särskilt intresse är, att Hallendorff här öppet förkunnar och övertygande motiverar, varför han brutit med den till sina följder så skadliga svenska uppfattningen, att historiska källor skola vara förseglade i minst femtio år. För varje riksdag eller kyrkomöte, som de publicerade anteckningarna behandla, har utgivaren lämnat några välbehövlige, koncentrerade sakupplysningar. Personregister saknas givetvis ej.

Icke minst viktigt och lovvärt är, att memoaren utfylles och kompletteras av ett ganska stort antal brev, dels från biskop Billing till hans maka, dels ock brev till Billing från ett flertal av hans meningsfränder eller andra politiska personligheter.

E. Ths.

CARL W. U. KUYLENSTIERNAN: *Hur det svenska statsmaskineriet arbetar*. Stockholm 1926 (Hugo Gebers förlag, pris kr. 2: 25).

ERNST WIGFORSS: *Hur en svensk riksbudget blir till*. Stockholm 1927 (Hugo Gebers förlag, pris kr. 2: 25).

Tvenne genom praktisk erfarenhet inom resp. områden väl kvalificerade personer ha i kortfattade och populärt hållna översikter lämnat lättlästa framställningar om hur det svenska statsmaskineriet arbetar och hur en svensk riksbudget blir till. Båda böckerna äro ursprungligen utarbetade såsom föredrag för den breda publiken, men trots detta torde det vara på sin plats, att de få ett omnämmande i denna tidskrift.

Kuylenstierna börjar med ett kapitel betitlat »Vad staten uträttar», ty, som han själv säger, det är »knappast någon idé att tala om *hur* statsmaskineriet arbetar, förrän man besvarat frågan, *vad* detta vill åstadkomma». Författaren avstår uttryckligen ifrån att ge någon vetenskaplig definition på begreppet stat och söker i stället praktiskt klargöra, vad staten vill och vad staten gör. Han ansluter sig härvid utan vidare till den uppfattning, som väl flertalet av den svenska allmänheten mer eller mindre oreflekterat hyser, d. v. s. till en statsbild, som väl enklast skulle kunna karakteriseras med den måhända något djärva termen den »liberal-sociala» staten. Det är en ytterst välvillig och tjänstvillig »stat», som han låter sina läsare göra bekantskap med. Denna stat vill nämligen »tillgodose sådana för medborgarna . . . gemensamma behov, som ingen annan än samhället kan fylla eller som samhället . . . tillgodoser bättre och billigare än de enskilda medborgarna själva eller privata sammanlutningar av dem». »Staten vill i allra högsta grad sina medborgares bästa.» Däremot är det tydligen författarens mening, att folkförsörjningen är det enskildas sak och att det enskilda initiativet skall ha fritt spelrum inom vissa gränser. Även om dylika uttalanden som de ovan citerade i viss mån skulle kunna dragas i tvivelsmål ej bara av klassdiktaturens och andra ytterlighetsriktningars förespråkare utan också av nationalismens och organismteoriens talesmän, så torde de dock kunna vara fullt försvarliga här med tanke på den praktiskt pedagogiska och apologetiska uppgift författaren tydligen ställt för sig.

Det framhålles nu i boken, att det, staten gör, endast i mycket ringa utsträckning har till direkt syfte att giva medborgarna eller medborgargrupperna föda och kläder. Däremot sörjer staten i stor omfattning för deras kulturella och religiösa behov, för den

lägre och högre undervisningen. Vidare har staten åtagit sig skyddet av medborgarna både mot yttre och inre fiender genom sitt försvarsväsende, straffsystem, karantänväsende och en viss slags tullbevakning etc.

Detta som nu staten gör för sina invånare, medför utgifter för staten, och dessa genomgås så mera i detalj med anslutning till riksbudgetens uppställning.

De följande kapitlen bära rubrikerna »Centrala ämbetsverk och lokalförvaltning» och »Arbetet i ett statsdepartement». Här redogöres för förvaltningsorganisationen med dess olika instanser samt gives en mycket instruktiv, intim och personligt hållen inblick i ämbetsverkens, främst författarens eget verk, finansdepartementets, funktionssätt och arbetsförhållanden. Det hade likväl ej skadat, om författaren här gått något djupare in på frågan om hur det svenska statsmaskineriet i sin helhet verkligen fungerar, så att läsaren fått en vidgad uppfattning om de olika, både statliga och kommunala, lokala myndigheternas uppgifter och ställning till de centrala. Som exempel på knapphändigheten i framställningen på denna punkt kan nämnas, att sådana för den stora allmänheten viktiga myndigheter som länsstyrelserna ej i detta sammanhang finnas omnämnda. Givet är dock, att denna underlåtenhet i väsentlig grad beror dels och främst på att endast ett starkt begränsat utrymme varit författaren tillmätt för hans framställning, dels på att han helst talar om den del av förvaltningen, som han är mest förtrogen med, ett förhållande som i hög grad kommer framställningen till godo, i det att den fått det personligt upplevda omedelbara friskhet över sig.

I ett särskilt kapitel beröres, hur det går till, när viktigare riksdagsfrågor »avgöras» hos regeringen, såsom författaren uttrycker sig, ehuru han uppenbarligen menar, hur de kungl. propositionerna förberedas och framläggas för riksdagen. Dessutom beskrives här riksdagen och arbetet i utskott och kamrar. Utskottens intima men mer eller mindre inofficiella samarbete med förvaltningen skymtar fram i denna redogörelse, bl. a. lämnar författaren den intresseväckande upplysningen, att dessas förslag till utlåtanden bruka under hand tillställas vederbörande departement. Arbetet skulle dock även här ha vunnit på en något utförligare framställning. Frågan om regeringens och riksdagens inbördes formella och reella maktbefogenheter lämnas tämligen åt sidan, och det samma gäller i än högre grad spørsmålet om kontrollen, Kungl. Maj:ts, riksdagens och allmänhetens. Det skulle nämligen ha varit värdefullt, om man av den initierade författaren fått — låt vara blott en kortfattad — framställning av exempelvis J.K:s, J.O:s, riksräkenskapsverkets, konstitutionsutskottets, statsrevisorernas och offentlighetens, d. v. s. närmast tidningspressens, kontroll och ev. vad den granskning, dessa utöva, betyder för statsmaskineriets sunda funktionerande.

Till sist lämnas en översikt över kronoskatten och efter vilka principer den utgår. Här ges en god och lättfattlig motivering till

de olika skatterna och deras inbördes storlek för skilda medborgargrupper.

Hela boken utmärker sig för en frisk, personlig stil med ett välgörande stänk av humor här och där. Författaren har i sin framställning hela tiden tagit sikte på förhållandena, sådana de verkligen äro, ej sådana de enligt lagar och förordningar reglerats. På ej så få ställen uppträder han av lättförklarliga grunder såsom apologet för den bestående förvaltningsorganisationen och för ämbetsmännen, under det att den svenska allmänheten får veta, att den är allt för petigt noga med avseende på formerna och långt mer »byråkratisk» än jurister och ämbetsmän. Med detta senare må det nu förhålla sig hur som helst, säkert är; att Kuylenstiernas bok ej blott lämpar sig förträffligt för den kunskapssökande allmänheten utan även med fördel kan användas vid elementära akademiska studier.

Detsamma kan även sägas om Wigforss bok om hur en svensk riksbudget blir till. Den utgör en komplettering av vissa partier av det ovannämnda arbetet. Författaren börjar med en intressant och för alla begriplig utredning av anledningarna till riksbudgetens stegring. Han uppvisar, dels att det till en del är fråga om en skenbar ökning på grund av penningvärdets fall, budgetens förändrade uppställning och folkmängdens tillväxt, dels att det uppkommit en verklig ökning, på grund av att statens verksamhet blivit mer vittomfattande än tidigare. Därpå redogöres för statsutgifterna, som uppdelas i verkliga utgifter och utgifter för kapitalökning, vilka senare behandlas i ett särskilt kapitel. De förras användande för årligen återkommande driftskostnader o. dyl. samt »engångskostnader» utvecklas närmare, varvid »engångskostnaderna» bli särskilt belysta till sin natur och politiska innebörd. Skillnaden mellan förslagsanslag, reservationsanslag och obetitlade anslag belyses också genom ett flertal exempel.

Därpå genomgås statens olika slag av inkomster, och deras inbördes beroende av varandra klargöres på ett överskådligt och populärt sätt med många talande exemplifikationer. Slutligen följer en redogörelse för budgetens behandling i riksdagen. Även här visar det sig, att författaren har praktisk erfarenhet av hur det går till i utskott och kamrar.

Till framställningen hör ett antal instruktiva tabeller. Särskilt värdefulla och för läsaren klargörande torde uppgifterna om statskuldens fördelning och om det i de olika affärsdrivande verken bundna kapitalet vara.

Däremot hade det varit önskvärt, att med några ord utretts Kungl. Maj:ts och riksdagens inbördes förhållande med avseende på beviljande av inkomster och utgifter, så att läsaren fått veta, om riksdagen har rätt att vägra anslag vilket som helst och om den ensam har makt över alla slag av statsinkomster; särskilt den förra frågan kan ha ett ej blott teoretiskt intresse även under ett parlamentariskt statsskick.



Även om Wigforss bok måste sägas till sin stil och allmänna läggning vara mera korrekt och torrt saklig än Kuylenstiernas, är likväl också den mycket lättläst. Till en del är även den hållen i en pedagogiskt apologetisk ton, som dock är avsevärt mindre framträdande än hos Kuylenstierna.

Gunnar Hesselén.

EDVARD THERMAENIUS: *Lantmannapartiet, dess uppkomst, organisation och tidigare utveckling*. Akademisk avhandling, Uppsala 1928.

Ovanstående akademiska avhandling, som i maj ventilerats vid Uppsala universitet, behandlar lantmannapartiets uppkomst och utveckling fram till 1880, d. v. s. till Arvid Posses utnämning till statsminister.

Denna framställning bygger på ett omfattande, till största delen hittills obegagnat källmaterial framför allt bestående av brevsamlingar, memoarer och dagböcker. Författaren har dragit fram en mängd nytt material till belysning av denna tids inre svenska historia. Detta nya material är av största värde och har ej blott varit av betydelse för författarens egna nu framlagda undersökningar utan kan säkerligen även bli till gagn för ytterligare forskning på detta område. Författaren har systematiskt genomforskat lantmannapartisternas efterlämnade papper i den utsträckning de stått att uppspåra, vare sig de befunnit sig i offentligt eller privat förvar. Däremot har han ej lika grundligt undersökt motståndares till lantmannapartiet hos privatpersoner eventuellt förefintliga politiska »papper». Vad som av sådana samlingar redan finnes i offentliga arkiv och bibliotek, har dock utnyttjats. Någon större risk för ensidighet torde likväl författaren ej löpt genom denna uraktlåtenhet — en uraktlåtenhet som uppenbarligen förorsakats av rent yttre praktiska skäl. Vidare har givetvis den samtida tidningspressen i stor utsträckning anlåtats som källa och även samtida politiska broschyrer och andra tryckta framställningar från ifrågavarande period.

Avhandlingen inledes med en översikt av källorna till lantmannapartiets historia, i vilken författaren på ett omsorgsfullt sätt värdesätter dessa, bl. a. genom att lämna karakteristiker över de personer, som lämnat efter sig de viktigaste brevväxlingar, memoarsamlingar och tidningsartikelserier, på vilka framställningen bygger, såsom Emil Key, Per Nilsson i Espö, S. A. Hedlund, P. F. Mengel m. fl.

Mot författarens ställning till och bedömning av sina källor torde ingen större invändning kunna riktas, endast i ett par detaljer skall här en annan mening göras gällande.

I den ovannämnda redogörelsen för källorna omtalas bl. a. ett såsom »till innehållet viktigt memoarelement» (sid. 21) värdesatt brev av den 11 nov. 1872 från Jan Andersson i Jönvik till Carl Ifvars-

son. Ser man litet närmare på detta brev, så reduceras dock dess betydelse högst väsentligt. Det bär nämligen alla spår av att vara tillkommet i största hast och utan att brevskrivaren själv haft någon som helst avsikt att nedskryva något »memoarelement». Däröfver vittnar ej blott piktur, stavning o. a. utan äfven Jan Anderssons egen i brevet lämnade uppgift om sin stora brådska och hans hänvisning till att adressaten känner de i brevet omskrivna förhållandena minst lika bra som han själv. Dess torftiga innehåll, vilket handlar om lantmannapartiets bildande och de därvid främst verksamma männen, visar sig dessutom ej särskilt pålitligt, vilket också författaren vid behandlingen av dessa frågor synes ha kommit till insikt om (se t. ex. sid. 157, not 1).

En annan invändning mot författarens behandling av sina källor skulle måhända kunna göras ifråga om hans tillvägagångssätt att t. ex. vid skildringen av det s. k. »rosenbergska partiets» bildande 1862 först referera Carl Ifvarssons relation av denna händelse och så Sven Rosenbergs meddelanden om samma sak (sid. 54 f., 57 f. Jfr ock samma tillvägagångssätt i annat sammanhang å sid. 164—171). Då båda källorna av författaren anses fullt trovärdiga och då de på intet vis strida mot varandra, kan knappast en dylik, framställningen tyngande metod anses motiverad.

Men fränsett att dylika och några andra tämligen oväsentliga invändningar kunna göras i detta sammanhang, måste man oförbehållsamt erkänna, att författaren behärskar och bedömer sitt omfattande och svårhanterliga material på ett mästerligt sätt och att han iakttagit stor noggrannhet vid dess användning.

Efter redogörelsen för källorna till lantmannapartiets historia (kap. I) följa tvenne partier i avhandlingen, vilka utgöra dess både till innehåll och omfång väsentliga del, nämligen dels en mycket brett — på sina ställen allt för brett — lagd framställning från skilda synpunkter av lantmannapartiets uppkomst och orsakerna härtill (kap. II—VII), dels en synnerligen välskriven skildring av partiet i arbete (kap. VIII—IX).

Den förstnämnda av dessa avdelningar börjar med ett kapitel, i vilket de rent formella förutsättningarna för uppkomsten av ett lantmannaparti behandlas. Däri framhålles att de samfälliga valen till andra kammaren gävo makten i kammaren åt den talrikaste röstberättigade samhällsklassen, vilken uppvisas vara de mindre jordbrukarna, vidare diskuteras i detta sammanhang i vad mån detta resultat av representationsreformen varit förutsett av dess tillskyndare. Därefter redogöres för förhållandena inom bondeståndet och för partibildningar i riksdagen vid ståndstidens slut (kap. III). Författaren vill här göra gällande, dels att från tullfrågans behandlande på riksdagarna 1862—63 och 1865—66 »en linje för direkt . . . till 1867 års parti» (d. v. s. lantmannapartiet) (sid. 54), dels att en under 1862—63 års riksdag i bondeståndet under Carl Ifvarssons ledning bildad partigrupp varit en direkt föregångare till lantmannapartiet.

Att det inom bondeståndet på 1860-talet funnits en grupp mer eller mindre ivriga protektionister, som opponerat mot den gripenstedtska frihandelsdogmen, är oförnekligt, och att kärnan i denna bondeståndsoption varit med vid lantmannapartiets bildande 1867 är ytterst sannolikt, men att — såsom i avhandlingen kraftigt poängteras (t. ex. sid. 51) — det varit tullfrågan som varit en av de främsta partibildande frågorna 1867 torde kunna starkt ifrågasättas. Det skäl för denna åsikt, som i avhandlingen presteras, tycks i främsta rummet vara det ovannämnda förhållandet, att det är den protektionistiska gruppen från bondeståndet, som bildar kärntruppen i det ursprungliga lantmannapartiet. Dessutom synes författaren hämtat stöd härför i den omständigheten, att tidningspressen till en början kallar detta för det protektionistiska partiet. Om man nu ser på förhållandena vid tiden för partibildningarnas uppkomst i början av 1867 års riksdag, så är att märka, att tullfrågan är helt tillbakaträngd och att den fråga, kring vilken partisammanslutningarna äga rum, är stödandet av eller opposition mot representationsreformens ministär. Denna hade visserligen bl. a. trätt i bräschen för frihandeln på energiskt bedrivande av Gripenstedt, men Gripenstedt hade lämnat statsrådet redan i juli 1866 och tullfrågan var, som sagt, ej speciellt aktuell under den s. k. organisationsriksdagen. Och slutligen kan invändas, att om tullfrågan som sådan spelat någon större sammanhållande roll för det nya partiet, så vore det nästan oförklarligt, att den punkt i dess program, som berör denna, fått en så uppenbar kompromissformulering. Att pressens benämning av ett till sin sammansättning och innebörd till en början av utomstående nästan okänt parti ej kan vara bevisande ligger i öppen dag.

Den andra förbindelseleden mellan bondeståndet och lantmannapartiet skulle enligt författaren — som nämnts — vara den vid 1862—63 års riksdag kring Carl Ifvarsson bildade gruppen. Denna, som tidigare varit tämligen obeaktad i framställningarna av ifrågasvarande tids riksdagshistoria, har av författaren, tack vare det rika material, som stått honom till buds, blivit framdragen i ljuset.

I förbigående sagt måste det dock beklagas, att framställningen av partimotsatserna inom bondeståndet vid 1862—63 års riksdag är ytterligt knapphändig i detta sammanhang, så att man ej fullt får en nödig bakgrund för avsikterna med det nya partiet och framför allt är det en brist, att läsaren lämnas i okunnighet om dettas program. Det nämnes visserligen, att ett dylikt antogs (sid. 56), men vad detta innehöll meddelas först i ett helt annat sammanhang (det finnes ej ens en sidhänvisning till detta senare ställe).

Det förefaller nu i varje fall, som om författaren även i denna punkt överdrivit något, då han ansett denna under 1862—63 års riksdag bildade grupp, det s. k. rosenbergska partiet, »såsom direkt föregångare till lantmannapartiet» (sid. 54). Det, som i främsta rummet föranlett författaren till att göra detta påstående, torde vara uttalanden av Carl Ifvarsson i hans senare brevväxling (främst av

1887) och i hans »Minnesanteckningar 1888» (se sid. 59 f.). Det är tämligen naturligt, att Carl Ifvarsson på äldre dagar, då han blickar tillbaka på sitt liv, tror sig kunna se ett sammanhang i sitt görande och låtande, ett sammanhang, som likväl ej behöver ha förefunnits och som ej har framträtt för övriga medspelare i 1867 års partibildningssträvanden. Uppenbart är i varje fall, att den på 1862—63 års riksdag bildade partigruppen var en tämligen efemär sammanslutning av missnöjda yngre bondeståndsmedlemmar, vilka önskade bryta en i ståndet ingrodd slentrian och skaffa sig själva placeringar vid de återstående valen inom ståndet, och under den följande riksdagen framträder det — såsom författaren mycket riktigt påpekat (sid. 61) — ej längre såsom parti. Det skall ej förnekas, att det går vissa rent personliga förbindelselinjer mellan 1863 års partibildning och lantmannapartiet, men därvid torde också sammanhanget dem emellan stanna.

I ett följande kapitel redogöres för valrörelsen under hösten 1866 och för den nya andra kammarens sammansättning (kap. IV). Författaren har här påvisat den tävlan, som på många håll rådde i landsvalkretsarna mellan herrar och bönder, samt har genom studier i dagspressens meddelanden om valen lyckats i tabeller (i ett särskilt tillägg) sammanföra uppgifter, som belysa denna konkurrens.

Med stor grundlighet skildras själva partibildandet vid 1867 års riksdag och analyseras lantmannapartiets »element» (kap. VI och VII). Här får man en utförlig och noggrann redogörelse, hur sammanslutningarna i partigrupper skedde 1867 och vilka de drivande personerna voro. De varandra motsägande uppgifterna i samtida och senare skildringar upptagas till granskning och författaren lyckas på ett till synes fullt övertygande sätt rekonstruera händelserna vid 1867 års riksdag, i den mån de låta sig åtkommas. Han klarlägger bl. a. på ett sätt, som ej torde lämna rum för invändningar, att initiativet till den tidigaste partibildningen utgått dels från Arvid Posse å ena sidan, dels från Carl Ifvarssons bondegrupp å andra sidan, under det att Key, trots dottern Ellens uppgifter i motsatt riktning i »Minnen», tydligen anslutit sig först på ett senare stadium. Det är i denna framställning en försiktighet i uttalandena och en sund skepticism i omdömena, som äro berömvärda.

I det senare av de tvenne partier, vilka, såsom ovan framhållits, utgöra avhandlingens väsentligaste del, lämnas en med stor stringens skriven översikt av lantmannapartiets utveckling intill Arvid Posses utnämning till statsminister (kap. VIII). Författaren genomgår här — i stor utsträckning stödande sig på Per Nilssons i Espö dagbok — riksdag för riksdag partiets uppträdande i de större riksdagsfrågorna samt söker, i den mån källorna tillåta, skildra dess inre liv.

Som en sammanfattning av den föregående framställningen gives så i ett särskilt kapitel (kap. IX) en översikt av partiets organisation i teknisk mening. Häri redogöres på ett synnerligen förtjänst-

fullt sätt för hur partiledningen handhades, hur det gick till på partimöten, i vad mån en partidisciplin var tillfinnandes och hur sammanhållning åstadkoms samt för partiets förhållande dels till valmanskåren, dels till första kammaren och valen till denna. Det uppvisas, att lantmannapartiet var ett riksdagsparti med en organisation, som i det väsentliga var lik de nuvarande partiernas, ehuru »denna så gott som uteslutande var av faktisk, ej formell natur» (sid. 358). En jämförelse mellan å ena sidan kottierier och sammanslutningar på de sista ståndsriksdagarna och å andra lantmannapartiet ger vid handen, framhåller författaren, att vi i själva verket här ha att göra med ett politiskt parti, som kan sägas förbåda våra moderna partier. »Hela den organisatoriska utrustning, som ett modernt riksdagsparti förfogar över, fanns redan hos lantmannapartiet» (sid. 359) med vissa undantag, främst den formliga anslutningen med därav följande fixt medlemskap. Det framhålles nämligen bl. a., att några partirullor el. dyl. ej funnits. Det är därför omöjligt att framlägga någon medlemsförteckning över lantmannapartiet, men författaren anser sig dock med ledning framför allt av röstsiffrorna vid utskottsvalen kunna ungefärligt ange partiets storlek vid de skilda riksdagarna men anser, att dessa siffror, på grund av att ofta en del riksdagsmän voro permitterade, äro för låga (sid. 341). Granskar man likväl omröstningssiffrorna litet närmare (t. ex. för 1868 års riksdag, se sid. 213) samt jämför med uppgifterna om antalet deltagande vid partimöten o. dyl., förefaller det snarare som om de av författaren frameducerade medlems-siffrorna på säkra partianhängare skulle vara något för höga än tvärtom. Det synes vara uppenbart — och detta påpekar ock författaren — att det funnits en tämligen stor grupp, som i regel röstat med lantmannapartiet utan att anse sig i alla skiften tillhöra detta.

Det man i denna på det hela taget mycket givande översikt av partiets liv och utveckling saknar och som skulle ha varit av största intresse i en dylik partimonografi, är en utredning av lantmannapartiets ställning till regeringen, dess förhållande till de konstitutionella spörsmålen och dess betydelse för statsskickets genom praxis fortgående omvandling och utbildning. Författaren lämnar visserligen här och där en del upplysningar om lantmannapartiets uppträdande gent emot ministären i vissa aktuella situationer vid de olika riksdagarna, men någon sammanfattning och analys härav och ett påvisande av eventuella förskjutningar under årens lopp i partiets uppfattning i hithörande frågor förekommer ej. Detsamma gäller med avseende på partiets förhållande till sitt en gång antagna program.

Trots denna underlåtenhet måste det dock sägas, att författaren lyckats giva en mycket god inblick i lantmannapartiets liv och förhållanden under dess första år, under dess oppositionella tid.

Som en sista avdelning i avhandlingen kommer en redogörelse för »lantmannapartiets förbindelser med vänsterpartierna i Danmark och Norge» (kap. X). Denna faller, såsom författaren själv i

sitt förord medger, »i stort sett utanför arbetets plan» (sid. VII) och dessutom skulle nog kunna anmärkas, att den ovan citerade kapitelrubriken är för vid och därför missvisande. Det är nämligen på det stora hela taget ej fråga om några lantmannapartiets skandinaviska förbindelser utan endast om vissa enskilda personers, främst tidningsredaktörerna S. A. Hedlunds och F. T. Borgs, vilka nog närmast kunna karakteriseras såsom »frilansar» inom partiet. I den mån partiet verkligen — direkt eller indirekt — tagit del i dessa förbindelser, tycks det inskränka sig till av unionen mer eller mindre betingade norska.

Förnekas skall dock ej, att även denna specialundersökning, som för övrigt till största delen grundar sig på ett omfattande brevmaterial, av författaren delvis insamlat i Oslo och Köpenhamn, ger en mängd intressanta inblickar i tidens politiska förhållanden.

Författarens stil är ledig och på samma gång lugnt saklig, och även om han, som ovan antytts, stundom av sitt rika material lockas att bli utförligare och detaljrikare än nödigt och kanske rent av önskligt varit, så har han dock i stort sett funnit en lycklig avvägning mellan sitt ämnes olika delar. En stor noggrannhet beträffande citat och sakliga uppgifter synes ha iakttagits, och den arbetsprestation, som ligger bakom denna avhandling, är ansevärd. Den som aldrig så litet handskats med gamla tidningsårgångar, inser exempelvis vilken möda, som dessas utnyttjande i sådan omfattning, som här har skett, kostat författaren. Och än mer, hans berömvärda strävan att samla lantmannapartiernas skriftliga kvarlätenheter har säkerligen varit ett synnerligen besvärligt arbete.

Sådan avhandlingen nu föreligger vittnar den på ett övertygande sätt om författarens stora arbetshåg, sunnda omdöme och solida vetenskapliga kvalifikationer, och med dess framläggande har en första undersökning på ett viktigt, hittills obearbetat område av svenskt statsliv, partiväsendet, fullbordats. Det är att hoppas, att författaren skall bliva i tillfälle att fortsätta sina givande undersökningar i lantmannapartiets historia.

• Gunnar Hesselén.

## Till red. insända skrifter.

- Centralförbundet för socialt arbete 1903—1928. Minnesskrift. Sthlm 1928.
- Ekonomisk Tidskrift. 1928. H. 2—3. Uppsala 1928.
- Ekonomiska Samsfundets Tidskrift. Ny serie. H. 13. Hfors 1928.
- Finsk Tidskrift för vitterhet, vetenskap, konst och politik. T. CIV. H. V—VI. Hfors 1928.
- Industria. Arg. XXIV. N:r 12—16. Sthlm 1928.
- Institut International d'Agriculture, Rome. Bulletin de statistique agricole et commerciale. 1928. N:o 7. Revue Internationale d'Agriculture. 1928. N:o 5—7. Rome 1928.
- International labour review. Vol. XVII. N:o 6. Vol. XVIII. N:o 1. Genève 1928.
- Internationella arbetsorganisationen. I. Allmän del. Historik — Uppgifter — Verksamhet. Sthlm 1928. P. A. Norstedt & Söner.
- Kommersiella Meddelanden. Arg. 15. N:r 10—14. Sthlm 1928.
- Meddelanden från Handelskammaren i Gelle. 1927. Supplementhäfte. 1928. H. 1. Gelle 1928.
- Meddelanden från Skattebetalarnas Förening. N:r 9. Sthlm 1928.
- Mercator. Tidskrift för Finlands näringslif. Arg. XXIII. N:r 23—31. Hfors 1928.
- Nationalekonomisk Tidskrift. 1928. H. 3. Kbhvn 1928.
- Nordisk Försäkringstidskrift. 1928. N:o 3. Sthlm 1928.
- Samling av anmätningar till sjukkasseregistret. 1927. N:r 4. 1928. N:r 1. Sthlm 1928.
- Samling av anmätningar till understödsföreningsregistret. 1927. N:r 4. 1928. N:r 1. Sthlm 1928.
- Skandinaviska Kreditaktiebolaget. Kvartalsskrift. 1928. N:r 3. Sthlm 1928.
- Sociala Meddelanden. 1928. N:r 6—7. Sthlm 1928.
- Statistisk Månadsskrift. Arg. XXIII. N:o 5—6. Sthlm 1928.
- Statistisk Årsbok för Sverige. 1928. Utg. av Statistiska Centralbyrån. Sthlm 1928.
- Statsökonomisk Tidskrift. 1928. H. 3—4. Oslo.
- Sunt Förnuft. Arg. VIII. N:r 4. Sthlm 1928.
- Svensk Finanslidning. Arg. VI. N:r 36—45. Sthlm 1928.
- Svensk Juristtidning. 1928. H. 4. Sthlm 1928.
- Svensk Tidskrift. 1928. H. 5. Sthlm 1928.
- Svenska Stadsförbundets Tidskrift. 1928. H. 4. Sthlm 1928.
- Sveriges officiella statistik. Kooperativ verksamhet i Sverige år 1926. Av K. Socialstyrelsen. — Olycksfall i arbete åren 1918—1922. Av Riksförsäkringsanstalten. — Statistisk undersökning av statstjänstemännens bisysslor. Av K. Socialstyrelsen. Sthlm 1928.
- Tiden. 1928. N:r 4. Sthlm 1928.
- Tidskrift, utg. av Juridiska Föreningen i Finland. 1928. H. 3. Hfors 1928.
- Tirfing. 1928. H. 6—7. Tranas 1928.
- Weltwirtschaftliches Archiv. Band 28. H. 1. Hamburg 1928.
- Årsbok för Sveriges Kommuner. 1928. Utg. av Statistiska Centralbyrån. Sthlm 1928.
- PIPPING, HUGO E., Myntreformen år 1865. Akademisk avhandling. Hfors 1928.
- PIPPING, HUGO E., Tillkomsten och utvecklingen av privatbankernas sedelutgivningsrätt i Finland. (Särtryck ur Ekonomiska Samsfundets Tidskrift. Ny serie. H. 12.) Hfors 1928.
- WESTER, M., Folkhälsans vänner eller fiender? (Kommentar till Evert Munkes broschyr »Vad de sjuka få betala extra för på apoteken».) Sthlm 1928.
- WETTERBERG, GUNNAR, Handbok i kyrkolagfarenhet. Lund 1928.

Försäkringsbolagen  
"Skåne" och "Malmö"

Huvudkontor i Malmö

Brand-  
Liv-  
Olycksfalls-  
Automobil-  
och andra  
Försäkringar

Den 1 januari 1928 ansvarade »Skåne» för

Brandförsäkringar c:a	2.500.000.000 kronor
Kapitalförsäkringar c:a	180.000.000 kronor
Ränteförsäkringar c:a (ärligen)	900.000 kronor

Den 1 januari 1928 utgjorde »Skånes»

Samtliga fonder c:a	65.000.000 kronor
(incl. garantifondförbindelser)	9.300.000 kronor)