

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

ÅRG. 62

1959

HÄFTE 2—3

---

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

*Detta häfte kostar kr. 10:—*

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

kommer att under år 1959 liksom hittills innehålla dels vetenskapliga uppsatser i statsvetenskap — »politik» i ordets äldre och mera omfattande bemärkelse — statistik och ekonomi, dels en avdelning översikter och meddelanden, avsedd att hålla läsaren à jour med vad som händer och skrives å lathörande områden, dels slutligen mera ingående granskningar av utkommande statsvetenskaplig litteratur, framför allt, svensk, men jämval annan nordisk samt utländsk. Tidskriften vill framträda som ett organ för vetenskaplig orientering och diskussion i de ämnen, vilka falla inom den angivna ramen.

Fahlbeckska stiftelsens kollegium utgöres av professorerna NILS STJERNQUIST, E. FAHLBECK, C.-E. QUENSEL, J. ÅKERMAN, C. WELINDER, S. BOLIN, J. ROSÉN, E. GJERSTAD och KRISTER HÄNELL.

Tidskriften utgives under medverkan av professorerna i statskunskap samt i statsrätt med folkrätt och förvaltningsrätt vid rikets akademiska lärosäten. Redaktionen handhaves närmast av professor E. FAHLBECK, Lund, som redaktionsskreterare och ansvarig utgivare, samt professor C. A. HESSLER, Uppsala (litteraturavdelningen) och docent HANS MEIJER, Stockholm (avdelningen »Översikter och meddelanden»).

Tidskriften avses utkomma med fem häften om året. Prenumerationspriset är 15 kr. pr år vid prenumeration direkt hos Statsvetenskaplig Tidskrifts Expedition, Lund (postgiro nr 279565), samt 20 kr. pr år vid beställning genom bokhandel. Studerande vid de akademiska lärosätena erhålla abonnemang till nedsatt pris genom anmälan till vederbörande lärare.

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

Lund i dec. 1958.

## FAHLBECKSKA STIFTELSEN

### INNEHÅLL

#### UPPSATSER:

FAHLBECK, ERIK, Inför regeringsformens 150-årsminne . . . . .	93
STJERNQUIST, NILS, Regeringsformens tillkomst . . . . .	98
THERMÆNIUS, EDVARD, Kring förarbetena till regeringsformen . . . . .	134
ANDRÉN, GEORG, Några synpunkter på konstitutionsutskottets memorial nr 1 med förslag till regeringsform . . . . .	161
LAGERROTH, FREDRIK, Hans Järta och Sveriges grundlag . . . . .	195
HESSLER, CARL ARVID, Regeringsformen och den utländska doktrinen . . . . .	209
HECKSCHER, GUNNAR, Regeringsformen och författningsutvecklingen . . . . .	226
HERLITZ, NILS, Regeringsformen i nutida författningssliv . . . . .	244
WESTERSTAHL, JORGEN, Några synpunkter på en allmän författningsrevision . . . . .	262
FRYKHOLM, LARS, Litteratur om regeringsformen . . . . .	271
Wördsamt memorial . . . . .	276

# INFÖR REGERINGSFORMENS 150-ÅRSMINNE

*Av Professor ERIK FAHLBECK, Lund*

Vårt första konstitutionsutskott, tillsatt den 12—14 maj 1809, avlämnade efter två arbetsfyllda veckor »Wördsamt memorial» med förslaget till ny regeringsform. Detta memorial den 2 juni 1809, författat till största delen av utskottets huvudsekreterare Hans Järta, utgör säkerligen det yppersta betänkande, som något svenskt riksdagsutskott avgivit. I berömda och ofta citerade satser redogöres här för det nya statsskickets grundprinciper. Utskottet beklagar inledningsvis den korta tid som stått till buds för författningsarbetet. Men fäderneslandets vådor (fientliga härsmakter vid rikets alla gränser och en rysk armé i Västerbotten) hade ej medgivit önskvärt rådrum. Utskottet hoppades dock, att dess förslag innehölle de riktiga grundvalarna för en ny författning, samtidigt som utskottets ledamöter villigt erkände »den ofullkomlighet, som må upptäckas i deras så skyndsamt fullbordade arbete». Konstitutionsutskottets memorial har införts i slutet av denna minnesskrift. Memorialets idépolitiska innebörd klarlägges i en efterföljande studie.

Riksdagen — rikens ständer — antog efter några dagars debatter, särskilt hos adeln fyllda av mycken vältalighet, utan ändring utskottets förslag. Den 6 juni 1809 blev den nya regeringsformen högtidligen å rikssalen stadfäst av den nykorade Carl XIII och riksdagen — »Vi efterskrivne Svea rikes ständer, grevar, friherrar, biskopar, ridderskap och adel, klerkeri, borgerskap och menige allmoge» såsom det fortfarande heter i ingressen till vår främsta grundlag. Allmogen, »hedervärda bondeståndet» enligt tidens officiella språkbruk, hade emellertid förbjudit sin talman att underteckna regeringsformen, förrän medstånden godtagit av bönderna krävda privilegieutjämningar. Först den 27 juni bragtes ståndet med lock och pock inför konungen å slottet till eftergift, och bondeståndstalmannens underskrift å regeringsformen ägde nu rum, ett oformligt

tillvägagångssätt med förebild från den nyss störtade och utdömda gustavianska epoken. Tillkomsten av vår författning, dess förarbeten och natur skildras närmare nedan i särskilda studier.

1809 års konstitutionsutskott har sålunda varit väl medvetet om att dess författningsförslag utgjorde ett hastverk, och i regeringsformen intogs därför (fortfarande § 81) utförliga bestämmelser om formerna för grundlagsändring, en nyhet i förhållande till tidigare regeringsformer. Som bekant har regeringsformen under tidernas lopp ändrats vid många riksdagar och i många avseenden. Kvar stå dock flera »döda bokstäver», vilka utvecklingen för länge sedan gått förbi. Och hela vår författnings karaktär har sedvanemässigt förvandlats från den ursprungliga maktindelningen mellan konung och riksdag till nutida parlamentarism. Här om lämnas i fortsättningen en översikt. Det ankommer å våra dagars lagstiftare att bringa författningen till överensstämmelse med dessa faktiska förändringar, varom mera i senare uppsatser. Men kvar komma väl dock att förbli några av »vår statsförfattnings åldriga grundformer», varom konstitutionsutskottet 1809 talar. Och änsålänge är vår regeringsform den äldsta skrivna, nu gällande grundlagen i Europa, endast överträffad av Förenta Staternas från år 1787.

När för femtio år sedan etthundraårsminnet av 1809 års händelser och grundlagsverk begicks, skedde detta i olika former. Ett axplock ur några ledande tidningar våren 1909 uppvisar skildringar den 13 mars av 1809 års revolution och den 6 juni av regeringsformens tillkomst, med ledande artiklar om författningsverket och med utförliga skildringar av de dåtida händelserna. I Stockholm på Skansen ägde den 6 juni en medborgarfest rum med konungen och regeringen i spetsen, varvid civilministern Hugo Hamilton höll högtidstalet, manande till en »levande medborgaranda» i överensstämmelse med 1809 års grundlagsverk. Även runtom i landet hade arrangerats medborgar- och grundlagsfester. Där anslogos politiska strängar: talare framhöll, att 1809 års författningsverk vore buret av tro på allmänna opinionen och på framåtskridandet; nutiden borde, fullföljande föredömena från fädrens tid, med kraft verka för folkmaktens befästade i Andra kammaren; 1909 års rösträttsreformer vore endast ett, alltför tveksamt, steg i riktning mot målet: parlamentarismen. Så Karl Staaff i Bollnäs, Fridtjuv Berg i Linköping, Karl Starbäck i Halmstad, E. K. Palmstierna i Växjö, Axel Schotte i Karlstad, Daniel Persson i Leksand, Gustaf Kobb i Östersund, Johan

Bergman i Sundsvall, m. fl. I högerpressen betecknades dessa former av minnesfirande såsom utslag av partisinne, en »partilidelsernas högtid», med tendenser att föra utvecklingen på avvägar från den sanna innebörden av 1809 års författning.

Riksdagen synes icke ha ägnat 100-årsminnet någon särskild hyllning. Att det dock var levande visar det avskedsanförande, som Andra kammarens talman Axel Swartling den 26 maj riktade till kammarens ledamöter. Han erinrade om den av riksdagen antagna, viktiga rösträttsreformen. Och han tillade om de därav föranledda grundlagsändringarna följande måttfulla och meningsfyllda ord: »Måtte de . . . visa sig stå i bästa samklang med de livskraftiga, ur nationens egen erfarenhet uppvuxna principer, åt vilka 1809 års regeringsform givit uttryck. I det hoppet länka vi i tankarna beslutet från årets riksdag samman med det verk, till vilket våra fäder under prövande tider besinningsfullt lade grunden för jämnt hundra år sedan».

Även vetenskapliga verk rörande 1809—10 års händelser sågo dagen. Sam. Clason offentliggjorde såfunda nu sina forskningar, varigenom Gustaf IV Adolfs person och styrelse erhöll en ny värdesättning, som klart kontrasterade mot hans samtids dittills i stort sett godtagna, nedsvärtande bild av den olycklige monarken. S. J. Boëthius' småskrift »1809 års regeringsform» och Pontus Fahlbecks arbete »Regeringsformen i historisk belysning» samt uppsats »Regeringsformen 1809—1909. Ett författningsjubileum» i Statsv. tidskrift årg. 1909, understryka statsskickets nationellt svenska egenart. Åren därefter följde de undersökningar, grundade på nytt eller tidigare obeaktat arkivmaterial, av Nils Höjer och Axel Brusewitz, vilka inneburo en förändrad syn på 1809—10 års författningsverk. Dessa frågor belysas utförligt i det följande.

Vid vårsessionen 1958 föreslogs i olika motioner, upprepade vid B-riksdagen, åtgärder för firandet av 150-årsminnet av regeringsformens tillkomst, bland annat utgivandet av en minnesskrift. Bankoutskottet avvisade, i enlighet med yttrande från riksgäldsfullmäktige, detta senare förslag. Tiden härför vore alltför knapp, vilket otvivelaktigt är riktigt, när fråga är att åstadkomma ett enhetligt verk av sammanfattande och, helst, nytt vetenskapligt värde. I stället föreslog utskottet och beslöt riksdagen att uppdraga åt fullmäktige i riksgäldskontoret att i samverkan med Kungl. Maj:t och andra myndigheter föranstalta om firandet av 150-årsminnet av 1809 års

regeringsform i lämpliga former. Riksgäldsfullmäktige utsågo under hösten 1958 en kommitté att bereda denna uppgift.

Statsvetenskaplig tidskrift har alltsedan sin tillkomst 1897 innehållit vetenskapliga uppsatser av skiftande omfång och ämnen berörande 1809 års författning i praktiskt taget samtliga sina sextiotvå årgångar. Somliga av dessa studier ha varit av betydande vetenskapligt värde. Sålunda publicerade Oscar Alin i tidskriftens tidigaste årgångar Hans Järtas koncept till regeringsformen, dennes promemoria för konstitutionsutskottets arbete 1809, samt utskottets olika förslag till regeringsform. Bland mängden av senare hithörande studier må nämnas C. A. Reuterskiölds »Vår Regeringsforms Magna Charta» (1899), Rudolf Kjelléns »Döda bokstäfver i Sveriges gällande Regeringsform» (1902), tidskriftens grundare och utgivare under många år Pontus Fahlbecks olikartade, ibland politiskt färgade framställningar av vår författning, S. J. Boëthius' och Nils Höjers viktiga meningsutbyten beträffande tillkomsten av 1809 års regeringsform (1911, 1912), Fredrik Lagerroths skilda uppsatser, varibland »Beskattningsmakten i 1809 års RF» (1938) gav upphov till en livlig diskussion med inlägg bl. a. av Reuterskiöld och Robert Malmgren (1938, 1939), den senare tidskriftens utgivare under tjugotvå år. Från senaste tid märkas studier av flera bland detta minneshäftes medarbetare.

Utan överdrift kan sägas, att samtliga våra statsvetenskapliga författare under årens lopp i tidskriften lämnat bidrag till belysning av regeringsformen i olika avseenden.

Det är därför naturligt, att Statsvetenskaplig tidskrift nu, inför regeringsformens 150-årsminne, framträder med ett häfte helt ägnat vår främsta grundlag. Efterföljande studier avse att ur olika synpunkter belysa vår författnings tillblivelse, egenart, utveckling och uppfattningarna härom. Såsom studierna utvisa fortsätter den sekellånga debatten om dessa spörsmål. Forskningen kommer fortfarande till nya eller i allt fall annorlunda nyanserade ståndpunktstaganden — och så blir förvisso alltfört förhållandet om och när nytt material rörande författningsarbetet från våren 1809 påträffas. 1809 års statsskick, dess förutsättningar och dess natur liksom författningsfädernas insatser utgör och kommer säkerligen alltid att utgöra föremål för svensk statsvetenskaps intresse och studium.

Med glädje har redaktionen tillmötesgått ett erbjudande från den ovan nämnda jubileumskommittén att låta detta häfte utkomma såsom en särskild skrift till regeringsformens 150-årsminne och därmed erhålla spridning bland framträdande kretsar utanför tidskriftens ordinarie läsare.

## REGERINGSFORMENS TILLKOMST

*Av Professor NILS STJERNQUIST, Lund*

Reformer på lagstiftningens område brukar i vårt land sedan gammalt förberedas noga. En kommitté tillsättes. Denna dryftar frågan i lugn och ro och ej sällan utförligt och omständligt för att slutligen avge ett förslag. Myndigheter och organisationer yttrar sig över förslaget, pressen gör sina kommentarer, en överarbetning sker inom kanslihuset och ytterligare ändringar kan tillkomma vid riksdagsbehandlingen. Proceduren kan sträcka sig över år, stundom över årtionden. Ett sådant noggrant förfaringsätt borde, kan man tycka, framför allt vara på sin plats i fråga om de viktigaste av alla lagreformer, tillkomsten av nya grundlagar. Det finns också exempel på att man gått till väga på detta sätt; ett sådant erbjuder tillkomsten av vår första, för hela riket gällande skrivna författning, konungabalken i Magnus Erikssons landslag, i sin helhet sammanställd och utarbetad av en lagberedning, som var verksam i fem års tid vid 1300-talets mitt. Men den yttre situationen vid tillkomsten av våra skiftande regeringsformer har i allmänhet varit av den art, att föga rådrum funnits för tanke- och eftertankeverksamhet. Läget har präglats av krig och omstörtningar, och det har gällt för de nya makt-havande att snarast möjligt få fram en ny grundlag, som säkrade deras maktinnehav. Ett utmärkt exempel erbjuder just tillkomsten av 1809 års regeringsform.

Sverige befann sig i början av år 1809 i krig med nästan hela omvärlden, med Napoleon, med Ryssland och med Danmark-Norge. (Förbundet med sjömakten, England, båtade föga.) Pommern var ockuperat, Finland hade erövrats av ryska trupper, och dessa stod i begrepp att rycka fram i Norrland och mot Åland, varifrån de uppenbart hotade Stockholm och Stockholmstrakten. Finanserna var urusla, krigföringen knappast bättre, och kungen, Gustaf IV Adolf, milt sagt, icke vuxen sin uppgift. Jäsningen bland militära och civila ämbetsmän växte. I början av mars 1809 vände den s. k. västra armén, stationerad på gränsen mot Norge, under befäl av överstelöjtnant Georg Adlersparre, fienden ryggen och tågade mot



Stockholm i avsikt att göra revolution. Adlersparre förekom emellertid av en grupp civila och militära ämbetsmän i huvudstaden med den från finska kriget ryktbare generaladjutanten C. J. Adlercreutz i spetsen. Dessa arresterade den 13 mars kungen och frantog honom regeringen.<sup>1</sup>

Måhända ansågs fredsfrågan och tronföljdsfrågan som de mest brännande till en början, men även författningsfrågan trängde sig snart i förgrunden. Att den gustavianska författningen, d. v. s. 1772 års regeringsform och 1789 års förenings- och säkerhetsakt, med allt vad den innebar av envælde och ofrihet, skulle avlösas av en ny konstitution med genomförd maktdelning stod klart. Och att den nya författningen måste bli färdig så skyndsamt som möjligt, var lika uppenbart med hänsyn till att det sades att Ryssland endast ville fredsunderhandla med en laglig regering. Det låg vidare i öppen dag, att rikets ständer skulle inkallas till riksdag, något som Gustaf IV Adolf envist hade motsatt sig. Riksdagskallelse beslöts redan den 14 mars, och ständerna skulle sammankomma i Stockholm den 1 maj.

Då det gäller att utarbeta en ny författning, som skall avlösa en tidigare, har man från lagskrivningsteknisk synpunkt två alternativ att välja mellan. Antingen kan man taga den gamla författningen såsom utgångspunkt och göra de ändringar i densamma, som anses nödvändiga. Tillfogas må, att även en kvantitativt sett liten ändring kan vara av avgörande betydelse för den politiska makt- och rollfördelningen. Eller också kan man skriva om författningen från grunden. Vilket alternativ som väljes beror på hur en rad olika frågor besvaras: hur många och kvantitativt sett hur stora ändringar tål den gamla författningen, hur stort pris sättes på att ha en från stilistisk och logisk synpunkt tillfredsställande författning, hur högt värderas anknytningen till gamla former, formler och formuleringar, hur god tid har man på sig för grundlagsskrivandet, o. s. v.? Nu kan det givetvis med fog invändas, att inget av dessa alternativ någonsin renodlat kommer till användning. Det finns alltid paragrafer, som måste omskrivas helt, och även i en från grunden nyskriven författning glider gärna formuleringar från dess föregångare in. Men vilket av de båda alternativen som väljes såsom utgångspunkt är ur lagskrivningsteknisk synvinkel fundamentalt, och distinktionen bör hållas i minnet icke minst för förståelsen av tillkomsten av 1809 års regeringsform.

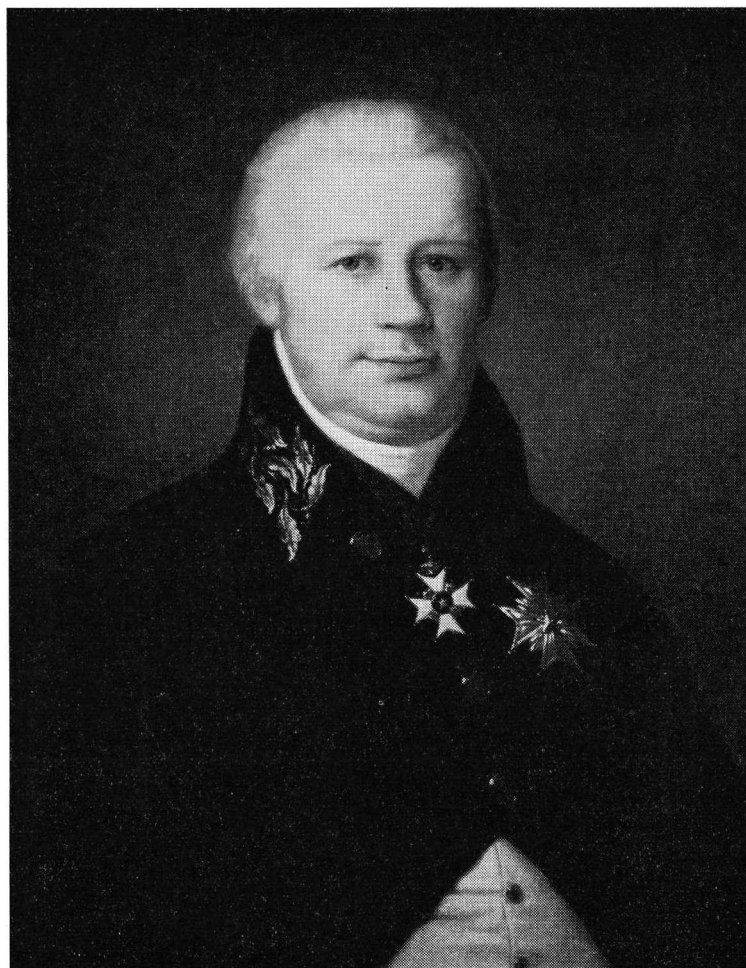
<sup>1</sup> Här hänvisas till Sten Carlsson, »Gustaf IV Adolfs fall» (1944).

Vad finns det då för möjligheter att rekonstruera tillkomstförloppet av 1809 års regeringsform? Vilket material står härvidlag till buds? I första hand de egentliga förarbetena till regeringsformen, grundlagsutkast och till dem hörande promemorior och annat material. Vid sidan av de egentliga förarbetena har vi debatterna i ständens plena samt diskussionen i press och broschyrer. En rad faktiska upplysningar kan därutöver hämtas från samtida brev och dagböcker, skrivna av de huvudagerande eller dem närstående personer. Viktigast och mest uppmärksammade är några dagboksanteckningar, nedtecknade av Hans Gabriel Wachtmeister, son till dåvarande riksdrotsen C. A. Trolle-Wachtmeister. Så har vi slutligen uppgifter och omdömen om vad som hände vid tillkomsten av 1809 års regeringsreform, lämnade och fällda på en långt senare tidpunkt.<sup>2</sup>

Det har nog ganska allmänt i skildringar av tillkomsten av 1809 års regeringsform gjort sig gällande en tendens att låta materialet så att säga ta överhanden. De egentliga förarbetena är givetvis i allmänhet av den art, att de utan vidare kan läggas till grund för en framställning. Men härvid är att märka, att materialet är ofullständigt, åtskilligt kan ha gått förlorat och åtskilligt fästes aldrig på ett papper. Beträffande uttalanden från de huvudagerande gäller, att sådana uttalanden endast finns bevarade i begränsad utsträckning. Risk föreligger vidare att de är tendentiösa eller rentav felaktiga. Detsamma kan vara förhållandet med dagboksanteckningarna. Vad slutligen angår uppgifterna och omdömena från en långt senare tidpunkt än 1809, får man komma ihåg, att de är präglade av den särskilda situation, i vilken de tillkom. I betydande utsträckning utgör de ett led i den legendbildning, som uppstått kring frågan om tillkomsten av 1809 års regeringsform och som vid närmare granskning ej sällan visar sig ha karaktären av kejsarens nya kläder.

Såsom vanligt är efter en revolution tedde sig kampen om den politiska makten och ledningen den första tiden förvirrad. Man kan skönja en viss gruppbildning. En grupp bestod av personer ur den centrala förvaltningens toppar, såsom riksdrotsen C. A. Trolle-Wachtmeister, presidenten i statskontoret (till gagnet »finansministern») C. E. Lagerheim, statssekreterarna Carl Lagerbring och Mathias Rosenblad m. fl. Dit hörde också den erfarne riksdagstaktikern, landshövdingen i Karlskrona, Anders af Håkanson, som omedelbart

<sup>2</sup> Upplysningar angående källor och litteratur lämnas i slutet av denna uppsats.



Anders af Håkanson

Oljemålning, P. Berggren. S. P. A. foto

efter revolutionen ombads komma upp till Stockholm. Denna grupp hade i allmänhet ställt sig kritisk mot Gustaf IV Adolf och ej sällan visat en form av passivt motstånd. Det var nu närmast den, som var makthavande.

Utanför denna grupp rörde sig ett antal personer, som icke tillhörde den civila förvaltningens toppar och som mera öppet framträtt som motståndsmän. Bland dem märks L. A. Mannerheim och

Hans Järta (båda bekanta som oppositionsmän från tidigare riksdagar), kanslirådet Gudmund Göran Adlerbeth, mera känd som skald, riddarhussekreteraren A. G. Silverstolpe m. fl. De hade förbindelser av olika slag med de tidigare nämnda, men det fanns också motsättningar, vilket gav förutsättningar för en ny gruppbildning. En särskild position intog Georg Adlersparre, som med sina trupper tog kvarter i Stockholm. Tillfogas må, att Gustaf IV Adolfs farbror, hertig Carl, som inträtt som riksföreståndare, knappast utgjorde mer än en bricka i spelet.

Några utarbetade författningsplaner hade av allt att döma männen bakom 1809 års revolution inte. Wachtmeister berättar i sin dagbok under den 30 mars 1809, att på hans fars (riksdrottsens) förslag hade en kommitté tillsatts, som under dennes presidium skulle utarbeta förslag till de författningsändringar, som borde göras vid riksdagen. Kommittéledamöter var vice presidenten i kammarkollegiet O. E. Lagerheim, revisionssekreterare F. Gyllenborg, Rosenblad, Håkanson, Adlerbeth, Adlersparre, Järta samt lagmannen G. Poppius, prosten P. S. Drysén och grosshandlaren H. N. Schwan. Det väntades vidare, att biskopen i Linköpings stift, C. von Rosenstein, skulle inträda i kommittén, liksom att man skulle höra åtskilliga andra personer. Uppenbart är, att man ville ge kommittén och därmed dess förslag en så bred förankring som möjligt med representanter för regeringen, de mera aktiva motståndsmännen samt för adeln, prästeståndet och borgarståndet.

I sin dagbok under den 20 april omtalar Wachtmeister emellertid sedan, att den tilltänkta organisationen av författningskommittén stannat på papperet. Orsaken härtill skulle vara, att Adlerbeth, Poppius och Järta ej ville medverka på så sätt, att de utarbetade planer och överlämnade dem till Håkanson, åt vilken redaktionen av regeringsformen hade uppdragits. Adlerbeth hade redan avgivit några »punkter» till riksdrottsen. Dem begärde han tillbaka, sedan Håkanson sett dem, och därmed var det slut med hans medverkan. Även Järta och Poppius upphörde med arbetet, eftersom det »efter deras tanke nu blott var fråga om att arbeta för en annan, som skulle ensam skörda hedern därav. En sådan oginhet var att vänta», tillfogar Wachtmeister, »som en följd av egenkärleken, helst då vid dylika tillfällen var och en vill vara ensam lagstiftare och ej underkasta sina förslag någon jämkning». Däremot skulle Gyllenborg hjälpt till, och från honom kom en stor del av de anmärkningar och tillägg, som gjordes på detta stadium. Adlersparre skulle också haft



Gabriel Poppius

Oljemålning, J. G. Sandberg. S. P. A. foto

del av det förslag, som Håkanson var sysselsatt med, och sagt sig fullkomligt gilla detta »såsom vilande på de principer, han i överläggning med Håkanson ansett böra ligga till grund».

Wachtmeisters dagboksanteckningar är rapsodiska och präglade av nedtecknarens sympatier och antipatier. De kan givetvis inte ge oss någon fullständig bild av vad som föregick inom författningskommittén. Tydligt är dock, att det fanns motsatsförhållanden och att det uppstått en viss spänning mellan gruppen av högre ämbetsmän och en del av de övriga. Tillfogas må, att enligt en annan tradition, som förmedlats av Järta, skall Håkanson ha satt sig »i besittning av förtroendet» att utarbeta författningsförslaget.<sup>3</sup>

I riksarkivet finns ett aktstycke, som plägar kallas Anders af Håkansons första utkast till regeringsform. Det är ett koncept om åtta ark med själva lagtexten skriven å högra delen av sidan och med talrika ändringar och tillägg tillskrivna, dels i själva texten, dels och framför allt i den breda marginalen å den vänstra delen av sidan. Håkanson har genomgående fört pennen.<sup>4</sup> Aktstycket har varit

<sup>3</sup> Naumann, Tidskr. för lagstiftning, 1872, s. 257.

<sup>4</sup> Riksdagsacta 1809. Riksarkivet.

hans arbetsexemplar och återspeglar läget på ett visst, tidigt stadium. Att Håkanson sålunda tagit verksam del i arbetet och varit »redaktör» behöver knappast betvivlas. Varifrån idéerna egentligen kom, är svårare att säga. Kvar finns vidare en »P. M. i anledning av fråga om ny konstitution 1809», som Poppius inlämnat till riksdrotsen. Promemorian innehåller en rad anmärkningar och förslag med utgångspunkt från 1772 års regeringsform. Att denna promemoria beaktats, är man allmänt ense om. I vilken grad den varit idégivande, är svårt att säga. I betydande utsträckning innehåller den saker och ting, som kan karakteriseras som allmångods. Och tankar och förslag kom givetvis även från andra håll, säkerligen också från Håkanson själv. Wachtmeister nämnde, som vi sett, i detta sammanhang inte bara Poppius, utan även Järta och ännu tydligare Adlersbeth, Adlersparre och Gyllenborg.

Under den 15 april i dagboken berättar Wachtmeister, att Håkanson hade till riksdrotsen avgivit ett förslag till regeringsform, som skulle meddelas författningskommitténs övriga ledamöter. Wachtmeister noterar, att förslaget tycktes böra bli antaget med några få ändringar. Om ändring av representationsrätten hade man ej vågat nämna något. Fem dagar senare vet Wachtmeister att förtälja, att förslaget till regeringsform granskades av en kommitté hos riksdrotsen. Närvarande var bl. a. Rosenblad, Håkanson, Adlercreutz, Adlersparre och t. f. hovkanslern G. Lagerbjelke. Förslaget antogs med tillägg av redan påtänkta ändringar. Enligt dagboken skulle kommittén under tiden fram till och med den 4 maj ha sammanträtt ytterligare minst fyra gånger. En viss oenighet rådde i frågan om ofrälse ståndspersoners representationsrätt. Slutligen blev emellertid en proposition i detta ärende utarbetad.

Regeringens förslag till ny regeringsform var därmed färdigt. Av förslaget, som är allmänt bekant under namnet »Håkansonska förslaget» — ett namn som redan stundom användes av samtiden och som sedan, när förslaget så att säga återupptäcktes på 1870-talet, blev gängse — har vi bevarade åtskilliga handskrivna exemplar. Praktiskt taget alla har tillhört ledamöter av 1809 års konstitutionsutskott eller återfunnits i deras efterlämnade papper. Regeringsförslaget är vida fylligare utarbetat än Håkansons första utkast. Det är uppställt i två huvudavdelningar. Den första har som rubrik: »Om konungen, dess styrelse och makt samt de verk honom närmast häruti biträde göra»; den senare: »Om riksens ständer, riksdagar och riksdagsgöromål». Den styrande makten tillerkändes kungen. Vid sin

Om Regeringen, som föreslås i  
Maj 1809, samt de såväl som till  
någon förändring gjordt förändring

Om författningen  
9. Länningens förändring

Om författningen  
10. Om den såväl som till  
förändring gjordt förändring

Exempel

Om författningen

Om Regeringen, som föreslås i  
Maj 1809, samt de såväl som till  
någon förändring gjordt förändring

1. §  
Regeringen skall bestå af den konung  
gäst. Därtill skall den konung  
den såväl som till någon förändring  
gjordt förändring samt till  
någon förändring gjordt förändring  
om förändring gjordt förändring

2. §  
Den konung skall i en förändring  
den konung och den konung  
den konung samt till någon  
förändring gjordt förändring  
om förändring gjordt förändring

3. §  
Regeringen i en förändring  
den konung och den konung  
den konung samt till någon  
förändring gjordt förändring  
om förändring gjordt förändring

4. §  
Om Regeringen i en förändring  
den konung och den konung  
den konung samt till någon  
förändring gjordt förändring  
om förändring gjordt förändring

5. §  
Regeringen i en förändring  
den konung och den konung  
den konung samt till någon  
förändring gjordt förändring  
om förändring gjordt förändring

6. §  
Regeringen i en förändring  
den konung och den konung  
den konung samt till någon  
förändring gjordt förändring  
om förändring gjordt förändring

Anders af Håkansons första utkast till ny regeringsform, första sidan  
Riksarkivet, foto

sida skulle denne ha ett statsråd, bestående av fem statsministrar (departementschefer) samt sju andra statsråd (utan departement). I högsta domstolen skulle kungen ha två röster. Vad förvaltningsorganisationen angår återvände förslaget icke till traditionen från tidigare regeringsformer att utförligt reglera denna organisation. Den friare ställning, som kungen erhållit på detta område genom 1789 års förenings- och säkerhetsakt, bibehölls i huvudsak. Den lagstiftande makten delades mellan kung och riksdag enligt samma riktlinjer, som återfinnes i 1809 års regeringsform. Beskattningsmakten och den därmed sammanknippade makten över statsregleringen tillerkändes i princip riksdagen. Redan första utkastet av Håkansonska förslaget innehåller den välkända satsen, att svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksens ständer vid allmän riksdag — det är för övrigt här som vi första gången möter denna deklARATION, som vållat grundlagstolkare så mycket huvudbry men som med suggestivitetens styrka vunnit stadgat burskap för framtiden. Den procedur, som förslaget anvisade å finansmaktens område, erbjöd emellertid goda möjligheter för den första statsmakten att göra sig gällande och att leda riksdagens beslut i »önskad» riktning. Ärenden rörande statsverket och statsregleringen omgavs med sekretess. De skulle beredas av hemliga utsköttet, där kungen var ordförande. Själva besluten skulle sedan fattas av ståndens plena, dock med det viktiga undantaget, att om två stånd stannade mot två, skulle hemliga utskottets mening bli gällande. Förslag till bevillningens fördelning skulle visserligen uppgöras av bevillningsutskottet, men om stånden icke kunde enas, skulle avgörandet träffas vid ett gemensamt sammanträde med samtliga stånden på rikssalen inför kungen. Slutligen gällde, att om riksstaten inte var reglerad och bevillning överenskommen vid riksdagens slut, kunde kungen »med statsrådet där-om besörja» till nästa riksdag.

Sådant tedde sig i grova drag regeringens förslag till ny regeringsform. Det är i jämförelse med tidigare författningsbestämmelser ur lagskrivningsteknisk synvinkel i huvudsak att betrakta som en »ny produkt».

Meningen var nu — sades det — att riksdagen skulle erkänna hertig Carl som kung i kraft av dennes arvsrätt och därefter få ta ställning till författningsförslaget men därvid i huvudsak endast ha rätt att antingen antaga eller förkasta detsamma. I det senare fallet skulle de under Gustaf IV Adolfs regering gällande författningsbestämmelserna (1772 års regeringsform och 1789 års förenings- och



säkerhetsakt) fortfara, d. v. s. enväldet bestå. Det var ett högt utspel, som gjordes, och man var tydligen inte allmänt överens om en lycklig utgång. Men Adlersparre sades vara fast besluten att genomföra författningsförslaget, och man rustade sig så gott man kunde. Av särskild betydelse var, att af Håkanson utsågs till bondeståndets sekreterare (detta i trots av att bondeståndet var garanterat att få denna post besatt med en ofrälse man). I sin egenskap av sekreterare skulle Håkanson gå bönderna till handa på olika sätt och även enligt gammalt skick och bruk ordna lämplig »bispisning». Denna position skulle, ansåg man, göra det möjligt för den erfarne riksdagstaktikern att dirigera ståndets beslut.

Det gällde för regeringen nu närmast att göra författningsförslaget bekant och få den allmänna opinionen och särskilt riksdagsmännen positivt inställda till förslagets innehåll. Wachtmeister berättar, att till författningskommitténs sista sammanträde den 4 maj, hade även lantmarskalken och de tre ofrälse ståndens talmän infunnit sig. Var och en av dem hade tagit med sig ytterligare två representanter för sitt stånd. Dagboken noterar samtidigt, att riksdrotsen delade ut »till de kloka i stånden» så många avskrifter av regeringens författningsförslag, som man hann göra, i syfte att var och en skulle kunna framföra anmärkningar, som därefter komme att granskas av hertigen och författningskommittén. Det får dock antagas, att uppgifter om förslagets innehåll sipprat ut långt tidigare och vunnit en ganska allmän spridning.

Men utvecklingen länkades ej i de avsedda banorna. I vida kretsar höjdes kritik mot såväl det tillvägagångssätt, vilket regeringen ämnade använda, som mot innehållet i förslaget. Diskussionens vågor gick höga. Mot regeringens plan »kung först — konstitution sedan» uppställdes motprogrammet »konstitution först — kung sedan», och hertigens arvsrätt till kronan underkändes. Enligt Wachtmeisters dagbok (<sup>21/5</sup>) skall Järta ha varit livligt engagerad för sistnämnda linje. Wachtmeister noterade i annat sammanhang (<sup>13/5</sup>), att idén, att alla grundlagar var upphävida och att det rådde revolution, frätte omkring sig på ett oroande sätt.

Under hand gjordes försök att förmå hertigen att ge vika och även att nå en kompromiss. En överläggning ägde rum på slottet den 7 maj inför hertigen. Närvarande var riksdrotsen Trolle-Wachtmeister, hovkanslern Lagerbjelke, samtliga talmän jämte ytterligare representanter för de fyra stånden, bland dem några av de mer

oppositionella riddarhusledamöterna, samt slutligen Håkanson i sin egenskap av bondeståndets sekreterare. Från överläggningen föreligger ett protokoll.<sup>5</sup>

Enligt protokollet lämnade Lagerbjelke inledningsvis upplysningar angående det »hopplösa» utrikespolitiska läget och underströk med skärpa nödvändigheten av att man fick en laglig regering för att fredsunderhandlingar skulle kunna inledas. I anknytning härtill sade Lagerbjelke, att hertigen med bekymmer erfarit, att irriga rykten kringlupit om att ett nytt förslag till regeringsform skulle på ett överraskande sätt bliva för riksens ständer framställt, i hopp att deras bifall utan överläggning däruppå skulle följa. Detta ville Lagerbjelke på uppdrag av hertigen dementera. Omedelbart därpå inträdde hertigen själv och bekräftade hovkanslerns ord. De uttalanden, han därefter gjorde i tronföljds- och författningsfrågorna, var delvis vaga, men betecknar en klar reträtt från den tidigare positionen. Hertigen skulle först erkännas som kung, men detta skulle ske genom ett riksdagsbeslut och först därigenom skulle hans arvsrätt till tronen inträda. Han skulle sedan överlämna åt ständerna att själva överenskomma om den nya regeringsformen, men grunderna borde antagas av både konung och ständer — hertigen angav samtidigt vilka dessa grunder borde vara. Och slutligen skulle den av ständerna utarbetade regeringsformen överlämnas till Kungl. Maj:ts prövning och sanktion.

Tydligt är emellertid, att man inte kom överens vid mötet inför hertigen. I själva verket fortsatte underhandlingarna under aftonen den 7 maj. Ett möte hölls då hos lantmarskalken, och bud gick mellan lantmarskalkens bostad och slottet. Den lösning, som protokollet återger, utgör resultatet även av dessa underhandlingar. Läget var emellertid spänt och diskussionsämnena ömtåliga, och det kan på vissa grunder ifrågasättas, om protokollet enligt alla mötesdeltagarnas mening på ett riktigt sätt återgav vad man kommit överens om.

Regeringens plan att genom de ovan skildrade underhandlingarna den 7 maj nå en allmän anslutning till sitt program för lösningen av tronföljds- och författningsfrågorna misslyckades. Adeln och borgarståndet ville varken medge, att hertigen blev kung, innan författningen antogs, eller låta denne få sanktionsrätt till regeringsformen. Läget var allvarligt. Sedan ovan angivna protokoll upplästs vid adelns

<sup>5</sup> Detta är intaget i ståndens protokoll för den 8 maj.

sammanträde den 8 maj och lantmarskalken frågat om ståndet ville ansluta sig till programmet, hördes inte ett enda ja-rop. I stället uppträdde den från revolutionsförberedelserna bekante friherre Jacob Cederström och därefter friherre Knut Kurck och yrkade: konstitution först, kung sedan. Många instämde, och sedan lantmarskalken gjort sig skyldig till ett med tanke på den ömtåliga situationen mindre väl avpassat inlägg, blev villervallan lika allmän som möteskulturen ringa. »Nu är fan lös», skrev samma dag en samtida iakttagare.<sup>6</sup>

En hovjunkare, som den 8 maj presenterades på slottet, skrev i ett brev till sin hustru samma dag: »Hertigen ser mycket gammal och skröplig ut.»<sup>7</sup> Enligt vad som uppgavs hade hertigen sagt, att han redan gått så långt i medgivanden som han kunde, och inför utgången på riddarhuset och i borgarståndet skall han ha varit benägen att draga sig tillbaka. Måhända kommer man sanningen närmare, om man säger, att bland hans närmaste omgivning fanns det personer, som ansåg ett sådant motdrag riktigt. Andra åter delade inte denna uppfattning — bland dem befann sig lantmarskalken, landshövdingen i Kalmar M. C. Anckarsvärd och översten A. F. Skjöldebrand. De fick hertigen på andra tankar. Redan på kvällen den 8 maj meddelades genom lantmarskalken ett lugnande och klart besked om att hertigen gav efter. Vid sammanträdet på rikssalen den 10 maj, då Gustaf IV Adolf »officiellt» avsattes, uppmanade hertigen ständerna att »sig emellan rådslå och överenskomma» om en ny regeringsform och att själva »utstaka det överläggningssätt», som snarast och lämpligast ledde till det avsedda målet. Han lovade att stå kvar som riksföreståndare, till dess ständerna överlämnat resultatet av sitt arbete till honom. Han skulle då lämna definitivt besked, om han ansåg sig kunna alltjämt medverka.

Därmed hade regeringens plan på »kung först, konstitution sedan» stjälpits. Riksdagen skulle först själv fastställa regeringsformen och därefter välja (underförstått hertigen) till kung. Någon proposition till riksdagen i författningsfrågan från regeringen var ej att vänta.

Kritiken riktade sig emellertid, som redan nämnts, inte bara mot det tillvägagångssätt, som regeringen ville använda. Den vände sig också mot innehållet i regeringens tilltänkta förslag till ny regerings-

<sup>6</sup> F. Tersmeden. Se Hist. tidskr. 1918, s. 186.

<sup>7</sup> »Bengt von Hofstens brev från 1809 års riksdag», s. 47 f.; v. Hofsten tillägger: »men» han »har stora mustascher och peruk».

form. Därvid kom framför allt förslaget bestämmelser om beskattning och statsreglering i skottgluggen. I ett brev av den 4 maj uttryckte sålunda överste Baltzar von Platen, av eftervärlden mest känd som byggare av Göta kanal, sitt missnöje med förslaget och framhöll som en huvudanledning, att penningverket ej var nog i riksdagens händer och tillsyn.<sup>8</sup> Samma önskan att slå vakt om riksdagens finansmakt kom också till synes i några av de politiska broschyrer, som publicerades vid denna tid. Det gäller bl. a. A. G. Silverstolpes av eftervärlden så uppmärksammade skrift »Vad synes allmänna opinionen önska till en, nu möjlig, förbättring av svenska statsförfattningen?» Silverstolpe yrkade här bl. a., att »ständerna, ensamma landets beskattare», skulle »äga att bestämma beskattningens varjehanda ändamål under fredstillstånd, och anslå summorna till vartdera särskilt, men vid inträffande krig endast i massa bevilja vad till dess utförande de» prövade »nödigt». I båda fallen skulle det vara dem förbehållet att överse användningen av utgifterna, som konungen ensam anordnade. Tillfogas må, att redan samtiden trodde, att Järta stod bakom den silverstolpeska broschyren.

Regeringen var emellertid med vissa undantag inte obenägen att göra ändringar och eftergifter i fråga om författningsförslagets innehåll. Grunderna för regeringsformen borde enligt vad hertigen meddelade vid underhandlingarna den 7 maj bliva: »att bevara allmän och enskild säkerhet och äganderätt, riksens ständers fri- och rättigheter, svenska folkets ovillkorliga självbeskattningsrätt, allmänna medlens ordentliga förvaltning, konungens rådgivares billiga ansvarighet, domarämbetets helgd och oberoende av högsta maktens godtycke, samt skriv- och tryckfrihetens lagbundna, men till alla grenar av allmän nytta sträckta utövning». Vid sammanträdet på rikssalen den 10 maj angav hertigen på samma sätt grunder för den nya regeringsformen. De överensstämmer i stort med de tidigare framförda. Dock tillades nu, att författningen borde bevara kungamakts helgd och verkningsförmåga, och i stället för »svenska folkets ovillkorliga självbeskattningsrätt» talades det om »riksens ständers ovillkorliga självbeskattningsrätt», en icke oväsentlig ändring med tanke på den statsrättsliga diskussionen om beskattningsbestämmelserna i förenings- och säkerhetsakten.

Kritiken fick sin särskilda karaktär av den politiska gruppbyggnad, som samtidigt pågick, och av de personliga motsättningar, som

<sup>8</sup> Schinkels »Minnen», bih. 2, s. 98.

rådde. Hertigen fann sålunda — som han framhöll i ett brev till sin förtrogne, sedermera utrikesstatsministern Lars von Engeström — ingen annan orsak till kritiken mot regeringsförslaget »än beklagligen den vanliga jalousie som auktorer sins emellan hyser».<sup>9</sup> En del, bl. a. Wachtmeister (<sup>5</sup>/<sub>5</sub>), ansåg att förslaget innehöll »två eller tre oförsiktiga» paragrafer, vilket utnyttjades för att »elektrisera mängden». Den gamla styrande gruppen kom ut i blåsväder samtidigt med dess förslag till ny regeringsform. Attackerna koncentrerades kring Håkanson, som säkerligen med rätta ansågs som den starkaste av de »gamla». Han var nämligen — som saken sedermera uttrycktes — »redan från förra riksdagar fruktad för sitt inflytande och hatad för sin karaktär».<sup>10</sup> Slagordet spridde sig att regeringsförslaget var en förklädd säkerhetsakt.<sup>11</sup>

H. G. Wachtmeisters i dagboken (<sup>22</sup>/<sub>4</sub>) senare tillskrivna karakteristik av männen kring regeringsförslaget som »monarkiens gamla riddare, vilka väl ser sig nödgade att i den föreslagna grundlagen hylla tidens anda för att göra arbetet smakligt och få revolutionen gillad på riksdagen, men som därjämte i deras projekt berett åtskilliga gömställen, varifrån styrelsen kan ligga i bakhåll på nationens ombud», sammanfattar på ett utmärkt sätt den blandning av sakliga och personliga moment, som förelåg.

Kritiken blev den gamla, styrande gruppen övermäktig och den miste greppet över utvecklingen. Trolle-Wachtmeister, Lagerbring och C. E. Lagerheim drog sig mer eller mindre tillbaka. Och Håkanson blev i mitten av maj »tvungen» att lämna sin post som bondeståndssekreterare och resa hem till Karlskrona. Skjöldebrand säger sig i sina memoarer ha medverkat härtill. Adlersparre stannade visserligen kvar, men hans anseende och inflytande hade sjunkit kraftigt. De av de »gamla» i övrigt som stannade, såsom Rosenblad, måste mer eller mindre spela anpassningens roll. Ledningen övergick i stället till den grupp av personer, som tidigare rört sig utanför den

<sup>9</sup> Sandegren, »Till historien om statshvälfningen i Sverige 1809», s. 86.

<sup>10</sup> »Landshövdingen Gustaf Wathier Hamilton och hans anteckningar från Karl Johanstiden», s. 41.

<sup>11</sup> F. Tersmeden skriver i brev av <sup>8</sup>/<sub>5</sub> följande för hela läget karakteristiska rader: »Efter gammal riksdagsvana så grälas här. De som varit auteurer och älskare av säkerhetsakten hava hopsmört en ny regeringsform, åt vilken de givit namn av hertigens, och som på klubbar blivit uppläst genom talmännens försorg. Det var säkerhetsakten, klädd i ny rock; man plockade sönder den bit för bit, och förmärktes ett allmänt missnöje både över saken och sättet, varpå man trodde, att den skulle förebibras stånden. Man ansåg ständerna berättigade att föreskriva det sätt, varefter de ville bli styrda hädanefter, då de antaga en ny konung utom den vanliga successionsordningen». Hist. tidskr. 1918, s. 185.



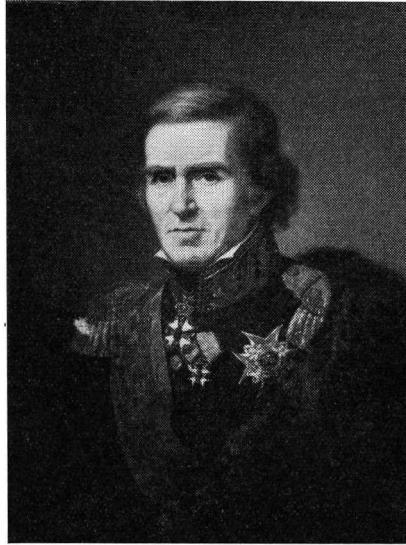
Lars August Mannerheim, ordf. i KU 1809

Teckning, Per Krafft d. y. S. P. A. foto

inre cirkeln och som lämpligen efter en senare brukad terminologi kan kallas »1809 års män». Till dem räknas främst bland här redan nämnda personer L. A. Mannerheim, Hans Järta, A. G. Silverstolpe, A. F. Skjöldebrand, Baltzar von Platen, Gudmund Göran Adlerbeth samt därutöver Järtas förtrogna Adolf Göran Mörner och J. G. Gahn.

Då 1809 års män nu efter hand blev mäktigare och »fördrev» de tidigare ledande, hade de stöd av en ny gruppbildning (eller kanske riktigare sagt flera nya gruppbildningar) till vänster, av radikaler och republikaner och alla andra, som det hette, »oförfärade demokratiserande skrikare» (Wachtmeister). Den centerpartiposition, i vilken 1809 års män på så sätt befann sig i maj 1809, var onekligen synnerligen förmånlig för den som ville utöva politiskt inflytande. Kompromiss, moderation och självbesinning blev slagord, som karakteriserade den nya tongivande gruppens politik. Å andra sidan erfordrades ett betydande mått av hänsynstagande till vänstergrupperna, och risk förelåg för en dubbel frontställning.

Det låg i sakens natur, att riksdagen skulle, sedan författningsfrågan kommit i dess händer, tillsätta ett konstitutionsutskott. Med-



Baltzar Bogislav von Platen, ledamot av KU 1809  
Oljemålning, O. J. Södermark. S. P. A. foto

lemmarna i detta utsågos den 12—13 maj. Valda blev för adeln friherrarna Mannerheim och von Platen samt Adlerbeth, Silverstolpe, Skjöldebrand och bergsrådet von Stockenström, för prästeståndet biskoparna Carl von Rosenstein i Linköping och C. G. Nordin i Härnösand samt Uppsala-professorn, sedermera biskopen i Västerås Sven Caspersson Wijkman, för borgarståndet assessor J. G. Gahn, lagman I. Blom och brukspatron Daniel Eberstein och för bondeståndet Mats Pehrsson från Utsund i Dalarna, Anders Jansson Hyckert från Ytterboda i Uppland och Jon Jonsson från Skörje i Blekinge. Det betraktades som uppseendeväckande att Adlersparre blev förbigången. Ordförande i utskottet blev med rangens och ålderns rätt Mannerheim — adeln var hänsynsfull nog att inte invälja någon greve. Till sekreterare utsågs Hans Järta och till vice sekreterare presidentsekreteraren och skalden J. D. Valerius.

Valet måste i huvudsak betecknas såsom en framgång för 1809 års män, som kunde insätta en hel rad av sina ledande personer i utskottet. Särskilt gäller detta om ledamöterna från adeln. Av prästeståndets ledamöter räknades Rosenstein och Wijkman som »liberala», medan Nordin hörde hemma i det motsatta lägret. Han hade

på sin tid varit medhjälpare och rådgivare till Gustaf III och stod nu Rosenblad och Håkanson nära.<sup>12</sup> Någon egentlig opposition mot 1809 års män kunde han dock knappast föra, så länge dessa bibehöll sin kompromissvänliga inställning, och detsamma torde ha varit fallet med övriga »eventuella oppositionsmän» inom utskottet. Av borgarståndets ledamöter var, som redan nämnts, Gahn lierad med Järta, och även Blom och Eberstein torde kunna räknas som »liberala».

Det väntades nu ganska allmänt, bl. a. med hänsyn till att de utrikespolitiska förhållandena manade till skyndsamhet, att konstitutionsutskottet skulle inskränka sig till en översyn av regeringsförslaget och att arbetet skulle vara slutfört inom fjorton dagar. Att regeringsförslaget har bildat utgångspunkten för arbetet framgår med all önskvärd tydlighet. För översynen var givetvis den kritik som framförts mot förslaget vägledande. En särställning intog de erinringar och synpunkter, som framförts eller framfördes av utskottsledamöterna själva. Av betydelse har vidare varit två aktstycken, som finns bevarade, ett utlåtande i författningsfrågan av utskottets ordförande, Mannerheim, och en promemoria för utskottets arbete av dess sekreterare, Järta. Mannerheims utlåtande innehåller synpunkter i anslutning till 1772 års regeringsform, medan Järtas promemoria uppställer en rad frågor, till vilka utskottet borde ta ställning och som presenteras under följande fem rubriker: styrande makten, domaremakten, lagstiftande makten, makten att beskatta och kontroll. Man har i detta sammanhang också brukat fästa uppmärksamhet vid några »Reflexioner i anledning av närvarande politiska ställning», som A. G. Mörner nedtecknade i april 1809, medan han vistades på Esplunda utanför Örebro. Därutöver hade utskottet som ytterligare arbetsmaterial alla de många yttranden och förslag i författningsfrågan, som framkom i ståndens plena eller på annat håll. Bland de sistnämnda brukar nämnas ett aktstycke av kansli-rådet Eric Bergstedt med kritiska synpunkter på regeringens författningsförslag. Aktstycket, som kallas »Något om den projekterade konstitution», har återfunnits bland Platens efterlämnade papper.

Arbetet inom konstitutionsutskottet påbörjades omedelbart. Enligt ett protokollsutdrag skulle utskottet ha hållit sitt första sammanträde på förmiddagen den 12 maj, varvid samtliga ledamöter var närvarande.<sup>13</sup> Angivna datum måste emellertid vara felaktigt, enär alla

<sup>12</sup> Om Nordin se Gidlund, *Kyrkohist. årsskr.* 1951, s. 53 ff. och Waller, *Hist. tidskr.* 1953, s. 48 ff.

<sup>13</sup> Konstitutionsutskottets memorialer 1809—10, s. 1 f. Enligt samma protokollsutdrag beslöt utskottet, att diskussionsprotokoll ej behövde föras.



stånden då ännu icke hade valt sina ledamöter i utskottet. Det första sammanträdet torde i stället ha ägt rum söndagen den 14 maj. Arbetet bedrevs, enligt utsago av ett par av ledamöterna i ståndens plena, hårt och intensivt. I sin 23 år senare nedskrivna berättelse om regeringsformens tillkomst berättar Järta, att utskottet överlade dagligen under tio till tolv timmar. Och han tillägger: »Blott den återstående delen av dygnet hade sekreteraren att använda till redaktion av de beslutade paragraferna, vilka merendels den följande dagen justerades».<sup>14</sup>

Både samtiden och eftervärlden har särskilt uppmärksammat den roll som Järta spelade i utskottet. Att han var strängt sysselsatt under den tid arbetet med regeringsformen pågick, behöver inte betvivlas. Av hans hand föreligger ett koncept till regeringsformen, tillkommet på ett relativt tidigt stadium, och han utarbetade, som redan angivits, en arbetspromemoria. Och några dagar efter det att regeringsformen antagits den 6 juni 1809 skall Mannerheim i ett privat sällskap ha sagt, att »vi voro 30 i konstitutionsutskottet — ledamöterna voro 15, men Hans Järta som sekreterare utgjorde också 15».<sup>15</sup> Men arten och graden av Järtas inflytande har omdiskuterats av eftervärlden. Ofta har han presenterats som regeringsformens författare, stundom som (med någon ringaktning i tonfallet) enbart utskottets sekreterare. Frågan om Järtas roll i 1809 års konstitutionsutskott kan inte här upptagas till egentlig behandling. Att han varit en »ovanlig» sekreterare torde stå klart. Men det förefaller som om också hans egentliga meningsfränder inom utskottet varit livligt verksamma. Och av intresse i sammanhanget vore att veta, vilken roll de inför eftervärlden mera »tysta» utskottsledamöterna spelat i utskottsarbetet, män som Nordin, Rosenstein, Wijkman, Blom och Eberstein. Ingen av dem var obetydlig, och i varje fall Rosensteins aktivitet läser icke kunna sättas i fråga.

Arbetet inom utskottet fortskred emellertid raskt. Platen kunde redan i ett brev från tiden 15—20 maj meddela grunddragen av förslaget. Meningarna inom utskottet hade knappast varit delade och någon votering hade ej behövt tillgripas.<sup>16</sup> I dagboken under den 21 maj noterade Wachtmeister, att författningsförslaget var i det närmaste färdigt och att alltjämt ingen votering försiggått. Biskop Nordin berättade i ett brev den 22 maj, att utskottet »med god enig-

<sup>14</sup> Hist. tidskr. 1915, s. 265.

<sup>15</sup> »Bengt von Hofstens brev från 1809 års riksdag», 1913, s. 136.

<sup>16</sup> Schinkels »Minnen», bjh. 2, s. 114 f.

het» gått igenom »alla till konstitutionen hörande momenter», förslaget var »under uppsättning» och Nordin tillade: »Ingen votering har varit oss emellan, intet surt ord. Mannerheim förer ordet artigt och värdigt».<sup>17</sup> Därpå vidtog underhandsdiskussioner om förslaget innehåll. Å hertigens vägnar fick Engeström och Lagerbjelke, måhända också Adlersparre del av förslaget. Detta blev också uppläst för hertigen, och det meddelades, att denne ej hade några erinringar att göra. Till hertigen överlämnades senare de ändringar, som gjordes vid utskottets slutjustering av förslaget den 1 juni. Efter pingsthelgen, som inföll 21—22 maj, fortgick överläggningarna inom konstitutionsutskottet, varvid icke blott en hel rad detaljfrågor utan även stora reformprojekt behandlades. Nu blev meningsmötningarna starkare och votering förekom. Av det memorial av den 2 juni till stånden, varmed utskottet presenterade sitt förslag till ny regeringsform samt av reservationerna till förslaget, framgår i huvudsak, vilka tvistepunkterna var.

Vid behandlingen av tvistepunkterna förelåg en tydlig strävan inom utskottet att undvika att så att säga positivt engagera utskottet för förslag, som kunde beräknas bli föremål för delade meningar inom stånden och därför äventyra eller fördröja en lösning av författningsfrågan. Denna taktik var självskriven, då det gällde den verkligt stora frågan, spørsmålet om ändringar i representations-systemet. I memorialet sades blott, att det var till grunden rättvist och billigt, att ofrälse jordägare och bruksidkare blev representerade vid riksdagarna men att utskottet i avsaknad av utredning i ämnet — och en sådan var icke gjord i en handvändning — avstod från förslag i ämnet. Synpunkten att en representationsreform för tillfället icke vore möjlig, utvecklades sedan vidare i ett särskilt yttrande av Adlerbeth.

Samma taktik kom i huvudsak också till användning vid behandlingen av två särskilda projekt, som hade sina egna talesmän inom utskottet. Det ena — som fördes till togs av Platen — avsåg införandet av en allmän nationalarmering (värnplikt), det andra, som hade A. G. Silverstolpe till förespråkare, gick ut på införande av en riksens ständers permanenta lag- och hushållsberedning. Inget av dem vann sådan genklang, att det togs med i förslaget till regeringsform. Platens projekt omnämndes med några vänliga ord i memorialet, medan Silverstolpes förslag nedvoterades inom utskottet med nio röster mot sex. Båda överlämnades till ständernas bedömande.

<sup>17</sup> Hist. tidskr. 1953, s. 60 f.

16

§

Regeringen för värd och samling  
 stycke och beständ; utgång och  
 värd hinder och förbud; ingen för  
 öfver eller försäkras lätta till  
 vara förståelig försked och värd för  
 utan den lagligen förklarade och  
 ständ in och ingen afhandla eller  
 afhandla lätta något gods försked eller  
 försked utan samtycke af ständ.  
 Den ordning utrikes lag och laga-  
 städernas försked; utlända Regeringen  
 utrikes försked ständ af den ständ till  
 förklarade för ständligen försked af  
 ständ.

§

Regeringen ständ till skall  
 utrikes försked lagstämman ständ,  
 den försked utrikes försked, ständ  
 försked försked försked ständ.  
 ständ den, som utrikes ständ  
 ständ ständ, ständ utrikes  
 ständ utrikes utrikes ständ.

Järtas koncept till regeringsformen, första bevarade sidan  
 Universitetsbiblioteket, Uppsala, foto

Till utskottets förslag hade emellertid fogats en rad reservationer, som dock med ett undantag alla var av den art, att de icke äventyrade förslaget positiva utgång. En reservation avsåg kungens rätt att börja krig, en annan landshövdingarnas och vissa kollegiichefers inrangering bland förtroendeämbetsmännen med därav följande möjlighet för kungen att avsätta dem, en tredje rörde tolkningen av »religionsfrihetsbestämmelsen» i regeringsformen § 16,<sup>18</sup> en fjärde gällde kravet från bondeståndets representanter på rätt för ståendet att självt välja talman och sekreterare. Undantaget var en reservation, som rörde privilegiefrågan. Representanterna för de tre högre stånden enade sig om att en garanti för dåvarande existerande privilegier borde införas i förslaget till regeringsform (§ 114). Dessa skulle icke kunna ändras eller upphävas utan bifall av samtliga stånd, alltså även det eller de stånd, som stod som innehavare av dem. Här emot reserverade sig böndernas representanter i utskottet och framhöll uttryckligen, att all jord borde deltaga i lika beskattning och försvarsbördor. Privilegierna borde därför icke omnämnas och garanteras i regeringsformen.<sup>19</sup>

Samtidigt pågick finslipningen och justeringen av lagtexten. Efter något dröjsmål kunde utskottet efter slutjustering den 1 juni, nästa dag överlämna sitt förslag till stånden. Förslaget presenterades, som redan omnämnts, i ett särskilt memorial, enligt traditionen förfärdigat på en natt av Hans Järta.<sup>20</sup> Memorialet är skrivet med kraft och elegans och hör till de klassiska aktstyckena i svensk historia. Känt i vida kretsar har blivit det något mångtydiga uttalandet, att utskottet »sökt att bilda en styrande makt, verksam inom bestämda former, med enhet i beslut och full kraft i medlen att dem utföra, en lagstiftande makt, visligt trög till verkning men fast och stark till motstånd, en domaremakt, självständig under lagarna, men ej självhärskande över dem». Utskottet sade sig vidare ha »sökt att rikta dessa makter till inbördes bevakning, till inbördes återhåll, utan att dem sammanblanda, utan att lämna den återhållande något av den återhållnas verkningsförmåga. På dessa huvudgrunder av statskrafternas särskilda bestämmelser och ömsesidiga motvikt» skulle »den statsförfattning vila, som utskottet föreslagit». Utskottet

<sup>18</sup> Se härom närmare i Hessler, »Stat och religion i upplysningstidens Sverige» (1956), s. 154 ff.

<sup>19</sup> Beträffande privilegiefrågan hänvisas till Thomson, »Grundskatterna i den politiska diskussionen» (1923) och till Sten Carlsson, »Bonden i Sveriges historia», 3 (1956).

<sup>20</sup> Avsnittet om kungens rätt att börja krig skall dock ha författats av Valerius.

uttalade därjämte, att det ej föreslog »stora och lysande förändringar i vår statsförfattnings åldriga grundformer. Det» hade »trott, att sådana former icke» borde »lättsinnigt omskapas, allraminst i de första stunderna av en återvunnen frihet, under en då oundviklig söndring av tankesätt». Tillfogas må, att utskottet inledningsvis underströk, att det på grund av »fäderneslandets vådor» måst hasta till sitt mål och att det villigt erkände »den ofullkomlighet, som» kunde »upptäckas i» dess »så skyndsamt fullbordade arbete». I detta sammanhang bör man se förslaget, att former för grundlagsändring skulle tillskapas, en viktig nyhet för Sveriges del på det konstitutionella området.

Konstitutionsutskottets förslag till ny regeringsform har av naturliga skäl många likheter med regeringens författningsförslag. Det utgör en om- och överarbetning av detta. Det skiljer sig dock på ett par avgörande punkter. En sådan är statsrådets organisation. Utskottet avböjde regeringsförslagets »departementalreform» och stannade inför den gängse indelningen av Kungl. Maj:ts kansli med fyra expeditioner, var och en med en statssekreterare som chef och föredragande i konseljen. Statsrådet skulle bestå av justitiestatsministern, utrikesstatsministern, hovkanslern samt sex statsråd utan annan särskild funktion än den rent rådgivande. En annan avgörande punkt, där utskottets förslag skiljer sig från regeringsförslaget, avser finansmaktens område, något som var naturligt med hänsyn till den häftiga kritik, som riktats mot regeringsförslaget just i denna del. Ärenden rörande statsverket och statsregleringen skulle icke, som i regeringsförslaget, beredas av hemliga utskottet med kungen som ordförande, utan av statsutskottet. Om två stånd stannade mot två, skulle hemliga utskottets mening icke automatiskt bli gällande, utan avgörandet träffas genom votering i förstärkt statsutskott. Och åt detta förstärkta utskott uppdrogs också att slita tvister i frågor rörande bevillningens fördelning. Regeringsförslaget hade här överlämnat avgörandet åt ett gemensamt sammanträde med stånden på rikssalen inför kungen. Av betydelse var även, att regeringsförslagets fullmakt åt kungen att ombesörja statsreglering och bevillning, om ständerna icke hade beslutit i dessa delar vid riksdagens slut, hade ersatts av en bestämmelse, att den gamla bevillningen i så fall skulle fortfara. På kontrollmaktens område kom utskottet med åtskilligt mer detaljerade bestämmelser och med flera nyheter. Dit hör bestämmelserna om konstitutionsutskottet, justitieombudsmannen, opinionsnämnden och tryckfrihetskommittéerna.

Konstitutionsutskottet har därutöver företagit en mängd detaljändringar och preciseringar i jämförelse med regeringsförslaget, ej sällan karakteriserade av en önskan att fastare binda den första statsmakten. Vidare har utskottet, som naturligt är, på många ställen omskrivit och utvecklat meningar och vändningar i regeringens författningsförslag. Men i betydande utsträckning har formuleringarna från detta förslag bevarats. Detta gäller även i fråga om sådana områden, där utskottet kommit med viktiga ändringar i sak. En jämförelse i detalj mellan regeringens förslag och konstitutionsutskottets förslag skulle vara av intresse för att få frågan om förhållandet mellan de båda aktstyckena säkrare belyst. En sådan jämförelse faller dock utom ramen för denna framställning.

Det är en ofta upprepad sats, att konstitutionsutskottets (Järtas) produkt i stilistiskt hänseende är avgjort överlägsen regeringens (Håkansons). Omdömet torde grunda sig på Järtas erkända förmåga att på ett elegant sätt behandla svenska språket. Man skulle också ha kunnat peka på vice sekreterarens, Valerius, vittra talanger och på den omständigheten att icke mindre än fyra av utskottsledamöterna var medlemmar av svenska akademien. Om tycke och smak bör dock inte diskuteras, och varje jämförelse av sådan art blir subjektiv. Om åter med detta omdöme skulle menas, att utskotts-förslaget skulle vara mer högtstående från lagskrivningssynpunkt än regeringsförslaget, d. v. s. att det skulle vara lättare att tolka och tillämpa, kan det vara befogat att sätta ett frågetecken. Konstitutionsutskottet producerade sannerligen självt paragrafer, som ur denna synvinkel måste betecknas som misslyckade och som under utvecklingens lopp ställt till stort besvär för dem, som haft till uppgift att tolka och tillämpa dem. Detta gäller t. ex. i fråga om regeringsformen § 77 och § 90. Den förra, som helt utarbetades inom utskottet, innehåller så invecklade och dåligt avvägda regler angående kronans fasta egendom, att de i praktiken icke kunnat följas. Den senare, som i allt väsentligt tillkom inom utskottet, ger debattrestriktioner av så komplicerad art, att mången talman torde ha bitt en stilla bön att bli förskonad från frestelsen att tillämpa paragrafen.

Av den här gjorda jämförelsen och av vad redan sagts torde dock klart framgå att om någon bland alla dem, som medverkade vid regeringsformens tillkomst, förtjänar nämnas framför de andra, är det Håkanson och icke Järta. Det Håkansonska förslaget är ifrån

lagskrivningsteknisk synpunkt i huvudsak att betrakta som en »ny produkt», konstitutionsutskottets som en överarbetning.

Redan i de privata diskussioner om utskottsförslaget, vilka ägde rum, innan utskottet avgav sitt memorial, höjdes starkt kritiska röster mot förslaget innehåll. Uppgifter angående detta sipprade ut efter hand och i slutet av maj månad blev det bättre känt, vad utskottet ämnade föreslå, genom att själva lagtexten lästes högt på ståndsclubbarna och där kommenterades och diskuterades. Härvid medverkade ledamöter av konstitutionsutskottet och även Järta. H. G. Wachtmeister har i sin dagbok åtskilligt att berätta om kritiken mot utskottsförslaget. Den föreslagna regeringsformen, noterade han under den 21 maj, »är efter alla klokas tanke förträfflig, men det hindrar icke, att den utan nåd förkastas av riddarhusets oförfäradе demokratiserande skrikare, ehuru de ännu ej läst något därav utan blott genom enskilt samtal ha någon kunskap därom. Deras och deras likars utom ståndet oförskämdhet går så långt», fortsätter Wachtmeister, »att de påstå, det utskottets ledamöter voro dels köpta dels influencerade av hovpartiet. Det var en oväntad beskyllning för dem som nyss ansågos såsom chefer för demokratiska partiet och i synnerhet är denna förebråelse ny för en Hans Järta (f. d. baron Hierta, utskottets sekreterare som däri har stort inflytande . . .)». Det är sålunda tydligt, att 1809 års män nu även mötte en öppen opposition från vänster. Wachtmeister har i sin dagbok för de följande dagarna åtskilligt att berätta om hur »de illasinnade och exalterade» använde alla krafter att utkläda var paragraf av förslaget i en obehaglig dräkt. Nu kom turen till utskottsförslaget att kallas en förklädd säkerhetsakt. Slagordet från kritiken mot regeringsförslaget blev på så sätt en bumerang.

Stämningen bland riddarhusets ledamöter förefaller att ha varit sådan, att man kunde misströsta om utgången inom det första ståndet. Nu tillkom emellertid några omständigheter, som gjorde att slutresultatet blev »positivt». Nyheter inträffade och spriddes nogsamt om framgångar för de ryska trupperna. Böndernas krav på privilegietjämning och på ett borttagande av privilegiegarantien ur regeringsformen, verkade på ett effektivt sätt avkylande på oppositionen på riddarhuset. Och rykten gick, att Adlersparre skulle vara benägen att ingripa med vapenmakt, om konstitutionsutskottets förslag fällades. Diskussionen hos adeln påbörjades lördagen den 3 juni och fortsatte och avslutades måndagen den 5. Mycket stöttes och blöttes,

både stort som smått, men tonen i oppositionens inlägg var dämpad. Debattens höjdpunkt utgjorde ett inlägg av Adlerbeth, vilket gav ett lysande vittnesbörd om dennes insikter i värtalighet och politik och som mottogs med »det mest högljudda och högtidliga bifall». Av maktfördelningsschemat i den föreslagna regeringsformen lämnade Adlerbeth här en beskrivning, som — till skillnad från den ovan citerade, mera kända beskrivning, som återfinnes i konstitutionsutskottets memorial — är klar och preciserad. »Efter statslärans grunder och historiens vittnesbörd», yttrade Adlerbeth, »synes det vara tämmeligen avgjort, att säkerheten bäst bevaras, då lagstiftande makten tillhör nationen och dess regent gemensamt, lagskipande makten vissa kårer, som varken av nationen och dess representanter eller av regeringen böra lida imposition, den exekutiva makten odelt innehaves av regenten, och den beskattande odelt av folket. Men», fortsatte talaren, »dessa makter böra tillika med den försiktighet i den gemensamma utövningen sammanlänkas, att ingendera kan göra intrång på den andra, störa jämvikten och draga för mycken kraft åt den ena eller andra sidan; ty då urartar efter hand antingen monarkien till despotism eller folkets frihet till laglös mångvälde, självsväld och anarki. Att utfinna en sådan jämvikt är det säkra men ej lätt verkställbara medlet att giva statsförfattningen varaktighet.»

Adeln antog med acklamation konstitutionsutskottets förslag till ny regeringsform och beslöt samtidigt, att de anmärkningar, som gjordes i ståndens plena, skulle remitteras för yttrande till konstitutionsutskottet och sedan avgöras vid nästa riksdag. Till lantmarskalkens proposition »yttrade» adeln enligt protokollet »enhälligt och många gånger det mest högljudda bifall». Detta skall rentav enligt samtida vittnesbörd varit så högljutt, att »folk, som stod på torget, menade, att det var hand i hår och kniv på strupe».<sup>21</sup> Även prästeståndet biföll på samma sätt förslaget. Ärkebiskopens proposition besvarades, heter det, »med ett enhälligt, högt och flera gånger upprepat Ja . . . varefter ståndet uppstod och under de livligaste önskingar, att vad sålunda blivit avslutat måtte lända fäderneslandet till frälsning och framtida bestånd, avsjöng psalmen 305 v. 3». Borgarståndet antog för sin del några detaljändringar, men hade intet emot att utskottets förslag blev gällande, om de övriga stånden ej delade borgarståndets mening.

I bondeståndet blev emellertid utgången en annan. Anledningen

<sup>21</sup> »För hundra år sedan», I (1909), s. 107.

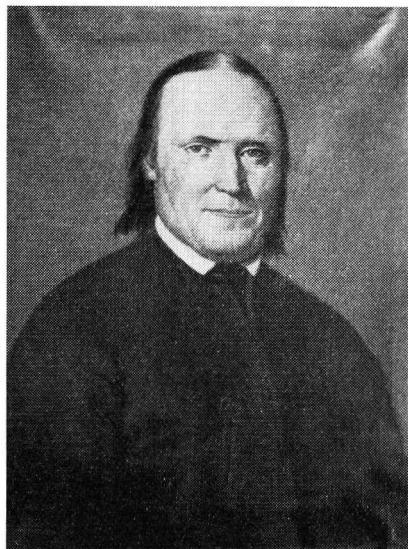




Gudmund Göran Adlerbeth, ledamot av KU 1809

Oljemålning, P. Krafft d. ä. S. P. A. foto

var privilegiefrågan. Böndernas representanter i konstitutionsutskottet hade, som redan angivits, reserverat sig mot att privilegierna omnämndes och garanterades i regeringsformen, och framhållit, att all jord borde deltaga lika i beskattning och försvarsbördor. Bondeståndet ansågs på denna punkt ganska omedgörligt. Visserligen betydde böndernas hållning i privilegiefrågan på sätt och vis en fördel för tillskyndarna av konstitutionsutskottets förslag till ny regeringsform, därför att riddarhusoppositionen dämpades (jfr ovan), men å andra sidan kvarstod problemet att få bondeståndet att antaga förslaget. För att nu gå bönderna till mötes beslöt adeln, närmast på Mannerheims förslag, redan den 2 juni 1809 att avstå från sin ensamrätt till de egendomar, vilka alltjämt endast kunde innehållas av adelsmän, d. v. s. de s. k. säterierna. Adeln åtog sig vidare fram till nästa riksdag mantalspengar och bevillning för alla slag av frälsejord på villkor att övriga stånd för sin del gjorde liknande medgivande i fråga om den skatteprivilegierade jord, som tillhörde dem. Präste- och borgarståndens medgivande kom omgående. Med adelns avstående från sin ensamrätt till säterierna hade dess sista privi-



Mats Pehrsson, ledamot av KU 1809

Oljemålning, P. Köhler. S. P. A. foto

legium i fråga om rätten att inneha frälsejord uppgivits, och därmed kunde vem som helst bli ägare till alla slag av frälsejord.

För att utöva ytterligare påtryckning på bönderna uppkallades därefter talmännen jämte fyra deputerade för varje stånd till en sammankomst om kvällen den 3 juni inför hertigen. Böndernas ombud var Mats Pehrsson, som var ledamot av konstitutionsutskottet, samt Johan Magnus Wessing från Västmanland, Jan Ersson från Uppland och Erik Svensson från Bohuslän. Samtalsämnet var ånyo det hotande utrikespolitiska läget och nödvändigheten av att omedelbart få ett positivt avgörande i författningsfrågan samt naturligtvis privilegiefrågan. Enligt samtida vittnesbörd skall det vid mötet ha kommit till ordväxling och uppträde mellan bönderna och andra.<sup>22</sup> Det påstods, att hertigen hade avlägsnat sig och kanslipresidenten von Engeström gjort sig skyldig till överilning.<sup>23</sup>

Men bondeståndets majoritet fann sig varken tillfredsställd med de medgivanden, som de övriga stånden gjorde, eller särskilt imponerad av de påtryckningar, som förekom. Man önskade, att all jord

<sup>22</sup> Historiska handlingar 25: 2, s. 27.

<sup>23</sup> »För hundra år sedan», I (1909), s. 104 f.



Anders Jansson Hyckert, ledamot av  
KU 1809  
Gravyr, L. H. Roos af Hjelsäter, S. P. A. foto



Jon Jonsson, ledamot av KU 1809  
Gravyr, L. R. Roos af Hjelsäter. Kungl.  
Bibl., foto

skulle dela beskattning och försvarsbördor lika, vilket av de »privilegerade» stånden ansågs innebära ett våldsamt ingrepp i deras äganderätt. Vad de radikalaste bland bönderna nu krävde i författningsfrågan kan uttryckas med formeln: skatteutjämning först, konstitution sedan. Till dem hörde ledamoten av konstitutionsutskottet Mats Pehrsson, samt Anders Danielsson från Älvsborgs län, som nu började sin långa riksdagsmannabana. Böndernas beslut den 5 juni blev emellertid icke så radikalt, fast likväl mindre tillmötesgående än den första propositionen till beslut, vilken talmannen, Lars Olsson från Groröd i Bohuslän, framställde. Bondeståndet sade sig ha »antagit och godkänt konstitutionsutskottets förslag till rikets grundlag med några få anmärkningar». Men då det var »tryckt av svåra bördor och utblottat av kriget» och behövde »hjälp och lindring», hade ståndet »ansett sista eller 114 § av projektet rörande privilegiernas fastställande böra helt och hållet från regeringsformen undantagas». Privilegierna borde under riksdagen granskas och »slutligen efter omständigheterna lämpas». Såsom ett förtydligande beslöt bondeståndet nästa dag enhälligt, att ståndet »undandrog sig» att

underskriva regeringsformen, »intill dess de äskade jämkningarna i privilegierna av de övriga stånden» blivit »meddelta».

Samtliga de fyra stånden hade emellertid förenat sig i beslutet att erbjuda hertig Carl kronan. På kvällen den 5 juni församlade de sig på riddarhuset och avtågade gemensamt under anförande av lantmarskalken till slottet, där hertigen mottog dem i galleriet. Sedan lantmarskalken meddelat ståndens beslut, »behagade Hans kungl. Höghet» — för att nu citera protokollet — »i de nådigaste ordalag och med yttersta sinnesrörelse för riksens ständer. tolka sin erkänsla och bevågenhet». Vid ett högtidligt möte mellan hertigen och de fyra stånden på rikssalen nästa dags förmiddag relaterade lantmarskalken och talmännen respektive stånds beslut, varefter hertigen förklarade sig villig att åtaga sig rikets styrelse efter den av ständerna fastställda regeringsformen och uppsteg på tronen under namn av Carl XIII.

Samma dag, den 6 juni, är också regeringsformen daterad. I ingressen till regeringsformen konstaterade den nye kungen, att hans och medborgarnas »ömsesidiga rättigheter och skyldigheter . . . blivit så tydligen utstakade, att de med bibehållande av konungamaktens helgd och verkningsförmåga» förenade »svenska folkets lagbundna frihet». Kungen sade sig antaga, gilla och bekräfta regeringsformen. I sin del av ingressen slog ständerna fast, att de genom regementsförändringen i egenskap av »svenska folkets fullmäktige inträtt i rättigheten att själva genom upprättande av en förändrad statsförfattning, för framtiden förbättra fäderneslandets belägenhet». De hade därför upphävt 1772 års regeringsform, 1789 års förenings- och säkerhetsakt jämte övriga ännu gällande grundlagsregler samt såsom rikets främsta grundlag stadgat en ny regeringsform. På ett mera tydligt sätt kunde inte folksuveränitetens idé ha kommit till uttryck.

Den 6 juni företogs också en rad högre utnämningar, bl. a. till de genom regeringsformen inrättade statsrådsämbetena. I statsrådet kom bl. a. Adlerbeth och Platen att ingå, medan Järta blev statssekreterare för handels- och finansexpeditionen. Samtidigt blev Blom och Poppius justitieråd, och något senare under riksdagen valdes Mannerheim till justitieombudsman. Utnämningarna den 6 juni utgjorde det officiella erkännandet av att 1809 års män inträtt bland de maktägande.

Originalurkunden till regeringsformen är, som nämnts, daterad den 6 juni, men förelåg icke färdig till underskrift förrän några

dagar senare. Den undertecknades tvivelsutan omgående av lantmarskalken, ärkebiskopen samt borgarståndets talman. Men underskriften av bondeståndets talman uteblev. Bönderna hade, som tidigare sagts, förbjudit denne att underteckna regeringsformen, innan privilegiefrågan lösts på ett för dem tillfredsställande sätt. Situationen kändes med fog lika pinsam som besvärande, och det diskuterades, hur man skulle komma ur dödläget. Skulle den nya regeringsformen anses antagen med tre stånds beslut mot ett? I så fall valde man, samma, ännu livligt kritiserade tillvägagångssätt, som använts vid genomdrivandet av förenings- och säkerhetsakten år 1789. Eller skulle man driva tesen, att bondeståndet antagit regeringsformen trots att ståndet vägrade låta talmannen underteckna? Men vad hade man för garanti för att bönderna skulle acceptera ett sådant resonemang? Slutet blev, att man valde den klumpiga vägen i stället för den spetsfundiga. Efter diverse påtryckningar — som gav resultat i fråga om några av bondeledarna men icke på ståndsmajoriteten — och sedan talmannen efter enskild behandling hos hertigen förgäves försökt förmå ståndet att »ta reson» och medge undertecknandet, grep regeringen till s. k. »gustavianska» medel. Under bondeståndets överläggning på förmiddagen den 27 juni infann sig plötsligt tillförordnade hovkanslern Gustaf af Wetterstedt och uppläste en kunglig skrivelse med anmodan till ståndet, »att sig genast på kungl. slottet inställa uti Stora galleriet». Överläggningen avbröts genast, och efter det att bönderna samlats på angiven plats, inträdde den nye kungen, åtföljd av statsrådet och höll ett strafftal till dem, där det sannerligen inte sparades på krutet. Kungen slutade med att säga sig vilja lämna lokalen, för att låta bönderna yttra sig »fritt och otvunget» och sedan votera med slutna sedlar.

Enligt det vid sammankomsten förda protokollet<sup>24</sup> blev det emellertid varken diskussion eller votering med slutna sedlar och enligt samtida uppgift skall Carl XIII ha stannat kvar.<sup>25</sup> Omedelbart efter det kungen slutat tala, uppläste Wetterstedt följande proposition: »Är bondeståndet beredvilligt att underteckna konstitutionen, om Kungl. Maj:t nu försäkrar bondeståndet att vid de uppkomna frågor om jämkning av privilegier och skyldigheter, i vilka de övriga stånden förklarat sig vilja gå bondeståndet till mötes, använda Dess höga bemedling med all den åtgärd och kraft, som lagar och ömsesidig billighet medgiva, samt därjämte förvissar bondeståndet om full och

<sup>24</sup> Protokollet finns avtryckt i bondeståndets protokoll.

<sup>25</sup> Hist. tidskr. 1918, s. 191.

öppen rättighet, att vid nästa riksdag ånyo väcka samt få avgjorda alla frågor rörande samma ämne, som under innevarande riksmöte man icke skulle medhinna att slutligen och fullkomligen avgöra?» »Bondeståndet besvarade denna proposition med ett enhälligt Ja», heter det sedan i protokollet, »jämte ett allmänt yttrande, att ingen votering var av nöden. Detta frivilliga begivande var förenat med en synbar rörelse och de livligaste uttryck av ståndets undersåtliga trohet och tillgivenhet för Kungl. Maj:ts person. Under denna för konungens hjärta lika så oförgäteliga som högtidliga stund framträdde talmannen Lars Olsson, därtill anmanad av bondeståndets enstämmiga röst, och undertecknade regeringsformen av den 6 juni 1809, å ståndets vägnar, och i dess närvaro». Enligt uppgift i samtida brev skulle därefter Mats Persson stigit fram och hållit »ett oväntat vackert» tal till kungen och anhållit att denne skulle bli medlare mellan bönderna och de övriga stånden.<sup>26</sup>

Så gick det enligt protokollet till, då regeringsformen av den 6 juni 1809 slutligen den 27 juni samma år erkändes av bondeståndet. Det myckna ordandet om frivillighet m. m. är en falsk beskrivning av verkligheten, men ytterligare kommentarer skall ej göras. Hela tillställningen kommer i sin rätta belysning, om vad därunder förekom ses mot bakgrunden av förbudet i regeringsformen § 55 för ständerna att »i konungens övervaro (närvaro) över något ämne besluta».

Över de anmärkningar, som stånden gjort mot regeringsformen, inkom konstitutionsutskottet i slutet av november 1809 med ett utlåtande, men det slutliga ställningstagandet kom först år 1815.

Som ett komplement till regeringsformen antogs vid 1809—10 års riksdag sedan ytterligare tre grundlagar, nämligen successionsordningen av den 18 december 1809, riksdagsordningen av den 10 februari 1810 och tryckfrihetsförordningen av den 9 mars 1810.

Kort och föga lysande blev 1809 års mäns politiska bana. Väl komna till makten fick de ett annat perspektiv på tingen än tidigare. Den liberala färgen bleknade omedelbart, och de blev, som en av Carl Johans-tidens mest erfarna politiker, Växjöbiskopen C. I. Heurlin uttryckt saken i sina memoarer, »liksom modigare».<sup>27</sup> De saknade dock tillräcklig administrativ erfarenhet för att kunna sitta i regeringsställning och fick börja fråga de gamla ämbetsmännen till

<sup>26</sup> Hist. tidskr. 1918, s. 191.

<sup>27</sup> Heurlins självbiografi, pag. 70. Lunds universitetsbibliotek.

råds. Dessa erhöll därigenom en starkare ställning, och mot grundlagsriksdagens slut erbjöds rentav Håkanson att återvända till Stockholm, vilket han dock avböjde.

Under hela den långvariga riksdagen 1809—10 var det emellertid den andra statsmakten, som dominerade. Grundlagsriksdagen var en de friska initiativens riksdag, som på många sätt grep tyglarna och dryftade stora reformprojekt, såsom nytt representationssystem, en radikal omläggning av bevillningssystemet, nya lagar på skilda områden etc.

Med Carl Johans ankomst som svensk tronföljare på hösten 1810 fick regeringen i sin topp en man, som från Europas slagfält var van att befalla, och som ansåg, att herrar löjtnanter inte borde vara något annat än löjtnanter. En självständig och initiativrik riksdag passade ej in i det nya system, som Carl Johan efter hand införde. Han behövde också kraftfullare medhjälpare än 1809 års män, låt vara att dessa, med undantag av Järta, i allmänhet anpassade sig efter den nya tiden. Då ständerna nästa gång samlades år 1812, blev det en av regeringen icke blott väl planerad utan även effektivt dirigerad riksdag, vi möter. Som dirigenter tjänstgjorde i betydande utsträckning Lagerbring, som var lantmarskalk, samt Håkanson och Lagerheim, alltså tre av de personer, som i maj 1809 mer eller mindre motats bort av 1809 års män. De senare kände sig nu misslynta. I stället för att förbättra de nyligen vidtagna reformerna vill man i grund göra om allt, klagade Silverstolpe i ett brev till Mörner. »Orsaken är förmodligen, att den hemliga ledningen kommer från personer ur ett tidevarv äldre än 1809, vilka ej sakna varken skicklighet eller brist på liberalitet.»<sup>28</sup> Och regeringen planerade sannerligen att i grund göra om allt. Tryckfrihetsförordningen av år 1810 ersattes på ett grundlagsvidrigt sätt av en ny. Även 1809 års regeringsform ansågs otidsenlig och förslag till ny författning utarbetades, vilket dock stannade på papperet.<sup>29</sup>

Samtidens omdöme om regeringsformen var icke överbetyg. Men man fann i betydande utsträckning — liksom konstitutionsutskottet självt — resultatet ursäktligt med hänsyn till de yttre omständigheterna. Man konstaterade, som inledningsvis framhållits, att den yttre situationen vid tillkomsten av 1809 års regeringsform var sådan,

<sup>28</sup> Silverstolpe till Järta 25/5 1812. Hans Järtas papper. Uppsala universitetsbibliotek.

<sup>29</sup> Se härom Andgren, »Konung och ständer 1809—1812» (1933).

att föga rådtrum fanns för tanke- och eftertankeverksamhet, något som eftervärlden ej sällan glömt. Detta torde ha varit den gängse uppfattningen bland 1809 års män. En mera kritisk inställning till regeringsformen var allmän hos kretsar, som också ställde sig kritiska till 1809 års män. Den skånske greven och possessionaten, Jacob De la Gardie, känd som en av ledarna för det s. k. gustavianska partiet under 1809—10 års riksdag, skrev sålunda i slutet av maj 1809 ett brev till sin broder, sedermera landshövdingen i Kristianstad, Axel De la Gardie, om den regeringsform, som konstitutionsutskottet stod i begrepp att föreslå: »Den är i mitt tycke på många ställen felaktig, men i närvarande stund lärer dock nödigt bliva, den antaga sådan den är». Och några dagar senare kommenterade han för brodern utförligare: »Den är ganska smidigt och adroit skriven men vida under fullkomlighet och vad den borde vara». Samtidigt motiverade han sitt beslut att rösta för utskottets förslag med att »en fullkomlighet av människohand ej» kunde »väntas», att »en felaktig konstitution» var för ögonblicket »bättre och oundvikligt nödvändigare än ingen» samt med att den föreslagna regeringsformen icke kunde äga bestånd och således kunde »vara så god som en annan».<sup>30</sup> Och känt är, att ingen mindre än Carl XIII själv tillsammans med representanter för det gustavianska partiet under grundlagsriksdagen utarbetade ett förslag till en ny och efter de reaktionära intressena väl avpassad »Sveriges rikets regeringsform», som skulle ersätta den nyss antagna.<sup>31</sup>

Efter hand framträdde även 1809 års män med kritiska uttalanden. Grundvalarna i regeringsformen var nog riktiga, framhöll Silverstolpe i ett brev till Carl Johan år 1811. »Men», tillade han, »utan tvivel lider den i detaljerna av verkliga och påtagliga ofullkomligheter, vilka till en del äro nödvändiga följder av brist på erfarenhet rörande många omständigheter, men kanske ännu mera av den betydliga brådska, varmed man tvang utskottet att avsluta sina arbeten.»<sup>32</sup> Och i en tidskriftsartikel från samma år uttalade Mörner om regeringsformens brister, att »tidpunkten under vilken konstitutionen skrevs och sinnenas dåvarande författning» utgjorde »den

<sup>30</sup> Brev av den 30 maj och 3 juni 1809. Lunds universitetsbibliotek.

<sup>31</sup> Hist. tidsk. 1911, s. 269 ff.; 1929, s. 328 ff.

<sup>32</sup> Schinkels »Minnen», Bih. 2, s. 369. Uttalandet bör ses mot bakgrunden av att Carl Johans inställning till regeringsformen icke var särskilt positiv. Silverstolpe publicerade år 1812 den första handboken rörande 1809 års regeringsform i »Försök till utveckling av grunderna för svenska regeringssättet». Arbetet våldade honom stor möda och han fick bl. a. anvisningar och hjälp av Järta. Se Statsv. tidskr. 1945, s. 337.



bästa ursäkt».<sup>33</sup> Som tidigare nämnts karakteriserade Wachtmeister i sin dagbok i slutet av maj den föreslagna regeringsformen som »efter alla klokas tanke förträfflig». Det kan sägas vara betecknande, att han vid en senare tidpunkt — ovisst dock när — strök ett streck över detta omdöme och i stället noterade i marginalen: »till huvudsaklig del modellerad på det förkastade projekt av konstitutionskommittén och efter alla moderatas tankar så bra som ett hast- och lappverk kan vara».

Carl Johan torde av allt att döma vid denna tid ha instämt i stora delar av kritiken mot 1809 års regeringsform, och vid 1812 års riksdag planerade han, som nyss framhållits, att införa en ny grundlag, bättre lämpad att tillgodose de styrandes önskemål och intressen. Traditionen om regeringsformens relativa skröplighet levde kvar någon tid. »En senare tids erfarenhet har lärt mig, att mycket kunnat vara bättre därutinnan», antecknade von Engeström i sina minnen, »men att göra en felfri konstitution är icke några veckors verk».<sup>34</sup> Men snart förbleknade traditionen. Efter Napoleon-epokens slut gjorde sig konservativa strömningar gällande i Europa. Konservatismen, vid denna tid främst representerad av den historiska skolan, såg med sympati tillbaka på vad som var gammalt och fornt. Sedan 1809 års regeringsform väl hunnit få ett par årtionden på nacken, kom den att höra till vad som skulle försvaras. Den blev ur de styrandes synvinkel tolerabel och värdefull, därigenom att dess tolkning och tillämpning länkades i en riktning som stod i samklang med tidsandan. Så blev regeringsformen i själva verket ända fram till parlamentarismens och demokratiens genombrott i vårt land en väsentlig plattform för de gamla maktägande i den politiska kampen om makten.

Försvaret för regeringsformen fick sin särskilda karaktär av att Järta från 1820-talet framstod som den historiska skolans mästare och från denna utgångspunkt uppträdde mot de oppositionella kretsar, som ville göra gällande andra och mera frisinnade tolkningar av regeringsformens bestämmelser än de dåvarande maktägande, eller som rentav yrkade på grundlagsändringar. I sin berättelse om regeringsformens tillkomst från år 1832 framhöll Järta i ironisk ton, att det föreföll honom ganska naturligt, att tidens »ungdomsraske statsmän tadlat 1809 års regeringsform och yrkat än den ena, än den andra omskapelsen därav». Han sade sig ej heller ha »väntat,

<sup>33</sup> Journal för litteraturen och teatern, 8/10 1811.

<sup>34</sup> L. v. Engeström, »Minnen och anteckningar», II (1876), s. 132.

att de skulle förälska sig i gamla lagar mera än i gamla flickor eller anse det vara mindre lätt att efter främmande mönster förändra ett folks styrelseordning än ett regementes uniform». <sup>35</sup> Järta lämnade även vid skilda tillfällen, bl. a. i intervjuer till yngre forskare, <sup>36</sup> upplysningar om hur det gick till år 1809 och vad som då avsågs, och han satte ej heller sitt eget ljus under skäppan. Hans uttalanden blev länge kungsord. Först långt senare har man klarlagt det svalg, som föreligger mellan den uppfattning, som den konservative Järta förde till torgs på 1820- och 1830-talen, och å andra sidan den relativt sett radikala miljö, ur vilken 1809 års regeringsform framgick. När det Håkansonska förslaget så att säga återupptäcktes på 1870-talet, verkade upptäckten som en chock och gav anledning till en lång och säkerligen ej avslutad diskussion om regeringsformens tillkomst i allmänhet och om Järtas roll i synnerhet. Med denna diskussion hopkopplades en annan och mera vittsyftande debatt, nämligen debatten kring frågan om regeringsformens karaktär, d. v. s. frågan om regeringsformen och den utländska doktrinen. Analyser av denna fråga följa nedan i särskilda studier.

\* \* \*

De bevarade *förarbetena* till regeringsformen och de viktigaste av de inlägg, som publicerades eller gjordes i författningsdiskussionen under våren 1809, är bekvämt tillgängliga i »1809 års regeringsform. Några aktstycken belysande dess tillkomst» (1940, publicerade som festskrift till Georg Andrén). Beträffande diskussionerna i ståndens plena hänvisas till de tryckta ståndsprotokollen, i vilka även utskottsutlåtanden och annat material finnes avtryckta. Konstitutionsutskottets memorial m. m. från riksdagen 1809—10 omtrycktes i en särskild volym år 1874.

Beträffande *dagböcker*, som belyser tillkomsten av 1809 års regeringsform se:

H. G. Trolle-Wachtmeister, »Anteckningar och minnen», utg. av Elof Tegnér (1889). — Utgåvan är emellertid bristfällig och har uteslutit betydande partier (se Sten Carlsson, Vetenskapssocieteten årsbok, 1943). Här har använts originalhandskriften, som förvaras å Trolle-Ljungby arkiv, och som ställts till förfogande av greve Hans Gabriel Trolle-Wachtmeister;

J. Adlerbeths dagbok i Uppsala universitetsbibliotek;  
Chr. Wåhlin, »Anteckningar om riksdågarna 1809—10», etc., Historiska handlingar 25:2 (1916);

<sup>35</sup> Hist. tidskr. 1915, s. 264.

<sup>36</sup> Se t. ex. Naumann t. Järta  $\frac{1}{2}$  1844 (Hans Järtas papper, Uppsala universitetsbibliotek), samt Naumann, Tidskr. för lagstiftning 1872, s. 257.

Av *brevpublikationer* hänvisas till:

»Bengt von Hofstens brev från 1809 års riksdag» (1913), vidare till brev publicerades av S. J. Boëthius i Schinkels »Minnen», Bih. 2 (1881), av Sam Clason och Carl af Petersens i »För hundra år sen», 1—2 (1909—10), av G. Lindstén i Hist. tidskr. 1918, av A. Mörner i Hist. tidskr. 1938, samt av S. M. Waller i Hist. tidskr. 1953.

Av *memoarerna* kan nämnas:

Hans Järtas berättelse om tillkomsten av 1809 års regeringsform, publ. av A. Brusewitz i Hist. tidskr. 1915;  
Bernhard von Beskow, »Levnadsminnen» (1870);  
A. F. Skjöldebrand, »Memoarer», bd 3 (1904).

Beträffande *litteraturen* hänvisas till:

M. Sandegren, »Till historien om statsvälvningen i Sverige 1809» (1890, är alltså det grundläggande arbetet);  
R. Kjellén, »Om den svenska grundlagens anda» (1897);  
S. J. Boëthius, »1809 års regeringsform» (1909);  
P. Fahlbeck, »Regeringsformen i historisk belysning» (1909);  
A. Brusewitz, »Studier över 1809 års författningskris» (1917);  
A. Thomson, »Grundskatterna i den politiska diskussionen 1809—1866» (1923);  
S. Andgren, »Konung och ständer 1809—1812» (1933);  
E. Fahlbeck, »Ståndsriksdagens sista skede» (1934);  
F. Lagerroth, »1809 års regeringsform» (1942);  
N. Stjernquist, »Ständerna, statsregleringen och förvaltningen» (1946);  
S. M. Waller, »Rutger Macklean och 1809—10 års riksdag» (1953).  
Se även tidskriftsartiklar av P. Fahlbeck i Statsv. tidskr. 1909, av N. Höjer i Hist. tidskr. 1910 och i Statsv. tidskr. 1911, av S. J. Boëthius i Statsv. tidskr. 1911—12, av N. Stjernquist i Statv. tidskr. 1945 och av E. Thormænius i Statsv. tidskr. 1950 och 1956.

# KRING FÖRARBETENA TILL REGERINGSFORMEN

*Av Professor EDVARD THERMÆNIUS, Stockholm*

Vid början av 1809 års riksdag utkommo i snabb följd ett stort antal politiska skrifter, sedan den provisoriska regeringen i slutet av april hävt tryckcensuren. Åtskilliga författare voro enligt ganska sannolik uppgift beredda att fatta pennan, men underlätto att för sin agitation begagna tryckpressarnas hjälp, helt enkelt för att icke »bortblandas i tumultet av scriblerer», som J. D. af Wingård skriver.

Tryckfriheten var dock ännu starkt inskränkt. Någon tidningspress i våra dagars mening existerade överhuvudtaget ej. Att något hänt (en statsvälvning) och att något förestod (en riksdag) kan man i de två dagliga Stockholmstidningarna ännu länge iakttaga blott genom de många annonserna om rum att hyra för riksdagsmän.

Ryktesspridningen och den muntliga agitationen var så mycket mer livlig och ovederhäftig. De män som något betydde och visste höllo emellertid inne med sin kunskap. Man förstår icke denna tidens politiska vanor, om man ej begriper det för oss egentligen obegripliga hemlighetsmakeriet, de mycket tvivelaktiga »skrivkunniga vännerna» och de adelsmän och andra, som ävlades att söka »lura bönder». På riksdagsklubbarna försiggick en synnerligen livlig och ogenerad agitation.

*»Hvad synes Allmänna Opinionen önska till en, nu möjlig, Förbättring af Svenska Statsförfattningen?» Gissningar om författaren och hans medhjälpare.* Bland de många skrifter som utkommo intager denna Axel Gabriel Silverstolpes anonymt utgivna broschyr obestridligen första rummet. Frågan om broschyrens tillkomst utgör ett viktigt specialproblem i det stora problemet om utarbetandet av 1809 års regeringsform. Icke utan skäl kunde Silverstolpe senare framhålla, att broschyren haft ett mycket stort inflytande på arbetet

i konstitutionsutskottet, ehuru den icke synes ha öppet kommit till användning där. Man gissade ivrigt på vem som kunde vara författaren. J. D. af Wingård, som omedelbart och uppenbarligen successivt nedtecknade samt på gamla dar utgav en hel liten bok med i regel välförtjänt sarkastiska kommentarer om ett 30-tal av de politiska småskrifter, vilka utkommo i början av riksdagen,<sup>1</sup> tror först (s. 4), på grund av bl. a. dessa alsters »franska ordställningar», att A. G. Silverstolpe skrivit »När äro statshvälvningar nödvändiga, och varigenom bliva de gagnande», och vidare, att »man tror» att det opus han verkligen författat, häde tillkommit genom samarbete mellan Hans Järta och Adlersparre (s. 5). Dessa båda herrar voro emellertid så osams att de inte kunde tala med varandra, ehuru Silverstolpe sökt att i fäderneslandets namn förlika de forna vännerna. I en fotnot på samma sida säger Wingård emellertid: »Man vet nu att [författaren] är riddarhussekreteraren Silfverstolpe».

Under den långvariga vetenskapliga diskussionen har man grubblat över vilka de »två eller tre upplysta och välsinnade personer» voro, som gav Silverstolpe råd och hjälp, enligt uppgift i ett brev av honom några år senare (nedan not 2). Frågan är väl olöslig, helst som ju uttryckssättet ej hör till de mest precisa.

Broschyren utkom enligt en annons i Dagligt Allehandas »Bihang» torsdagen den 4 maj, såsom en av de allra första i en veritabel flod av politiska tryckalster, och den väckte från början stor uppmärksamhet. Och på goda grunder. Den lilla skriften med den långa titeln är en skicklig, utomordentligt väl turnerad, med sannskyldig brio formulerad plaidoyer för vad man kan betrakta som en minsta gemensam nämnare för de moderata reformvännerna. Silverstolpe, enligt mångas mening och då även undertecknads, i grund och botten en renodlad, envis och ganska dyster doktrinär, har i kraft av den obestridliga självbehärskning han nu visade, gjort ett elegant och lyckat försök att till en gemensam uppfattning samla alla reformvänliga element som insågo att det låg fara i dröjsmål.

Samtidens gissningar om författarens identitet ha följts av eftervärldens försök att utfundera vilka de män voro som hjälpt eller rätt eller inspirerat honom. När först lektor Nils Höjer och sedermera professor Axel Bruswitz under åren 1910—1917 bland de främsta sökte utreda en rad problem kring regeringsformens tillkomst, var deras frågeställning denna: vilka voro de »upplysta» per-

<sup>1</sup> »Anteckningar om riksdagens början 1809 och de då utkomna strö-skrifter» (1850).



Axel Gabriel Silverstolpe  
 Miniatur, J. E. Bolinder. S. P. A. foto

soner som enligt Silverstolpes egen uppgift varit honom behjälpliga då han författade sin broschyr? Man gissade på flera förgrundsfigurer bland 1809 års män och då främst på Hans Järta.

Undersöker man saken närmare, finner man, att dessa förmodanden återgå på ett påstående av Höjer i hans stora uppsats i *Historisk Tidskrift* 1910.

»Silverstolpe berättar själv», heter det, »att han några dagar före riksdagen företog sig att uppsamla de grundligaste åsikterna, var till han blev i stånd genom samtal med två eller tre upplysta personer». <sup>2</sup> En av dessa upplysta personer kan med säkerhet angivas: Det är Järta. <sup>3</sup>

Bevisningen för detta tvärsäkra påstående är karakteristisk. Skä-

<sup>2</sup> A. G. Silverstolpe till kronprinsen Carl Johan, 7/3 1811. — Avtryck i svensk översättning i Schinkel: »Minnen», Bihang II, s. 363. I fortsättningen av det långa brevet — drygt 11 sidor i tryck — har Silverstolpe väl omnämnt Järta ett par gånger, har bilagt hans berömda memorial, och har givit Järta det bekanta vitsordet att han »kanske ensam» uppväger de andra prominenta statsmän som uppräknas, nämligen »herrar von Essen, Adlerbeth, v. Platen, af Wetterstedt, Flemming, Mannerheim» ... »om man fäster sig vid mångsidigheten av hans snille» ... och hans »moraliska egenskaper». Men att något samråd mellan brevskrivaren och Järta förekommit, därom säges ingenting.

<sup>3</sup> N. Höjer, *Historisk Tidskrift*, 1910, s. 83 f.

len angivas så: Järta och Silverstolpe voro gamla bekanta och meningsfränder, trots att Järta var 12 år yngre. När Silverstolpe förberedde och sedermera (1811) utgav sin skrift, »Försök till utveckling af grunderna för svenska regeringssättet», bad han om, och fick också, råd och anmärkningar av Järta. Genom en jämförelse dels mellan »den lilla bokens egen beskaffenhet» och de konstitutionella idéer som Järta påstås ha framlagt 1809, d. v. s. i sin arbetspromemoria för konstitutionsutskottet, dels i sin kritik av Håkansonska förslaget, finner Höjer till sist det avgörande beviset, att Silverstolpe, då han skrev sin broschyr, fått hjälp av Järta.

I själva verket är detta aktstycke, den s. k. handskriften »J» (ett ex. av Håkansonska förslaget med randanmärkningar), såsom Bruswitz (1913)<sup>4</sup> — på huvudsakligen ortografiska grunder — kunde uppvisa, utan betydelse i detta sammanhang. Den kan inte härstamma från Järta, och de av Höjer ur den föregivne Järtas randanmärkningar deducerade upplysningarna om Järtas politiska inställning år 1809 äro av noll och intet värde. Vem »J» var vet man fortfarande ej. En genom min försorg av en framstående handskriftsexpert verkställd, mycket omfattande undersökning, har också ådagalagt, att aktstycket i fråga icke kan vara av Järtas hand.<sup>5</sup> Även innehållsmässiga skäl — enligt min mening goda skäl — tala för övrigt emot att den skulle kunna hänföras till Järta.<sup>6</sup>

Höjers nämnda, kategoriska påstående har emellertid bildat skola. Senare författare ha dock valt något försiktigare formuleringar. Eleonore Bruno (1914) konstaterar först<sup>7</sup>: »När Silverstolpe säger sig ha inhämtat råd av ett par vänner angående broschyrens innehåll, är otvivelaktigt<sup>8</sup> en av dem Järta». Detta uttalande försvagas emellertid utan motivering — tre sidor senare — därhän, att »Järta troligen<sup>8</sup> medarbetat vid tillkomsten av Silverstolpes broschyr».

Bruswitz återkom till frågan i sitt arbete »Studier över 1809 års författningskris» (1917). Han förklarar först att Silverstolpes broschyr veterligen är ett resultat av ett samarbete mellan förfat-

<sup>4</sup> »Representationsfrågan 1809—1810» (1913), s. 87 not 3.

<sup>5</sup> Utlåtande av rektor Ruben Danielson den 30/8 1950 samt den 18/1 1951. (Denne har bl. a. tillsammans med fil. dr Ingmar Bengtson författat »Handstilar och notpiktur i Kungl. Musikaliska Akademiens Roman-Samling», Uppsala 1955.)

<sup>6</sup> Höjer har i sitt försvar gentemot S. J. Boëthii kända polemik slutligen resignerat på denna punkt, se Statsv. Tidskr. 1911. Extrahäfte, s. 35. Att även Boëthius lät sig luras, d. v. s. trodde att »J» var identisk med Järta, hör till saken.

<sup>7</sup> Statsv. Tidskr. 1914, s. 262.

<sup>8</sup> Spärrat här.

taren och »två eller tre upplysta och välsinnade personer», och sålunda är »att fatta som ett samlat uttryck för den liberala meningsriktning, vilken . . . nu för första gången offentligen framträder med klart uttalade anspråk på att göra sina krav gällande».<sup>9</sup> »Många gissningar<sup>9</sup> ha», fortsätter han, »framställts om dessa personers identitet». »Det är möjligt, ja, antagligt, att Järta var en, ehuru som bevis härför icke kan framdragas stort mer än hans gamla bekantskap med författaren.» Dessutom vill Brusewitz på samma skäl antaga, att A. G. Mörner varit en av de medverkande. »Sannolikheten härför stegras nästan till visshet» på grund av innehållet i Mörners skrift: »Reflexioner i anledning av närvarande politiska ställning, april 1809»<sup>10</sup> — vilket måste anses vara ett komplett misstag.

Det är Höjers och Brusewitz' antagande från 1910 resp. 1913 som fortfarande går igen i litteraturen. Helt på Brusewitz' auktoritet vilar sålunda fil. dr G. Janssons uttalande (1948).<sup>11</sup> Fil. dr Olof Dixelius yttrar på anförda, egna skäl, att det synes ytterst troligt att Silverstolpe »1809 liksom 1811 utnyttjat Järtas kapacitet för sitt politiska författarskap».<sup>12</sup>

*Texterna: handskriften.* Silverstolpes broschyr föreligger dels i en handskriven version i Svenska akademiens arkiv, dels i tryck.

Manuskriptet överensstämmer praktiskt taget nästan helt och hållet med broschyren. En synnerligen noggrann genomgång av de tre första sidorna, jämfört med trycket i den för forskningen mycket nyttiga utgåvan »Akte 1809»,<sup>13</sup> som i sin tur säger sig »följa [d. v. s. rimligtvis vara ett avtryck av] originalbroschyren», visar visserligen en rad inadvartenser beträffande stavningen,<sup>14</sup> men samtliga jag

<sup>9</sup> S. 47, spärrat här.

<sup>10</sup> Ibid. Att Mörner satt på Esplunda gård i Närke utan känd förbindelse med de ledande kretsarna i huvudstaden kan svårligen ha undgått Brusewitz, som bedrev ingående studier i Esplunda-arkivet. Mörner ankom till Stockholm vid middagstiden den 27 april (A. G. Mörner i brev till sin hustru den 27/4 1809). Silverstolpes broschyr måste då i ofärdigt skick ha befunnit sig hos boktryckaren, se nedan.

<sup>11</sup> »Tegnér och politiken 1815—1840», s. 134 ff. (Silverstolpes broschyr ville vara ett uttryck för den allmänna opinionen; den utgjorde ock ett resultat av ett samarbete mellan författaren och några av hans politiska vänner).

<sup>12</sup> »Den unge Järta», (1953), s. 410 ff.

<sup>13</sup> »1809 års regeringsform. Några aktstycken belysande dess tillkomst. Till professor Georg Andréns 50-årsdag, den 10 december 1940, samlade och utgivna», 1940. Citeras: »Akte 1809.»

<sup>14</sup> Då förord eller inledning saknas till denna utgåva, förekommer ej något meddelande om de ortografiska principer utgivarna följt.



uppdagat på nämnda sidor och stickprov i 10 av de följande, visa sig i sak nästan alldeles likgiltiga. Utgåvan har t. ex. absolut för absolute, tidwarf för tidevarf, tjuge i stället för tjugo, utvecklingsbana för utvecklingsbana o. s. v.

Den i Svenska Akademiens arkiv förvarade handskriften av A. G. Silverstolpes broschyr visar föga eller intet spår av begagnande. Den kan således omöjligen vara det manuskript, som använts i tryckeriet. Handskriften består av fyra folioark på gott, tämligen tjockt papper, genomdragen med tråd på två ställen, så att det hela — förmodligen från begynnelsen — utgjort ett häfte. Marginalen, som åstadkommits genom vikning, är drygt 5 cm bred, skrivytan är 17×34,5 cm. Sidorna 1—12 äro fullskrivna med omkring 50 rader per sida, medan den trettonde och sista innehåller blott 17 rader. Sidorna 14—16 äro blanka. Ingen paginering förekommer. Rättelser och tillägg äro ganska få.

Man får, då olika omständigheter tagas i betraktande, ovillkorligen det intrycket, att detta manuskript är en avskrift av en för oss okänd förlaga. Sådana avskrifter förekomma tydligen ganska ofta bland Silverstolpes efterlämnade papper. För denna teori om avskrift, ej av broschyren själv men väl av ett tidigare manuskript, tala den ändring av titeln, som företagits, de tillägg av två noter, som förekomma i broschyren och återgivas just som noter (»Akter 1809», s. 130<sup>15</sup> och 136<sup>16</sup>) samt uteslutningen av ett stycke av den här ifrågavarande texten.

Den för alla forskare i tidens historia välkända rubriken »Hvad synes Allmänna Opinionen önska till en, nu möjlig, Förbättring af Svenska Statsförfattningen?» har också i handskriften i Svenska Akademiens arkiv en något avvikande lydelse, nämligen: »Hvad synes Allmänna Opinionen önska till en, nu möjlig, förbättring af Sveriges Regerings-Sätt».<sup>17</sup> Rubriken är skriven överst i marginalen till vänster om texten. Under denna marginalrubrik på åtta rader följer, med samma hand men något mörkare bläck och möjligen en något spetsigare penna, följande anteckning på nio rader: »Tryckt inemot Riksdagen 1809 med tillstånd av Hovkantzleren Frih: Lagerbjelke, dock med villkor att utesluta det på 4<sup>de</sup> sidan clauderade stycke».

<sup>15</sup> »Säterier, Frälse, Bergsfrälse, Bergsmanshammare, Statsjord m. m.»

<sup>16</sup> »T. ex. utfärdar Förordningar utan kontrasignation af vederbörande Stats-Minister, om en sådan formalitet af Grundlagen fordras.»

<sup>17</sup> Manuskriptet i en bunt med Silverstolpes manuskript under ryggsignum »Silfverstolpe».



Salomon von Stockenström, ledamot av KU 1809  
 Miniatur, G. D. Bossi. S. P. A. foto

Detta stycke (19 rader i handskriften) börjar efter ordet »uppkastas (i »Akte 1809» s. 130, rad 16). Det är omklamrat med samma bläck som den nyss nämnda marginalnotisen. Texten, som återfinnes i den utomordentligt välskrivna, ja lysande inledningen, lyder sålunda:

»att hela vår hittills antagna representation genom fyra stånd är till sin inrättning felaktig och skadlig; att ett stånd, bestående af jordägare, tjänstemän, capitalister, och personer ägande intet, och försedt med några vissa personliga företrädesrättigheter, icke har ett bestämt och alltid lika intresse för Staten i det hela; att det andra, sammansatt af intet annat än tjänstemän, och äfven försedt med personliga privilegier, ej kan äga annat än ett rent corporationsintresse; att det tredje, bestående af en närings-class och af tjänstemän, och ägande corporations-principer, äfven måste [ett]<sup>18</sup> äga corporations-intressen, ehuru af [ett annat]<sup>19</sup> andra slag och vida mera sammanbundna med Stats-Machinen; att det fjerde, sammansatt af blotta jord-ägare, men ur stånd att äga mycken<sup>20</sup> upplysning men saknar alldeles förmågan att själv ofta<sup>21</sup> inse hvare det består;».

<sup>18</sup> ett överstruket.

<sup>19</sup> överstruket.

<sup>20</sup> tillskrivet över raden.

<sup>21</sup> orden *själv ofta* tillskrivna över raden.



Anders Fredrik Skjöldebrand, ledamot av KU 1809  
Oljemålning, P. Krafft d. y. S. P. A. foto

Denna handskrifts betydelse kan icke sägas vara särdeles stor. Emellertid förtjänar den dock en viss uppmärksamhet. Dels torde den nämligen visa, som redan antytts, att Silverstolpe brukade taga avskrifter. Han var överhuvudtaget en mycket skrivande man. Dels och för det andra torde detta faktum i sin tur kunna ge anledning till den även eljest nära liggande hypotesen, att Silverstolpes och Järtas samarbete inte uteslutande bestod av samtal, utan även att därvid anteckningar gjordes och koncept skrevos. En blick på det ytterligt koncentrerade mellanpartiet eller vad man kan kalla »önskelistan»<sup>22</sup> i broschyren, gör ett sådant förfarande praktiskt taget nödvändigt. Silverstolpe och särskilt Järta böra ha haft god anledning att bevara dessa; i synnerhet Järta, som skrev senare än Silverstolpe, ty han använde Håkansonska förslagets andra version eller »regeringsförslaget» som förlaga.<sup>23</sup>

Så kan, i förbigående sagt, den nära och stundom även verbala överensstämmelsen mellan texterna i broschyren respektive i Järtas promemoria enklast förklaras. Att den ej är än större beror väl

<sup>22</sup> »Akte 1809», ss. 134—138.

<sup>23</sup> I det följande benämnt HF b.

bl. a. dels på Järtas tydligen långt tidigare utvecklade vana att vara så anonym som möjligt, dels på de båda författarnas vitt skilda stilarter; slutligen ock därpå att konstitutionsutskottets sekreterare ej ville misstänkas att ha blivit påverkad av en broschyr eller lierad med dess författare utan önskade framstå som helt självständig eller helt neutral.

*Texterna: broschyren.* Silverstolpes broschyr annonserades i Dagligt Allehandas »Bihang» den 4 maj 1809 sålunda: »Av trycket har utkommit och säljes i Wibergs boklåda: 'Hwad synes Allmänna Opinionen önska till en, nu möjlig, förbättring av svenska statsförfattningen?' Kostar häft. 8 sk. Banco.»

Då jag upptäckte, att Silverstolpes broschyr icke helt, eller ens huvudsakligen, som Brusewitz föreställde sig och med emfas hävdade, utgjorde en polemik mot Håkansonska förslaget, lät jag (Statsv. tidskr. 1950, s. 208 ff.) för att en jämförelse skulle bli så mycket lättare och tydligare, avtrycka här relevanta delar av Silverstolpes broschyr punkt för punkt, med hänvisningar till HF:s stadganden, så att dessa kommo att stå alldeles invid Silverstolpes i önskeform framställda förslag. Jag använde därvid den senare, i sex exemplar (nu i sju)<sup>24</sup> kända definitiva versionen (HF b) vilken omtalas som offentliggjord i Wachtmeisters dagboksannotation för den 4 maj 1809.<sup>25</sup>

Vad beträffar själva nedskrivandet skulle detta väl ha kunnat ske — enligt min på experiment grundade uppfattning — på fyra à fem timmar. Därvid underförstås att skribenten tidigare undanjort sina tankemödor. Silverstolpe var som bekant en van och driven författare. En jämförelse med vad han t. ex. i sina brev inte fullt ett par år senare presterade, ger anledning till den förmodan, att han i april 1809 befann sig »i sitt livs form».

Med tryckningen förhåller det sig sålunda. Kan man beräkna den tid som 1809 bör ha gått åt för framställning, d. v. s. sättning, tryckning och häftning av denna broschyr, vinner man en hittills okänd säkerhet i kronologin. Det måste ju för en undersökning som denna vara av vikt att kunna konstatera icke blott när vederbörande skrifter utkommo, utan ock när de koncipierades och utskrevs.

Jag har för den skull anmodat två erfarna boktryckare med god

<sup>24</sup> Det sjunde exemplaret finns i Esplundasamlingen.

<sup>25</sup> H. G. Trolle-Wachtmeister, »Anteckningar och minnen», del I, s. 205 (utg. 1889 av Elof Tegnér).

kännedom om den dåtida teknikens ståndpunkt att meddela mig, hur lång tid som enligt deras mening bör ha åtgått för broschyrens framställning. Den ene, f. d. disponenten Herman Engstrand vid Ivar Haeggströms Boktryckeri och Bokförlags AB, har uppgivit en tid av 17 dagar. Den andre, tryckeriföreståndaren Axel Frändberg i Victor Pettersons Bokindustri AB, har en något mera optimistisk uppfattning och anger 14 å 15 arbetsdagar som en rimlig tid för fullgörandet av uppdraget; detta emedan han anser att Deléns boktryckeri, där broschyren utgavs, var så stort och så välförsett med stil, att någon avläggning icke varit nödvändig.

Utgår man från Wachtmeisters notis att af Håkanson [senast] den 15 april avgivit sitt första projekt,<sup>26</sup> »Håkansonska förslaget», i det följande kallat HF a, skulle Silverstolpe och Järta sålunda haft två till fyra dagar på sig att författa broschyren. Att på två eller tre eller fyra dagar åstadkomma denna skrift bör för en så flitig och van skribent som Silverstolpe icke ha varit omöjligt.

Den invändningen, att tryckfriheten proklamerades i pressen först den 28 och 29 april, behöver härvidlag icke utgöra något hinder. Lättnaden i det mångåriga presstvånget, som f. ö. utlovades i HF a, I, obetecknad paragraf efter § 38,<sup>27</sup> grundades på ett utlåtande av dåvarande censorn, kungl. bibliotekarien Malmström, redan den 4 april.<sup>28</sup> Till Hertigen-Riksföreståndaren kom det den 24 april med ett skickligt avfattat förord av t. f. hovkanslern Lagerbjelke, och följande dag godkändes detta av höga vederbörande. Det bör särskilt observeras, att motiveringen för förslaget bland annat innefattade det villkor, att författare finge utgiva skrifter anonymt, om de till boktryckaren uppgivit namn och hemvist.

Tillkännagivandet i pressen ägde rum i Inrikestidningen den 28 april och i den övriga pressen den 29 april, alltså för sent för att Silverstolpes broschyr — och åtskilliga andra — skulle ha kunnat färdigställas till de dagar, då de annonseras som utkomna. Det bör emellertid vara en minst sagt tillåten gissning att åtskilliga författare in spe under hand fått kännedom om vad som vore i görningen, och att de i god tid vässat sina pennor.

Då det onekligen kan ha sitt intresse att taga del av vad slags

<sup>26</sup> Wachtmeister, a. a. s. 199: »Håkanson har till riksdrotsen afgifvit ett project till regeringsform ...» Här avses alltså den första versionen (»Akter 1809», ss. 23—45).

<sup>27</sup> »Akter 1809», s. 32.

<sup>28</sup> M. Sandegren, »Till historien om statshvälvningen i Sverige 1809», (1890), s. 23.



Carl von Rosenstein, ledamot av KU 1809

Miniatyr, J. K. F. Viertel. S. P. A. foto

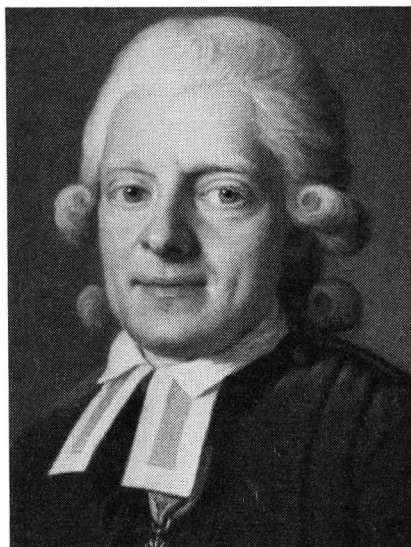
läsning, som vid samma tidpunkt erbjöds den svenska allmänheten, återges här titlarna på de övriga skrifter av politiskt innehåll, som annonserades i *Dagligt Allehanda* den 4 maj och ett par följande dagar.

*I huvudupplagan den 4 maj:*

1. Utdrag ur Englands historia om den i detta land timade regementsförändring år 1688 (8 sk.).
2. Bref från en Stockholmsbo till en Wän på Landet, angående den viktiga Regements-Förändringen, som timade i Hufwudstaden den 13 Martii 1809, har idag lämnat Prässen (2 sk. Banco).
3. En ny upplaga af: En för Örebro Läns innevånare utfärdad Kungörelse, af Öfwerste Schöldebrand (1 sk. Banco, 4 sidor).
4. Tankar om Tryckfriheten och dess Gränser (8 sk.).
5. Några anmärkningar om National-Characteren, med tillämpning till den Svenska (4 sk.).
6. När äro Statsförändringar nödvändiga, och hwarigenom blifwa de gagnande (6 sk.).

*I bihanget den 4 maj:*

7. Philosophiska och Oeconomiska Reflexioner, föranledda af den inträffade Regements-Förändringen af G. Johansson (8 sk.).



Carl Gustaf Nordin, ledamot av KU 1809  
Oljemålning, P. Krafft d. ä. S. P. A. foto

8. Den Swenska Statsförfattningens Historia af G. A. Silfwerstolpe [94 sidor].
9. [A. G. Silverstolpes broschyr.]

*I bihanget till Dagligt Allehanda den 6 maj:*

1. Svea rikets styrelse efter grundlagarna i 7 kapitel Om de olägenheter som kunna tillstöta ett Rike och Samhälle (6 sk.).
2. Historiska berättelser rörande Hollands statsvälvningar och dess orsaker, af Grefve Mirabeau (8 sk.).
3. Avhandling om Statshushållningen, av J. J. Rousseau.
4. Den Lifländska Bonde-konstitutionen.
5. Avhandling om den sanna patriotismen.

*I Dagligt Allehanda den 8 maj 1809:*

1. R. F. 1772 (8 sk.).
2. Säkerhetsakten (3 sk.).
3. Gustaf III:s testamente (3 sk.).
4. Riddarhusordningen 1626 med 1778 års tillägg (4 sk.).

Vidare utbjödos de olika ståndens privilegier: 5. Adels 1723 (6 sk.), 6. Prästeståndets 1723 (6 sk.), 7. Kongl. Maj:ts försäkran för

borgerskapet 1789 (2 sk.), 8. D:o för den Svenska och Finska allmog-  
gen 1789 (2 sk.), 9.—11. Riksdagsbesluten 1789, 1792 och 1800.

Alla dessa 11 salufördes i Kongl. Tryckeriboden.

Det bör för tydlighetens skull tilläggas, att även andra slags skrif-  
ter annonserades, men deras antal var vid denna tid vida mindre än  
dem som revolutionen och det börjande ständermötet gjort i högsta  
grad aktuella.<sup>29</sup>

*Jämförelse mellan Silverstolpes och Järtas texter.* En av mig verk-  
ställd noggrann genomgång av Järtas nyssnämnda s. k. arbetspro-  
memoria för konstitutionsutskottet jämförd med Silverstolpes bro-  
schyf ger ett, såvitt jag kan förstå, otvetydigt svar på frågan om  
samverkan mellan Järta och Silverstolpe förekommit. De olika fors-  
karnas identiska hypoteser ha visat sig riktiga. Svaret är alltså såtill-  
vida jakande, som en klar saklig likhet kan konstateras åtminstone  
i 16 fall, och därav full verbal överensstämmelse i sex fall och  
mycket nära sådan överensstämmelse i ytterligare tre fall. Detta är  
enligt min uppfattning övertygande nog. Järtas PM innehåller vis-  
serligen 68 punkter.<sup>30</sup> Men man måste då beakta den självklara,  
mycket stora olikheten i uttryckssätt mellan Silverstolpes önske-  
mål (=förslag) i broschyren, och Järtas frågepunkter, i vilka  
hans mening uppenbarligen hålles så anonym som möjligt, men  
ibland rätt mycket närmar sig förslag. Dessutom föreligger i dessa  
aktstycken en högst markant olikhet, som redan framhållits, näm-  
ligen mellan Järtas juridiskt stringenta stil och Silverstolpes flö-  
dande, men här ovanligt disciplinerade prosa.

Vad de rent verbala överensstämmelserna beträffar, äro de som  
sagt jämförelsevis fåtaliga. Men detta kan väl även bero på ett annat  
skäl. Det är rimligt, som ovan nämnts, ja troligt, att Järta måste anse  
fördelaktigt, om en icke allt för stor likhet förefunnes mellan den  
anonyma broschyren och hans egen åtminstone halvofficiella PM.

Dessutom böra av orsaker, som nu skola närmare utvecklas, Jär-  
tas »frågor» under avdelning I (Den Styrande Magten), tillsammans  
13, undantagas från den egentliga jämförelsen punkt för punkt, då  
Järta här redan börjat sin omredigering av Håkansonska förslaget

<sup>29</sup> Brusewitz har för tiden 29/4—8/5 1809 i sin källförteckning uppfört 4 poli-  
tiska broschyrer och därefter fram till och med den 6/6 ytterligare 20 (»Repre-  
sentationsfrågan» . . .) (1913), s. X.

<sup>30</sup> Numreringen av mig, utom i avd. II, där den verkställdes av Järtas vän och  
frände J. G. Gahn.





Sven C:son Wijkman, ledamot av KU 1809  
Oljemålning, P. Krafft d. y. S. P. A. foto

— vilket f. ö. också kan spåras i Silverstolpes broschyr —, medan han eljest i huvuddragen följer HF b tätt i spåren.

Någon ordagrann eller ens i vissa enskilda punkter direkt påvisbar överensstämmelse mellan Silverstolpes broschyr med sin löpande text i »önskeform», och Järtas i »frågeform» uppställda punkter, kan beträffande denna avdelning av promemorian icke presteras. Det är emellertid vid varje omsorgsfull och fördomsfri granskning uppenbart, att Järtas punkter i avdelning I (Styrande Magten) motsvara och ej på något sätt motsäga Silverstolpes önskemål.

En vidare iakttagelse och jämförelse visar, att Järtas punkter just i denna avdelning närmare överensstämma med Silverstolpes uppställning (eller vice versa) än med Håkansons, vilket däremot sedermera i stor utsträckning är fallet.

Silverstolpe sysslar till en början just med den styrande makten, en »*ärfelig Konungamakt*»<sup>31</sup> med dess inneboende rättigheter och dess nya, den styrande makten »ovägerligen» tillkommande förpliktelser att inhämta »till protokolls upptagna upplysningar af ett statsråd och statsministrar», ansvariga inför nationalrepresentationen.

<sup>31</sup> Silverstolpes kursivering (»Akte 1809», s. 134).

Järta däremot har redan från första början inlett sin promemoria, sitt systematiserande av stoffet, under rubrikerna »Styrande Magten», »Domare Magten», »Lagstiftande Magten» i god överensstämmelse med Montesquieu's välkända lära, och med de originella svenska tilläggen, för vilka terminologisk förlaga saknas: »Magten att beskatta» och »Controll».

Här följer nu i parallellställda texter de fyra sista avdelningarna av Järtas »Promemoria» och motsvarande ställen i Silverstolpes broschyr (ur »Akter 1809». Kurs. gjorda i originaltexten).

### *Domare Magten*

#### *Järtas promemoria*

Järta frågor:

- 1 »Bör Konungen allena nämna alla domare?
- 3 Böra Högsta domstolens ledamöter kunna ifrån sina sysslor skiljas även utan laga dom? I sådant fall, av vilken, Konungen eller ständerna. Eller på vad annat sätt? Om med vad villkor?
- 8 Bör en särskild domstol förordnas, inför vilken Konungens rådgivare och ministrar samt Högsta domstolens ledamöter kunna tilltalas? Och huru må denna domstol sammansättas och verka?»

#### *Silverstolpes broschyr*

S. skulle önska att få till stånd:

»En *domare-magt*, bestående av tjänstemän, tillsatte av Konungen» (s. 134).

»men ej amovibla av honom» (s. 134).

»Att statsrådet och statsministrarna kunna på ständernas befallning och av en åklagare på deras vägnar, till ansvar ställas, men ingalunda inför ständerna själva, likasom ej heller av dem avsättas, utan inför någon särskilt därtill inrättad permanent domstol, som utan appell förklarar dem oskyldige eller skyldige...» (s. 136).

### *Lagstiftande Magten*

Järta frågor:

- 9 »Böra rikens ständer överlägga och besluta i Konungens övervaro?»

S. önskar att få till stånd:

»En *lagstiftande makt*, delad emellan, å ena sidan de 4 bibehållna stånden, med tilläggning av representanter för den talrika bruks- och jordägande klass, som hittills saknat en röst i staten, och å den andra sidan Konungen, på det sätt att ständerna överlägga och besluta, utan Konungens övervaro...» (s. 134).

*Järtas promemoria*

Järta frågor:

- 10 »Böra uti stånden propositioner kunna väckas? I vilka mål?
- 4 »Huru skola (stånderna) kallas till möten å de i grundlagen bestämda tider? Av konungen, eller av sig själva?»
- 3 »Huru ofta? (skola ständerna sammanträda).
- 14 Huru länge må en riksdag kunna räcka?»
- 11 »Böra stånden till omedelbart avgörande i plenis upptaga någon fråga? Eller böra alla ämnen, innan en definitiv överläggning därom i plenis må äga rum, överlämnas till något ständernas utskott, som dem utreder och däröver sig yttrar?»

*Silverstolpes broschyr*

Silverstolpe önskar att:

- (i exempelvis) »ekonomiska författningar m. m.» (konungen och ständerna skulle äga) ... »lika propositionsrätt» (s. 135).
- »att för övrigt ständerna alltid böra på bestämda tider till riksdag samlas» (s. 135), att ... »ständerna på sina bestämda tider sammanträda självkallade» ... »men att ... dessa bestämda tider icke alltför tätt, kanske ej oftare än vart 5:te eller 6:te år inträffa, och ständernas sammanträden ej över 3 eller 4 månader räcka;» (s. 136).
- »Att intet ärende i ständernas plena må avgöras, förr än efter inhämtat utlåtande från något av ständerna valt utskott ...» (s. 137).

*Magten att beskatta*

Järta frågor:

- 1 »Tillkommer den ovillkorligen riksens ständer allena?
- 2 Huru och av vilka skola statens behov *uppgivas, granskas och bestämmas?*
- 8 Bör en viss summa avsättas att vid inträffande krig av Konungen lyftas?
- 9 Böra, när den lyftes, ständerna genast sammankallas?»

S. skulle önska:

- »att ständerna, ensamme landets beskattare äga att bestämma beskattningens varjehanda ändamål» (s. 135).
- »att Konungen blott i *ett* fall äger nyttja beskattningsrätten, och denna i kraft av ständernas lämnade creditiv, nämligen det fall då Konungen förklarat ett krig nödvändigt; men att då creditivet röres, skola ständerna genast till urtima möte sammankomma (s. 135).»

*Controll**Järtas promemoria*

Järta frågor:

»Huru vitt må tryckfriheten sträckas? Huru bevaras?

Böra riksans ständer kunna förordna ett utskott av sina ledamöter att mellan riksdagarna bevaka vissa huvudpunkter av Nationens rättigheter, göra anmärkningar, och yttra önskingar om nyttiga anstalter, som bero av den styrande magten?

Om ett sådant utskott konstitueras, bör det i något fall kunna fatta beslut, verkande genom dess blotta myndighet?

Bör det kunna med sin myndighet återhålla något Konungens steg?»

*Silverstolpes broschyr*

S. önskar:

»Att, till opinionens upplysande och beredande, tryckfriheten till en viss utvidgad, men bestämd grad, må ovillkorligen i själva grundlagen stadgas.

Att till samma ändamål, såväl som till regeringens upplysande, en permanent committé må av ständerna förordnas, som äger att mellan riksdagarna mottaga alla förslag till förbättringar i allt vad som bör få namn av lag och författningar, allmängöra sina tankar över dessa förslag, vara förbunden att till regeringen avlämna sina yttranden över vad helst den kan till dess övervägande hänskjuta, men äga ingen beslutande rösträtt, således icke få tillfälle att uppresa sig till en representationsdel, vådlig för både Konungens och ständernas myndighet;» (s. 137).

Resultatet av denna sammanställning synes mig vara att man nu med säkerhet kan tala om ett — tidigare visserligen förmodat, eller påstått — synnerligen viktigt samarbete mellan Järta och Silverstolpe. Åtminstone förmodar jag att man skall anse ovanstående bevisning mera övertygande än Höjers och Brusewitz' påpekande av de nämnda herrarnas gamla bekantskap och vänskap, och deras efter 1809 på olika sätt och i skilda sammanhang veterligen bedrivna samarbete.

Slutsatsen av denna granskning av broschyrens tillkomsthistoria blir då för det första, att Silverstolpes påstående i det förut (not 1) berörda brevet till kronprinsen Carl Johan, att han begärt och fått råd och hjälp »av två eller tre upplysta och välsinnade personer»<sup>32</sup> måste betraktas såsom något skruvat.

De få av oss kända fakta peka för det andra snarast på ett verkligt samråd mellan Järta och Silverstolpe. Detta hindrar naturligt-

<sup>32</sup> Spärrat här.

vis inte, att denne kan ha och har rådfört sig med flera personer än en, två eller tre. Begagnar man en alldeles samtida och långt bättre källa än brevet till kronprinsen, nämligen själva broschyren, får man i avslutningen höra: »Sådana äro ungefärligen huvudpunkterna<sup>33</sup> af den opinion jag förmått ur flera olika folk-klasser samla . . .».

Samarbetet med Järta kan emellertid, och torde väl också, ha varit utsträckt över en avsevärt längre tid än den av Silverstolpe nämnda, i och för sig ganska vilseledande: »några dagar före riksdagen», och längre tid än de två, tre eller fyra dagar, som kunde användas till att diskutera manuskriptet till själva broschyren. En rimlig hypotes är att de båda skickliga skribenterna och goda vännerna, den högt begåvade juristen och den kände litteraten och väl-talaren, fortlöpande hjälpte och understödde varandra.

Med kännedom om tidssammanhanget kan ytterligare följande konstateras. Silverstolpes till Deléns tryckeri lämnade manuskript måste vara skrivet med HF a — som utkom den 15 april<sup>34</sup> — såsom förlaga. Det bör nämligen observeras att Silverstolpe bland konungens traditionella, »vanliga», man frestas säga oförytterliga, rättigheter räknar jus aggratiandi, d. v. s. benådningsrätten, vilken punkt saknas i HF b; förmodligen helt enkelt bortglömd. Den återfinnes emellertid i RF 1809, där den utgör § 25.

Författandet av förlagan HF a, dess amenderande före och under »regeringens» sammanträden, vilka togo sin början den 20 april och fortsatte den 22 april (och tre följande dagar som här sakna intresse), och regeringsformens utarbetande — alla dessa arbetsmoment och särskilt det sista skedde, som bekant, i största hast; arbetet med regeringsformen under kraftig press med flerfaldiga uppmaningar från högsta ort att raska på. Det är då inte så märkvärdigt att man kan konstatera fall av glömska och andra förbiseenden.

Intressant såsom ett exempel på den mänskliga bristfälligheten är att själva regeringsformen i § 42 innehåller ett sakfel. Paragrafens sista stycke hänvisar nämligen till »alla de fall varom föregående fyra §§ handla». Dessa äro alltså, bakifrån räknat, § 41, § 40 och § 39, alltså *tre*, men alls icke den fjärde, § 38, ty denna handlar om kontrasignationen. Felet synes ha rättats först vid den stora och

<sup>33</sup> I originalet: »principerna», vilket ändrats till »huvudpunkterna» (»Akte 1809», s. 138).

<sup>34</sup> Nämligen om man får tro Wachtmeisters dagbok.

grundliga överarbetningen i samband med representationsreformen 1865—66, då lydelsen blev följande: »Uti alla de fall då enligt denna och föregående tre §§» . . .<sup>35</sup>

Då det alltså måste vara alldeles klart, att Silverstolpes broschyr är tidigare än Järtas promemoria, skulle logiskt sett presumption kunna finnas för påståendet att Järta senare helt enkelt skrivit av stycken av Silverstolpes broschyr, eller om man så vill, plagierat de båda vännernas gemensamma arbete. Med hänsyn till det förhållande som onekligen rådde mellan dem — och varom här ovan utförligt talats genom återgivande av argumenten för Nils Höjers, av Brusewitz accepterade hypotes, vilken i och för sig är alldeles riktig — faller en sådan slutsats på sin egen orimlighet eller åtminstone sin mycket ringa sannolikhet. Detta är den bild man kan våga göra sig av Silverstolpes och Järtas samtal eller samråd, gissningsvis deras fördjupade och systematiska, över en ganska lång tid utsträckta överläggningar.

Skälen äro: Silverstolpe måste skriva omedelbart för att få ut broschyren i tid. Han använde HF a till förlaga.

Järtas ställning var måhända så stark, att han kunde anses som given och vinnande kandidat till posten som sekreterare i det blivande konstitutionsutskottet. Därmed må emellertid vara hur som helst. Han och Silverstolpe kunna ha påbörjat arbetet med, schematiskt uttryckt, gemensamma utkast eller gemensamma anteckningar som kunde användas både som underlag för en broschyr och till den senare promemorians utarbetande. Järta använde emellertid en annan förlaga, nämligen HF b — Håkansonska förslaget i dess senare version eller, riktigare uttryckt, regeringsförslaget.

*Järtas promemoria och Håkansonska förslaget.* Hans Järtas i frågeform uppställda promemoria för utskottets arbete har av Naumann kallats »ett slags föredragningslista». Enligt allmän och obestridd uppfattning har detta aktstycke legat till grund för konstitutionsutskottets förhandlingar. Den är emellertid formellt till mycket stor del lämpad efter Håkansonska förslaget, och ovedersägligen skriven först sedan Järta fått noggrann kännedom om för-

<sup>35</sup> K. Hagman, »Sveriges grundlagar» (1902), s. 100 f. — I samband med denna explikation må det tillåtas mig att rätta ett misstag i min uppsats i denna tidskrift 1950, s. 214. Jag har där nämligen förväxlat HF a och HF b, och har sålunda hänfört Silverstolpes benämningsrätt till kategorien »påminnelser», vilket felsteg härmed erkännes.



Daniel Eberstein, ledamot av KU 1809

Miniatyr, G. D. Bossi. S. P. A. foto

slaget; ja, man kan med säkerhet säga, att detta till större delen använts som förlaga vid författandet av promemorian.

Det enda veterligen kända exemplaret av promemorian förvaras i Uppsala Universitetsbibliotek (signum F 840 b). Det har tillhört Järtas vän och frände, ledamoten av 1809 års borgarstånd och av konstitutionsutskottet, assessor J. G. Gahn.

Akten publicerades först i Naumanns Tidskrift för lagstiftning 1872, men i synnerligen dålig form, nämligen som en lång fotnot till Naumanns allt utom noggranna avtryck av Håkansonska förslaget (ss. 352—354) och väl att märka blott delvis — nämligen avdelningarna 1—3 (jfr nedan). Denna ofullständiga och länge enda kända version har använts av Magnus Sandegren i hans avhandling (s. 48).

Gahns exemplar består av fem lösa folioark (vikta på mitten utefter arkets längd). Texten har skrivits på vänstra halvan av en avskrivare, varom ett kollationeringsmärke på tredje arkets andra sida bär vittne. Även de övriga två arken äro utan tvivel av samma hand (en marginalrubrik överst på första arkets högra sida torde vara av överbibliotekarien Annerstedts hand).

Dessa ark befinnas ligga i den ordning som anges i Alins avtryck i Statsvetenskaplig Tidskrift 1897, ss. 183—188, och efter detta i »Akter 1809», s. 143—148 (1940) samt i Faksimileupplagan av samma verk (1950).

Men arken äro ej genomdragna, och ordningen dem emellan kan alltså, teoretiskt sett, vara tillfällig. Praktiskt taget behöver emellertid ingen tvekan råda, vilket torde framgå av den nedanstående jämförelsen. Vissa tecken skulle kunna tyda på, att Järta skrivit sitt opus »i portioner» och att sålunda de tre första arken — såsom de publicerats av Naumann — utgjort en första version. Naumanns i detta sammanhang ådagalagda opålitlighet som utgivare tillåter emellertid knappast en sådan slutsats.

De olika punkterna under andra avdelningen, om Domare Magten, äro numrerade (1—8) men av en annan penna, en rödbrun färgkrita eller -pena. Dessa siffror framträda tydligt på fotostatkopior, t. ex. i »Akter 1809. Faksimileupplagan II», s. 219—220, men torde icke tidigare ha observerats eller noterats i litteraturen.

I övrigt äro punkterna i aktstycket genomgående onumrerade, och intet spår av andra anteckningar, streckning e. d. förefinnas, utom de av J. G. Gahn med bläck gjorda paragrafhänvisningarna (till HF b) och »anmärkningarna», vilka — med undantag för de två sista raderna i avdelningen om Styrande Magten — äro gjorda i marginalen och blott på arkets högra sida. Anmärkningarna äro enligt handskriftsexpertis (Ruben Danielsson) genomgående av samma hand, nämligen J. G. Gahns. På högra sidan av mittlinjen mitt för textens olika punkter (dock visst icke alla) äro hänvisningar till paragraf eller paragrafer »i projektet» (d. v. s. HF b) resp. anmärkingar och förslag tillskrivna.

Att Järta då han författade sin Promemoria följde Håkansonska förslaget kan iakttagas redan »i grova drag», nämligen därigenom att Järtas PM med sina fem avdelningar: 1) Styrande Magten, 2) Domare Magten, 3) Lagstiftande Magten, 4) Magten att beskatta och 5) Controll [-makten] uppenbarligen följer Håkansons uppläggning. Detta gäller vid närmare påseende i stort sett även inom dessa avdelningar, särskilt nr 3 och 4. Minst märkes denna »påverkan» inom avd. 1, om den styrande makten, och i sista avdelningen, om kontroll.

Den mer eller mindre tydliga överensstämmelsen mellan promemorian och avdelningen om den styrande makten i HF torde förklaras bl. a. dels av att det här gäller förhållanden, beträffande





Johan Gottlieb Gahn, ledamot av KU 1809

Oljemålning, L. Pasch d. y. S. P. A. foto

vilka den svenska traditionen var så stark, att några explikationer icke voro särskilt nödvändiga (monarkien, konungens religion, någon form av konselj); dels även av att HF i denna del är mindre metodiskt uppställd, i synnerhet i jämförelse — om en sådan här må göras i fullt medvetande om det faktum att betraktelsesättet kan beskyllas för anakronism — med regeringsformen själv. Särskilt tydligt kan man iakttaga, att Järtas promemoria här, mer än på de flesta andra ställen (utom när det gäller kontrollmakten) innehåller en grundritning till regeringsformens eget schema. Så flyttas bestämmelserna om konungen och statsrådet, som i HF b I innehållas i §§ 23—30, fram till själva början, där de i regeringsformen utgöra §§ 4—15. Därjämte är det lätt att se, att vissa specialfrågor som voro resp. skulle visa sig bliva särskilt aktuella i den allmänna diskussionen om författningen, ägnats påfallande uppmärksamhet. Så kan t. ex. nämnas punkt 7, om konungens rätt att avsätta ämbetsmän, punkt 8, hans rätt att börja krig etc., och punkt 11, om styrelsens förande vid förfall för konungen. Ifråga om denna avdelning har därför ingen särskild jämförelse blivit gjord.

Nedan följer Järtas punkter i avdelningarna 2—5 med hänvis-

ningar till motsvarande ställen i Håkansonska förslaget, senare versionen (HF b).

*Järtas promemoria*

*Håkansonska förslaget*

*Domare Magten*<sup>36</sup>

- |  |                                   |
|--|-----------------------------------|
| 1. »Bör Konungen allena utnämna alla domare?   | I: 5.                             |
| 2. Bör Konungens domsrätt utövas av en Högsta domstol? Eller av ett råd? I förra fallet, huru må domstolen vara sammansatt?  | I: 15.                            |
| 3. Böra Högsta domstolens ledamöter kunna ifrån sina sysslor skiljas även utan laga dom? I sådant fall, av vilken, Konungen eller ständerna? Eller på vad annat sätt? Och med vad villkor? | I: 13.                            |
| 4. Böra Högsta domstolens ledamöter kunna till andra ämbeten befordras?  | I: 21.                            |
| 5. När må Konungen med sina röster deltaga i Högsta domstolens beslut?   | I: 18.                            |
| 6. Vilka mål skall han äga att allena avgöra?  |                                   |
| 7. Tillkommer Konungen allena rättigheten att benåda, och hur må den utövas?   |                                   |
| 8. Bör en särskild domstol förordnas, inför vilken Konungens rådgivare och ministrar samt Högsta domstolens ledamöter kunna tilltalas? Och huru må denna domstol sammansättas och verka?»  | I: 37.<br>II: 38, 39, 40, 43, 44. |

*Lagstiftande Magten*

- |  |           |
|--|-----------|
| 1. »Huru skola Riksens ständer vara sammansatta?                     | II: 1.    |
| 2. Hvarest skola de sammanträda?                                     | II: 2.    |
| 3. Huru ofta?  | II: 3.    |
| 4. Huru skola de kallas till möten å de i grundlagen bestämda tider? | II: 1, 4. |

<sup>36</sup> Numreringen verkställd med rödbrun penna av J. G. Gahn. Samma penna har även ymnigt använts i Gahns exemplar av Håkansonska förslaget — men veterligen blott i dessa två aktstycken. I övriga avdelningar är numreringen av mig.

*Järtas promemoria*

*Håkansonska förslaget*

- |  |                 |
|--|-----------------|
| 5. Inom vilken längsta och kortaste tid efter en av Konungen utfärdad riksdagskallelse bör riksdagen öppnas?   | II: 5.          |
| 6. Huru må lantmarskalk, talmän och sekreterare i bondeståndet nämnas?   | II: 6.          |
| 7. Vilka lagar äga riksens ständer att gemensamt med Konungen stifta, upphäva eller förändra?  | II: 45, 46, 47. |
| 8. Bör Konungen allena kunna vidtaga allmänna ekonomiska författningar?  | II: 48.         |
| 9. Böra riksens ständer överlägga och besluta i Konungens övervaro?  |                 |
| 10. Böra uti stånden propositioner kunna väckas? I vilka mål?  | II: 47.         |
| 11. Böra stånden till omedelbart avgörande i plenis upptaga någon fråga? Eller böra alla ämnen, innan en definitiv överläggning därom i plenis må äga rum, överlämnas till något ständernas utskott, som dem utreder och däröver sig yttrar? |                 |
| 12. Böra ständerna kunna modifiera utskottens förslag, eller endast bifalla eller avslå dem, eller också äska däröver ytterligare utlåtanden?  |                 |
| 13. Huru skall i särskilda fall riksens ständers pluralitet beräknas?  | II: 45, 46, 47. |
| 14. Huru länge må en riksdag kunna räcka?  | II: 49.         |
| 15. Böra, innan den i grundlagen bestämda riksdagstiden till ända lupit, ständerna kunna av Konungen åtskiljas?  |                 |
| 16. Huru och av vilken må emellan riksdagarna en otydlig lag förklaras?»   | II: 45, 47.     |

*Magten att beskatta*

- |   |                           |
|---|---------------------------|
| 1. »Tillkommer den ovillkorligen riksens ständer allena?                                      | II: 7.                    |
| 2. Huru och av vilka skola Statens behov uppgivas, granskas och bestämmas?                    | II: 8, 9, 10, 18, 19, 20. |
| 3. Huru skall totala beloppet av den vid varje riksdag erforderliga bevillningen fastställas? | II: 12, 20, 21, 22.       |

*Järtas promemoria**Håkansonska förslaget*

- |  |                 |
|--|-----------------|
| 4. Fordras till ständernas beslut därom pluralitet eller enhällighet?  | II: 20.         |
| 5. Huru skall en till beloppet fastställd bevillning fördelas?   | II: 20, 21, 22. |
| 6. Huru må förhållas, när i någon fråga om en sådan fördelning skiljaktighet uppstår emellan stånden?  | II: 22.         |
| 7. Huru länge kan en åtagen bevillning fortfara?   | II: 11.         |
| 8. Bör en viss summa avsättas att vid inträffande krig av Konungen lyftas?   | II: 13.         |
| 9. Böra, när den lyftes, ständerna genast sammankallas?  |                 |
| 10. Bör Konungen kunna utskrive krigsgärd?   | II: 27.         |
| 11. Huru må förhållas, om riksens ständer icke inom den lagliga riksdagstiden fastställa en erforderlig bevillningssumma eller densamma sig emellan fördela? | II: 49.         |
| 12. Huru skola riksens ständers verk, banken och riksgäldskontoret, styras och förvaltningarna därav granskas?   | II: 24.         |
| 13. Taxeringsmännens ansvar.» <sup>37</sup>  |                 |

*Controll*

- |   |                 |
|---|-----------------|
| 1. »Huru vitt bör utövningen av den styrande makten kontrolleras?   |                 |
| 2. Varest skall kontrollen därå läggas? Hos en kår av ämbetsmän, nämnda av Konungen, eller hos riksens ständer, eller någon av dem förordnad kår? | II: 38, 40, 41. |
| 3. Böra de ämbetsmän, som verka med Konungen i styrelsen eller äro kallade att honom däruti råda, vara ansvariga för sina göromål och rådslag?    | II: 43.         |
| 4. I vilka fall må deras ansvarighet äga rum?   | II: 43.         |
| 5. Av vilken, och varest, kan den yrkas?  | II: 43.         |
| 6. Huru vitt må tryckfriheten sträckas? Huru bevaras?»  | I: 45.          |

<sup>37</sup> Med Gahns hand.

Att jämförelsen under rubriken »Controll» icke föres vidare beror (som i ett kommande arbete ytterligare skall visas) helt enkelt därpå, att — om man så må säga — initiativet härefter icke längre tillhör författaren till Håkansonska förslaget, utan troligen mest Hans Järta själv och hans »liberala» meningsfränder.

Sist må tillfogas, att riktigheten av de korta hänvisningarna i högra spalten i det föregående enklast bestyrkes genom en blick i de i »Akter 1809» publicerade exemplaren av HF a och HF b. De där noterade paragrafnumren få nämligen här av utrymmesskäl ersätta den längre utläggning av förhållandet mellan de båda dokumenten, som här eljest skulle vara på sin plats. Sak samma gäller analysen av Järtas promemoria, dels såsom sådan, dels och särskilt i dess av J. G. Gahn kommenterade form.

Resultatet av denna sammanställning är ovedersägligen, att Järta då han skrev sin arbetspromemoria använde HF b, d. v. s. regeringsförslaget, såsom förlaga. Här må framhållas att »mellan» HF a i sitt av oss kända, mer eller mindre färdiga skick (»Akter 1809», ss. 23—45), och HF b (ss. 49—79) måste ha existerat en för oss okänd utskrift som direkt eller indirekt tjänat som »likare» för alla de exemplar av HF b, vilka enligt Wachtmeisters dagboksanteckningar den 30 april möjligen kunna ha utskrivits redan denna dag, och eljest mellan denna dag och den 4 maj,<sup>38</sup> då de på ett synnerligen villkorligt — och därmed ödesdigert — sätt »offentliggjordes».

Silverstolpes broschyr är sålunda resultatet av hans och Järtas samråd, sedan de lärt känna Håkansonska förslaget. Detta (HF a) är deras givna utgångspunkt. Därefter är Silverstolpes broschyr skriven och (den 4 maj) utkommen. Järtas promemoria bör sedermera ha författats (efter HF b) i samband med hans val till konstitutionsutskottets sekreterare. Såsom synnerligen hållbara hypoteser framstår alltså: att Järta, som dittills varit den »Cederströmska gruppens» s. k. statsman, d. v. s. dess konstitutionelle expert, ansett det vara viktigare att man visste vad man skulle antaga för konstitution efter en revolution än att göra själva revolutionen, att han tänkt igenom och med sin vän H. G. Wachtmeister<sup>39</sup> m. fl. diskuterat

<sup>38</sup> A. a., s. 204—206.

<sup>39</sup> »Tillhörande revolutionen var jag den tiden i nära förhållande till honom», cit. efter Nils Stjernquist, »Ständerna, statsregleringen och förvaltningen» (1946), s. 37. — Jfr den av Sten Carlsson i Vetenskapssocietetens i Lund Årsbok 1943, s. 63, offentliggjorda anteckningen under den 21 maj 1809, i vilken Wachtmeister talar om Järtas »stora inflytande» i Konstitutionsutskottet, hans

förevarande konstitutionella och riksdagstaktiska frågor, att han tydligen trots sin avsägelse av adelskapet förekommit på adels klubb<sup>40</sup> och även verkat såsom »opérateur», sammanfattningsvis: att han länge och grundligt förberett sig för den roll han skulle komma att spela i maj 1809.

Sedan man konstaterat allt detta må det vara tillåtet att anföra vad A. F. Skjöldebrand — Järtas fiende sedan denne i början av februari hindrat Skjöldebrand och hans medsammansvurna att häkta Gustaf IV Adolf — yttrar i sina memoarer.<sup>41</sup>

Skjöldebrand meddelar där bl. a., att han röstat på Järta till sekreterare i konstitutionsutskottet, »ty jag ansåg honom, framför de flesta jag kände, äga den skicklighet, som fordras för redaktionen av en konstitution, hvilken bör vara klar och bestämd».<sup>42</sup>

På tal om arbetet i utskottet yttrar Skjöldebrand vidare, att Järtas promemoria »inlämnades andra dagen, sedan han [Järta] blev vald [till sekreterare]. Men han hade haft tillfälle att tänka därpå och anteckna sina tankar därom under hela den långa tid, som han var hufvudman för de förbundne, och arbetet ägde ej mindre värde, då det var en frukt af lång och mogen överläggning».<sup>43</sup>

Förvisso måste en memoarnotis som denna begagnas med största försiktighet. Den kan emellertid åtminstone anses som betecknande för det allmänna omdöme, som bör ha stadgat sig i initierade kretsar ett decennium efter 1809. Även i så fall har den avgjort sitt intresse och helhetsintrycket stämmer väl med den uppfattning, till vilken man även eljest kommer, nämligen vid ett studium av akternas eget vittnesbörd.

»talrika anhang på riddarhuset» och »stora relationer i borgareståndet», som gjorde Järta till en av cheferna för »demokratiska partiet». Hela denna långa mening har W. emellertid vid en senare tidpunkt strukit. — Observeras bör att W. ej sällan gjorde strykningar resp. tillägg till dagboken.

<sup>40</sup> Jacob Adlerbeths dagbok 24/5 1809.

<sup>41</sup> Dessa (utgivna av H. Schüek 1903—04) skrevos under Skjöldebrands statsrådstid och ha betraktats som mycket otillförlitliga. För den upprörda tid det här gäller, verka de dock i allmänhet sagt snarare rätt pålitliga, och kanske särskilt pålitliga då författaren berömmar en ovän.

<sup>42</sup> A. a., III, s. 133.

<sup>43</sup> A. a., ibid.

# NÅGRA SYNPUNKTER PÅ KONSTITUTIONSUTSKOTTETS MEMORIAL NR 1 MED FÖRSLAG TILL REGERINGSFORM DEN ENGELSKA LINJEN

Av Landshövding GEORG ANDRÉN, Lerum

Den vetenskapliga diskussionen kring 1809 års författningsverk har framför allt rört frågan, i vilken utsträckning svenska traditioner och inflytelser utifrån har påverkat arbetet.

I själva verket har Hans Järta med sin lapidariska stil givit uttryck åt båda de extrema åsikter, som framförts i denna debatt. I konstitutionsutskottets berömda memorial nr 1 med förslag till regeringsform — ett memorial, som i denna del obestrifft har tillskrivits Järtas skickliga penna — utvecklas som en grundläggande princip en maktindelningsteori, som i varje fall har en obestrifft och nära släktskap med Montesquieus.

I sitt »Svar på Allmänna journalens anmärkningar», publicerat som bihang till Odal mannen 1824 påminner han om att regeringsformen »under tidens stormar — — — genom sitt oberoende av främmande begrepp stått på sin egen historiska grund fast och aktad även utav de väldige, som blåst omkull så mången av lumpors massa nyformad».<sup>1</sup>

Det behöver knappast diskuteras, att Järtas ord från 1809 — som till yttermera visso underskrivits av KU:s samtliga ledamöter — äger vitsord framför hans uttalande i ett polemiskt och temperamentsfullt sammanhang 1824. Att hans ord från 1809 överensstämde med hans dåvarande personliga åsikter framgår även därav, att han i det s. k. Korsbergerska memorialet, som otvetydigt är författat av Järta<sup>2</sup> och som föredrogs i Borgarståndet d. 1 sept. 1809,

<sup>1</sup> Hans Järta, Valda skrifter, II, s. 418.

<sup>2</sup> Se G. Hesselén, »Författarskapet till det s. k. Korsbergerska memorialet», i Statsv. Tidskr. 1934, s. 237 ff. Se härom också S. J. Boëthius, »Tillkomsten av 1809 års regeringsform», Statsv. Tidskr. 1911, s. 97 f., S. Andgren, »Konung och ständer 1809—1812» (1933), s. 83 ff., K. Wennerberg, »K. Maj:ts och Ständernas utgiftsinitiativ 1809—66» (1938), s. 30 f.

utan tvingande skäl, åberopar en variant av maktdelningsläran — låt vara att denna version är bättre anpassad till RF:s positiva rätt än KU:s tidigare principskiss.

Järtas motsägelser berör emellertid även en annan väsentlig punkt. I det Korsbergerska memorialet skriver Järta: »Det torde vara förlåtligt att icke våga hoppas eller vilja fordra för svenska folket en vidsträcktare frihet än *det engelska njuter genom en statsförfattning, på vars beprövade grunder vår nya är till dess väsentliga delar uppförd*» (kurs. här). Detta tal rimmade sig illa med Järtas sarkasmer från 1824, då han skrev följande ord: »Giv oss, om man det kan, Englands *alla* förhållanden, innan man söker att inpassa skärvor av dess statsförfattning i vår, som icke är någon mosaik av brokiga, livlösa bitar. Intill dess, herrar anglomaner, nöjen er med att stubbsvansa edra hästar, låta tillskära edra rockar efter engelsk *fashion* och skråla om landets nöd vid yppighetens fester.»<sup>3</sup>

Järtas ord från 1809 äger även i detta fall vitsord, även om han 1824 hånfullt vänder sig mot anglomanerna. Och hans ord i det Korsbergerska memorialet vidgar perspektivet. I detta vidgade perspektiv kommer även problemet Montesquieu in, ty ur dennes politiska huvudarbete »*De l'esprit des loix*» (1748) är det framför allt kapitlet »*De la constitution d'Angleterre*» och dess inflytande på 1809 års författningsverk, som har diskuterats.

Men först några ord om bakgrunden, om Sveriges förhållande till England under tiden från konung Gustav IV Adolfs avsättning den 13 mars 1809 till den 6 juni s. å., då regeringsformen är dagtecknad. Ett samtida dokument, överlämnat till konungen i statsrådet den 15 juli s. å. av hovkanslern, friherre Gustav Lagerbjelke med rubriken »Underdånig berättelse om Sveriges Statsförhållanden med utrikes makter», belyser den nya regeringens utrikespolitik.<sup>4</sup> Detta aktstycke vittnar tydligt om regeringens ivriga intresse att — alla svårigheter till trots — »vårda de engelska angelägenheterna» och i ett komplicerat utrikespolitiskt läge bibehålla de vänskapliga förbindelserna med Storbritannien.

Viktigare var emellertid för 1809 års män den konstitutionella aspekten. England var den enda staten i västeuropa, som försökte att förena medborgerlig frihet och konstitutionell monarki inom rättsstatens system. Det är därför icke märkvärdigt, att reformvännerna hade sina ögon riktade mot detta land.

<sup>3</sup> Järta, a. a., II, s. 417.

<sup>4</sup> Aktstycket är publicerat av Oscar Alin i »Historiska studier. Festskrift tillägnad Carl Gustaf Malmström den 2 november 1897».



Intet av förarbetena till regeringsformen nämner Montesquieus namn, icke heller någon annan politisk teoretiker. I kanslirådet Bergstedts kritik av det Håkansoniska förslaget åberopas Englands exempel för klarläggandet av hans ståndpunkt i fråga om statsrådets ansvarighet. Han hänvisar också till Englands insulära läge för att förklara den engelske monarkens särskilda befogenheter ifråga om krig och allianser.<sup>5</sup>

Den märkligaste av de politiska broschyrer, som 1809 utkom i författningsfrågan är otvivelaktigt A. G. Silverstolpes »Vad synes allmänna opinionen önska till en, nu möjlig, förbättring av svenska statsförfattningen?»<sup>6</sup> Den är icke blott den märkligaste; den blev också den mest betydelsefulla. I denna skrift ventileras frågan, om någon utländsk författning kan tjäna som mönster för en ny svensk grundlag. Författaren avvisar — av olika skäl — både det nordamerikanska och det franska mönstret. Om det återstående, det engelska alternativet skriver Silverstolpe: »Englands skulle den lättast av alla antaga, emedan den är i långliga tider känd och aktad; emedan sekler redan tala för möjligheten av dess bestånd; emedan där visar sig en rätt maktägande konung, som deltagar i lagstiftningen; emedan skenet av stånd där är bibehållet i ett överhus, där adel och biskopar sitta, och i ett underhus, varifrån intet stånd är uteslutet.» Silverstolpe tror emellertid icke, att de svenska stånden skulle vilja uppoffra sin enskilda rätt och sitt stånds särskilda privilegier. Han frågar, om det hos de svenska folkklasserna finns »en fullt liberal benägenhet till alla dessa upplysta uppoffringar».<sup>7</sup>

Det kan icke råda någon tvekan om att han i den engelska författningen ser ett ideal. Men det är också tydligt att han resignerar, därför att han tvivlar på möjligheten att så snabbt realisera det samma. Så kom hans praktiska reformprogram att begränsas till en kompromiss mellan 1720 och 1772 års regeringsformer, med några nya tillägg, »som nyare tiders erfarenhet påkallat och nyare tiders tankeförmåga upptäckt». Här lämnades alltså en dörr öppen för utländska erfarenheter och utländska doktriner. När Silverstolpe närmare skall konkretisera sitt program övergiver han den montesquieuska maktindelningsterminologien och anknyter direkt till den svenska statsrättens hävdvunna begrepp, men med vissa modifieringar, som skulle visa sig framtidsdiga. Det torde icke råda någon

<sup>5</sup> »1809 års regeringsform. Några aktstycken», s. 85 f.

<sup>6</sup> A. a., s. 125 ff.

<sup>7</sup> A. a., s. 132.

tvekan om att han var väl förtrogen med Montesquieu, men också med svenska författningstraditioner. Den sammansmältning av svenska tankegångar med idéer, som delvis var lånade från Montesquieus berömda kapitel om den engelska författningen — men också från andra kapitel ur samma verk — ledde fram till ett resultat, som har uppenbara likheter med engelska författningsregler och som förebådade mycket i den kommande svenska regeringsformen.<sup>8</sup>

Anders af Håkansons olika förslag<sup>9</sup> är väsentligen uppbyggda på svenska förebilder; det är i varje fall icke lätt att med någon säkerhet peka på utländska. De är icke heller försedda med någon motivering, som kan giva anvisningar angående förslagets ideologiska grundvalar. De var opportunistiska kompromisser, som byggde på äldre svenska författningar och av den senare tidens händelser aktualiserade svenska önskemål.

Adolf Göran Mörners »Reflexioner»<sup>10</sup> var starkt influerade av franska tankegångar. Det har icke heller kunnat bevisas att de var kända av 1809 års konstitutionsutskott under den tid, då arbetet på 1809 års regeringsform pågick, och ännu mindre att de påverkat dess utformning.

1809 års konstitutionsutskott sammanträdde första gången den 14 maj. Den 2 juni är dess memorial nr 1 dagtecknat, och med detta följde som bilaga förslaget till regeringsform. Som sekreterare hade protokollssekreterare Hans Järta fungerat och som vice sekreterare J. D. Valerius. På mindre än tre veckor hade konstitutionsutskottet, som denna gång inneslöt några av riksdagens bästa krafter, män av stor erfarenhet och djup bildning, genomfört sitt verk. Till grund för arbetet låg framför allt af Håkansons andra förslag (»regeringsförslaget»), men även äldre svenska författningar var tillgängliga i utskottet.<sup>11</sup> Den knappa tiden tillät väl ej några grundligare studier i svensk och utländsk statsrättslig litteratur. Men författningsfrågan hade i invigda kretsar länge varit aktuell och den var akut efter den 13 mars. Åtskilliga av utskottets ledande män kan icke ha varit

<sup>8</sup> Redan d. 1 maj 1809 skriver biskop C. G. Nordin — sedermera medlem av KU 1809 — om författningsdiskussionens syften: »Konungamakten stor, men contrabalancerad: nästan engelskt i detta avseende», *Hist. Tidskr.* 1953, s. 56.

<sup>9</sup> »1809 års regeringsform. Några aktstycken», s. 19 ff., 47 ff.

<sup>10</sup> A. a., s. 103 ff. Om Mörners verksamhet se A. Brusewitz, »Repräsentationsfrågan vid 1809—10 års riksdag» (1913), s. 35 ff. et passim samt Dens., »Studier över 1809 års författningskris», s. 37 ff. et passim.

<sup>11</sup> Se härom G. A. Silverstolpe, R. o. A:s prot. 1809 I, s. 548. Redan den 29 maj var författningsförslaget tillgängligt. Se härom Chr. Wåhlin, »Anteckningar» etc. i *Handlingar rörande riksdagarna 1809—15*, s. 21.



Hans Järta

Medaljong 1813, J. T. Sergel. S. P. A. foto

främmande för den konstitutionella problematik, som det nu gällde att komma till rätta med.

Tyvärr veta vi alldeles för litet om våra grundlagstiftares bildningsgång och beläsenhet. Men säkerligen låg det åtskillig sanning i Järtas ord från 1832 om konstitutionsutskottets medlemmar, att de »alla ägde en mer eller mindre djup och vidsträckt kännedom av svenska statens utbildning, forna öden och närvarande förhållanden», men att »få eller kanhända ingen kunde göra reda för de nyaste tyska rätts- och statsteorierna».<sup>12</sup> Järta avsåg med dessa ord Kant och Fichte. Järta hade själv som Benjamin Höijers vän och lärjunge troligen förvärvat en viss förtrogenhet med den tyska transcendentalfilosofiens olika uppenbarelseformer; det är ju också

<sup>12</sup> Se Hist. Tidskr. 1915, s. 263 f.



Johan David Valerius

Gravyr, L. H. Roos af Hjelmsäter. S. P. A. foto

möjligt, att Kants anslutning till rättsstatstanken och maktdelningsläran kan ha gjort ett visst intryck på den unge Järta. Där om *vet* man emellertid ingenting. Om Järta — liksom om andra av grundlagsstiftarna — gäller helt visst, att de var mera förtrogna med franska och engelska tankegångar än med tyska. Men härom säger Järta ingenting.

Konstitutionsutskottets memorial nr 1 med motiven till vår nuvarande regeringsform är säkerligen ett av de märkligaste aktstycken, som framlagts av ett svenskt riksdagsutskott. I fråga om språkets kraft och glans torde det vara enastående. Till väsentliga delar är det författat av Hans Järta. Endast partiet om konungens rätt att »göra förbund med främmande makter, börja krig och sluta fred» skall ha flutit ur J. D. Valerius' penna. Men även denna del skiljer sig så fördelaktigt från Valerius' övriga skrivningar i konstitutionsutskottets expeditioner, att man icke kan helt utesluta tanken, att Järtas korrigerande hand medverkat vid utformningen. Till en icke ringa del måste väl detta utskottsutlåtande — som de flesta



Karl af Georgii, KU:s kanslist 1809  
 Miniatur, J. G. Gillberg. S. P. A. foto

andra — ha påverkats både till innehåll och form av de inlägg, som gjorts i utskottets debatter.<sup>13</sup>

När sekretariatets förslag till motivering presenterades för utskottet, kan detta knappast ha undgått att bli imponerat av skrivningens kraft och elegans. Det torde icke heller ha varit lätt att göra ändringar och tillägg till en motivering av detta slag. Man nödgas nog också förutsätta, att Järta icke hade kunnat framlägga ett så formfulländat förslag, om icke hans personliga åsikter helt — eller nästan helt — överensstämde med memorialets motivering. Hans Järta hörde knappast till de flyhänta sekreterare, som kunde ge kraft och glans även åt tankar, som han ogillade.

I detta märkliga memorial är den engelska linjen betydligt försvagad, åtminstone skenbart. Men det hör liksom till svensk utskotts-tradition att icke lysa med lånade fjädrar och att icke visa en större och mera omfattande lärdom än den, som utskottets meniga med-

<sup>13</sup> Om utskottets arbete skrev Järta 1832: »Dagligen under tio till tolv timmar fortdrevos utskottets överläggningar, och blott den återstående delen av dygnet hade sekreteraren att använda till redaktion av de beslutade §§, vilka merendels den följande dagen justerades», *Hist. Tidskr.* 1915, s. 265.

lemmar förfogar över. »Utskottet föreslår ej», heter det »stora och lysande förändringar i vår statsförfattnings åldriga grundformer». Och det tillägger: »Det har trots, vad exemplet av Europas friaste stat även bevisar, att för en nations allmänna rätt och medborgares personliga frihet och säkerhet finnes intet stadigare värn än dessa former, omgivna av seklers helgd och befestade av en allmän nationalkraft, som i dem verkar.» Så åberopas Englands exempel — ehuru man icke anser det nödigt att nämna landet vid namn — som ett argument för uppbyggandet av en nationell författning på historisk grund.<sup>14</sup> Det är emellertid anmärkningsvärt, att 1809 års konstitutionsutskott i andra sammanhang icke drar sig för att direkt åberopa Englands exempel för mera positiva reformer.<sup>15</sup>

Frågan om det engelska inflytandet på 1809 års författningsverk är emellertid icke avgjord med den allmänna deklARATION, som ovan anförts. Deklarationen tjänar som motivering för en viss allmän traditionalism och hade säkerligen en uppgift att fylla som ett lugnande medel för riksdagens mera konservativa grupper. Memoriallets ohöljda bekännelse till den på engelsk statsrätt kalkerade makt-delningsläran talar sitt tydliga språk. Mera avpassat till svenska förhållanden och till det nya förslaget till regeringsform spelas samma tema upp på Riddarhuset i det lysande anförande, som G. G. Adlerbeth, själv medlem av KU, höll som kommentar till förslaget.<sup>16</sup> En närmare granskning av utskottets förslag skall också visa, att vissa paragrafer tillkommit under utskottets arbete, paragrafer, som icke haft någon förebild i äldre svenska författningar eller i det Håkansonska förslaget men som däremot fått ett stöd av den »engelska konstitutionen», sådan den uppfattades av 1809 års män. Att svenska erfarenheter och önskemål som regel aktualiserat dessa rättstankar kan icke vara ägnat att förvåna. De engelska förebildernas stöd har emellertid icke varit oväsentligt, när det gällt att genomdriva och formulera de nya rättsreglerna. Det kan här vara på sin plats att erinra om Erland Hjärnes ord, att de som »i sin iver att förklara allt ur intressen och behov glömmar, att viljeakter utan föreställningar lida av samma korrelationslösa tomhet som begreppet utan åskådning enligt ett ofta citerat ord av Kant».<sup>17</sup>

Engelska inflytelser var inget nytt i svensk författningshistoria,

<sup>14</sup> Den engelska författningsens stadga understrykes särskilt av De Lolme.

<sup>15</sup> Konstitutionsutskottets Memorialer etc. 1809—1810 (1874), nr 3 (s. 145), nr 24 (s. 363 f.), nr 25 (s. 399).

<sup>16</sup> R. o. A:s prot. 1809, I, s. 480 f.

<sup>17</sup> E. Hjärne, »Från Vasatiden till Frihetstiden» (1929), s. 13.

och särskilt under frihetstiden blev det allt vanligare, att man i bildade kretsar kände och erkände den inre frändskapen mellan svenskt och engelskt författning-liv. Det var icke minst i samband med maktdelningsläran, som utländska inflytelser gjorde sig märkbara.<sup>18</sup> Likheterna mellan svenskt och engelskt statsskick under Sveriges frihetstid observerades också utomlands.<sup>19</sup>

Vad kunde 1809 års män veta om Englands författning? Man kunde icke studera och hänvisa till någon skriven författning. Man var därför helt beroende av den litteratur, som fanns om den engelska konstitutionen. Och det kan icke råda någon tvekan om att huvudarbetena voro de kända verken av Montesquieu, Blackstone och de Lolme.

Montesquieu (1689—1755) är så väl känd, att han knappast kräver någon presentation. Från mödernet hade han ärvt icke bara engelskt blod utan också engelska pengar; så kunde Charles de Secondat, Baron de la Brède et de Montesquieu leva den oberoende mannens fria liv. Han blev en mycket berest och en mycket beläst man. Med en viss självironi såg han även på sitt politiska huvudarbete, »De l'esprit des loix» (1748). »S'il m'est permis de prédire la fortune de mon ouvrage, il sera plus approuvé que lu.»<sup>20</sup> Det har aldrig heller blivit översatt till svenska.<sup>21</sup> Det behöver icke sägas att det är ett märkligt och betydelsefullt verk. Det är sant, att många kapitel präglas av en antik citatsamling, som smakar lärt 1600-tal. Men den franska upplysningstiden sätter sin färg på kommentarerna med deras försök till frigjorda, rationella och realistiska förklaringar till de mest skilda företeelser. Och till allt detta kommer en relativism och historism, som pekar fram mot 1800-talet.<sup>22</sup>

I likhet med sin store samtida, Voltaire, var han klart anglofil.

<sup>18</sup> Se t. ex. E. Hjärne, a. a., s. 19, 43, 80, 203 ff. L. Stavenow, »De politiska doktrinernas uppkomst under frihetstiden» (i Historiska Studier, Festskrift tillägnad C. G. Malmström, 1897), s. 10 ff., (Brovallius), 36 ff., (Grönhagen), 48 ff., F. Lagerroth, »Frihetstidens författning» (1915), s. 377 ff., 405, 423, 459 ff., 466 f., 511 ff., 581 ff., 600, Dens., »Konung och Adel» (1917), s. 12 ff., 68, 113 ff., O. Jägerskiöld, »Hovet och författningsfrågan» (1943), s. 11, 155 ff., 191 f., 322 f.

<sup>19</sup> De Lolme, »A Parallel between the English Constitution and the former Government of Sweden» (1772).

<sup>20</sup> Montesquieu, »Grandeur et décadence des romains - - - et pensées» (1846), s. 214.

<sup>21</sup> Några utdrag ur de politiskt betydelsefulla kapitlen publicerades i K. Staaff, »Det demokratiska statsskicket» (1917) II, s. 129 ff.

<sup>22</sup> Om denna sida i Montesquieus verk, se särskilt Fr. Meinecke, »Die Entstehung des Historismus» (1936), I, s. 125 ff.

Vid ett besök i Venedig träffade han den berömde lord Chesterfield,<sup>23</sup> och blev av honom informerad om engelska förhållanden. I Bordeaux stötte han samman med lord Waldegrave. Hans resor förde honom också till England, där han synes ha vistats i omkring 18 månader. Man torde kunna förutsätta, att han med sina goda förbindelser måste ha skaffat sig en god förstahandskunskap om den engelska författningen. Bland de många, som skrev till Montesquieu och tackade honom för hans stora verk, märkes också David Hume, som i ett utförligt brev både betygar sin stora uppskattning men också gör vissa kommentarer och framställer vissa anmärkningar. Han tillägger: »Nos compatriotes sont fort vains de l'approbation que vous donnez à leur forme de gouvernement, dont ils sont, et avec quelque raison, si amoureux.»<sup>24</sup> Men han ställer också en fråga, som det blir anledning att återkomma till i slutet av denna studie. I ett älskvärt brev framförde Montesquieu sitt tack till David Hume, en av hans få jämlingar i 1700-talets Europa.<sup>25</sup>

Montesquieus Englandsvänlighet kommer till uttryck på många ställen och på mångahanda sätt i hans skrifter. I hans politiska huvudverk möter den oss naturligtvis i arbetets märkligaste och betydelsefullaste delar, 11:e bokens 5:e och 6:e kapitel, men dessutom på många andra ställen.

I verkets centrala och mest berömda kapitel, 11:e bokens 6 kapitel, saknas nästan helt den tyngande lärdomsapparat, som eljest ofta möter läsaren av »lagarnas anda». Det bär titeln »de la constitution d'Angleterre». I en knapp, koncentrerad, stundom alltför lakonisk stil lägger Montesquieu här fram sin uppfattning av den engelska författningen och om maktindelningens principer och fördelar.<sup>26</sup> När har eljest några sidor ur ett lärt verk av en skönlitterär författare haft en sådan världshistorisk betydelse? Han hade säkerligen aldrig räknat med att förståndets röst skulle väga så tungt i historiens skeenden. Tydligt med tanke på det engelska folket skriver han sålunda: »Cette nation, toujours échauffée, pourroit plus aisément être conduite par ses passions que par la raison, qui ne

<sup>23</sup> I fortsättningen citeras Montesquieu efter »Œuvres complètes de Montesquieu, publiées sous la direction de M. André Masson, I—III» (1950—1955). Mötet med Chesterfield i a. a., II, s. 885, 1300, jfr. III, s. 1412, med Waldegrave i a. a., III, s. 894. Lord Chesterfield (1694—1773) var framstående diplomat och politiker och har genom sina brev även vunnit litterär berömmelse, Lord Waldegrave (1685—1741), nära släkt till den franske marskalken de Berwick, blev engelsk ambassadör i Paris och i Wien.

<sup>24</sup> Montesquieu, a. a., III, s. 1217 ff. Citatet från s. 1222.

<sup>25</sup> A. a., III, s. 1230 f., 1255, 1460 ff., 1470 f.

<sup>26</sup> A. a., I, s. 207—222.



produit jamais de grands effets sur l'esprit des hommes.»<sup>27</sup> Här kommer en del av upplysningsfilosofens pessimism till uttryck, en pessimism, som låg bakom hans maktodelningslära. Denna ville tämja passionerna och maktlystnaden genom att resa makt mot makt.<sup>28</sup> Han hade — och det var icke onaturligt under en despotism, som icke alltid var så upplyst — en misstro till makten, som sedan skulle nå en större styrka och en mörkare ton hos den schweiziske historikern Jakob Burckhardt.<sup>29</sup> Men han var också djupt misstrogen mot den extrema demokratien och fruktade dess excesser.

Sir William Blackstone (1723—80) har genom sitt stora verk »Commentaries on the Laws of England» varit av stor betydelse i de engelskspråkiga länderna. Redan 1753 började han sina föreläsningar om engelsk statsrätt vid Oxfords universitet och 1756 erhöill han universitetets första statsrättprofessur. Han beklädde till sist ett högre domarämbete. Hans huvudarbete publicerades i fyra volymer åren 1765—69 och har sedan utkommit i många upplagor.<sup>30</sup> Även i vårt land blev det uppmärksammat. En recension av det stora arbetet infördes i »Läsning i blandade ämnen», och det finns skäl antaga, att denna anmälan är författad av Hans Järta.<sup>31</sup> I ett anförande till statsrådsprotokollet 1815 åberopar Järta ännu Blackstone som auktoritet.<sup>32</sup>

Både i England och i Förenta staterna har omdömena om Blackstones statsrättsliga verk utfallit olika. Men det finns knappast anledning att jäva omdömet i British Encyclopædia, att han är »den mest berömde av Englands jurister».<sup>33</sup> Hans begreppsvärld var icke vår tids och han kan understundom förefalla oklar; hans kunskaper är också ibland bristfälliga. Hans litterära förtjänster är mycket

<sup>27</sup> A. a., I, s. 435 f.

<sup>28</sup> Det behöver icke särskilt framhållas, att Montesquieu var väl känd i Sverige — men kanske mera känd än läst. Att Järta studerat honom är tydligt, se Valda skrifter, I, s. 23. Att A. G. Silverstolpe var väl förtrogen med Montesquieu framgår av N. Gobom, »Axel Gabriel Silverstolpe» (1923), s. 9, 27, 99, 118, 154 et passim. Om Montesquieus allmänna inflytande, se särskilt A. Blanck, »Den nordiska renässansen» (1911).

<sup>29</sup> Se framför allt dennes »Weltgeschichtliche Betrachtungen». Med gillande citerar Burckhardt Schlossers ord »dass die Macht an sich böse ist,» 4:e uppl. (1921), s. 33.

<sup>30</sup> I forts. citeras verket efter 10:e uppl., som utkom 1787, med förf:s sista rättelser införda. En amerikansk upplaga utkom redan 1771—72.

<sup>31</sup> »Läsning i blandade ämnen», 1798, vol. 18, s. 75—89, H. Forssell, Valda Skrifter av Hans Järta, I (1882), s. XIII, och Kerstin Anér, »Läsning i blandade ämnen» (1948), s. 121.

<sup>32</sup> H. Forssell, a. a., I, s. 73. Även här understrykes likheterna mellan engelsk och svensk lagstiftning.

<sup>33</sup> Artikel av Frederick William Sherwood.

stora, vilket i sin tur kan bidra till att förklara verkets framgångar, vilka kanske t. o. m. var större i Förenta Staterna och i Canada än i hemlandet.<sup>34</sup> Otvivelaktigt har hans arbete haft en stor praktisk betydelse för rättsutvecklingen i den anglosaxiska världen. Väsentligen var han emellertid en konservativ och konserverande faktor. Thomas Jefferson hade icke helt orätt, när han klagade över att de nya kullarna av amerikanska jurister blev »seduced by the honeyed Mansfieldism of Blackstone» och började glida in i toryism.<sup>35</sup> Han hade emellertid lärt tillräckligt mycket av Locke och av Montesquieu för att försvara frihetens sak. Detta var, icke minst i Förenta Staterna, en av Blackstones stora tillgångar. Där märkte man också mindre än i England att den politiska verkligheten var på glid från den konstitutionella rätt, som Blackstone utvecklade.

De Lolme (1740—1807) anlade mera politiska än statsrättsliga synpunkter på författningsproblemen. Även han hade tillägnat sig maktodelningsläran och dess frihetspatos. Mer än någon annan av de här nämnda författarna förfäktar han pressfrihetens sak. Långa tider vistades han i England och blev alltmera förtrogen med dess konstitutionella och politiska förhållanden. Hans huvudarbete »Constitution de l'Angleterre» kom ut i Amsterdam 1771, ehuru författaren föddes och hade sin ursprungliga hemvist i Genève. Redan 1775 översattes verket till engelska och försågs då, under författarens medverkan, med vissa rättelser och tillägg.<sup>36</sup>

De Lolme kunde vara mångordig. Detta till trots har han stora litterära förtjänster. Harold Laski skriver om hans arbete, att det präglas av »real ability and merit».<sup>37</sup> I många stycken kommer han de politiska realiteterna närmare, än som var möjligt för Blackstone med dennes juridiska betraktelsesätt.

I likhet med Montesquieu hade de Lolme en viss förkärlek för komparativa betraktelser. Ett tidigt uttryck för detta är hans förut berörda lilla skrift: »A Parallel between the English Constitution and the former Government of Sweden» (1772).<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Englands och Förenta Staternas statsrättsliga litteratur rymmer många omdömen om Blackstone. En god analys ger Ernest Barker, »Blackstone on the British Constitution», i Dens., »Essays on Government» (1945), s. 121—154.

<sup>35</sup> Thomas Jefferson, »Writings» (Mem. Ed.) (1903), XI: IV. Citerat efter E. S. Corvin, »Liberty against Government» (1948), s. 53.

<sup>36</sup> Parisupplagan 1790 (i 2 vol.) är delvis en nyöversättning från engelskan. Denna upplaga följes här under kontroll med en slutgiltig engelsk upplaga av 1810.

<sup>37</sup> Laski, »Political Thought in England from Locke to Bentham» (1920), s. 183.

<sup>38</sup> Arbetet är publicerat under signaturen J. L. D L. L L D. Det kan knappast

Skriften utkom strax efter Gustaf III:s revolution och synes icke i vårt land ha fångat uppmärksamheten. Även i sitt huvudarbete gör de Lolme ofta jämförelser mellan Englands författning och den svenska frihetstidens statsskick. Hans huvudarbete skulle emellertid så småningom bli så mycket mera observerat. I »Läsning i blandade ämnen» presenterar Georg Adlersparre 1797 en partiell översättning av detsamma under rubriken: »Om den ovanliga utgång, som alltid följt på Englands revolutioner.» Den flitige P. O. von Asp gör tvenne gånger sammandrag eller excerpter ur samma arbete.<sup>39</sup> Och under revolutionsåret 1809 utkommer först ett litet häfte: »Engelska konstitutionen af J. L. de Lolme. Sammandrag efter fjärde engelska upplagan» (Uppsala 1809), därefter en något fullständigare sammanfattning.

Det är i detta sammanhang en sekundär fråga, i vilken utsträckning Montesquieus, Blackstones och de Lolmes arbeten verkligen avspeglade Englands samtida politiska och konstitutionella liv. Montesquieu bjöd på en starkt förkortad och stiliserad bild, som var så abstrakt, att likheterna med originalet framför allt måste ligga på det principiella planet. Blackstone framställde Englands statsrätt — och ställdes därför icke på allvar inför realitetsproblemet. Detta var däremot de Lolmes problem. På denna punkt var han något av en nydanare. Men mycket blev honom fördolt — och i andra fall uppfattade och uppskattade han kanske icke fullt och helt betydelsen av det, som han observerade. Helt visst får man i hans huvudverk en mera konkret och mera levande bild av Englands styrelsesätt än hos hans föregångare.<sup>40</sup> Det kan förtjäna näm-

råda något tvivel om att De Lolme är dess förf. (Se härom utgivarens korta förord i den engelska upplagan från 1810 av hans huvudarbete, s. XXII f.) Det presterar en mycket skicklig kritik av frihetstidens svenska statsskick. Det engelska språket behandlas med mycken elegans. Varifrån har författaren fått de uppgifter som ligger till grund för hans kritik och vem har hjälpt honom med språket? Författaren talar om »our own History» som om han vore engelsk medborgare.

<sup>39</sup> Georg Landberg, »Politisk dröm 1806 av P. O. von Asp» (1932), s. 178, 181.

<sup>40</sup> Meningarna ha brutit sig mycket starkt om 1760-talets engelska statsskick. Sammanfattande översikter finnas t. ex. i G. B. Adams & R. L. Schuyler, »Constitutional History of England» (1948), s. 399 ff., som ger den traditionella bilden av Georg III:s svaghet, samt D. L. Keir, »The Constitutional History of Modern Britain 1485—1937», 3rd ed. 1947, s. 294 ff. En delvis ny syn presenterades av den amerikanske professorn D. G. Barnes i »Georg III and William Pitt, 1783—1806» (1939) (s. 494—504 ger en skiss över äldre författares åsikter). Se numera framför allt: L. B. Namier, »England in the Age of the American Revolution» (1930), Dens., »The Structure of Politics at the Accession of George III» (1957), samt H. Butterfield, »George III and the Historians» (1957).

nas, att både partier, partiledare och valmöten skymta i de Lolmes framställning.

1809 års män torde icke mycket ha bekymrat sig över frågan, om dessa olika verk gav en riktig bild av den engelska konstitutionen. Många av dem hade emellertid väl reda på de förändringar, som under de sista mansåldrarna inträffat inom det svenska statsskicket, och de trodde väl icke heller att det engelska var oföränderligt. Kanske visste de också, att Montesquieus framställning var äldre än Blackstones och de Lolmes, och att »lagarnas anda» visserligen utkom i nya upplagor men att endast dess notapparat företedde några nyheter. De andra verken däremot utkommo i nya och delvis reviderade upplagor. Det intresse, som den svenska bokmarknaden visade de Lolmes huvudarbete är också anmärkningsvärt. För många torde emellertid Montesquieus principiella uppläggning av maktindelningens problem ha bibehållit sin tjusning, trots att den icke hade nyhetens behag.

De tre här nämnda författarna — schweizaren och engelsmannen såväl som fransmannen — var alla anhängare av maktindelningens princip. Upptakten till Montesquieus berömda kapitel om den engelska författningen visar, att principen upptagits från John Locke; detta anmärkes också i notapparaten till vissa av upplagorna.

Maktindelningens läran hos Locke (1632—1704) var en konstruktiv idealisering av den »ärorika revolutionens» rättsordning.<sup>41</sup> Han skiljer mellan »the Legislative», »the Executive» och »the Federative Powers».<sup>42</sup> På samma sätt skiljer Montesquieu i nämnda kapitel (XI: 6) mellan »la puissance législative», »la puissance exécutrice de choses qui dépendent du droit des gens» och »la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil». Sistnämnda makt kallar Montesquieu i fortsättningen »la puissance de juger».<sup>43</sup>

Redan Locke hade en pessimistisk syn på statsorganen och fruktade deras maktlystnad; det var därför han icke ville tillåta att samma personer utövade den lagstiftande och den exekutiva makten. Denna pessimism och denna maktindelningens lära kommer igen hos Montesquieu, men framför allt som en maktbalanslära.<sup>44</sup>

<sup>41</sup> John Locke, »Two Treatises of Government», etc. 5th ed. 1728, förordet.

<sup>42</sup> A. a., s. 240 f.

<sup>43</sup> Montesquieu, Œuvres I, s. 207. Den franska författningen av 1791, vilken som bekant är starkt påverkad av Montesquieu, använder konsekvent termerna »le Pouvoir exécutif» och »le Pouvoir judiciaire».

<sup>44</sup> Locke, a. a., s. 240. Jfr Montesquieu: »Pour qu'on ne puisse abuser du

I Blackstones juridiska och optimistiska framställning finns det icke mycken plats för pessimistiska politiska betraktelser. Blackstone försummar emellertid icke att förkunna maktdelningens politiska fördelar, men mera under anknytning till Cicero och Locke än till Montesquieu. Då den exekutiva makten är samlad hos en enda person vinnes »strength and dispatch»; den lagstiftande makts delning mellan »King, lords and commons» garanterar en annan förmån: »no inconveniencé [can] be attempted by either of the three branches, but will be withstood by one of the other two; each branch being armed with a negative power, sufficient to repel any innovation which it shall think inexpedient or dangerous.» Det är på detta sätt Blackstone menar, att den engelska författningen skapat »the equilibrium of power between one branch of the legislature and the rest».<sup>45</sup> Blackstone framhåller i ett annat sammanhang — för att ytterligare understryka maktbalansens betydelse —: »And herein indeed consists the true excellence of the English Government, that all the parts of it form a mutual check upon each other».<sup>46</sup>

Blackstone är icke minst angelägen att hävda den dömande makts oberoende av den lagstiftande och den exekutiva. Det enda medgivande han gör är, att domarna skola utnännas av Kronan (»nominated, but not removable at pleasure, by the crown»)<sup>47</sup> Det är icke bara för maktbalansens skull utan kanske mera för frihetens och rättssäkerhetens som han hävdar den dömande makts självständighet.

De Lolme är också en anhängare av maktdelningsläran och även hos honom bygger denna på en pessimistisk misstanke, att makten kan utnyttjas för skumma syften och slå över i våld och missbruk.<sup>48</sup> I opposition mot Rousseau avvisar han bestämt den direkta demokratin och den allmänna rösträtten, liksom han är kritisk mot den engelska reformrörelsen.<sup>49</sup> Man skulle, menar han, uppnå bättre resultat genom att dra lott och kasta tärning än genom massans röstning. Det är framför allt demagogernas förförelsekonster och manövrer han fruktar.<sup>50</sup>

pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir». *Ceuvres*, I, s. 206.

<sup>45</sup> Blackstone, a. a., I, s. 50 f. Jfr s. 127, 136, 144 ff., 154, 240, 244 f., 250, 336 f.

<sup>46</sup> A. a., I, s. 154 f.

<sup>47</sup> A. a., I, s. 269.

<sup>48</sup> De Lolmes huvudarbete, franska uppl. 1790, I, s. 231 ff., engelska uppl. 1810, s. 238 ff.

<sup>49</sup> A. a., fr. uppl. I, s. 234 ff., II, s. 211. n., eng. uppl. 240 ff., 466 n.

<sup>50</sup> A. a., fr. uppl. I, s. 243, 247, eng. uppl. s. 252, 255.

I början av sitt arbetes andra bok sammanfattar de Lolme sin syn på den engelska författningens balans. Då uppgifterna och resurserna äro fördelade på olika statsorgan så att dessa balansera varandra, uppnår man, enligt hans mening, genom statsorganens ömsesidiga aktioner och reaktioner den konstitutionella frihet, som i själva verket icke är något annat än »l'équilibre entre les pouvoirs qui gouvernent».<sup>51</sup>

Denna sammanfattning av vissa grundläggande element i de makt-delningsteorier, som vuxit fram kring det engelska författningsmönstret, visar klart, att konstitutionsutskottets memorial nr 1 icke är en helt nationell produkt. Men det är också uppenbart, att grundlagstiftarna försöker förankra sina teorier i nationella erfarenheter, och att dessa erfarenheter givit makt-delningstanken en ökad aktualitet och en ökad styrka. Hans Järtas eleganta penna förstod att ge nya formuleringar även åt gamla tankar. Icke sällan skymtar emellertid makt-delningslärans klassiska formler även i det av honom formulerade berömda memorialet.

Vi möter i detta memorial den klassiska makt-delningsdoktrinen traditionella pessimism. Utskottet säger sig ha velat skapa en sådan statskrafternas »inbördes inskränkning, som hindrar någondera att övergå ifrån kraft till våld», och stadga »sådana värn för folkets samfälda och varje enskild medborgares rättigheter, som listen icke må finna sig lockad att undergräva eller makten retad att störta».

Det är mot denna bakgrund, och med frihetstidens och det gustavianska enväldets erfarenheter i tankarna, som utskottets memorial skisseras och motiverar den föreslagna makt-delningen. Med sitt utpräglade sinne för logisk reda ser Järta makt-delningen under en dubbel aspekt. Det är å ena sidan fråga om »en lugn och noggrann beräkning av de särskilda statskrafternas naturliga verksamhet och riktning», om deras »särskilda bestämmelser». Här är det fråga om en juridisk kompetensfördelning, med hänsyn tagen till de olika statsorganens naturliga förutsättningar. Men den politiska aspekten anknyter nära till den juridiska. Det är nämligen också fråga om »dessa krafternas inbördes inskränkning», deras »inbördes bevakning», »deras inbördes återhåll» och »ömsesidiga motvikt». Det gäl-

<sup>51</sup> A. a., fr. uppl. I, s. 191, eng. uppl. s. 195. Edmund Burke hade i sitt berömda brev till väljarna i Bristol 1777 givit uttryck åt en liknande pessimism om den mänskliga naturen: »The fault of human nature is not of that sort. Power, in whatever hands, is rarely guilty of too strict limitations on itself.» The Works etc. III, 1852, s. 314.

ler samtidigt att ej sammanblanda» de olika statsorganen och att ej »lämna den återhållande något av den återhållnas verkningsförmåga».

Järta och konstitutionsutskottet accepterar den traditionella tredelningen. Man använder emellertid termen den styrande makten i st. f. den exekutiva, den lagstiftande i st. f. den legislativa och den dömande i st. f. den judiciella eller judiciära. Hävdvunna svenska ord alltså. Montesquieu använder väl termen »gouvernement», men som regel i betydelsen: styrelsesätt. Både Blackstone och de Lolme använda ordet »govern» om den exekutiva maktens funktioner.

Utskottets karaktäristik av de tre makterna är uppenbart väl genomtänkt. Utskottet uttalar den förhoppningen, att riksdagen skall finna att utskottet »icke uppoffrat kommande släktens frihet, säkerhet och odling åt samhällets närvarande behov av en kraftfull styrande makt». Det har »sökt att bilda en styrande makt, verksam inom bestämda former, med enhet i beslut och full kraft i medlen att dem utföra».<sup>52</sup>

En ömtålig fråga i samband med konungamaktens befogenheter var uppenbarligen dess rätt att börja krig, att ingå förbund och sluta fred. Den ingår bland frågorna i Järtas promemoria och får ett utförligt svar i konstitutionsutskottets memorial. Både Locke, Montesquieu, Blackstone och de Lolme intaga den positiva ståndpunkt till frågan, som också blev utskottets; men utskottet besvarade densamma med utgångspunkt från tämligen näraliggande svenska erfarenheter.

Det ligger i sakens natur, att utskottet i sammanhang med den styrande makten också skall yttra sig om statsrådet. I § 3 i utskottets förslag till regeringsform heter det: »Konungens majestät skall hållas i helgd och vördnad; Hans gärningar vare emot allt åtal fredade.» Formuleringen erinrar om Montesquieus ord om monarken: »Sa personne doit être sacrée.» Ordet »helgd» hade i svenska författningstexter icke tidigare blivit begagnat, icke heller i de Håkansonska förslagen. Denna tanke om konungens oansvarighet krävde i en konstitutionell stat, att ansvaret åvilade hans rådgivare. Montesquieu säger också om dessa: »ceux-ci peuvent être recherchés et

<sup>52</sup> Denna tanke återkommer ofta hos utländska förespråkare för monarkien. Jfr Montesquieu, Œuvres, I, s. 74, »les affaires étant menées par un seul, il y a plus de promptitude dans l'exécution». Jfr ovan om Blackstones inställning. Även de Lolme understryker på skilda ställen den styrka, som ligger i exekutivmaktens enhet. Se särskilt bok 2, kap. 1 och kap. 10 i hans huvudarbete, fr. uppl. I, s. 191 f., 224 ff., eng. uppl. s. 195 f. och 231 ff.

punis».<sup>53</sup> Han medger också, att en del av den lagstiftande makten, överhuset, i tre särskilda undantagsfall skall få utöva dömande funktioner, och detta med hänsyn till de anklagades särskilda intressen. Då de höga herrarna alltid äro föremål för avundsjuka bör de dömas av sina jämlikar, anser han, i överensstämmelse med en vanlig samtida rättsåskådning. Underhuset skulle i detta fall fungera som åklagare. På detta sätt skulle man undgå, att samma organ skulle vara båda åklagare och domare.<sup>54</sup> Montesquieus utläggning av den engelska statsrättens impeachment skulle verka inspirerande och vinna efterföljd vid åtskilliga nya författningsbyggen. Systemet passade knappast vårt land, med dess fyrståndsrepresentation. Ministeransvarighetens princip fick också en annan utformning i 1809 års grundlagsverk. Men nog kan man säga, att den juridiska ansvarighetens forum fick en sådan sammansättning, att ett åtalat statsråd blev dömt av sina jämlikar.

Men även den politiska ansvarigheten skyntar hos Montesquieu. I 19:e bokens 27:e kapitel kommer han in på frågan om de engelska ministrarnas ställning. Han framhåller framför allt betydelsen av att de ofta måste försvara sina handlingar inför »un conseil populaire».<sup>55</sup> Den nya regeringsformens bestämmelser om den politiska — liksom om den juridiska — ansvarigheten fick en mera formell och byråkratisk karaktär än Englands, och avvek därigenom från de litterära auktoriteternas mönster och skemata. Montesquieus korta kommentar gav icke mycken ledning och Blackstones och de Lolmes mera utförliga frestade icke till efterföljd. Den styrka, som traditionen redan givit riksdagens utskottsväsen, gav konstitutionsutskottet en ledande roll i statsprocessen. Hade denna under frihetstiden helt varit förlagd »inom riksdagens maktsfär»<sup>56</sup> och under tider av stark konungamakt under dennas ledning, så träffade 1809 års män en konstitutionell kompromiss, som till väsentliga delar avviker från det engelska skemat.

Om en extrem snickarglädje i maktdelningens tecken vittnar

<sup>53</sup> Œuvres, I, s. 216. Jfr Locke, a. a., s. 279 ff. Franska författningen av 1791 använder formuleringen: »La personne du Roi est inviolable et sacrée», den norska av 1814: »Kongens Person er hellig».

<sup>54</sup> Œuvres, I, s. 217. Se också E. Fahlbeck, »Riksrättsinstitutet i 1809 års författning» (1924), s. 261 f. och där anförd litteratur.

<sup>55</sup> Œuvres, I, s. 439.

<sup>56</sup> E. Fahlbeck, a. a., s. 290. Det behöver kanske icke särskilt framhållas, att det engelska parlamentets utskottsväsende var — och är — långt mindre utvecklade än det svenska. Se härom K. Petersson, »Utskottsväsendet i underhuset» (1919), W. J. Jennings, »Parliament» (1939), s. 264 ff.



statsrådets uppdelning i två olika kategorier. »Dessa ämbetsmän», heter det i konstitutionsutskottets memorial, »äro dels sådana, som under konungen närmast lägga hand vid regeringsärenderna — — —; dels ock sådana, som, utan detta livligare intresse i styrelsens anseende, bedöma kallt dess företag. Konungen bliver således på en gång upplyst av och upplyst om sina ministrar».<sup>57</sup> Att de föredragande statssekreterarna blevo underkastade konstitutionellt ansvar var naturligtvis riktigt.

Det bör tilläggas, att även om 1809 års regeringsform förlorade den karaktär av förvaltningsstadga, som utmärkt dess föregångare, så bestod vid statsrådets sida en rad centrala verk och kollegier, som ytterligare skärpte splittringen inom den »styrande makten». Någon motsvarande söndring fanns ej inom det engelska regerings-systemet.

En sådan splittring skulle naturligtvis lätt kunna verka förlamande på hela förvaltningsapparaten. Mot denna fara känner regeringsformen *ett* botemedel: konungens rätt »att allena styra riket på det sätt denna regeringsform föreskriver» (§ 4). Det är rättsstatens princip och icke bara »allenastyrandets», som här understrykes, liksom i åtskilliga andra av regeringsformens bestämmelser. Grundlagsstiftarna anade helt visst icke, att deras ordval skulle lägga grunden till ett användbart slagord i kampen mot konungamakten.<sup>58-59</sup> Men den kampen började först, sedan en man av helt annat virke än Carl XIII befast sin maktställning på Sveriges kungatron.

1809 års konstitutionsutskott befann sig förvisso i en paradoxal situation. Dess medlemmar hade medverkat — mer eller mindre — i en revolution, vars obönhörliga konsekvens skulle bli, att den regerande konungen och hans son förlorade all rätt till kronan. Utskottet var emellertid icke berett att förfäkta eller diskutera folk-

<sup>57</sup> Denna dualism upphävdes som bekant till en väsentlig del genom departementalreformen 1840. Se bl. a. A. Forssell, »Ståndsstriden inom centralförvaltningen etc. i Hist. Tidskr. 1911, s. 69 ff., Dens.: »Ministerier och kollegier», etc. 1918 och H. A. Olsson, »Ministerstyrelse- och kollegial principerna», etc. 1934. En överdådigt besk kritik av detta system presterades i (G. Löwenhielm) »Om styrelsens organisation i Sverige», 1830.

<sup>58-59</sup> Håkansons förslag löd: »Konungen äger styra riket, på det sätt denna regeringsform innehåller, han och ingen annan.» (»1809 års regeringsform. Några aktstycken», s. 49.) Att konstitutionsutskottet icke kunde acceptera Håkansons formulering: »han och ingen annan» torde icke ha berott bara på språkliga skäl. Uttrycket kunde få en udd mot de partiella och temporära ställföreträdarskap, som regeringsformen stadgade för konungamakten. Någon ändring i sak torde utskottet icke ha avsett. — Statsrådets ställning till konungen behandlas utförligt i KU:s memorial nr 8 med tillhörande bilaga, se »Memorialer» etc. (1874), s. 178—204.

suveränitetens principer, icke heller att lägga grunden till en regerande riksdag. Men riksdagen tog sig själv rätten att giva landet inte bara en ny författning utan också en ny konung. Och i enlighet med tidens konstitutionella moderiktningar och med hänsyn till situationens krav — sådana dessa bedömdes av konstitutionsutskottet — ville man också skapa en kraftfull styrande makt, ehuru det var allmänt förutsatt, att denna makt skulle läggas i hertig Carls slappa och trötta händer. Med någon eufemism talade utskottet om »den allmänna och enskilda övertygelsen om den furstes dygder, som först skall denna makt av ett tacksamt folk emottaga». Att tala om hans kraft och styrka var icke möjligt för den allra välviljigaste penna. Samtida källor överflöda av vittnesbörd om hertig Carls skröpliga hälsa och svårartade svaghetstillstånd. De höga ämbetsmän och militärer, som genomfört revolutionen, räknade måhända med att få spela en ledande roll inom den styrande makt, som så omsorgsfullt byggdes upp.

Konstitutionsutskottet var emellertid angeläget att förneka alla sådana tendenser. »Konungens statsråd», skriver utskottet, »utgör icke en i hans styrelse deltagande kår, tillsatt av rikets ständer. Utskottet har trott, att den styrande makten kunde säkrare bevakas genom andra medel än detta, som söndrade enheten och kraften av dess verksamhet, och som varje stark regent därför skulle vara frestad att undanröja». Uttalandet riktar sig visserligen främst mot det frihetstida systemet att utse riksråd, men understryker också konungens rätt att vara allena beslutande. I diskussionerna om den nya regeringsformen märktes emellertid en viss oro icke bara för en växande ämbetsmannakår utan också för ett ökat ämbetsmannavälde.

Även i detaljer, som förut icke varit föremål för grundlagsstiftning, märktes en tendens att stärka den styrande makten — och att isolera den från riksdagen. Som ett märkligt uttryck för makt-delningslärans fascinerande kraft kom de nya bestämmelserna i RF § 90. Blackstone, som icke brast i hänsyn till monarkien, citerar bl. a. drottning Elisabeth I. Han skriver: »The glorious queen Elizabeth herself made no scruple to direct her parliaments to abstain from discoursing of matters of state; and it was the constant language of this favourite princess and her ministers, that even that august assembly, ought not to deal, to judge or to meddle with her majesty's prerogative royal.» Blackstone tar emellertid avstånd från denna åskådning — varav tydliga rester märkes i RF § 90 — och

tillägger: »This was never the language of our antient constitution and laws.»<sup>60</sup>

RF § 90 är icke bara en extrem reaktion mot frihetstidens senare praxis utan också en extrem konsekvens av maktdelningsteorien. 1809 års grundlagsstiftare går här längre än teorien i sin iver att tillämpa maktskillnadsläran. De medlemmar av statsrådet, som hade säte och stämma i riksdagen, avsåg sig 1809 icke bara medlemskapet i riksdagens utskott. De hade ansett, skriver de i ett memorial till R. o. A., »egenskapen av deras ämbete och den ansvarighet, som regeringsformen fäst vid denna befattning, icke vara förenlige med deras hittills utövade riksdagsmannarätt; varför de även trots densamma under deras tjänstgöring i statsrådet kunna betraktas såsom vilande».<sup>61</sup> Det var här fråga om en samfäll och överlagd aktion från statsrådsledamöternas sida.

Separationstanken kom också till uttryck i KU:s memorial av d. 5 aug. 1809 med förslag till riksdagsordning. Här föreslogs i § 41: »Tjänstgörande statsministrar, statsråd, hovkansler samt statssekreterare vare ej tillåtet att personligen hava säte och stämma i riksens ständers plena eller utskott».<sup>62</sup> Det är uppenbart, att varken Montesquieu, Blackstone eller de Lolme drager konsekvenserna av sina maktdelningsläror så långt. De doktrinärer, som skrev 1791 års franska författning, ha emellertid gått lika långt<sup>63</sup> och det är ju möjligt, att denna författning kan ha påverkat det svenska konstitutionsutskottet i detta fall. En mur uppbyggdes också mellan utskott och administration i samma förslag till RO § 42, som bestämde särskilda formaliteter, när utskott ansåg sig behöva »muntliga eller skriftliga upplysningar» från ett ämbetsverk. Sistnämnda mur stod kvar i 1810 års RO och överfördes därifrån till 1866 års RO (§ 46). Försöket att hindra statsråd att taga säte och stämma i riksdagen stoppades emellertid vid det slutliga antagandet av 1810 års RO. Försöken är emellertid signifikativa för de strävanden, som i maktdelningens tecken ville utbygga separationen mellan de två främsta statsmakterna. Man handlar här i linje med de tendenser, som kommit till uttryck i RF § 90.

Med hänsyn till erfarenheter från Gustav III:s tid var det ju föga anmärkningsvärt, att RF § 55 förbjöd riksdagen att fatta beslut

<sup>60</sup> »Commentaries», I, s. 238.

<sup>61</sup> Riksdagstidningar år 1809, s. 131 (under den 12 juni). R. o. A. prot. 1809, I, s. 657.

<sup>62</sup> Konstitutionsutskottets memorialer etc. (1874), s. 123.

<sup>63</sup> Constitution du 3 sept. 1791. Chapitre II, Sect. IV. Art. 2.

»i konungens övervaro». Det förtjänar emellertid anmärkas, att de Lolme särskilt anmärker, att den engelske konungen icke äger intressera sig för parlamentets förhandlingar, men icke heller får nämnas eller kritiseras under dessa.<sup>64</sup>

En konstitutionell nyhet var i viss mån också de finansfullmakter, som kungen kunde få i form av kreditiv enligt RF § 63 »för oförsedda händelser».<sup>65</sup> Anordningen var naturligtvis sakligt väl motiverad med hänsyn till det stora tidsavståndet mellan riksdags-sessionerna (fem år). Det är emellertid icke otroligt, att de nya bestämmelserna tillkommit under intryck av Montesquieu.<sup>66</sup> Finansfullmakter hade redan tidigare förekommit, ehuru i andra former.<sup>67</sup> Bestämmelsen att kreditiv »böra» utställas var en förmån för Kungl. Maj:t; att de voro till summorna begränsade var en förmån för riksdagen.<sup>68</sup>

Om den »lagstiftande makten» sägs det inledningsvis i utskottets memorial nr 1, att den skall vara »visligt trög till verkning, men fast och stark till motstånd». Utskottet ger också bestämt besked om vilka statsorgan det är, som skall utöva denna makt. »Makten att stifta, ändra, upphäva och förklara lagar i deras egentliga bemärkelse tillhör, efter utskottets förslag, likasom tillförne, riksens ständer gemensamt med konungen.» Uttrycket »lagar i deras egentliga bemärkelser» innebär, att man räknar med flera lagkategorier. Bland dessa omnämnes grundlagsstiftningen, som kräver »försvårande formaliteter, nödvändiga för att avhålla icke nog betänkta försök och att förekomma förhastade beslut». Riksdagsmännens initiativrätt i grundlagsfrågor begränsas sålunda och det slutgiltiga, gällande beslutet skall först kunna fattas å nästföljande riksdag. De riksens ständer, som själva påtagit sig uppgiften som en konstituerande nationalförsamling, genomförde dessa bestämmelser »på det icke under något tillstånd av våld eller folkyrsla en statsförändring må kunna med sken av laglighet genomdrivas». Så sökte revolutionsriksdagen för framtiden värna om rättsstatens principer. Förhållandet är naturligtvis icke på något sätt unikt.

<sup>64</sup> De Lolme, a. a., fr. uppl., II, s. 174, eng. uppl., s. 430.

<sup>65</sup> Sedermera ändrat till »oförsedda händelser».

<sup>66</sup> Montesquieu, Œuvres, I, s. 301: »Un état bien gouverné doit mettre, pour le premier article de sa dépense, une somme réglée pour les cas fortuits. Il en est du public comme des particuliers, qui se ruinent lorsqu'ils dependent exactement les revenus de leurs terres».

<sup>67</sup> RF 1720 § 6, RF 1772 § 45.

<sup>68</sup> Denna finansfullmakt finnes redan i Håkansons båda förslag till regeringsform.

I 1700-talets naturrättsliga betraktelser ventilerades icke sällan folkens rätt att göra revolution mot härskarna. Några av 1809 års män hade gjort revolution — säkerligen utan att mycket spekulera om rätten därtill. 1809 års grundlagstiftare ville icke öppna dörarna »för något tillstånd av våld eller folkyrsla», men trodde väl, att revolutioner kunde undvikas, när man skapade lagliga möjligheter att ändra statsförfattningen.<sup>69</sup>

Denna deklaration till trots skapades emellertid vissa möjligheter till ett legalt tronskifte. Lydelsen i RF § 2: »Konungen skall alltid vara av den rena evangeliska läran» var hämtad ur det Håkansonska förslaget. Formuleringen hade en hotfull klang och det var helt visst meningen. Kanske hade man tänkt på konvertiten drottning Kristina och hennes tronavsägelse. Montesquieu hade i annat sammanhang tänkt på Karl XII. Han hade — alla personliga spänningar till trots — läst Voltaires berömda biografi om den svenske konungen och då också berättelsen om hur denne under sin vistelse i Bender, irriterad över hemmamyndigheternas självständighet, hotade skicka en av sina stövlar till Sverige för att giva de nödiga befallningarna. Montesquieu understryker starkt farorna av att konungen är frånvarande och fånge — närmast med tanke på de despotiska statsskicken.<sup>70</sup>

Rédan 1634 års regeringsform hade — som naturligt var — haft bestämmelser om hur riksstyrelsen skulle handhavas när konungen var utomlands och RF 1719 (§ 10) hade skärpt dessa bestämmelser. Gustav IV Adolfs långvariga utlandsvistelser hade helt visst aktualiserat problemet. Ingen äldre svensk regeringsform hade gått så långt i stränghet som 1809 års regeringsform, då den i §§ 91 och 92 stadgade, att rikens ständer skulle »taga den författning om rikets styrelse, vilken de nyttigast finna», när konungen, på grund av utlandsvistelse eller sjukdom under mer än 12 månader ej befattat sig med regeringsärendena. Uttrycket »rikets styrelse» i § 91 torde avse »den

<sup>69</sup> Se härom I. Kant, »Kleinere Schriften» (1913), s. 99. Om Montesquieus inställning till revolutionen; se *Œuvres*, I, s. 64 f., 76, 230 f., Blackstone söker rationalisera erfarenheter från den ärorika revolutionen, när han diskuterar rätten till »civic resistance». Han tillägger emellertid: »since both law and history are silent, it becomes us to be silent too; leaving to future generations, whenever necessity and the safety of the whole shall require it, the exertion of those inherent (though latent) powers of society, which no climate, no time, no constitution, no contract, can ever destroy or diminish». *Commentaries*, I, s. 244 f. — Om de Lolmes inställning, se a. a., Bok 1, kap. XIV f., fr. uppl. II, s. 58 ff., eng. uppl., s. 313 ff.

<sup>70</sup> *Œuvres*, I, s. 79 — Se också Staffan Björck, »Karl XII:s stövlar» (1954), s. 13 f.

styrande makten» och inkluderar alltså ej rätten att giva riket en ny regeringsform.

I vissa, bestämt angivna fall kunde alltså riksens ständer handla som ett suveränt statsorgan även mot den starka styrande makt, som man upprättat, och detta på grund av i regeringsformen givna fullmakter.

Konstitutionsutskottets memorial nr 1 nämner utom grundlagarna — och RF § 85 förutsätter att de skall vara fyra — även civil-, kriminal- och processlagstiftning, som skall antagas av konung och riksdag, utan de försvårande och retarderande bestämmelser, som gäller för den förstnämnda kategorien. Här avses främst 1734 års lag. En grundlagsmässig nyhet är den ekonomiska lagstiftning, som enligt RF § 89 skall förbehållas konungen. Detta lagstiftningsmonopol för den styrande makten balanseras av riksdagens rätt att utöva »svenska folkets urgamla rätt, att sig beskatta» (RF § 57).

Det behöver icke särskilt framhållas, att engelsmännen visserligen tala om sin konstitution men att begreppet »grundlag» är obekant i deras lagstiftning.

Vad civil-, kriminal- och processlagstiftningen beträffar var denna i utomordentlig utsträckning common law, utbildad och utvecklad genom domstolarna. När den lagstiftande makten ingrep med sina »statutes», måste emellertid domstolarna döma efter dessa. Detta förekom emellertid under 1700-talet mycket sällan.

Vad beskattningen beträffar sökte underhuset på allt sätt hävda sin supremati på detta område — och icke utan framgång. Även Blackstone hade tagit intryck härav, ehuru han i allmänhet intog en konservativ hållning. »It would — — be extremely dangerous», skriver han, »to give the lords any power of framing new taxes for the subject; it is sufficient that they have a power of rejecting, if they think the commons too lavish or improvident in their grants.»<sup>71</sup> 1809 års grundlagsstiftare gjorde ingen åtskillnad mellan stånden på detta område. Stor oklarhet rådde emellertid rörande Kungl. Maj:ts budgetsinitiativ under 1809 års riksdag. Statssekreterare för handels- och finansärenden var då Hans Järta.<sup>72</sup>

Oklarheten var icke mindre rörande området för konungens ekonomiska lagstiftning.<sup>73</sup> Den skulle, enligt RF § 89, omfatta »lagar

<sup>71</sup> »Commentaries», I, s 169.

<sup>72</sup> K. Wennerberg, a. a., s. 15 ff., E. Fahlbeck, »Idéer och män» (1936), s. 91 ff.

<sup>73</sup> Se härom främst G. Thulin: »Om konungens ekonomiska lagstiftning» (1890), s. 10 ff.

och författningar, som rikets allmänna hushållning röra» samt »grunderna för allmänna inrättningar av alla slag.<sup>74</sup> Så mycket är i varje fall klart, att denna konungens lagstiftningsrätt gick långt utanför de prerogativ, som enligt engelsk rätt tillkom monarken t. ex. angående handel och sjöfart.<sup>75</sup> I fråga om de väsentliga och ömtåliga gränsdragningarna mellan de olika statsorganens kompetens inom lagstiftningen ha 1809 års grundlagsstiftare misslyckats med sin uppgift. Det bör emellertid tilläggas, att varje sådan gränsdragning alltid måste vara förenad med stora svårigheter.

Den dömande makten skulle enligt den korta principdeklarationen i konstitutionsutskottets memorial vara »självständig under lagarna, men ej självhärskande över dem».

I fråga om denna makt hade Montesquieu helt avvikit från den engelska rätten såväl när det gällde domstolarnas tillsättning som deras ställning. Han ville icke ha en permanent domstol, och domarna skulle enligt hans mening väljas av folket och ur folket och för en kortare tid. Därigenom skulle domstolen bliva mera osynlig och mindre skräckinjagande.<sup>76</sup> De engelska domarna voro utnämnda av konungen och oavsättliga »during good behaviour». Det engelska domstolsväsendet var också starkt centraliserat; det lokala och mera folkliga elementet representerades av juryn.

Montesquieu var särskilt angelägen att skilja den dömande makten från den verkställande och lagstiftande.<sup>77</sup> England iakttog *icke* denna separation. Domarna utsågs, som sagt, av konungen, och överhuset, en del av parlamentet, fungerade i vissa fall som högsta domstol.

1809 års svenska system följde i stort sett traditionella svenska linjer. Domarna skulle utses av konungen. RF § 17, som ger grundstadgarna för den högsta instansen inom rättsväsendet, talar om »konungens domsrätt» och »konungens högsta domstol». Konungen ägde närvara i denna domstol och kunde avgiva »tvenne röster i de

<sup>74</sup> Orden i KU:s mem. nr 1 att den styrande maktens enhet och »upphöjning över små intressen äro nödige för att bringa varje särskild del av ett sammansatt statshushållningssystem till överensstämmelse med de övriga delarna och med det hela» ger just ingen ledning för tolkningen.

<sup>75</sup> Se härom Blackstone, a. a., I, s. 273 ff.

<sup>76</sup> Œuvres, I, s. 210. Frankrikes författning av 1791 sökte förverkliga Montesquieus idéer. Det är uppenbart, att Montesquieu haft den engelska juryn i tankarna, när han formulerade sitt ideal för domstolarnas sammansättning.

<sup>77</sup> Œuvres, I, s. 208: »Il n'y a point encore de liberté, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice.»

mål», i vilkas föredragning och avgörande han deltog (RF § 21). Till yttermera visso var det stadgat i RF § 23: »Alla högsta domstolens beslut utfärdas i konungens namn.» Konungen ägde också »att i brottmål göra nåd, mildra livsstraff samt återgiva ära och till kronan förverkat gods». I stället för den åtskillnad mellan makterna, som Montesquieu m. fl. förordade, möter vi här en långt gående sammanblandning.<sup>78</sup>

Denna sammanblandning fick en viss reciprocitet, då tvenne justitieråd skulle deltaga, när justitieärenden föredragas i statsrådet (RF § 26). Härtill kom, att justitiestatsministern alltid skulle vara ledamot både av statsrådet och av högsta domstolen. Denna sistnämnda anordning hade en viss motsvarighet i England, där regeringens i rang främste ledamot, the lord Chancellor, samtidigt var talman och ledare i överhuset och ordförande, när detta fungerade som högsta domstol.<sup>79</sup>

Denna sammanblandning sträckte sig även till riksdagen, då en modifierad del av frihetstidens licentieringsinstitut inbyggdes i den nya författningen för att tillämpas just mot justitieråden. Det i KU:s memorial angivna syftet var, att »Riksens ständer skulle kunna ifrån deras ämbeten till ett visst antal vid varje riksdag skilja dem, som genom ålder, sjuklighet eller andre sådane orsaker bleve oförmögne att deras höga kall värdigt uppfylla eller icke längre bibehölle det allmänna förtroendet». Utskottet hade som allmän motivering anfört: »denna högsta domaremakts borde dock icke uppresas såsom en oombytlig korporation till en stat inom staten». Det fick m. a. o. vara en viss måtta med dess självständighet under lagarna. Stadgandena härom återfinnas i RF § 103.<sup>80</sup> Att justitieråden dessutom kunde dömas för lagbrott i vanlig ordning och för vissa ämbetsbrott inför riksrätt (RF §§ 101, 102) understryker ytterligare fasthållandet vid traditionerna från den tid, då riksrådet var delat i två avdelningar, av vilka den ena var den s. k. justitierevisionen. RF § 104 understryker — till komplettering av stadgandet i RF § 90 — att riksens ständer ej må »ingå i någon särskild prövning av högsta domstolens beslut».

Regeringsformen av 1809 presenterar icke ett maktdelningssystem efter stränga och strikta linjer.<sup>81</sup> Men det gjorde icke heller den

<sup>78</sup> Om Montesquieus tankar om ett dylikt system, se *Œuvres*, I, s. 105.

<sup>79</sup> Montesquieu synes icke säga något om detta ämbete. Se däremot Blackstone, a. a., III, s. 38, 47 f.

<sup>80</sup> Jfr Blackstone, a. a., I, s. 267 f. De Lolme, a. a., fr. uppl., I, s. 73. eng. uppl., s. 79.



engelska konstitution, som stått som modell för hela systemet. Detta utgjorde en förenkling och rationalisering av en verklighet, som var mycket komplicerad.

I de länder, där man vid författningsarbetet sökt genomföra maktindelningens princip, har denna princip ofta blivit missförstådd. Teorien har haft sina purister, som velat gå längre än Locke och Montesquieu och deras efterföljare.<sup>82</sup> Och kritikerna och kommentatorerna ha ofta gjort uppgiften alltför enkel, då de t. ex. förutsatt, att den lagstiftande makten hos Montesquieu rätt och slätt var identisk med riksdagen. Men Montesquieu var icke så okunnig om den engelska konstitution, som han diskuterade, att han ej kände till monarkens och regeringens medverkan vid lagstiftningen. Han gör en bestämd skillnad mellan »le corps législatif» och »la puissance législative». Han fordrar också, att exekutivmakten skall ha rätt att utöva sitt veto mot den lagstiftande kåren och understryker starkt vetorättens betydelse. Om exekutivmakten icke har vetorätt gentemot den lagstiftande kåren, skulle denna bli despotisk, säger han. Däremot vill han icke tillerkänna legislaturen en motsvarande rätt gentemot exekutivmakten. Så bygger han upp ett legislativt system, där parlamentets båda hus och exekutivmakten kunna hindra varandra, men som »par le mouvement nécessaire des choses» tvingas till samarbete och enighet.<sup>83</sup> Han tillråder också en viss försiktighet från exekutivmaktens sida i dess förhållande till legislaturen — liksom han i annat sammanhang förordar, att monarken håller sig till huvudlinjerna och låter ministrarna sköta detaljerna.

Konstitutionsutskottets memorial avviker icke från den engelska konstitutionella rätten, icke heller från Montesquieus uppfattning därav, när utskottet skriver, att den lagstiftande makten tillhör »riksens ständer gemensamt med konungen.» Förhållandet understrykes kanske klarare och tydligare hos Blackstone och de Lolme. För den förre är statsmakten delad i två grenar (den dömande mak-

<sup>81</sup> Frankrikes författning av 1791 och USA:s författning iakttaga mera noggrant maktindelningens abstrakta regler.

<sup>82</sup> Redan Madison fick i *The Federalist*, (Number 47, 1 febr. 1788) vända sig mot feltolkningar av Montesquieu under den amerikanska författningsdiskussionen.

<sup>83</sup> Œuvres, I, s. 214 ff. Denna försiktighetsregel formulerades på följande sätt, s. 219: »La puissance exécutive ne faisant partie de la législative que par sa faculté d'empêcher, elle ne sauroit entrer dans le débat des affaires. Il n'est pas même nécessaire qu'elle propose; parce que, pouvant toujours désapprouver les résolutions, elle peut rejeter les décisions des propositions qu'elle auroit voulu qu'on n'eût pas faites.»

ten placeras av honom på ett annat plan): »the one legislative, to wit, the parliament, consisting of king, lords, and commons». I denna definition blir kungen icke bara en del i den lagstiftande makten utan också av parlamentet. I samma anda skriver de Lolme: »The constituent parts of parliament are, the king, the house of Lords, and the house of Commons.»<sup>84</sup> Det är *detta* parlament, som Blackstone och de Lolme kallar den lagstiftande makten. Hans Järta har fullständigt korrekt använt maktodelningslärans terminologi i konstitutionsutskottets memorial.

Den anmärkningen har framförts, att konungamakten fick en alltför positiv andel i lagstiftningen för att riktigt passa in i Montesquieus schema. Brusewitz kallar denna avvikelse en av författningens »smärre inkonsekvenser».<sup>85</sup>

Det är sant, att Montesquieu framhåller exekutivmaktens negativa roll (vetot) i lagstiftningen; men han understryker också starkt betydelsen av denna roll. Även Blackstone säger, att kronans makt inom lagstiftningen »consists in the power of *rejecting* rather than *resolving*». Men han tillägger: »And herein indeed consists the true excellens of the English government, that all the parts of it form a mutual check upon each other».<sup>86</sup> De Lolme åter söker göra troligt, att avsaknaden av ett självständigt initiativ icke var en olägenhet och icke betydde en maktförlust för den engelska kronan.<sup>87</sup> Det bör kanske tilläggas, att hela denna fråga i 1700-talets England, ja, ända fram till 1832, var ett problem av underordnad vikt. Om man bortser från finanslagarna, spelade lagstiftningen en mycket ringa roll i Englands politiska och rättsliga liv under nämnda epok. Man hade — i England som i Sverige — en lagstiftande makt, som var »visligt trög till verkning men fast och stark till motstånd». Man kan tillägga, att Montesquieu och Blackstone och de Lolme *synes* ha mycket liten aning om det inflytande och det spel, som konungen — och framför allt hans ministrar — bedrev i parlamentets båda hus i frågor av alla slag. Men därom visste säkerligen herrarna i 1809 års konstitutionsutskott ännu mindre.

Det är icke ovanligt att man karaktäriserar maktodelningsteorien som en mekanisk statslära. Montesquieu skriver själv i ett brev

<sup>84</sup> »Commentaries», I, s. 147, jfr. s. 51 f., 154 f. De Lolme, a. a. Kap. IV. fr. uppl. I, s. 55 f., 219, 223 f., eng. uppl. s. 61 f., 225, 229 f.

<sup>85</sup> Brusewitz, a. a., »Studier öfver 1809 års författningskris», s. 72. Jfr S. J. Boëthius, »1809 års regeringsform» (1909), s. 35.

<sup>86</sup> »Commentaries», I, s. 154 f., jfr s. 261 f., 336 f.

<sup>87</sup> De Lolme, a. a., fr. uppl. I, s. 224 ff., eng. uppl. s. 230 ff.

från 1753 — ett brev, som var okänt för 1809 års män — följande: »L'État est une grande machine dont vous n'êtes qu'un des ressorts.»<sup>88</sup> Och Blackstone är i sitt huvudarbete inne på en liknande tankegång. Han erinrar om den lagstiftande maktens trenne komponenter och skriver: »Like three distinct powers in mechanics, they jointly impel the machine of government in a direction different from what either, acting by itself, would have done; but at the same time in a direction partaking of each, and formed out of all.»<sup>89</sup>

Det är kanske icke så anmärkningsvärt, att 1809 års män kommit in på tanken, att ett konstrikt system med vikter och motvikter balanserade varandra, kunde bli en maskin som stannade. Det är uppenbart att Järta varit inne på detta problem; kanske har någon i konstitutionsutskottet tagit upp frågan till diskussion.

Montesquieu hade förutsatt, att det fordrades särskilda drivfjädrar för att hålla maskineriet igång. Blackstone hade tänkt sig den lagstiftande maktens rörelser som ett trekroppersproblem, och med sedvanlig optimism hade han också angivit rörelsens riktning: »a direction which constitutes the true line of the liberty and happiness of the community».<sup>90</sup> Newton hade nödgats lämna mekanikens trekroppersproblem olöst; statslärans beredde icke Blackstone några svårigheter.

Konstitutionsutskottets memorial vittnar tydligt om att man uppmärksammat de vådor och de svårigheter, som voro förknippade med en genomförd maktdelning. Sedan dess teori utvecklats heter det i memorialet: »Men det är icke blott av formers noggrant beräknade sammansättning, icke blott av konstitutionella makters sorgfälligt vägda förhållanden, som en statsförfattnings värde och, i följe därav, dess framtida bestånd bero. Om i dessa särskilda former icke verkar en allmän kraft, äro de och förbliva intet mera än tomma former, som ett yttre våld förr eller senare skall bryta. Om dessa emot varannan ställda konstitutionella makter icke sammanhållas, icke var för sig ledas och då styrkas av ett allmänt tanke-sätt, så skall, under deras strider, statsförfattningen förr eller senare upplösas.»

Detta stycke har ordagrant citerats, då det ger ett klart uttryck åt vissa reservationer mot maktdelningsteorien och visar, hur nyanterad Järtas och utskottets uppfattning i de konstitutionella grund-

<sup>88</sup> Œuvres, III, s. 1468.

<sup>89</sup> »Commentaries», I, s. 155.

<sup>90</sup> »Commentaries», I, s. 155.

frågorna verkligen var. Utskottet tillägger, att svensk lagstiftning tidigare icke tillräckligt beaktat det allmänna tänkesättets betydelse. Som mäktig bakgrund till den historia, som Järtas penna tecknar av den sista tidens händelser, då »till Fäderneslandets räddning den vilande svenska individuella kraften» höjde sig och genomförde en regementsförändring, framstår det sista seklets många statsvälvningar: 1719, 1772, 1789 och till sist 1809 års. Var detta icke ett dåtida europeiskt rekord?

1809 års män åberopade ofta »det allmänna tänkesättet» eller »den allmänna opinionen». Det är väl icke alldeles säkert att detta talesätt hade verklig täckning. Men så mycket angelägnare var det att i propagandasyfte använda dessa och liknande ord. Hertig Carl hade åtagit sig styrelsen bl. a. på grund av »den allmänna röstens» fordring. Hans Järta hade redan år 1800 i den ironiska skriften om den urgamla franska monarkien lagt stor vikt vid »de allmänna tänkesätten». A. G. Silverstolpe hade i sin berömda broschyr i författningsfrågan (maj 1809) talat om den allmänna opinionen, delvis i motsättning till den upplysta opinionen. Det var icke så märkvärdigt, att talet om »det allmänna tänkesättet» i olika sammanhang återkom i konstitutionsutskottets memorial. Men i sammanhang med reservationerna angående maktdelningens mekaniska statslära talar man främst om »en allmän kraft». I detta mekaniska sammanhang är detta uttryck naturligtvis det adekvata. Och detta kan till fullo förklara uttrycket. Men det kan måhända förtjäna påpekas, att Montesquieu använt även denna formel. I »Lagarnas anda», 1:a boken, 3:e kapitlet, talar Montesquieu om »la force générale».<sup>91</sup> Det synes vara hans mening att denna kraft uppkommer genom förening av alla enskilda krafter; därigenom uppstår den »politiska staten». Även memorialet använde uttrycket den »individuella kraften». Men naturligtvis kan dylika verbala likheter vara tillfälligheter. Varken hos Montesquieu eller i memorialet är uttrycken så preciserade, att man kan fastslå deras identitet.

Den allmänna rösten, den allmänna opinionen, det allmänna tänkesättet — för att citera de samtida slagorden — kunde endast komma till uttryck, där det fanns verklig tanke-, yttrande- och tryckfrihet.

Montesquieu är naturligtvis en anhängare av pressfriheten — men den spelar en ringa roll i hans system.<sup>92</sup> Även Blackstone är relativt kortfattad. Han deklarerar emellertid, att »the liberty of the press

<sup>91</sup> Œuvres, I, s. 8.

<sup>92</sup> A. a., Livre XII (s. 250 ff.) s. 266 f., 412 ff., (om »l'esprit général»).

is indeed essential to the nature of a free state». Och han tillägger, att denna frihet består i att man icke lägger några »*previous restraints upon publications*». <sup>93</sup> De Lolme behandlar pressfriheten med största utförlighet, framför allt i 12:e kapitlet i sitt huvudarbete, och klandrar de restriktioner, som Montesquieu och Rousseau velat införa. Han vänder sig särskilt mot tanken att utöva censur genom en särskild domstol. <sup>94</sup>

1791 års franska författning tog upp den tanke, som Blackstone givit uttryck åt, och hävdade tanke-, yttrande- och tryckfriheten och tillade uttryckligen, att skrifter icke kunde underkastas någon som helst granskning (»*inspection*») eller censur »*avant leur publication*».

Det torde vara Blackstone's formulering, som går i igen i RF § 86, där tryckfriheten definieras som varje svensk mans rättighet att, utan några av den offentliga makten i förväg lagda hinder, utgiva skrifter». <sup>95</sup> Redan före riksdagens början hade en regeringskommitté blivit tillsatt för att utarbeta en tryckfrihetsförordning. Bland medlemmarna i denna kommitté ingick bl. a. skalden Leopold och biskop C. v. Rosenstein — den sistnämnde även ledamot av konstitutionsutskottet. Kommittéförslaget var mindre generöst, gav mindre tryckfrihet än RF § 86, och rekommenderades icke till antagande av konstitutionsutskottet. Projektet sökte ånyo införa »i förväg lagda hinder» i form av censur. <sup>96</sup> Frågan om tryckfrihetsförordningens karaktär av grundlag hade emellertid fått sin lösning genom bestämmelsen i RF § 85. Först den 9 mars 1810 kunde den nya grundlagen dateras och utfärdas. Utskottets memorial nr 24 med motivering för denna tryckfrihetsordning — i dess första edition — är ett eldigt dokument, fyllt av retorik om tankens frihet. »Det har kostat seklers tid och strömmar av blod att med sanningens fackla fördriva okunnighetens och vidskepelsens mörker, att på fanatismens fall uppresa fördragsamhetens och samvetsfridens altare», heter det. Man erinrar sig, att utskottets nye sekreterare J. D. Valerius var en på sin tid uppskattad lyriker. Naturligtvis låg det också en bister sanning i hans vackra ord.

Men även detta utskottsutlåtande kommer till sist fram till de

<sup>93</sup> »*Commentaries*», IV, s. 151 f.

<sup>94</sup> De Lolme, a. a., fr. uppl. II, s. 37 ff., eng. uppl. s. 290 ff.

<sup>95</sup> Inflytandet från Blackstone förut påpekad av K. Petersson, »*Pressen och tryckfriheten*» (1941), s. 32 f.

<sup>96</sup> Se KU:s mem. 1809 nr 10, T. T. Segerstedt, Leopold och 1809 års tryckfrihetsförordning», *Statsv. Tidskr.* 1937, s. 373 f., A. Sjöding, »*Leopold*», s. 424 ff. och C. A. Hessler, »*Stat och religion i upplysningstidens Sverige*» (1956), s. 175 ff.

konstitutionella principerna. Man erinrar sig »erfarenheten och isynnerhet Englands exempel, varest regentens trygghet och tryckfriheten väl och länge stått tillsammans». Och då erinrar man sig också de uppgifter, som enligt utskottets memorial nr 1 skulle fyllas av »ett allmänt tänkesätt» och »en allmän kraft» och »en yttrad nationalvilja». Denna gång ser man tryckfriheten i dess samband med Sveriges nya författning. Och i detta sammanhang får tryckfriheten, säger utskottet »en alldeles egen vikt, en alldeles avgjord oumbärlighet». Och liksom i memorialet nr 1 diskuterar utskottet de faror, som maktdelningen kan medföra: »att av till styrelsegrenarna delade lika krafter uppkommer överksamhet». Den mekaniska statslärans maktdelning, dess jämvikt, kan leda till stillastående; en övervikt på ena sidan kan leda till balanssystemets snara sönderfallande. Dessa är utskottets oroande framtidsperspektiv. Och det utvecklar ånyo grundtankarna i sitt maktdelningsystem. Utskottet nalkas ämnet med en viss försiktighet, som leder till en viss oklarhet. Det vill emellertid synas; som om man menat, att den styrande makten fått en så stark ställning, att man ej kunde mobilisera »en absolut och emot densamma uppgående motvikt». Genom en tankeglidning komer man alltså från uppgiften att blåsa liv i ett system, som genom en fullständig balans kan bli stillastående, till uppgiften att justera balansen genom att skapa nya motvikter mot den styrande makten. Genom att öppna dörrarna till en vidgad tryckfrihet skall dessa makter föras in på scenen. Dessa makter skulle enligt utskottet ha till uppgift »att bereda en allmän upplysning, att dana en rektifierad opinion, berättigad och skicklig att offentligen granska och bedöma nationens stora angelägenheter, regeringens viktiga föremål, lagars och författningars verkan, ämbetsmäns förhållande». Man litar tydligen icke på författningens konstitutionella kontrollsystem, när man tillägger, att »enda medlen» att uppnå nämnda syften »igenfinnas uti tankens lagliga yttrandefrihet i skrift och tryck».<sup>97</sup>

Detta memorial nr 24 utgör uppenbarligen en förklaring av och en komplettering till memorial nr 1. Bägge memorialen visar att man icke var ortodox troende på maktdelningslärans mekaniska kontroll- och jämviktssystem. Vem som först kan ha sått dessa tvivel bland utskottets medlemmar, därom vet vi ingenting. Det enda vi vet är, att Hans Järta icke utan kraft och eftertryck formulerade

<sup>97</sup> KU:s memorial nr 24, i Constitutionsutskottets Memorialer etc. (1874), s. 358 ff.

sina tvivelsmål redan i memorialet nr 1, och att utskottet vid framläggandet av sitt eget förslag till tryckfrihetsförordning tog upp tankegångarna på nytt. Det må bli en senare uppgift att undersöka, vilket stöd dessa tankegångar tidigare fått i den internationella debatten.

I det föregående har den »engelska linjen» i 1809 års författningsverk diskuterats, linjen från Locke, Montesquieu, Blackstone och de Lolme. Det är uppenbart, att denna linje var fullt medveten för 1809 års grundlagsstiftare. Det är också tydligt, att denna linje avsatt märkliga och mäktiga spår i konstitutionsutskottets motive-ringar, ja, i vissa fall helt dominerat desamma. Jag kan icke ansluta mig till tanken, att principiella motiveringar kan betraktas som ovidkommande utanverk. Det är vidare klart, att vissa nya paragrafer i regeringsformen — paragrafer, som icke haft motsvarigheter i äldre grundlagar — påverkats eller helt inspirerats av de utländska doktrinerna.

Är detta på något sätt anmärkningsvärt — och är det klandervärt? Sveriges riksdag har kanske aldrig haft ett konstitutionsutskott, som i så hög grad som 1809 års, representerat sin tids bildning. De begränsade möjligheter, som en föregående tids tryckfrihetsbestäm- melser givit för en öppen svensk debatt om väsentliga ting och prin- ciper, hade riktat de intellektuellt vaknas intresse mot den utländska litteraturen. Kan det vara anmärkningsvärt, att denna fördjupade och internationellt orienterade bildning påverkat 1809 års grund- lagsstiftare? De var helt visst patrioter — men de voro icke nation- alister av den götiska skolan. De hade icke heller lärt sig den nation- ella romantik, som växte sig stark på 1890-talet och som sedan påverkat uppfattningen om regeringsformens genesis.

Men det finns naturligtvis *också* en mycket stark svensk linje i 1809 års verk. Det är bekant att man i konstitutionsutskottet icke bara hade tillgång till det slutliga Håkansonska förslaget utan också till äldre svenska författningstexter.<sup>98</sup> När det gällde att taga ställ- ning till rättsinstitut och rättsregler kunde dessa äldre författningar bjuda på två, ja understundom kanske tre eller fyra olika alterna- tiv. Det gällde ju främst författningarna från 1719, 1720, 1772 och 1789. Efter vilka grunder bestämde man sig för det ena eller det andra alternativet — och hur skapades kompromisserna, när sådana

<sup>98</sup> Se härom G. A. Silverstolpes yttrande på Riddarhuset 1809, prot., Bd. I, s. 548.

kom till stånd? Sneglade man månne i dylika fall på engelska motsvarigheter? Detta är en fråga, som ännu icke har blivit tillräckligt beaktad och behandlad.

När David Hume i april 1749 skrev till Montesquieu och tackade honom för det exemplar han fått av »l'Esprit des Loix», kunde den store skotske tvivlaren icke låta bli att i sitt långa och artiga brev framställa en intrikat fråga. Han förnekade icke att de enkla styrelsesätten på grund av sin natur kunde vara utsatta för missbruk, eftersom det icke fanns några motvikter. Men han undrade å andra sidan, om icke de mera komplicerade styrelsesätten, där den ena delen tyglar och hejdar den andra, i likhet med komplicerade maskiner, skulle riskera att komma i olag på grund av delarnas motsättningar och motstånd.<sup>99</sup>

Vad Hume här befarade var kanske mera att statsmaskineriet skulle råka i olag än att det skulle stanna. Men i realiteten blir skillnaden icke stor, ty ett maskineri i olag stoppar lätt. Redan året efter utgivandet av Montesquieus stora verk hade Hume sett problematiken i det system, som den store fransmannen presenterade — och presenterade som engelskt. Hume var skotte och han var tory. Han hade ingen känslöbindning vid den ärorika revolutionen och den teori, som Locke och Montesquieu hade byggt upp till dess försvar. Hans skeptiska klarsynthet förnekade sig icke heller denna gång. Han pekade på det problem, som i decennier efter 1809 skulle bli Sveriges författningsproblem.

<sup>99</sup> Montesquieu, Œuvres, III, s. 1222. Det är icke känt om Montesquieu någonsin svarade på denna fråga. — De problem, som diskuterats i denna studie har till någon del tidigare behandlats i svensk litteratur, bl. a. av Fr. Lagerroth, »Montesquieu och Sveriges grundlagar», i Svensk Tidskr. 1940, s. 522 ff. och av R. Karlhom, »Montesquieus maktfördelningslära», i Statsv. Tidskr. 1956, s. 95 ff.



# HANS JÄRTA OCH SVERIGES GRUNDLAGAR

*Av Professor FREDRIK LAGERROTH, Lund*

Den rubrik, som satts å denna essay, har förekommit tidigare, och problemet har sysselsatt vetenskapen sedan länge. Metoden har däremot knappast någon prövat tillförene, och resultaten erbjuda säkert åtskilliga överraskningar.

Om den betydelse, Hans Järta haft för 1809 års författningsverk, har man gjort sig och gör sig väl än de mest överdrivna föreställningar. Huru mången tentator har icke som svar på frågan vem som stiftat 1809 års RF fått höra Järtas namn. Bättre ha rimligen vetenskapsmännen förstått skilja ett litterärt och ett juridiskt betraktelsesätt, men i realiteten har deras mening ofta gått ut på det samma. Så kallar vår främste kännare av 1809 års politiska kris, Sam Clason, ännu 1910 Järta för regeringsformens fader.

Samma år utkom emellertid ett verk av Nils Höjer, vari han sökte reducera Järtas roll till den, han ex officio intog i 1809 års konstitutionsutskott, sekreterarens. Det avgörande beviset för riktigheten härav var det, att Järta själv ännu detta år skulle omfattat de konstitutionella idéer, han vid tiden för mordet på Gustav III insupit vid middagar hos sin frände, general Pechlin. Hypotesen, som rimligen kom Järta att vända sig i sin grav, avlivades snart nog av Brusewitz, som påvisade att det aktstycke, varpå Höjer grundade sin hypotes, ej hade med Järta att göra. Något positivt besked om vad Järta hade för åsikter det stora krisåret ansåg sig Brusewitz dock icke kunna utläsa ur samtida källskrifter. Alldeles obefogat vore i varje fall att identifiera hans åskådning av 1809 med den, han på 1820-talet förkunnade. Sannolikt var att han ännu förstnämnda år principiellt stod kvar på samma abstrakt radikala ståndpunkt, som man vet omfattades av sådana män som hans ungdomsvänner A. G. Silverstolpe och A. G. Mörner. Utan att dominera utskottet

Denna uppsats publicerades i Svensk Tidskrift 1938. Den omtryckes här med vederbörandes benägna medgivande.

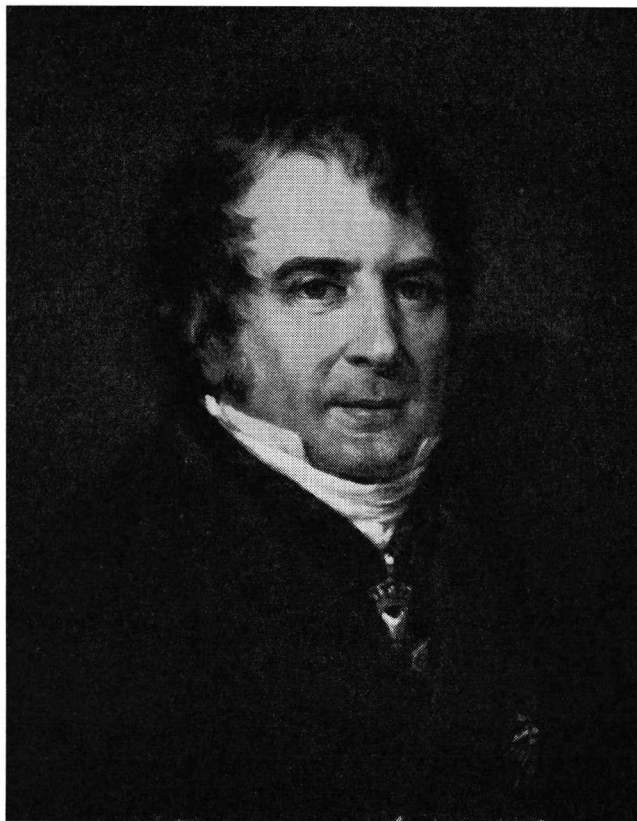
hade han dock säkerligen däri gjort sig gällande på ett helt annat sätt än en vanlig sekreterare.

Huru skall nu rättvisa skipas mellan dessa ståndpunkter, dogmatismens och skepticisomens? Bör icke kriticismen också i denna fråga ha sista ordet?

Vad Clasons ståndpunkt beträffar, så är det svårt att förstå, att den någonsin kunnat intagas. I alla tider borde det ha varit känt, att konstitutionsutskottets förslag blott är en låt vara synnerligen grundlig överarbetning av ett av interimregeringen detsamma under hand förelagt och av landshövding af Håkanson utarbetat författningsförslag. Blott 26 av regeringsformens 114 paragrafer sakna motsvarigheter i Håkansonska förslaget. Vid detta har Järta aldrig lagt hand. Något skäl att antaga, att ens den i utskottet företagna revisionen skulle sakligt sett vara Järtas verk har Clason icke haft. Samtiden vet intet därom. Järtas vän Silverstolpe förklarar i ett uttalande till utskottets protokoll från maj 1809, att dess förslag till regeringsform var ett resultat av »15 mäns samråd». Sekreteraren räknar han icke med. Att denne skulle inlagt större förtjänst därom än någon annan dödlig har man först upptäckt 1823, då det gällde att skaffa Järta de meriter, som voro av nöden, för att han, som i förtid avgått från sin landshövdingepost, skulle kunna få en rundlig pension.

Vill man få någon rätsida på problemet, torde man först böra söka ett svar på frågan om Järtas åskådning 1809 varit sådan, att han kan sägas ha gillat regeringsformen. Om eller i den mån hans åsikter divergerat från dess system, kan det naturligtvis icke bli fråga om något auktorskap. En konstaterad överensstämmelse blir åter intet bevis för den av Clason intagna ståndpunkten. En annan än Järta kan ju mycket väl ha varit primus motor. Så är ju omisskännligen fallet med allt vad som från Håkansonska förslaget överförts till regeringsformen. Först de nya bestämmelserna kunna härröra från sekreteraren, som i så fall får tänkas ha avvikit från en sådans sedvanliga uppgift att ge utformning åt andras tankar.

Dessbättre äro svårigheterna att få besked om Järtas konstitutionella åsikter 1809 icke så stora som Brusewitz föreställt sig. De ligga klart uttalade i dokument, som samtliga äro för forskaren synnerligen lättillgängliga: den av Järta uppställda promemoria, efter vilken författningen diskuterades i utskottet, det med undantag för ett par sidor av Järta författade memorial, varmed samma utskott den 2 juni presenterade sitt förslag till regeringsform, och slutligen det memorial rådman Korsberger som bulvan för Järta uppläste i bor-



Hans Järta

Oljemålning 1837, J. G. Sandberg. S. P. A. foto

garståndet den 1 sept. 1809, då förslaget till ny riksdagsordning där var före. Förgäves skall man försöka vare sig fränkänna dessa dokument särskilt värde som vittnesbörd om Järtas personliga åsikter eller begränsa vittnesbördet till vissa detaljspörsmål. De ha alla om ock i olika utsträckning karaktär av bekännelseskrifter. Järtas konstitutionella åskådning 1809 kommer man genom förutsättningslöst studium av desamma in på livet. Gör man sig så därtill mödan att med dem jämföra hans mera utförliga författarskap från senare år, framför allt i Odal mannen från början av 1820-talet, kan man konstatera, att grundåskådningen är densamma. Järta är färdig med sin politiska ideologi vid 35 år, om han nu icke varit det tidigare. En fortsatt utveckling kan man endast så till vida tala om, som

Järta får tillfälle att närmare på ett allt större antal frågor tillämpa de principer han 1809 bekände sig till. Logiken i utvecklingen är i varje fall påtaglig. Det finns däri inga distinkt avskilda perioder som hos Schelling, intet avfall som hos Geijer. Så har Wallengren fattat saken, då han i sin systematiska framställning av Järta som politisk teoretiker om varandra citerar uttalanden av Järta från 1809 och från hans senare år. Denne själv får sägas ha givit honom lov därtill, då han kröner sin vidlyftigaste politiska skrift, »Svar till Allmänna Journalen, med citat från nämnda utskottsmemorial. Fråga är om man kan tala om någon diskontinuitet i Järtas politiska utveckling överhuvud. Denne har själv bestritt det berättigade däri, och Hans Forssell har givit honom rätt. Studiet av svensk lagfarenhet har tidigt hos Järta tänt »den kärlek för urgammal svensk rätt och frihet, som sedermera följde honom genom livet». Sin ungdoms jakobinism bevarade han så till vida livet igenom som hans rättsuppfattning alltid förblev genom ett svalg skild från legitismismen. Åtskilligt av den åskådning, man kan läsa mellan raderna i hans ironiska skrift från 1799 om sättet att upprätta och befästa den urgamla franska monarkien, går igen i utskottsmemorialet.

Den, som besinnat sig på kontinuiteten i Järtas konstitutionella tänkande, behöver icke tveka om vilken statsuppfattning, han omfattar 1809. Det är den organiska. Men är det då också den, som utgör förutsättningen för riksfädrens verk?

Ingalunda. Det konstitutiva för regeringsformen är en väl avvägd balans mellan de tvenne statsmakter, konung och ständer, som sedan mer än ett århundrade kivats om makten i Sveriges land. Tanken därpå har koncipierats i opposition mot den ortodoxa frihetstida ständermonismen och under de följande decennierna närts av det intensiva misstroende mellan konungamakt och folkmakt, som den fortsatta striden dem emellan hållit vid liv. Balanstanken är ett fullgott uttryck för det adertonde århundradets mekanistiska tänkande och har i den politiska debatten ständigt åskådliggjorts genom bilder hämtade från teknikens värld. Vid 1769 års riksdag illustreras den genom förnumstigt tal om riksurverkets vikter och lod. Liknande bilder komma åter i Silverstolpes uttalanden våren 1809 för att sedan formligen myllra i det av Mörner inspirerade representationsbetänkandet av mars 1810. Tillräckligt kan vara att citera den förres karakteristik av regeringsformen såsom »ett konststycke, i uträknad jämvikt vida överträffande alla tidigare svenska regeringsformer».

Huru har då Järta rätt sig ur det dilemma, vari han försatts, då han skulle för plena presentera ett barn av en för honom så helt främmande anda? Jo, på det enkla sätt att han först ger den mekaniska balanstanken sitt stycke och sedan den organiska sitt och försöker uppmjuka den förra genom den senare.

I det tredje stycket av utskottets berömda memorial förklarar han lojalt nog, att utskottet sökt rikta de skilda statsmakterna »till inbördes bevakning, till inbördes återhåll, utan att dem sammanblanda, utan att lämna den återhållande något av den återhållnas verkningsförmåga». Den föreslagna statsförfattningen skall vila på »dessa huvudgrunder av statskrafternas särskilda bestämmelser och ömsesidiga motvikt». En alltigenom korrekt karakteristik, vars riktighet det ej skulle varit svårt att belägga genom hänvisning till regeringsformens allmänna komposition och särskilda paragrafer!

I fjärde stycket övergår emellertid Järta till en lätt polemik mot vad han nyss sagt. Den starka ringaktning för »vågskålen» och för »politiska räknemästare», som fjorton år senare får ett sådant strålande uttryck i uppsatsen »om statistik», möter redan nu, ehuru så försynt framställd som situationen krävde. »Det är icke blott av formers noggrant beräknade sammansättning, icke blott av konstitutionella makters sorgfälligt vägda förhållanden som en statsförfattnings värde och i följd därav dess framtida bestånd bero. Om i dessa särskilda former icke verkar en allmän kraft, äro de och förbliva intet annat än tomma former, som ett yttre våld förr eller senare skall bryta.» Det är samma antites, som den, vilken möter, då Järta i nyssnämnda uppsats ställer mot varandra den fordom gällande uppfattningen av de mänskliga samhällena som »organismer, uti vilka varje lem var delaktig av det helas livskraft», och den nyare, för vilken de äro »maskiner, sammansatta av hjul och stänger och trissor, vilka var och en inom sin egna krets röra sig beroende av varandra, så länge det mekaniska verket håller, men om det går sönder lediga och passande att flyttas i vilket annat som en ny maskinist framstår att förfärdiga». Skada blott att regeringsformen ej i någon av sina etthundrafyrtion paragrafer innehöll något om denna allmänna kraft. Och vad värre är: därom stod heller intet att läsa mellan raderna.

Att en rättslig organisation, hur förträfflig den än i och för sig är, är ur stånd att skapa den allmänna kraft, som håller en nation uppe, har Järta insett. De citerade orden rikta sig ju icke blott mot det balanssystem, regeringsformen legaliserat, utan mot varje kolar-

tro på konstitutionella formers allena saliggörande makt. Den moderna statslära, han vänder sig mot, har han ock i sitt svar till Allmänna Journalen kallat den mekanistiskt-juridiska. »De juridiska formerna duga till intet», heter det där, »om ej något skönt och ädelt lever i dem». — »Trädet behöver barken till sitt värn, men icke är det i barken, som dess liv blommar och bär frukter.» Det är nya glänsande bilder för illustrerande av en tanke, Järta klart koncipierat redan i utskottsmemorialet.

Därmed sammanhänger, att Järta räknar med fler statsorgan än dem, den skrivna författningen känner. De fria statsformerna äro enligt hans uttalande i samma skrift medel att utveckla den enda kraft, som i verkligheten kan giva aktning och skydd åt människorätt. Men de utgöra i den mänskliga samhällsorganismen blott »ett bland fibernäten». Ett folk, idealiskt fattat, har en vida fullständigare representation än den, som samlas i flera eller färre konstitutionella kamrar. Religionsläraren, uppfostraren, vetenskapsidkaren, skalden, konstnären, alla, som medverka att utbilda den gemensamma kraften och känslan, deltaga med lagstiftaren i denna representation. Så långt Järta av 1824. Men vad han då säger är blott en elegant parafrasering och exemplifiering av vad han redan sagt i utskottsmemorialet om huru den allmänna nationalkraften »uppkommer av friheten att tänka och yttra sig över nationens stora angelägenheter» och »att se dessa framställda till varje medborgares kännedom och omdöme».

Uti sin nitälskan för danandet av ett allmänt tänkesätt sekunderas Järta 1809 av Silverstolpe. Vad denne härvid intresserade sig för var dock, huru den allmänna opinionens motspänstighet mot genomförandet av en ideal författningsschablon skulle kunna hävas. Statens grundläggning genom ett kontrakt är för honom en självklar sak, och han har lyckats få denna rättskonstruktion godtagen i regeringsformens ingress. Genom den timade regementsförändringen, såges det där, ha svenska folkets fullmäktige inträtt i rättigheten att upprätta en förändrad statsförfattning och till den ändan med upphävande av dittills gällande grundlagar överenskommit om den regeringsform, som följer. Revolutionen har gjort tabula rasa med det förgångna. Mellan den nya och den närmast föregående regeringsformen råder fullständig rättslig diskontinuitet.

Helt annorlunda ser Järta på saken. I sitt Svar till Allmänna Journalen har han ingående polemiserat mot »statsmekanisternas» uppfattning av staten som något som blivit på en gång samman-

fogat efter ett fördrag, vilket för att vara rättmätigt borde överensstämma med abstrakta normalbegrepp, och i stället anknutit till Burkes lära att varje folk oupphörligen utvecklar sin statsform »ur ett inre liv, bestämt av dess naturförhållanden, dess öden, dess seder, dess lynne — av allt detta som bildar dess odling». En enda generation har icke rätt »att bryta den utvecklingskedja för varje folk, vars första ädla länkar uppstiga ur dess sagor», heter det på annat ställe i Odal mannen. Och i utredningen om Sveriges läroverk talar han om »den urgamla svenska statsförfattningen, i vilken konungavälde och folkfrihet alltid befästade varandra», såsom alltjämt bestående.

Samma uppfattning möter emellertid fullt utbildad redan i utskottsmemorialet. Den nya författningen presenteras icke såsom en för alla folk passande idealförfattning utan som en skapelse av »den svenska individuella kraften» och förklaras vara anpassad efter »det urgamla, aldrig utplånade och outplånliga svenska individuella lynnet». Den säges vara en skänk av den nuvarande generationen åt kommande generationer, avsedd att av dem vårdas och fullkomnas. Något allvarligt brott med det förgångna betyder den icke, alldenstund utskottet ansett sig förhindrat att föreslå »stora och lysande förändringar i vår statsförfattnings åldriga grundformer».

Om åtminstone en av konstitutionsutskottets ledamöter, Silverstolpe, vet man, att han var livligt intresserad av utländska mode-doktriner och statsskick och endast av hänsyn till en fåkunnig opinion tills vidare avstått från att lyckliggöra sitt fosterland med en författning, som höll måttet inför en filosofisk granskning. När väl 1809 års regeringsform förelåg färdig, har han dock uttryckt sin säkert ärligt menade beundran inför densamma såsom ett fulländat mästerverk. Detsamma är förhållandet med hans med honom liktänkande vän Mörner. Den entusiasm — ordet är ej för starkt — de visa är dock av annat slag än den, som möter hos Järta. De förra beundra den nya författningen, därför att den realiserar en princip, maktdelningen, som de anse vara omistlig för varje land. Järta älskar den därför att den är genuint svensk. Medan Silverstolpe yttrar sig ironiskt om »det heliga gamla, varmed fäderna bärgat sig underbart», talar Järta med djupaste patos om »dessa former, omgivna av seklers helgd och befästade av en allmän nationalkraft, som i dem verkar». Järta kan därför icke sägas ha gjort sig skyldig till någon anakronism, då han 1832 nedskrev det bekanta omdömet om den forne sekreteraren, att han redan 1809 anat, vad

han sedan erfarit, att de abstrakta lärornas »användning till något folks konkreta samhällsförfattning skulle förvandla denna ifrån en levande organism till ett dött maskineri».

När man i utskottsmemorialet söker motiveringar för regeringsformens särskilda bestämmelser, frapperas man av huru ojämnt Järta använt sina talanger. Lejonparten ägnar han åt den styrande makten. På den punkten har hans hjärta också riktigt varit med. Vad han skriver om lagstiftningen är kort och opersonligt. Beskattningsmakten behandlas mycket snävt och statsregleringen ej alls. Kontrollmakten kommer med blott en passant med undantag av den betydelselösa opinionsnämnden, som får oproportionerligt mycket.

Naturligt nog kan man häri se vittnesbörd om vilka frågor, som inom utskottet varit föremål för strid, och vilka icke. Olovligt bör dock icke vara att därav draga slutsatser beträffande Järtas egen ståndpunkt.

Den anordning av den styrande makten, som konstitutionsutskottet stannat inför — en konung, som fritt beslutar inom lagens ramar efter hörande av ansvariga rådgivare, som han själv utsett — kan redan av det skälet icke härröra från Järta att den finns i det Håkansonska förslaget. Men Järta har — i varje fall ligger det nära till hands att i sådant sammanhang tänka på sekreteraren — formulerat bestämmelserna därom med en helt annan elegans än af Håkanson och därför funnit en motivering, som sprungit ur djupet av hans själ. Den heroiska historieuppfattning för vilken han sedan givit så starka uttryck, särskilt i sin uppsats om statistik, möter redan i memorialets förebråelser mot frihetstiden för det den i förväg lagt förhatliga fjättrar på all styrelse, även den rättvisa och upplysta. »Till skydd mot en blind och orättvis styrelse bör i stället beredas den återhållande kraften av en yttrad nationalvilja.» Sitt fullt legitima uttryck tar sig denna först i »kommande ständers ovilja». Dessförinnan tränger dock genom av rådgivarna inhämtade upplysningar »den allmänna rösten» fram till konungen. Om ett fritt bildande av en sådan opinion genom full tryckfrihet är Järta lika angelägen 1809 som när han 1799 ironiskt föreslår en särskild konselj för styrelsen av de allmänna tänkesätten samt en statssekreterare i spetsen för en opinionsbyrå — en tydlig föregångare till tredje rikets propagandaminister — och 1815 avstyrker förslaget om en statekonomisk journal, utgiven av en ständervald redaktör. »Den allmänna tankefriheten», det har alltid varit Järtas uppfattning,



»erkänner icke officiella meningar». Ett undantag känner endast RF § 89.

Järtas stora veneration för den styrande makten borde icke lämna oss i tvivelsmål om huru han uppfattar dess ställning till statsreglering och kontrollmakt. Allt talar för att de band, som genom den förra påläggas densamma, skola vara så lösa som möjligt. Likaledes talar allt för att den senare skall vara så liberal som möjligt. Deduktiv metod är dock icke av nöden för vinnande av visshet. Järta har själv uttalat sig i frågorna så omedelbart innan den 6 juni 1809 eller så strax efter, att en åsiktsförskjutning får anses utesluten.

Sin uppfattning av konungens ställning till statsregleringen har Järta, nu icke längre sekreterare i konstitutionsutskottet, uttalat i det Korsbergerska memorialet, när utskottets förslag till ny riksdagsordning först nådde plena. Han fann vad den innehöll om en rätt för statsutskottet under och särskilda ständervalda revisorer mellan riksdagarna att på eget initiativ granska medelförvaltningen stå i strid med en konungen genom RF §§ 58 och 59 tillförsäkrad monopolrätt vad beträffar utredningsmaterials överlämnande till ständerna och slog alarm. En sådan »självkravd» granskningsrätt förklarades kunna i strid med § 90 leda till att ständerna klandrade — ordet här tydligen fattat i betydelsen av yrka upphävande av — särskilda av konungen gjorda utgifter och läto däri engagerade ämbetsmän umgälla brotten inför plena och utskott. Därförutan vore en detaljgranskning i strid med vad regeringsformen förutsatt, då den i § 62 blott förbehållit ständerna rätten att fastställa huvudtitlarna men lämnat den närmare fördelningen av därunder upptagna medel åt konungen. »Inga partiella revisioner, inga små anmärkningar, med ett ord inga halvmesyror» verkade vad »ett endast på stora hänseenden riktat bruk» av ständernas bevillningsrätt för-  
måde.

Huru har nu Järtas kritik verkat på konstitutionsutskottet, när det fått grundlagsförslaget återremitterat till sig? Har det böjt sig inför hans auktoritet? I stort sett icke. Utskottet, som måste ha erinrat sig, att de av Järta åberopade paragraferna i allt väsentligt formulerats icke av honom utan av af Håkanson, höll fast vid statsrevisionen i dess redan planerade omfattning och underkände därmed Järtas tolkning av RF §§ 58 och 59. I fråga om § 62 gav det honom så till vida rätt, som statsutskottet i RO § 30 mom. 2 i förstone blott förpliktas efterse, huruvida vid statsmedlens utbetalning huvudtitlarnas slutsummor respekterats, men vad betyder

detta, då i det följande utskottet förpliktas för plena anmäla varje överskridande av anslag. Att ett sådant arrangemang skulle kunna komma i strid med § 90 förklaras i själva lagtexten vara en av oriktig slutledningskonst föranledd farhåga. I stort sett har konstitutionsutskottet desavouerat sin forne sekreterare, och det har gjort det på grunder, som en förutsättningslös statsrättslig analys måste godtaga.

I Korsbergerska memorialet, som avhandlar så väl ständernas statsregleringsrätt som den del av deras kontrollmakt, som nämnes statsrevision, har Järta fått osökt tillfälle att uttala sig om huru kontrollmakten i gemen är att uppfatta. »En ämbetsmans förhållande bör av nationen och dess representanter bedömas efter det hela av dess riktning och verkningar och icke efter partiella handlingar, för vilka han endast bör vara styrelsen redo skyldig.» Det är ock denna princip, han sökt tillämpa i fråga om så väl statsrådsansvarighet som justitieombudsmannens åtalsplikt.

Järtas personliga de lege ferenda ståndpunkt i förstnämnda fråga framträder klart i ovannämnda, i flertalet fall otvivelaktigt rätt personliga promemoria. Böra, frågar han under rubriken »kontroll» i sista avdelningen av nämnda dokument, »riksens ständers anmärkningar vid förmenta fel och brister i styrelsen kunna göras vid särskilda styrelsens åtgärder eller endast vid det hela av dess verkningssätt? Böra de vara grundade på en i detalj inhämtad kunskap om avgjorda regeringsärenden eller endast på dessas totala intryck på allmänna opinionen?». Tydligt är det de senare alternativen, som haft Järtas sympatier. Konstitutionsutskottet har emellertid icke haft något sinne för hans frågeställningar. Det har syntts detsamma som en självklar sak att icke blott den av af Håkanson redan organiserade straffrättsliga statsrådsansvarigheten utan även den s. k. politiska ansvarigheten skulle baseras på en granskning av rådsprotokollen av samma slag som den, vilken förekommit under frihetstiden, och anknytas till de avgivna rådslagen i stället för till regeringsbesluten. Förgäves har Järta sökt rädda åtminstone alternativen nummer ett genom att begränsa ansvaret till rådslag, som av konungen följts. Utskottet har segt vidhållit de frihetstida traditionerna och så stannat inför den formulering av RF § 107, som vi alla känna och Tingsten med full evidens påvisat indicera det detalj-anmärkningsförfarande, som nu sedan lång tid tillbaka praktiseras. Järta har dock icke resignerat utan på de lege lata fronten upptagit kampen mot ett arrangemang, som syntts honom vara en styggelse.

Överallt i sina skrifter har han påtalat rotandet i detaljer såsom uttryck för futtighet. »Kritiska lornjetter», »tumstockar», statistiska tabeller uppgjorda av »räknekonstens skråmästare», »dvärgsnät av små bolagskontroller», inpluggandet av detaljer äro honom alltid osympatiska vare sig det är fråga om litteratur- och konstkritik, personkarakteristik, pedagogik eller politik, ty de draga blicken bort från idén, från personlighetens oändliga storhet, från allmänbildningens värde, från de stora politiska perspektiven. Så tar han till orda i Svea 1826 för att hävda den totalanmärkningsteori, som numera endast har akademiska bekännare. Att han därvid förväxlar de synpunkter, utskottet har att anlägga vid sin protokollsgranskning, med dem, plena ha att följa, då det gäller att begära statsråds entledigande, är ledsamt redan det. Samma förväxling göra dock även moderna uttolkare sig skyldiga till. Komprometterande för konstitutionsutskottets forne sekreterare är, att han för bevisande av sin tes använder argument, som hans principiella meningsfränder icke vilja veta av. Varje *politices studiosus* bör veta, att förbudet i § 107 mom. 2 mot indragande i proceduren av konungens beslut rörande enskilda personers rättigheter icke hindrar konstitutionsutskottet att för åstadkommande av ändring av förvaltningspraxis jämlikt mom. 1 för plena tillkännagiva de särskilda fel, det anser statsrådsledamöter ha gjort sig skyldiga till i sina rådslag om allmänna mått och steg. Järta, som förväxlar »enskilda mål» med särskilda mål av allmän natur, vet det icke.

Till det för Håkansonska förslaget okända justitieombudsmannaämbetet finns i Järtas promemoria så till vida en uppräning, som den sätter i fråga en uppdelning av justitiekanslersämbetet efter rationella linjer på så sätt, att en av konungen utsedd ämbetsman åtalar enskilda personer och korporationer i mål rörande allmän säkerhet och kronans rätt, medan en annan, utsedd antingen av konungen eller ständerna, vakar över lagarnas efterlevnad av ämbetsmännen. Det arrangemang, som träffades i regeringsformen, gick dock som bekant ut på något helt annat. JK behöll sin gamla ställning men fick vid sin sida en ständernas ombudsman med samma åtalsrätt vis à vis ämbetsmännen som den kunglige ombudsmannen var i besittning av. Förgäves skall man i regeringsformen leta efter en bokstav, som anger en artskillnad mellan de mål, de var i sin stad ha att beivra. När Järta 1821 som landshövding över Kopparbergs län blev på JO:s föranstaltande åtalad för försenad indrivning av några testamentsbevillningar, har han emellertid sin principiella upp-

fattning av ständernas kontrollmakt likmätigt förklarar, att JO blott skulle framträda i stora fall för att föra nationens talan. Smärre förseelser borde han lämna åt JK att beivra. Det enda, Järta till förmån för en sådan distinktion kunde åberopa, var vissa bestämmelser i JO:s instruktion, tillkommen flera månader efter det regeringsformen förts i hamn. Denna ger själv hemul för ett motsatt betraktelsesätt. JO har nämligen tillkommit av misstro till att de kungliga fiskalerna göra sin tjänst och har att som en väktare över väktare sopa rent efter dessa. En paragraf i JO:s instruktion gav också uttryck för en sådan tankegång. I riktig insikt om vad som bäst var förenligt med regeringsformen har en riddarhustalare — tyvärr för sent för att JO:s instruktion skulle hinna rättas i överensstämmelse därmed — till undvikande av kollision mellan de båda auktorerna yrkat, att JO i alla mål först skulle hänskjuta saken till JK för åtgärd och blott om sådan utebleve själv inskrida.

I ytterligare tvenne grundlagstolkningsfrågor har Järta yttrat sig och tagit fel.

I en tidningsartikel av 1834 gör Järta gällande, att RF § 57, som så gott som hel och hållen härrör från Håkansonska förslaget, blott handlar om utövningen av svenska folkets beskattningsrätt men intet utsäger om dess omfång. Efterföljare ha sedan kompletterat hans utsaga därhän, att man om vidden av nämnda beskattningsrätt har att söka besked i Sveriges hävder. Huru stridig denna uppfattning är med regeringsformens förutsättningar framgår av vad ovan anförts från dess ingress. Den sammanhänger med Järtas tidigare anförda uppfattning, att Sverige har en urgammal författning, som motstått även 1809 års stötar och genom den då antagna regeringsformen blott modifierats.

Slutligen har Järta uttolkat § 90, som bekant tillkommen på tillskyndan av hans vän Silverstolpe för att förebygga ständernas ingripande på den styrande och den dömande maktens områden. När det gäller ständernas handlingsfrihet är han rigorist och knäsätter, som hans uppträdande i den Oxelbergiska affären vid 1809—10 års riksdag visar, den strängare tolkning, vars oriktighet i vår tid uppvisats av Melander. Vad paragrafen enligt Järta förbjuder är icke blott en överläggning om däri uppräknade ämnen i och för beslut om överläggningens föremål utan redan ett kritiskt omnämnande av en konungens eller ämbetsmännens åtgärd i och för bevisandet av en lagändrings nödvändighet. Som särskilt skäl för att ingen sådan kritik i plena får förekomma anför han, att i så fall ämbets-

män skulle stå vanmäktiga inför riksdagsmäns tillvitelser. Och dock begär han samtidigt bondeståndets medgivande jämlikt § 110 att få åtala den frispråkige Oxelberg.

Den verkställda granskningen av de särskilda konstitutionella instituten i 1809 års system talar lika väl som vad förut sagts om systemet som sådant avgjort mot Järtas påstådda auktorskap till vår nu gällande regeringsform. De bestämmelser, som han gillat, skulle ha kommit till honom förutan. Förslag som han ogillat, ha blivit lag på trots av honom. Man må icke säga, att vad Järta ogillar är den utveckling, som ägt rum efter 1809 på trots av regeringsformen. Den statsrättsliga analysen har på senare tid alltmer besinnat sig på att den praxis, som utbildat sig i fråga om statsreglering, statsrevision, statsrådsansvar och JO, är grundlagsenlig. Konstitutionsutskottets forne sekreterare har tagit miste i alla de fall, i vilka han velat läsa lagen för dem, som hade att tillämpa den. Men en man, som så grundligt tagit miste, när det gällt att skipa lagen, kan icke gärna ha haft något större inflytande, då det gällde att stifta den. Tidigare har man ansett det vara ett obestriddigt historiskt faktum att Järta, såsom Kjellén uttrycker sig, »suttit närmare vår författnings källor än någon annan» och därför godtagit hans tolkningar såsom hart när autentiska. Nu är det tid att inslå en motsatt väg och utnyttja resultaten av statsrättens arbete för avgörande av en författningshistorisk fråga av största intresse.

Att Järta så genomgående tagit fel i sina grundlagstolkningar beror på att han rimligt nog givit sig i kast just med de bestämmelser, som han ogillade, och det icke blott, som han själv menade, i tillämpningen utan i själva ordalydelsen. Dessa bestämmelser äro frihetstidens insatser i vårt författningsverk, och inför frihetstiden kände han fullkomlig idiosynkrasi. Enväldet över beskattningen, inclusive statsregleringen, har blivit ständernas soulagement för det envælde över statslivet överhuvud, som de tidigare varit i besittning av men 1809 försmått att återerövra. Den kompenserar konungens envælde över den styrande makten. I misstro till att konungen icke rätt utövar den av de primära statsfunktionerna, han fått på sin lott, ha ständerna därutöver satt sig i besittning av en kontrollmakt, som i princip endast därutinnan skiljer sig från den frihetstida, att den icke medför rätt att ändra vad som befunnits vara oriktigt. Den präglas alltjämt av samma ogemytliga närgångenhet, som den haft alltsedan Karl XI:s dagar. Det »de stora dragens garantisystem»,

ännu Gränström talar om, är en frihandskonstruktion utan något som helst stöd i regeringsformen. Själv, som vi sett, ett verk av »statsmaskinister» kräver den av dem, som hålla maskinen i gång, ett precisionsarbete. Järta ställd inför detaljkontrollen, är poeten, som enligt en känd karakteristik skyr vad som är engagerat »i den prövande och kritiska besinningens tjänst». I fråga om den styrande makten är han hjältedyrkare och känner inför dess kritiker på samma sätt som Tegnér, då han gläder sig, att »dvärgalåten tystnar mot resen efterhand», eller Geijer, då han ser knottet yra kring Götalejonets man. 1809 års RF är präglad av det adertonde århundradets krav på exakt begreppsmässigt vetande. Hos Järta träder däremot det diskursiva tänkandet tillbaka för det intuitiva, juristen för esteten. Viktigare än vad som kan »mätas i parm eller vägas vid någon hökaredisk» är för honom — hans ord leda tankarna på Bergson — »idén» i betydelsen av »förnuftets och bildningsförmågans föreställningar av det levande, det innerliga, det organiskt fortlevande i världen, som icke kunna stängas inom de stela, mekaniskt bestämda formerna av abstrakta förståndsbegrepp». Sin misstro till juridikens möjligheter att fånga statens liv har han kompletterat med sin tilltro till skaldefantasiens förmåga att hålla det vid makt och utveckla det. »Jag tror», säger han, »att den estetiska bildningen är nödig för statsmannen, om han skall vara mera än en maskinist, om han skall underhålla det statsorganisationens liv, som verkar i de därförutan stela formerna.» Och i annat sammanhang talar han om staten såsom »ett icke mekaniskt, men fritt och skönt konstverk».

Hans Järta är till hela sin läggning och åskådning främmande för den tankevärld, som manifesterat sig i 1809 års RF. Han kan icke vara dess skapare. Han var blott sekreterare. Som sådan måste han med vissa ovan gjorda reservationer ha känt sig som Pegasus under oket. Av hans formuleringsskicklighet har utskottet dock säkerligen haft ett stort gagn. Att exakt angiva huru mycket av regeringsformens formella förtjänster skola skrivas på Järtas konto låter sig dock svårligen göra. Först i memorialet eller åtminstone de första partierna därav är han helt sig själv. Ingen kan säga, att sekreteraren däri givit ett troget uttryck för utskottets intentioner. Detta har dock funnit sig i att han tagit sig litet friare tyglar, fyllt av beundran, som det måste ha blivit, inför hans glänsande stilkonst.

# REGERINGSFORMEN OCH DEN UTLÄNDSKA DOKTRINEN

DEBATTEN KRING EN KLASSISK FRÅGA

*Av Professor CARL ARVID HESSLER, Uppsala*

Rudolf Kjellén har en gång sagt om sig själv att han hade »nationalismens idé i blodet».<sup>1</sup> Han hade det i så hög grad att han utgick från denna idé som någonting riktigt och självfallet även när han gjorde sin vetenskapliga debut. Han talade engagerat i sin gradualavhandling 1890 om »det nationella medvetande som utmärker vår tid», och han uttalade sig med ringaktning om de franska statslärorerna under 1700-talet därför att de med sin »mekaniska» uppfattning stod främmande för ett sådant nationellt medvetande.<sup>2</sup>

Kjelléns möte med Montesquieu var från början präglad av misstro. Maktfördelningsläran framstod för Kjellén som ett förnekande av »statens historiska, organiska väsen». Under 1800-talet hade världen fått lära sig, skrev han, att rätten och staten är historiska fakta och inga logiska konstruktioner. Så nämnde han, helt i förbigående, att Sverige 1809 hade fått »en styrande makt» och »en lagstiftande makt» — men detta var, försäkrade han, i själva verket ingenting annat än »en modern dräkt kastad över urgamla nationella tankar».<sup>3</sup>

Med de orden hade Kjellén uttalat en formel som trollband honom själv, när han som den förste bland statsvetenskapsmännen ställde frågan: vad betydde Montesquieu för regeringsformen? Två gånger under 1890-talet gav Kjellén sig i kast med denna fråga — ingendera gången kunde han göra sig fri från sin första värdering. Kjellén var, när han gick att lösa detta historiska problem, i ovanlig grad ett barn av sin tid.

Att man i ledande kretsar 1809 kände till de moderna statslärorerna

<sup>1</sup> Stockholms-Bladet 7 juni 1902; cit. efter S. Björck, »Heidenstam och sekel-skiftets Sverige», s. 59.

<sup>2</sup> »Studier rörande ministeransvarigheten», s. 25 f.

<sup>3</sup> A. a., s. 26.

och hade tagit intryck av dem sökte Kjellén aldrig dölja. Han medgav att man överallt, i broschyrer, i konstitutionsutskottets berömda memorial och i riksdagens protokoll, möter termer och tankelinjer från Montesquieu. Efter att ha lagt fram en stor samling citat för att visa detta skrev han: »Vi stå ju uppe över öronen i fransysk visdom».<sup>4</sup>

Men inga sådana iakttagelser förmådde rubba Kjellén ur hans övertygelse att regeringsformen ändå vilade på historisk grund, på en rent nationell erfarenhet. Och han ansåg sig ha goda skäl för sin övertygelse. Han kunde peka på en rad punkter i regeringsformen, där upphovsmännen inte följt Montesquieus schema utan tagit upp och komponerat samman principer och rättsregler ur Sveriges historia. Kjellén kunde också med stolthet hänvisa till den högsta auktoritet på detta område, till konstitutionsutskottet självt. I dess memorial hade sekreteraren förklarat att en författnings värde inte bara berodde av »maktens sorgfälligt vägda förhållanden». Den berodde också av att det fanns en levande kraft i de konstitutionella formerna, och därför hade utskottet inte velat föreslå »stora och lysande förändringar i vår författnings uråldriga grundformer. Det har trott att sådana former icke böra lättsinnigt omskapas».

Men Kjellén gick för långt i sin ambition att visa att den nya grundlagen hade en rent nationell karaktär. Han grep till formuleringar, som avslöjade hans förtjusning över det historiska sinne man visat 1809. Han ville tydligen i grundlagsstiftarna se män som i grund och botten var nationalromantiker som han själv, män som visserligen var besmittade av modefilosofernas sätt att uttrycka sig men som, när det gällde att handla, med förakt sköt undan »utlandets lysande mönster och skenfagra teorier». Kjellén gick i sin iver ända därhän, att han nonchalerade en grundläggande princip för historisk framställning. Han letade fram uttalanden av 1820-talets konservative Hans Järta, när han skulle belysa tänkesätten 1809. »Den man som å K. U:s vägnar för riksdagen förklarade den nya grundlagens anda har klarare, djupare, vältaligare än någon annan svensk känt och uttalat att staten icke är en död maskin, som skall mala fram ett visst kvantum privatlycka utan är en verkligt levande organism med sin vilja och sitt eget självständiga mål bortom den brokiga yttre mångfalden.»<sup>5</sup> Så »organiskt» resonerade Järta på 1820-talet och Kjellén och hans konservativa menings-

<sup>4</sup> »Den nationella karakteren i 1809 års grundlagstiftning», Hist. tidskr. 1893, s. 15.

<sup>5</sup> »Om den svenska grundlagens anda», s. 46; se även Hist. tidskr. 1893, s. 20.



fränder på 1890-talet. Och så resonerade man också 1809, hävdade Kjellén. Både som forskare och som politiker ville Kjellén bedöma företeelserna historiskt. Men han kunde, under sitt realiserande av detta program, ibland bli djupt ohistorisk.

Mycket av vad Kjellén skrev om regeringsformen är riktigt och ofrånkomligt, men somligt är uttryck för önsketänkande. Kjellén ville gärna tro att regeringsformen var ett »kärnsvenskt» arbete, helt utan spår av främmande inslag. En sådan bild av regeringsformen skulle kunna tjäna ett politiskt syfte. »Det är fosterlandsvännens högsta plikt», skrev han i en artikel 1899, »att arbeta för utvecklingen av nationalandan i sitt folk till allt större fullkomning. Det är hans största personliga lycka, när han kan förmåla denna strävan med arbete i de idealers tjänst, som hans egen generation ställt upp till sina». <sup>6</sup> Tydligt erfor Kjellén en sådan lycka även när han kunde förmåla sin fosterländska propaganda med sin historiska forskning. Han kunde då bekämpa dem bland landsmännen, som svärmade för parlamentarism och andra moderna idéer, genom att visa hur de berömda grundlagsfäderna gått till väga. De hade inte stått främmande för sin tids politiska modeidéer. Men de hade förstått att om en konstitution skulle byggas på hälleberget och inte på lösan sand måste den ha en nationell grund. De hade förstått att det inte var möjligt att skapa något hållbart, om man endast gick »efter någon teoretisk schablon», »efter den enkla och klara statstyp som tanken så lätt finner i studiekammaren». <sup>7</sup> Därför hade de — därom var Kjellén förvissad — uteslutande hållit sig till svenska erfarenheter och skrivit en grundlag, vars »anda» var rent nationell. Det måste — har Kjellén uppenbarligen sagt sig — göra ett visst intryck på landsmännen, när de fick beskåda »den oförfalskade svenska byggnaden». Kanske var Kjellén inte medveten om att han med sin ensidigt drivna och propagandistiskt formulerade tes offrade vissa vetenskapliga krav. Kanske kände han det som en fosterländsk plikt att göra det. <sup>8</sup>

<sup>6</sup> »Fosterlandet», i Nationell samling, s. 171.

<sup>7</sup> »Om den svenska grundlagens anda», s. 27 f., 31. I en serie artiklar om »Parlamentarismen i våra dagar» i Nya Dagligt Allehanda 1, 2, 8, 9 och 15 februari 1893 utdömde Kjellén parlamentarismen som oförenlig med »vår svenska stats livsvillkor».

<sup>8</sup> Vad här sagts om Kjellén och regeringsformen bekräftar riktigheten i den karakteristik som Georg Andrén en gång har givit av Kjellén: »Att väcka till nationellt medvetande, till nationell självprövning och till nationell vilja, det framstår alltså redan från början för Kjellén som det allra nödvändigaste. I denna uppgift ha vi att se ledmotivet i Kjelléns politiska verk och medvetet eller



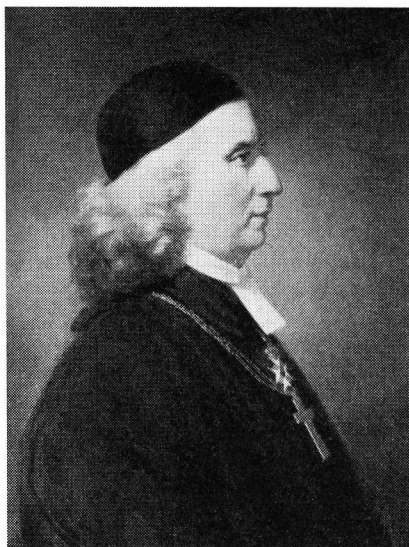
Mikael Anckarsvärd, lantmarskalk 1809—10  
Oljemålning, K. F. von Breda. S. P. A. foto

Bland tidens konservativa akademiker var Pontus Fahlbeck en av de främsta. Han var inte nationalist som Kjellén var, men han ville vara en vårdare av kontinuiteten, av rättsarvet. Man kan säga att han såg regeringsformen under två historiska perspektiv. Det större perspektivet var tusenårigt, det sträckte sig till det germanska urkonungadömet. Där ville Fahlbeck finna grunden till den dualism, den delning av makten mellan furste och folk, som han ansåg så karakteristisk för regeringsformen. I den meningen stod 1809 års män för Fahlbeck som »de medvetna tolkarna av det svenska folkets egen tusenåriga erfarenhet på författningens område».<sup>9</sup>

Men Fahlbeck räknade också med ett annat, ett sekellångt perspektiv. Sedd på det sättet var regeringsformen »den mogna frukten» av ett sekels misstag — först en allsvåldig riksdag, sedan en enväldig furstemakt. Mot den bakgrunden hade uppgiften för 1809 års män

omedvetet spelar samma motiv in i hans vetenskapliga arbete. »Rudolf Kjellén», *Svensk tidskr.* 1932, s. 382.

<sup>9</sup> »Grunddragen av Sveriges författning», *Statsv. tidskr.* 1901, s. 208, 238 f., 244; »Sveriges författning och den moderna parlamentarismen», s. 39; »Regeringsformen 1809—1909», *Statsv. tidskr.* 1909, s. 133.



Jakob Axelsson Lindblom, prästeståndets talman 1809—10

Oljemålning, K. F. von Breda. S. P. A. foto

varit att fråga »frihetens gudinna» till råds. Resultatet måste även i det perspektivet bli en dualistisk författning.<sup>10</sup> Att denna författning under alla omständigheter vilade på en rent historisk grund var Fahlbeck lika förvissad om som någonsin Kjellén. Visserligen hade — det ville Fahlbeck gärna medge — även Montesquieu föreslagit en delning av makten för att förebygga dess missbruk och trygga friheten. Däri låg »den oförgängliga sanningen» i Montesquieus statslära, och Järtas memorial visade att 1809 års män var förtrogna med den sanningen. Men längre ville Fahlbeck inte sträcka sig. Han höll fast vid att bakom nästan varje paragraf i regeringsformen låg en svensk erfarenhet.<sup>11</sup>

Både Kjellén och Fahlbeck tog upp frågan om den korta fristens betydelse för regeringsformens karaktär. Författningen var ju, framhöll Kjellén, skriven »i en tidpunkt av fosterlandets yttersta nöd».

<sup>10</sup> »Engelsk och svensk parlamentarism», Statsv. tidskr. 1904, s. 79, 88, 94; »Sveriges författning och den moderna parlamentarismen», s. 72 f.

<sup>11</sup> »Sveriges författning» etc., s. 37 f., 74. Fahlbeck föll liksom Kjellén för frestelsen att återge ett långt senare uttalande av Järta för att bevisa detta: regeringsformen sades av Järta vara tillskuren »efter den åldriga svenska dräkten, med bondtröjan närmast livet».

Det hade ju inte varit onaturligt om grundlagsstiftarna i sitt svåra, sitt nästan desperata läge, med den korta tid de hade på sig hamnat i en ny ytterlighet, motsatt den de just hade upplevt. Att de inte gjorde det berodde enligt Kjellén på att erfarenheten av riksdagsvälde inte var så avlägsen.<sup>12</sup> Fahlbeck gick också in på spekulationer om brådskans roll: »Om någonsin anledning funnits att efter färdiga mönster och gängse politiska idéer hopskarva en författning, så tyckes det böra hava varit här. Dagarnas knapphet såväl som tidens politiska tvångstankar, den franska revolutionens idéer och den engelska parlamentarismen, borde hava så länkat arbetet, synes det.»<sup>13</sup> Märkligt nog hade Fahlbeck fem år senare en helt motsatt uppfattning om vad det betydde för regeringsformens karaktär att den skrevs i så stor hast. Om författarna hade haft tid på sig, förklarade han i sin jubileumsuppsats 1909, är det mer än sannolikt att de samlat utländska lån och kommit med nyheter. Fahlbeck hänvisade till det »fantastiska» förslag till representationsreform, som lades fram av konstitutionsutskottet i mars 1810. Men nu fanns det »lyckligtvis» inte rådruum, och därför blev författningen sådan den blev — »en 'historisk' författning så som ingen annan i världen utom den engelska».<sup>14</sup>

När Fahlbeck skrev om regeringsformen var han inte bara historiker och statsvetenskapsman, han var också ute i ett politiskt ärende. Han hade fått se nya konstitutionella ideal vinna terräng, och han ville gå till motangrepp. Under rösträttsfrågans sista skede fick parlamentarismen verklig aktualitet i svensk politik. Sverige hade fått ett parti, som såg sig ha utsikter att vinna majoritet i Andra kammaren och som samtidigt ansåg sig regeringsdugligt även i den meningen, att det ur sina led kunde frambringa en ministär. Underhusparlamentarism blev med logisk och intressepolitisk nödvändighet programmet för det liberala partiet.<sup>15</sup> Under seklets första år hade det också blivit alltmer uppenbart att kungamaktens inflytande var statt på retur. Kungens ålder och statsarbetets mer och mer omfattande och komplicerade natur ledde till att makten gled ur kungens händer. Sådana var de nya tendenser i statslivet som Fahlbeck fått bevittna, och han var indignerad över vad han sett. Den jämvikt mellan kung och riksdag som enligt regeringsformen skulle vara

<sup>12</sup> »Om den svenska grundlagens anda», s. 25 f.

<sup>13</sup> »Sveriges författning» etc., s. 37.

<sup>14</sup> Statsv. tidskr. 1909, s. 139.

<sup>15</sup> G. Andrén m. fl., »Regeringsmakt och parlamentarism», Statsv. tidskr. 1930, s. 465.

statsskickets hörnsten var allvarligt hotad.<sup>16</sup> »Något liknande har aldrig i världshistorien förekommit att ett helt folk från monarken ner till den obetydligaste skribent förlorar förståelsen av den egna författningen», skrev Fahlbeck 1904.<sup>17</sup> Man betedde sig som om man levde i en parlamentarisk stat efter engelskt mönster. Vad som skett ville Fahlbeck betrakta som utslag av ett svenskt nationallyte: ignorans och förakt gentemot det egna och beundran för det utländska.<sup>18</sup> Fahlbeck sökte göra vad han kunde för att hejda strömmen. Han ville få sina landsmän att förstå att de hade en författning, som genom sin dualism var besläktad med den amerikanska republikens men som inte var ett verk av teoretisk spekulation utan ett resultat av svensk tradition.<sup>19</sup> För möjligheten av montesquieuska inflytelser hade Fahlbeck i sin jubileumsuppsats ingenting längre till övers.<sup>20</sup>

I Uppsala trädde Simon Boëthius 1909 fram som minnes-tecknare av författningsverket, och genom hans bidrag kom någonting nytt in i uppfattningen av regeringsformen.<sup>21</sup> Det var inte fråga om någon radikal brytning med Kjelléns och Fahlbecks sätt att se. Boëthius föll för samma frestelse som de att fästa avseende vid den konservativa Järtas tolkning. Boëthius framhöll, liksom de, att nästan varje paragraf i regeringsformen var formulerad med hänsyn till de erfarenheter man gjort i Sverige och att detta aktstycke hade en utpräglad nationell karaktär.<sup>22</sup> Men Boëthius, som tidigare visat intresse för ideologier och som några år senare skulle bli de politiska idéernas historieskrivare,<sup>23</sup> hade sinne även för idéernas historiska

<sup>16</sup> »Sveriges författning» etc., s. 205.

<sup>17</sup> A. a., s. 212.

<sup>18</sup> »Regeringsformen 1809—1909», Statsv. tidskr. 1909, s. 149.

<sup>19</sup> Även med arbetet »Regeringsformen i historisk belysning», 1910, ville Fahlbeck väcka mera förståelse och uppskattning bland svenskarna för den egna författningen. I paragraf efter paragraf sökte Fahlbeck följa regeringsformens rötter tillbaka i svensk författningshistoria.

<sup>20</sup> En statsvetenskapsman i Kjelléns och Fahlbecks efterföljelse var den senares lärjunge P. O. Gränström, när han 1917 gav ut »Adresser och adressdebatter i den svenska parlamentarismen». Man tycker sig nog, skrev Gränström, en och annan gång skymta Montesquieus skugga bakom byggnadsverket 1809. Men Gränström bestred att man kan finna Montesquieu på något ställe i själva författningen, man finner honom endast i motiveringen, i Järtas memorial. »Av allt det som i 1809 års statsskick påminner om utländska idéer och former är det knappast något, som icke låter sig återföra till inhemska källsprång». »De nationella instinkterna, understödda av inhemska lärdomar, segrade på alla punkter.» A. a., s. 18.

<sup>21</sup> »1809 års regeringsform», i serien Heimdals småskrifter.

<sup>22</sup> A. a., s. 24.

<sup>23</sup> Sin installationsföreläsning 1901 hade Boëthius rubricerat »Om ideologisk



Hans Niklas Schwan, borgarståndets talman 1809—10  
Oljemålning, P. Krafft d. y. S. P. A. foto

roll 1809. Det var, hävdade han, »den snillrike franske tänkaren» som hade upptäckt grundidén i all germansk statsordning, dualismen. »Det lider intet tvivel att först hans läror i Sverige framkallade medveten förståelse för denna grundtanke och att de därför kraftigt bidragit till den politiska självbesinning, som satte frukt i 1809 års författningsverk».<sup>24</sup>

Någon oreserverad beundrare av Montesquieu var Boëthius inte. Montesquieu hade i Boëthius' ögon den för 1700-talets människor vanliga begränsningen att se alltför krasst, alltför individualistiskt på staten och dess ändamål. Staten hade ett högre mål än de enskilda människornas lycka. Staten var en enhet av gångna, levande och kommande släkter och dess högsta uppgift var att sörja för folkets bestånd. Förhållandena kunde bli sådana att man för folkets liv måste offra den maktfördelning, som skulle trygga individens frihet, och införa en nationell diktatur. Montesquieus lära var alltså — det

och empirisk forskning inom statskunskapen», tryckt i Nord. univ.-tidskr. 1901—02. 1905 publicerade han i Hist. tidskr. en uppsats om Richerts politiska idéer. 1916 gav han ut arbetet »Om statslivet», som till större delen var en statsteoriernas historia.

<sup>24</sup> »1809 års regeringsform», s. 25.



Lars Olsson, bondeståndets talman 1809—10

Oljemålning, K. F. von Breda. S. P. A. foto

ville Boëthius göra alldeles klart — inte allmängiltig. Men under normala förhållanden var den »ett ypperligt rättesnöre för statslivet». Det skulle därför vara djupt oriktigt att betrakta det som ett fel av 1809 års män, om de hämtat lärdom hos Montesquieu. »Lika väl på statslivets område som på andra är det en dålig nationalism att från sitt eget land söka utestänga den allmänna kulturens vinster.»<sup>25</sup>

Och 1809 års män hade verkligen hämtat lärdom hos Montesquieu — detta var Boëthius' nya tes. De hade visserligen inte sett på hans lära som på en schablon som måste följas i sin helhet. Inte ens i Förenta staternas författning, som starkast påverkats av Montesquieus teori, hade den blivit fullständigt genomförd. När det gällde att bedöma frågan om inflytande eller ej från Montesquieu ville Boëthius formulera kriteriet på ett mindre rigoröst sätt än man vanligen gjorde. Det väsentliga var inte i vilken utsträckning och på vilket sätt maktfördelningen kom till stånd, det väsentliga var att man över huvud sökte genomföra en maktfördelning — under beaktande av de nationella förutsättningarna.<sup>26</sup> Om man ställde problemet på det

<sup>25</sup> A. a., s. 11.

<sup>26</sup> A. a., s. 9, 11. Redan i Statsv. tidskr. 1904 antydde Boëthius denna tanke: »Vad de [1809 års män] verkligt tillägnat sig av den Montesquieuska teorien var

sättet — och för Boëthius var det sättet det enda realistiska — måste man tillmäta Montesquieu en icke ringa betydelse som inspirator 1809. Grundlagsstiftarna var verkligen övertygade om att Montesquieu hade rätt i det väsentliga.<sup>27</sup> Men när de skrev regeringsformen sökte de modifiera läran för att så långt det var möjligt bevara traditionen.<sup>28</sup>

För den äldre generationen statsvetenskapsmän var det något mycket besynnerligt med representationsförslaget i mars 1810. Fahlbeck hade kallat det »fantastiskt». Det besynnerliga låg i förslaget radikala tendens, som tycktes stå i en så egendomlig motsättning till den historiska känsla, den anda av konservatism som ansetts präglade konstitutionsutsköttets arbete med regeringsformen. 1913 disputerade Axel Brusewitz på sin avhandling kring detta tema. Brusewitz hade gjort till en huvuduppgift för sig att verkligen studera det politiska tankeliv, som härskade i Sverige vid 1800-talets början. Hans resultat blev att alla de idéer och argument som anfördes för en ny representation kunde föras tillbaka till en och samma källa, den naturrättsliga spekulativen. Man möter dessa idéer i tidens broschyrer och man möter dem konsekvent genomförda i förslaget till en ny representation — ett förslag som innebar en brytning i grunden med alla svenska traditioner. För att jämlikhetsprincipen, allmänviljan skulle kunna göra sig gällande måste den, så resonerade man, komma till uttryck i en riktigt sammansatt representation — först då skulle allmänviljan kunna uppbära sin roll i styrelsemekanismen.<sup>29</sup>

Med det material och de erfarenheter Brusewitz samlat stod det

det väsentliga däri, eller att makt behöver begränsas av makt, ej sättet för denna begränsning». S. 7.

<sup>27</sup> Kanske hade de delvis lärt känna Montesquieus lära i den kvasi-engelska form som Blackstone och de Lolme givit den; se »Till frågan om tillkomsten af 1809 års regeringsform», Statsv. tidskr. 1911, s. 94.

<sup>28</sup> I sin ovannämnda uppsats i Statsv. tidskr. 1911 tog Boëthius öppet avstånd från den uppfattning, som Kjellén och Fahlbeck representerade: »Såsom ses delar jag ej den meningen att Montesquieus teori spelat en föga betydande roll vid regeringsformens tillkomst. Teoretiskt hava dennas författare utan tvivel behärskats därav, ehuru lyckligtvis inhemska traditioner vid den praktiska tillämpningen fingo verka som ett korrektiv»; s. 96, not 2. Se även följande uttalande: »För 1809 års Sverige, med de dåvarande förutsättningarna, synes en på (modererade) Montesquieuska principer byggd statsordning varit det bästa, ja enda sättet att vinna politisk frihet utan uppoffrande av regeringsmaktens för en sund nationell utveckling nödvändiga självständighet»; a. a., s. 116. Se även »Ytterligare till frågan om tillkomsten af 1809 års regeringsform», Statsv. tidskr. 1912, s. 89 f.

<sup>29</sup> »Representationsfrågan vid 1809—10 års riksdag», s. 63 f.





Adolf Göran Mörner, ledamot av KU 1809—10

Miniatyr, J. E. Bolinder. S. P. A. foto

klart för honom att frågan om regeringsformen måste tas upp på nytt och på ett mera genomgripande sätt. Det fanns visserligen huvudmoment i den äldre uppfattningen som Brusewitz inte kunde komma förbi. De ledande männen 1809 var påfallande eniga om — det erkände Brusewitz utan omsvep — att den nya författningen »väsentligen borde byggas upp på inhemsk grund». Alla var angelägna om att ta erfarenheten till råds, att söka undvika de misstag som tidigare begåtts. I denna strävan visade man ett historiskt sinne. Men Brusewitz stannade inte här. Den för honom avgörande frågan blev, vilken måttstock man använde vid sin historiska granskning, vilket program man sökte följa när man av det historiska materialet skulle skapa något nytt. För Brusewitz låg saken i öppen dag — det var Montesquieus jämviktsprincip. I de ledande männens egna skrifter kunde han utläsa »Montesquieus avgörande inflytande».<sup>30</sup> Men att förverkliga mästarens tankar hade — det medgav Brusewitz — »tydligt berett dem svårigheter, som de endast till en del sågo sig i stånd att undanröja». Helst skulle de på ett vida fullkomligare sätt ha velat realisera »de teoretiska intentioner, varav de voro besjälade».

<sup>30</sup> »Studier öfver 1809 års författningskris», 1917, s. 63.

Med förslaget till en ny representation i mars 1810 nådde de i viss mån sitt syfte. Genom dessa iakttagelser hade Brusewitz klarlagt ett samband som tidigare varit helt fördolt.

För Kjellén och Fahlbeck framstod regeringsformen som ett helgjutet verk, ett samlat uttryck för upphovsmännens historiska känsla och kunskap. För Brusewitz måste den te sig som en kompromiss. 1809 års män hade delvis fått offra sina konstitutionella ideal för att uppnå vad som var praktiskt genomförbart. I tidigare forskning hade man lagt stor vikt vid att grundlagsstiftarna hade så kort tid på sig. Brusewitz underströk den synpunkten. Men han hade också en annan, enligt sin mening väsentligare förklaring till den moderation som präglade regeringsformen. 1809 års män har känt ett behov att inför detta betydelsefulla historiska avgörande principiellt ta ställning till frågan om det rätta förhållandet mellan teori och praktik i lagstiftningen. De kom till den slutsatsen att om lagstiftaren skulle lyckas uppnå något varaktigt måste han alltid låta sin verksamhet bestämmas av allmänna opinionen. Nu var opinionen i Sverige inte förberedd för radikala förändringar och därför fick det bero med dem, till dess den nya tryckfriheten hunnit verka.<sup>31</sup>

Med sina föregångare var Brusewitz ense om att regeringsformens mest karakteristiska drag var dess dualism. Denna dualism var ett resultat av historisk erfarenhet, sade Kjellén och Fahlbeck. Den var främst en följd av Montesquieus inflytande, sade Boëthius, som nu fick stöd av Brusewitz. Det fanns 1809 ingen entydig och självklar »facit» av den historiska erfarenheten. Två helt motsatta riktningar, företrädda av Mannerheims utlåtande och det Håkansonska förslaget, visade hur reminiscenser från frihetstiden och den gustavianska tiden till en början stod i vägen för en klart dualistisk lösning av författningsfrågan. Det var en tredje, medlande riktning som till sist genomdrev denna lösning, och den riktningen hade tagit avgörande intryck av Montesquieu.<sup>32</sup>

Med en rad belägg hade Kjellén sökt visa att det i regeringsformen finns så många avvikelser från teorien, att man inte kan tala om något reellt, praktiskt inflytande från Montesquieu. Boëthius hade avvisat den invändningen och Brusewitz gjorde det med delvis samma argument. Utskottet hade medvetet bemödat sig att inte utan tvingande skäl överge gamla former. Genom att bevisa att doktrinen inte i hela sin renhet blivit tillämpad hade man i själva verket be-

<sup>31</sup> A. a., s. 64 f.

<sup>32</sup> A. a., s. 74.

visat för mycket. Med ett så långt gående krav skulle man kunna komma fram till att ingen författning i världen skrivits under Montesquieus inflytande, »hur klart det än vore att dess upphovsmän varit besjälade av hans idéer och efter förmåga sökt att omskapa dem i praktiken».<sup>33</sup>

Det kan med en viss rätt sägas att Brusewitz väl mycket bagatelliserade de avsteg man gjorde 1809 från Montesquieus system. Att kalla dem »smärre inkonsekvenser»<sup>34</sup> är att använda ett för svagt uttryck. Men i det hela tycktes Brusewitz så väl ha avvägt mot varandra traditionens, opinionens och den moderna ideologiens betydelse, att hans framställning slog igenom och under ett par decennier var den allmänt accepterade.<sup>35</sup> Helt ny och originell var hans uppfattning inte. Boëthius hade varit inne på liknande tankar men det tycks ha skett mera på intuition.<sup>36</sup> Brusewitz hade bakom sig systematiska studier i tidens tryckta och otryckta material, och han hade funnit en rad aktstycken, som kastade nytt ljus över »den idépolitiska motsättningen» 1809. Han arbetade med en modern kritisk metod och han hade en förmåga av både överblick och nyansering som ingav förtroende. För de politiska rörelser i samtiden som fängslat Kjellén och Fahlbeck och som färgat deras uppfattning även av regeringsformen stod Brusewitz helt främmande. I vad mån hans liberala sympatier hade någon betydelse för hans historieskrivning om 1809 är en svårbesvarad fråga. Om någon iögonenfallande politisk tendens kan det under inga omständigheter vara tal.

En av dem som genast skrev uppskattande om Brusewitz' arbete av 1917 var Fredrik Lagerroth. I en lång anmälan i Forum

<sup>33</sup> A. a., s. 72 f.

<sup>34</sup> A. a., s. 72.

<sup>35</sup> Erik Fahlbeck som skrev om Brusewitz' bok i Statsv. tidskr. var kritisk på vissa punkter men ansåg sig ändå kunna försäkra: »Vår kännedom om grundlagsverket 1809 är väsentligt rikare, och en viss, delvis nog så betydlig, förskjutning i det hävdvunna betraktelsesättet måste ske»; a. a. 1917, s. 347. Se även Walfrid Enbloms anmälan i Hist. tidskr. 1918, s. 26 f.

<sup>36</sup> Det förtjänar nämnas att Gunnar Rexius genast insåg de viktiga konsekvenserna av Brusewitz' arbete om representationsfrågan 1809—10. Det är nu ådagalagt, skrev han, att representationsförslaget av mars 1810 är »ett troget uttryck för den statsrättsliga åskådning, som under hela grundlagsriksdagen behärskade det s. k. konstitutionella partiet». Därmed kom regeringsformens tillkomst i ny belysning. Någon principiell konservatism hos dess stiftare kunde det tydligen inte längre bli tal om. »Om man med en grundlags 'anda' menar den allmänna åskådning, varur den framgått, och den allmänna riktning, i vilken dess upphovsman tänkt sig dess tillämpning, så blir just representationsförslaget en viktig källa för studiet av den svenska grundlagens anda». Uppsatsen »Några ord om andan i 1809 års grundlagstiftning», Statsv. tidskr. 1914, s. 58 f.

prisade Lagerroth denna »lika tankedigra som lättlästa bok». Brusewitz hade sökt visa att grundlagsstiftarna verkligen »lyssnat till främmande teoretikers läror» — Lagerroth var övertygad om att denna framställning hade »starkare skäl för sig än den traditionella åskådning, med vilken den så avgjort bryter». Utan att nämna Pontus Fahlbecks namn men med adress till honom och till de andra högermän som bekämpade den engelskinspirerade parlamentarismen skrev Lagerroth: »Beskyllningen för bristande pietet för inhemsk tradition torde te sig tämligen obefogad, då det visar sig att vår författning är mindre nationell än man förut trott. Dess nimbus har givetvis minskats genom att dess rätta börd avslöjats... En osjälvständig reception av främmande rättsidéer har tagit sin början».<sup>37</sup> Tjugo år senare hade Lagerroth radikalt ändrat mening. Han vände sig mot Brusewitz och hela den forskningsinriktning denne företrädde.

En av de första uppgifter Lagerroth gav sig i kast med var att lösa ett problem, som ur metodisk synpunkt ansetts bragt ur världen av Brusewitz. Det gällde frågan om Hans Järtas åskådning 1809. I den äldre litteraturen hade man aningslöst citerat långt senare omdömen av Järta och sagt att så uppfattade han regeringsformen även 1809. Brusewitz hade dragit ett streck över hela detta resonemang och Lagerroth hade demonstrativt applåderat: »Det måste framdeles anses orimligt att låta den konservative Järtas uttalanden från 1820- och 30-talen utgöra någon auktoritativ uttolkning av vad 1809 års riksfäder åsyftat».

Men 1938 fann Lagerroth det inte längre orimligt att ställa samman lösryckta meningar från de mest skilda tidpunkter till en Järtas åskådning, höjd över tid och rum. Det finns, skrev han, inga distinkt skilda perioder i Järtas utveckling. »Så har Wallengren fattat saken, då han i sin systematiska framställning av Järta som politisk teoretiker om varandra citerar uttalanden av Järta från 1809 och från hans senare år. Denne själv får sägas ha givit honom lov därtill, då han kröner sin vidlyftigaste politiska skrift, Svar till Allmänna Journalen, med citat från nämnda utskottsmemorial».<sup>38</sup> Inför denna reflektion frågar man sig med häpnad och inte utan oro, om den källkritiska skola som haft ett av sina huvudsäten i Lund har varit luft för Fredrik Lagerroth under senare decennier.

Det väsentliga problemet för Lagerroth var emellertid ett annat.

<sup>37</sup> Forum 1918, nr 37.

<sup>38</sup> »Hans Järta och Sveriges grundlag», Svensk tidskr. 1938, s. 550; omtryckt i denna minnesskrift.

Det kan formuleras så: i vilken utsträckning kan man återfinna regeringsformens rättsmaterial i äldre svensk statsrätt? Efter författningshistoriska studier som sträckt sig över decennier hade Lagerroth en kunskap om detta material som ingen före honom. Han gick igenom rättsinstitut efter rättsinstitut och han kunde inte finna annat än att Fahlbeck i allt väsentligt hade rätt: regeringsformen var verkligen Sveriges historia omsatt i lagparagrafer.<sup>39</sup>

Men en så vag formulering hade redan Fahlbeck funnit otillfredsställande, och han hade preciserat sin tes på följande sätt: regeringsformen var helt och hållet en produkt av svensk erfarenhet, men den var en nyskapelse i den meningen att den inte hade något direkt motstycke i Sveriges historia. När Lagerroth kom in på detta tema blev han oklar och motsägelsefull. Ibland kom han fram till att regeringsformen var resultatet av en kompromiss. »Var och en har fått sitt». De som hade sina rötter i frihetstidens konstitutionella tankevärld hade uppnått, att ständerna fått ett eget maktområde, den betydelsefulla beskattningen. Vad de fått offra av frihetstidens ständervälde var hälften av ständernas lagstiftningsrätt och hela parlamentarismen. Och vad de radikala offrat hade de konservativa vunnit. Kungen fick både initiativ och veto i lagfrågor, och regeringsbesluten fattade han ensam i kretsen av rådgivare som han själv utsett. »Man har mött varandra på halva vägen».<sup>40</sup>

Men i andra sammanhang kunde Lagerroth uttrycka sig som om han menade, att det fanns en speciellt svensk »byggnadsstil» som 1809 kom väl till pass. Regeringsformen »är blott den gamla ordinära svenska författningstypen, normaliserad och standardiserad». Sverige restaurerade »sin gamla maktdelningsförfattning».<sup>41</sup> Man frågar sig: vilken reell mening har dessa allmänt hållna påståenden, vilken konkret författning har Lagerroth tänkt på? I nästa ögonblick har det föresvävat honom, att det funnits en hel serie olika statsskick i Sverige och att man 1809 bara hade att välja. »Moder Svea hade en så välförsedd garderob, att hon därur kunde uttaga den dräkt som just för tillfället var på modet».<sup>42</sup> Sådant retoriskt nonsens kan en akademisk festtalare låta undslippa sig, men man väntar sig inte att möta det i en seriös framställning av en av landets erfarnaste författningshistoriker. Man skulle vilja hänvisa Lagerroth till en

<sup>39</sup> »1809 års regeringsform», 1942, förordet.

<sup>40</sup> »Beskattningsmakten i 1809 års RF», Statsv. tidskr. 1938, s. 139.

<sup>41</sup> A. a., s. 16 f.

<sup>42</sup> A. a., s. 18.

uppfattning, som kan återges i några få satser. Kung och ständer hade så småningom avskilt sig från varandra som självständiga myndigheter, och de hade var för sig kommit att betrakta dualismen i statslivet som farlig för riksenheten. »En monistisk statslära hade därför 1809 mera tradition för sig än en dualistisk». Trots detta skapade man ett maktfördelningssystem, och jämvikten, den avvägda spänningen »motiveras i programskrifterna som utgörande facit av Sveriges författningshistoriska erfarenheter, men den var och uppfattades också som 'något absolut nytt i svenskt statsliv'». Detta skrevs 1918 och den som skrev det var Fredrik Lagerroth.<sup>43</sup>

I sina senare skrifter är Lagerroth orubblig i sin tro att allt i regeringsformen — både »byggnadsmaterial» och »byggnadsstil» — är gammalt och svenskt.<sup>44</sup> Det var »ett specifikt svenskt balanssystem» man upprättade 1809 — detta har blivit Lagerroths med energi och temperament värjda tes. Lagerroth hör nu en gång inte till dem som har fallenhet för älskvärda medgivanden. Detta vore ingenting att beklaga om man kände sig övertygad om att medgivanden skulle vara sakligt omotiverade. Men den känslan infinner sig inte i detta fall. Axel Brusewitz var ingen teoretiserande fantast, även om Lagerroth ibland har velat framställa honom och hans meningsfränder på det sättet: »Man tycks i Uppsala föreställa sig att en författning måste vara resultatet av sina upphovsmäns lärda studier och . . . variera en viss på modet varande statsrättslig doktrin, på samma sätt som skalden i skilda länder variera ett visst litterärt tema».<sup>45</sup> Så ohistoriskt och orealistiskt resonerade naturligtvis inte Brusewitz. Han var starkt medveten om att grundlagsstiftarna på en rad väsentliga punkter sökte ta till vara de gamla formerna, det gamla rättsmaterialet.<sup>46</sup> Att detta i viss mån fick träda i bakgrunden i Brusewitz' bok är naturligt — om detta hade talats förr, gång efter annan. Brusewitz hade något nytt att meddela, något som kunde komplettera den traditionella bilden. Han hade lärt känna de inflytelserika männens teoretiska skolning, deras politiska idéer, och

<sup>43</sup> Forum 1918, s. 442 f.

<sup>44</sup> »Jag har vägrat att med Brusewitz erkänna, det Montesquieu skulle ha inspirerat skaparna av vår regeringsform». »Slutpåminnelser», Statsv. tidskr. 1938, s. 426. Se även »Montesquieu och Sveriges grundlagar», Svensk tidskr. 1940, s. 519 f.; »1809 års regeringsform», förordet och s. 24 f. Lagerroths tolkning av Montesquieus maktfördelningssystem har kritiserats av R. Karlhom i denna tidskrift 1956, s. 102 f., 108 not 34 f., 110 not 49 och 51, 114 not 93, 117—120.

<sup>45</sup> »Två repliker», Statsv. tidskr. 1940, s. 150. Även Georg Landberg hade anslutit sig till tanken på »en väsentlig Montesquieuinspiration till R.F. 1809»; se »P. O. von Asp som statsrättsteoretiker», Statsv. tidskr. 1939, s. 30; se även s. 5 f.

<sup>46</sup> Se t. ex. »Studier öfver 1809 års författningskris», s. 60, 62.

självfallet måste han fråga sig om dessa män verkligen har kunnat helt utplåna idéerna ur sitt medvetande, när de skrev regeringsformen. I någon mån kom nog Brusewitz att överdriva Montesquieus betydelse, och sedan har kanske tendensen till övervärdering stegrats och Brusewitz' uppfattning förenklats i »den allmänna föreställningen». Om så är har Lagerroth gjort en viktig insats genom att på nytt framhäva det svenska rättsmaterialets roll. Men att Lagerroth givit tingen deras rätta proportioner är inte till fullo styrkt.

Denna klassiska fråga kommer väl även framdeles att intressera forskningen. Men är den inte, åtminstone i sin mera tillspetsade form, omöjlig att besvara? När konstitutionsutskottet i maj 1809 beslöt att inget diskussionsprotokoll skulle föras, berövades eftervärlden en huvudnyckel till frågan om doktrinens roll. Vad utskottet senare genom sin sekreterare lät meddela i sitt memorial ger inga säkra hållpunkter. Vi vet i själva verket ingenting ens om de motiveringar som utskottets medlemmar förde fram under arbetets gång, inför den serie avgöranden de hade att träffa. I regeringsformen har man resultatet av överläggningarna. På en rad punkter kan man finna motsvarigheter i tidigare svenska författningar och författningsprojekt, främst i det Håkansonska förslaget. Det är också lätt att fastställa, att regeringsformen som helhet är präglad av en strävan att fördela befogenheterna och skapa balans mellan förut stridande parter. Man kan gå ännu ett steg. Man kan ange vissa motiv för denna strävan — främst intryck från Sveriges historia och intryck från Montesquieu och andra teoretiker. Men sedan kommer man inte längre. Man vet inte med vilken styrka de olika motiven har uppträtt hos flertalet av utskottets medlemmar, man vet inte heller hur olika kombinationer av motiv har varit verksamma hos dem. Statsvetenskapsmännen har alla fört väl lösa resonemang utifrån en skenbart enkel frågeställning: i vad mån lät 1809 års män sina beslut bestämmas av de idéer de fått hos utländska författare och i vad mån handlade de med Sveriges historia för ögonen? I själva verket är frågan så komplicerad att den aldrig kommer att få ett fullt acceptabelt svar.

# REGERINGSFORMEN OCH FÖRFATTNINGSUTVECKLINGEN

*Av Professor GUNNAR HECKSCHER, Stockholm*

När författningsutredningen år 1954 tillsattes av regeringen anförde föredragande statsrådet i sina direktiv bland annat följande:

»Att utvecklingen kunnat fortgå utan hinder av den skrivna författningen beror också på att denna visat sig besitta en betydande elasticitet. I och för sig framstår det som något värdefullt att kontinuiteten kunnat bevaras och utvecklingen fått bygga vidare på äldre författningstradition. Man får emellertid icke vara blind för det förhållandet, att vår författning — och det även i delar, där den alltså är normerande enligt sin ordalydelse — i mångt och mycket bygger på föreställningar och tankar, som var aktuella vid tiden för författningens tillkomst för snart ett och ett halvt sekel sedan, men som i våra dagar förlorat det mesta av sin betydelse. Ett genomgående drag är exempelvis uppfattningen om en dualism, ett motsatsförhållande mellan regering och folkrepresentation, en uppfattning som har sin bakgrund i förhållandena vid författningens tillkomst men som med vår nuvarande parlamentariska demokrati förlorat sitt verklighetsunderlag. Vår författnings ålder röjer sig också däri, att den endast mycket ofullständigt avspeglar våra dagars värderingar och strävanden. . . . Tiden synes därför nu vara inne att företaga en samlad översyn av demokratiens funktionsproblem och att på grundval därav genomföra en modernisering av vår författning».

Den inställning, som framträder i dessa formuleringar, torde vara rätt typisk för bedömningen av utvecklingen på grundval av 1809 års regeringsform. Man har sedan lång tid klart för sig att »Europas äldsta grundlag» icke längre fungerar riktigt så som stiftarna tänkt sig men att den å andra sidan i förvånande hög grad kunnat anpassas efter de förändringar, som ägt rum väsentligen vid sidan av själva dokumentet. I själva verket skiljer sig den allmänna inställning som på detta sätt kommer till uttryck icke heller alltför mycket från vad 1809 års konstitutionsutskott (eller dess sekreterare) skrev i det berömda memorialet den 2 juni 1809:



»Utskottet, som föreser att den Grundlag Riksens Ständer nu komma att fastställa icke kan blifwa fullkomlig, har welat öppna en möjlighet att förbättra den, när ett mer än tillfälligt allmänt tankesätt derom hunnit stadgas».

Skillnaden ligger egentligen i att statsmakterna kanske i mindre utsträckning än grundlagsstiftarna tänkt sig företagit genomgripande förändringar i regeringsformens paragrafer, för att i stället i stor skala kringgå dess bestämmelser. Härvidlag innebära 1954 års utredningsdirektiv snarast ett slags återgång till 1809 års inställning.

Under den mellanliggande tiden ha meningarna emellertid varit ganska delade i fråga om den historiska grundvalens roll. Starkast aktualiserades problemet under diskussionerna kring sekelskiftet om övergång till ett parlamentariskt styrelsesätt. Motståndarna härtill, särskilt Pontus Fahlbeck, gjorde gällande att det skulle vara ett brott mot den historiska traditionen att acceptera en utveckling i parlamentarisk riktning. Mot Karl Staaffs internationellt motiverade författningsprogram mobiliserades den nationella historismen; och i själva verket utgjorde väl också Axel Bruswitz' framställning av 1809 års författningskris på sätt och vis ett inlägg i den diskussionen, eller åtminstone ett försök att undanröja den vetenskapliga grundvalen för vad Staaffs motståndare brukade påstå. Å andra sidan förtjänar att framhållas, att 1809 års män själva gjorde mycket litet för att förverkliga det på en gång stolta och ödmjuka program, som ligger i de citerade orden ur utskottsmemorialet. Sedan deras representationsförslag från våren 1810 fallit, avstodo de från att söka åstadkomma någon fortsättning på sitt författningsverk. Vissa av dem engagerade sig till och med i förarbetena för »1812 års författning», som i jämförelse med den gällande regeringsformen skulle ha inneburit en reaktion i både bokstavlig och vulgär mening.

Om man ställer sig frågan vilken grundlagens roll i själva verket varit under de gångna etthundra femtio årens författningsutveckling blir svaret åtminstone till stor del negativt. Den svenska regeringsformen har aldrig i folkmedvetandet kommit att spela samma roll som dess äldre motsvarighet, 1787 års amerikanska författning. Icke heller ha statsmakterna behandlat den med särskilt stor respekt. Den har gång efter annan blivit malträterad, än från regeringens sida, än från riksdagens, och i svensk offentlig debatt har det ofta betraktats som närmast löjligt att anföra grundlagens ordalydelse eller andemening som argument för eller emot en viss åtgärd.

Ändringar i de enskilda paragraferna ha ägt rum i exempellöst stor utsträckning. Endast tretton av etthundra fjorton paragrafer

(§§ 2, 3, 14, 16, 36, 45, 46, 47, 48, 67, 78, 92, 112) kvarstå oförändrade alltsedan 1809. Ändringarna ha naturligtvis ofta varit uteslutande eller övervägande av formell natur, men i många fall har man också genomfört vittgående sakändringar. Det av regeringsformen föreskrivna ändringsförfarandet har i praktiken visat sig vara utomordentligt lindrigt.

Samtidigt har det ägt rum en än mera vittgående och betydelsefull faktisk förändring i statsskicket vid sidan av grundlagen, en »författningsomvandling» (Verfassungswandlung), genom vilken det svenska statsskicket kommit att te sig nästan lika flexibelt som det engelska. Ett typiskt exempel, om också icke det mest betydelsefulla, utgör § 90. Enligt sin ordalydelse skulle ju denna paragraf hindra riksdagen att över huvud diskutera förvaltningsåtgärder annat än i samband med det av grundlagarna föreskrivna formella kontrollförfarandet. Så har den i mindre och mindre grad tillämpats. I själva verket diskuteras frågor av den typen ideligen i den svenska riksdagen, i strid mot grundlagens ordalydelse, samtidigt som kamrarnas talmän utnyttja paragrafen för att hålla diskussionerna inom rimliga gränser. Föreskriften har sålunda i praxis kommit att få ett nytt innehåll, helt avvikande från formuleringen men ändock med tämligen fast innebörd.

Betydelsefullt är också, att nya, konstitutionellt viktiga institutioner tillkommit utan att på minsta sätt regleras i grundlagen. Det mest kända exemplet är naturligtvis statsrådsberedningen, som började arbeta redan under det nya statsskickets första decennium men alltjämt helt saknar grundlagsmässigt underlag. Från senare tid kan man å andra sidan nämna de regelbundna partiledarkonferenserna, som ur vissa synpunkter börja spela en nästan lika betydelsefull roll som statsrådsberedningen men som det aldrig ens under senaste tid satts i fråga att man skulle nämna i någon lagparagraf.

Att utvecklingen gått fram på detta sätt beror naturligtvis till väsentlig del på regeringsformens bristande stöd i den allmänna opinionen. Vad är orsaken härtill? En jämförelse med den danska Junigrundloven och 1814 års norska Grundlov är belysande. Dessa båda författningar omges alltjämt av ett visst skimmer, medan i Sverige icke ens inrättandet av svenska flaggans dag den 6 juni skapat något intresse för den historiska förutsättningen för valet av datum. De danska och norska dokumenten voro uttryck för stora, revolutionerande händelser, milstolpar i utvecklingen mot ett fritt statsskick. 1809 års regeringsform var en ofolklig kompromiss, som

ingen var riktigt entusiastisk för, men som man i ett visst läge ändå ansåg sig tvungen att acceptera.

Nu får detta emellertid ingalunda anses innebära att grundlagen saknat betydelse för den faktiska författningsutvecklingen. Föreskriften om tolkning efter ordalydelsen, § 84, ter sig visserligen i verkligheten nästan som ett dåligt skämt, men såsom nyss antytts på tal om § 90 kan man å andra sidan icke förneka att kompromissen på det hela taget har hållit och bidragit till att den konstitutionella ramen aldrig helt brutits. Icke ens avvikelserna från regeringsformens föreskrifter ha skett i hastigt mod. Man har i stället hela tiden varit angelägen att skapa ny »konstitutionell praxis» med samma omsorg och omsikt och efter lika moget övervägande som erfordrats för formlig grundlagsändring. Valet mellan författningsändring och författningsomvandling har träffats från pragmatiska utgångspunkter och aldrig betingats av revolutionära lägen. Tvärtom är det just de relativt plötsliga eller skarpt markerade förändringarna, exempelvis 1865 och 1918/21, som tagit sig uttryck i omfattande grundlagsändringar.

Den stora förändringen i statsskickets byggnad ligger givetvis i parlamentarismens genombrott. Uppenbart är, att någon grund härför icke finnes i regeringsformen. Oavsett vilken ståndpunkt man intar i diskussionen om hur svenska och utländska inflytelser avvägdes i 1809 års författningsarbete framstår det som fullständigt klart, att man under detta arbete på alla håll räknade med ett dualistiskt system. Konungamakten (den styrande makten) och ständerna (den beskattande och »lagstiftande» makten) ställdes mot varandra såsom åtskilda statsmakter, med bestämda, till stor del motsatta funktioner och befogenheter. Att detta stämde väl överens med 1700-talets svenska författningsutveckling var lika klart som att det låg i linje med det montesquieuska systemet. På alla håll uppfattade man maktfördelningen mellan konung och ständer som den naturliga kompromisslösningen mellan motsatta anspråk.

Men maktfördelningen innefattar ett principiellt dilemma. En folkrepresentation som var »visligt trög till verkning, men fast och stark till motstånd» måste under rådande omständigheter innebära hinder även för den styrande maktens verkningsförmåga. Skulle staten kunna fullgöra sina funktioner med kraft, måste de båda statsmakterna på ett eller annat sätt bringas till enighet. Om enig-

heten icke fanns, om syftena voro motsatta, uppstod en permanent konfliktsituation som måste lamslå hela statsverksamheten.

En näraliggande lösning hade naturligtvis varit ett republikanskt system, med det är ett intressant faktum att denna tanke, som ingalunda var främmande för tidens diskussion ens i Sverige, knappast allvarligt diskuterades 1809. Den avvisades utan egentlig argumentation, och det är karakteristiskt att så skett även allt framgent. Till och med de republikanska tankegångar, som då och då framförts, ha motiverats icke genom önskan att uppnå lösning av praktiska problem utan på grundval av abstrakt renlärighet, och de ha därför i varje fall hittills icke lyckats få någon nämnvärd betydelse.

I stället aktualiserades i Sverige liksom i så många andra länder den parlamentariska lösningen. Man skulle skapa en fusion mellan den styrande makten och folkrepresentationen genom en inför den senare ansvarig parlamentarisk regering. Denna lösning innefattade självfallet två huvudmoment: dels regeringens beroende av parlamentet, dels statschefens underordnande under regeringens medlemmar. Förändringen av 1809 års statsskick i dessa båda hänseenden behärskar i själva verket huvuddelen av Sveriges moderna författningshistoria. Utvecklingsgången har också i vårt land klarlagts av den vetenskapliga forskningen, grundligare än för något annat land. Inemot ett tjugotal avhandlingar ha behandlat olika aspekter och skeden av denna utveckling,<sup>1</sup> och flera äro under förberedelse.

Parlamentarismens problem ställdes med stor klarhet redan sex år efter det nya statsskickets tillkomst, när prosten Fredrik Bogislaus von Schwerin på riddarhuset utvecklade sin kunskap om för-

<sup>1</sup> Andgren, S., »Konung och ständer 1809—1812 mot bakgrunden av ett författningsprojekt från sistnämnda år» (1933). Andersson, I., »Oppositionen' och ministeransvarigheten. Parlamentariska strömningar i svensk politik 1809—1840» (1917). Heckscher, G., »Konung och statsråd i 1809 års författning» (1933). Wickman, K., »Karl XIV Johans regering och den liberala oppositionen under 1830-talets senare hälft» (1927). Hornwall, G., »Regeringskris och riksdagspolitik 1840—1841» (1951). Thormænius, E., »Lantmannapartiet» (1928). Petré, T., »Ministären Themptander» (1945). Gränström, P. O., »Adresser och adressdebatter i den svenska parlamentarismen. Bidrag till belysning av vår konstitutionella utveckling under 1800-talet» (1917). Kihlberg, L., »Den svenska ministären under ståndsriksdag och tvåkammerssystem» (1922). Wåhlstrand, A., »Regeringsskiftena 1900 och 1902» (1947). Dens., »1905 års ministärkriser» (1941). Öman, Ivar, »Karl Staaffs första ministär» (1923). Timelin, E., »Ministären Lindman och representationsreformen 1907—09» (1928). Brusewitz, A., »Kungamakt, herremakt, folkmakt» (1951). Nyman, O., »Högern och kungamakten 1911—1914» (1957). Andersson, I., »Arvid Lindman och hans tid» (1956). Gerdner, G., »Det svenska regeringsproblemet 1917—1920» (1946). Dens., »Parlamentarismens kris i Sverige vid 1920-talets början» (1954). Nyman, O., »Svensk parlamentarism 1932—1936» (1947).



Fredrik Bogislaus von Schwerin  
Oljemålning, J. G. Sandberg. S. P. A. foto

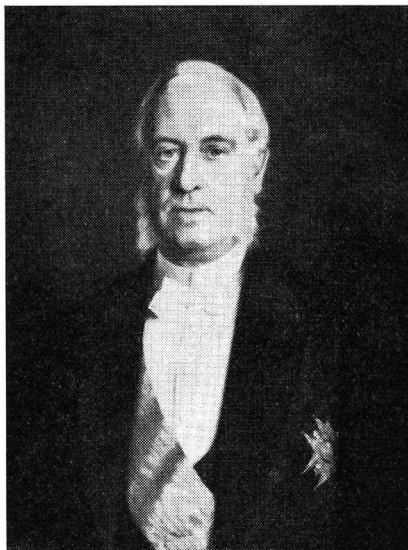
hållandet mellan regering och opposition i England. Efter moderna begrepp var hans framställning måhända något teoretisk, men det hindrar icke att den spelade sin roll nästan omedelbart. v. Schwerin själv framstod som en av de ledande männen i riksdagen, diskuterades som statsråds kandidat både då och senare och lyckades genom sin opposition mot regeringens ekonomiska politik driva fram både en omläggning av denna och ansatsen till en ministärförändring. Redan nu blev det sålunda uppenbart, att tanken om att regeringens sammansättning kunde bestämmas helt oberoende av förhållandena vid riksdagen var verklighetsfrämmande. Utvecklingen fortsatte i samma riktning. Under hela 1820-talet diskuterades statsrådets rekrytering delvis utifrån riksdagspolitiska synpunkter, och inför 1828—30 års riksdag, vars utgång man särskilt fruktade, konstituerades en konselj som lyckades utöva en verklig och på de flesta punkterna effektiv ledning av riksdagsarbetet. »Opposition» och »ministär» hade blivit begrepp med ett allmänt erkänt innehåll. Det är också att märka, att de anknöto till ett begynnande partiväsen med åtminstone i viss mån ideologiska grundvalar. »Oppositionen» var på

det hela taget liberal, och regeringen sökte i allt högre grad sitt stöd i medvetet konservativa kretsar.

Samma problemställning aktualiserades med ökad styrka vid 1840—41 års riksdag. Kritiken riktade sig då visserligen i mycket hög grad mot konungen personligen, och de mera radikala oppositionsmännen voro inriktade på att framtvunga hans abdikation. Men det hindrar icke att partiväsendet delvis byggdes upp med andra utgångspunkter. Oppositionens program var nu klart anknutet till grundläggande liberala tankegångar, och det regeringsparti som skapades av August von Hartmansdorff var ingalunda enbart en krets av servila kungatjänare. Tvärtom är det känt att relationerna mellan Karl Johan och v. Hartmansdorff aldrig präglades av någon nämnvärd hjärtlighet och att de icke heller under riksdagen undergingo någon egentlig förbättring.

Oppositionen lyckades 1840 genomdriva en praktiskt taget fullständig ombildning av statsrådet, med betydande eftergifter åt liberalt håll. Därutöver hade under hela senare delen av Karl Johans regeringstid utvecklingen gått mot en allt klarare boskillnad mellan konungens och statsrådets åsikter. Besluten fattades alltjämt på alla viktiga punkter av konungen själv, men hans rådgivare voro icke längre alltid villiga att ge honom täckning utan anmälde i betydande utsträckning avvikande meningar, som sedan kommo till ständernas kännedom och utnyttjades av dessa i striden mot konungens politik. Karakteristiskt är också att statsrådsberedningen just 1840 tillfälligt avskaffades, därför att konungen var benägen att betrakta den som en konspiration mot sin personliga makt. Det var på intet sätt fråga om en genomförd parlamentarism, men däremot är det omöjligt att förneka starka och växande parlamentariska inslag i statskicket.

Lika tydligt framträdde detta 1848. En bestämd meningsyttring från tre stånd framtvungade ånyo en så gott som fullständig regeringsombildning, och nykomlingarna handlade påtagligen som en enhetlig ministär, men samtidigt i fullt medvetande om sin svåra mellanställning mellan konungen å ena sidan och ständerna å den andra. Ingendera av de sistnämnda var beredd att helt ge efter för statsrådet eller acceptera detta som något slags medlare. Men uppenbart var i varje fall att dualismen icke fungerade, att konungen icke kunde utöva den styrande makten i konflikt mot ständernas stadgade mening och att det var i statsrådets sammansättning som man hade att söka lösningen på konflikten. Samma inställning förblev i stort sett förhärskande ända fram till representationsreformen



Louis de Geer  
Oljemålning. S. P. A. foto

1865—66. Regeringarnas sammansättning växlade, och vid valet av statsråd togs hänsyn till både administrativa och parlamentariska meriter. Likväl stodo de senare på visst sätt i förgrunden, om icke på ett avgörande sätt vid själva utnämningarna så dock när det gällde vederbörandes inflytande i regeringskretsen. Årtiondet närmast före representationsreformen medförde också såtillvida en avgörande förändring, att den personliga konungamaktens självständighet i förhållande till statsrådet blev mindre och mindre ända till den punkt då konungen, i strid mot sin egen övertygelse, tvangs att stödja kravet på en genomgripande representationsreform byggd på samfälliga val.

Sambandet mellan parlamentarismen och representationsreformen skall senare diskuteras. Klart är i varje fall att ett samband förelåg och att icke minst omständigheterna i samband med representationsreformens tillkomst markerade en förändrad inställning. Detta var något som man av hänsyn till konungen var angelägen att dölja. Några yttranden av Louis de Geer voro belysande genom både vad som sades och vad som icke sades:

»Vår förnämsta grundlag lämnas orörd i alla delar, som icke ovillkorligen sammanhånga med representationsreformen».

»Det är icke av representationsformen, som konungamaktens styrka eller svaghet är beroende».

»Striden om representationsreformen bör ej få förvandla sig till en strid om statsförfattningen».<sup>2</sup>

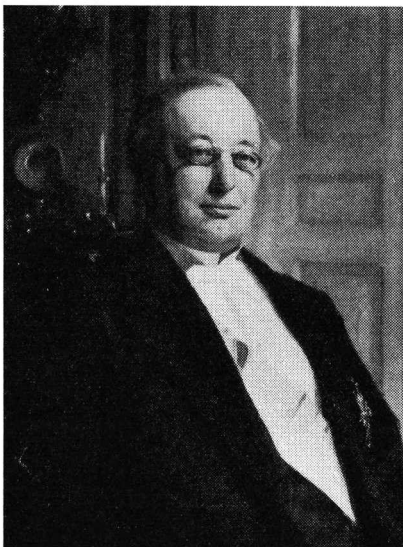
Det har framhållits att de Geer var medveten om en viss ouppriktighet i dessa yttranden. Klart är åtminstone att de voro ytterst försiktiga och att han på intet sätt lovade att man skulle stå fast vid tanken på en dominerande konungamakt.

I själva verket markerar utvecklingen under årtiondet närmast efter representationsreformen mycket stora förändringar. Riksdagens makt befann sig i stark ökning, men samtidigt var det under en relativt lång tid mindre än förut tal om parlamentarismen. Och detta gäller icke blott den »ideologiska» diskussionen utan även den praktiska tillämpningen. Regeringarna satte visserligen i all stillhet konungen åt sidan i allt större utsträckning, när det var fråga om de löpande besluten, men rekryteringen skedde snarast i mindre utsträckning än tidigare på parlamentariska grunder, och någon verklig regeringsledning i kamrarna utövades icke ofta. Regeringens beroende av riksdagen hänförde sig till behovet att få konkreta förslag godtagna, och försöken att uppnå en personlig förtroendeställning för statsministern eller andra regeringsledamöter kröntes icke med framgång. Representationsreformens egen upphovsman, Louis de Geer, fann till sin besvikelse att de bondeelement som konstitutionellt sett vunnit mest på representationsreformen icke ansågo sig vara skyldiga honom någon tacksamhet, och icke heller var det möjligt att finna någon »ministrabel» representant för lantmannapartiet som av sina partivänner följdes längre än till konseljdörren. Ökningen i riksdagens makt berodde icke minst på att partiväsendet stabiliserades på intressepolitisk grundval. I båda kamrarna fick man starka och väl sammanhållna partigrupperingar, som satte in sina representanter i utskotten och i förväg överlade om ståndpunktstaganden i viktiga politiska frågor. Förtroenderåd och verkliga partiledare började framträda. Än så länge var det dock endast fråga om rena riksdagspartier. Vid valen voro partierna tämligen överksamma, och några riksorganisationer hade de icke.

I riksdagspolitiken inträdde emellertid före århundradets slut ett

<sup>2</sup> Citaten enligt Kihlberg, a. a., s. 104.





Erik Gustaf Boström

Oljemålning, Emil Österman. S. P. A. foto

nytt läge. I högre grad än någon av sina föregångare lyckades Erik Gustaf Boström skapa en politisk maktställning inom ramen för den härskande intressepolitiken. Detta underlättades givetvis av att han vann och bevarade konungens personliga förtroende. Men i själva verket var hans riksdagspolitiska ställning den avgörande faktorn. Också inom regeringen blev statsministerposten i hans hand något långt mera särpräglat än den tidigare varit. Ministären var Boströms ministär, icke konungens förtroendemän, icke ett partis representanter, icke ens ett självständigt kollektiv. Obekväma eller ineffektiva statsråd avpolletterades utan förbarmande. Det var likväl endast så länge Boström personligen lyckades hålla ihop sina skaror som systemet ägde bestånd. Partiväsendet kunde icke åstadkomma något alternativ till honom, och när Boström var förbrukad återgick allt till det gamla.

Året 1905 har brukat betecknas som ett märkesår i den svenska parlamentarismens utveckling. Den Lundebergiska ministären var en av våra mest kortlivade, men den gav samtidigt exempel på en helt ny fasthet i den parlamentariska ledningen. Det har ofta sagts att det var vår första i alla hänseenden parlamentariska ministär, bildad

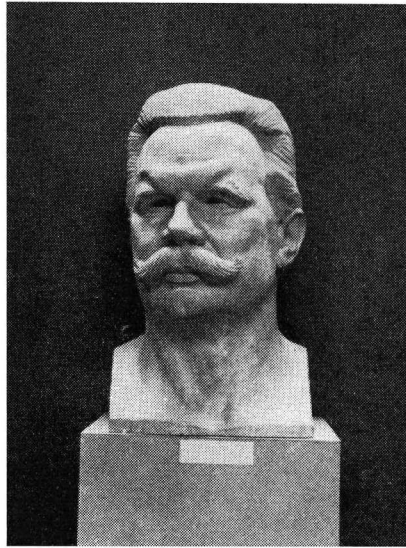
på grundval av riksdagens förtroende och innefattande ett flertal ledande riksdagspolitiker. Omdömet står sig; samtidigt ligger det något paradoxalt i det förhållandet att denna vår första parlamentariska ministär var en »samlingsregering i farans stund», som jämförts med Per Albin Hanssons ministär 1939—45.<sup>3</sup>

Parlamentarismen hade prövats; men den var icke helt genomförd. Christian Lundebergs efterträdare, Karl Staaff, hade för sin del ett klart och av utländsk erfarenhet påverkat parlamentariskt program. Han sökte genomföra det, till och med på ett ganska dogmatiskt sätt, och tog gång efter annan strid mot konungamakten i fråga om sådant som för honom framstod som parlamentariska principfrågor. I praktiken accepterades hans program till denna del också ganska fullständigt av högern, särskilt av andrakammarhögern under Arvid Lindmans ledning. Men konungamakten avvisade både principiellt och praktiskt den fullständiga parlamentarismen. Ministären Lundeberg hade i monarkiens ögon varit en undantagsföreteelse. Sedan den upplösts, borde man kunna återgå till det tidigare systemet. De ständiga konflikterna mellan Gustav V och Staaff måste ses mot den bakgrunden att konungen och den liberale ledaren helt enkelt arbetade med olika spelregler, vilka för båda var för sig framstodo som nästan självklart riktiga. Här ligger bakgrunden till 1911—14 års ständiga nötning och den slutliga krisen i anslutning till borggårdstalet. Det var icke meningssmötningarna i försvarsfrågan som voro avgörande, utan frågan: för eller emot parlamentarismen?

Konungamakten lyckades icke bryta den parlamentariska utvecklingen. Ministären Hjalmar Hammarskjöld 1914—17 blev en parentes, relativt långvarig endast därför att regeringen utan egen förvållan fick parlamentariskt stöd för att kunna fullgöra sina uppgifter under kriget. När detta stöd drogs bort kunde ministären icke fortleva, och 1917 var tiden mogen för ett slutligt parlamentariskt genombrutt, nu programmatiskt accepterat också av konungamakten. Sedan dess har parlamentarismens existens aldrig vidare satts i fråga.

Förverkligandet av det erkända systemet var en annan historia. Den Edénska regeringen 1917—20 var en majoritetsregering, men den byggde icke på något majoritetsparti, och den kännetecknades av ständiga inre brytningar. I nästan lika hög grad som den Lundebergska byggde den på en samverkan som möjliggjordes av tillfälliga eller åtminstone övergående omständigheter, och när dess författ-

<sup>3</sup> von Zweigbergk, »Svensk politik» (1929), s. 42; Wählstrand, a. a., s. 321.



Karl Staaff

Byst av Carl Eldh. S. P. A. foto

ningsprogram var förverkligat kunde majoriteten icke längre hålla ihop. Under mer än ett årtionde hade vi i Sverige regeringar som visserligen voro parlamentariska i avseende på sitt förhållande till konungamakten och i sitt beroende av riksdagen, men som aldrig voro i stånd att utöva någon ledning. Den parlamentariska epokens första tid uppvisade ingalunda någon »styrande makt, med enhet i beslut och full kraft i medlen att dem utföra». Tvärtom var det fråga om en verklig maktöverflyttning från regering till riksdag. Systemets tyngdpunkt låg icke i konseljsalen utan i riksdagsutskottet. Partierna visade icke sällan en benägenhet att söka sig från regeringsmakten snarare än till den, och det kan med skäl sägas att epokens ledande politiker, C. G. Ekman, utövade ett starkare inflytande när han satt i statsutskottet än när han var statsminister.

Många förmodade att detta skulle bli den svenska parlamentarismens definitiva utformning. Men snart nog inträdde ett nytt skede. Den socialdemokratiska regeringsbildningen 1932 gav i strid mot alla förväntningar upphov till en verklig, fast regeringsledning, som därefter i stort sett fortsatt. De kritiker som tidigare hånfullt talat om en »lidande regering» började nu i stället tala om riksdagen som



Nils Edén

Oljemålning, Sam Uhrdin. S. P. A. foto

ett »transportkompani». Vad regeringen föreslog blev i allt väsentligt godtaget av riksdagen. Redan under åren före det andra världskriget var detta tämligen uppenbart. Krigsårens samlingsregering hade en än starkare ställning än sina föregångare, och styrkan gick i arv även till efterkrigstidens partiregeringar. Åtminstone såvitt samtiden kan bedöma saken har ett fast uppbyggt parlamentariskt statskick kommit till stånd.

Det är uppenbart att bakgrunden till förändringen från riksdagsbyråkrati till genomförd parlamentarism till stor del ligger i partiväsendets ändrade karaktär. Det socialdemokratiska partiet bildades redan 1889 som ett riksparti utan riksdagsrepresentation, och dess konkurrenter ha också i växande utsträckning satt sin lit till fast uppbyggda partimaskinerier utanför folkrepresentationen. Riksdagens ledamöter ha alltmera blivit partirepresentater och bevarat allt mindre av sin gamla ställning som oberoende folkrepresentanter. Det är ett sakläge som man kan gilla eller ogilla, glädja sig åt eller beklaga, men det är uppenbart att det står i oupplösligt sammanhang med själva det parlamentariska systemet.

Om man idag skall söka karakterisera den svenska parlamentarismen sådan den vuxit fram under etthundrafemtio års utveckling är det också partiväsendet som kommer som första punkt. Partierna äro fast uppbyggda och låsta till sin sammansättning. Ingen riksdagsledamot flyttar från det ena partiet till det andra, och möjligheterna att frondera mot partiledningen äro i dagspolitikens huvudfrågor skäligen begränsade. Naturligtvis innefatta partierna alltid olika fraktioner och naturligtvis blir partiståndpunkten alltid mer eller mindre en kompromiss, men när den väl fastställts bli avvikelser utomordentligt svåra att försvara. Riksdagen har kvar hela sitt noggrant utbyggda utskottssystem, och detaljfrågorna behandlas alltjämt med stor omsorg. Men utskottsarbetet har en annan innebörd än tidigare. Ännu på 1920- och 30-talen kunde utskotten sätta en viss ära i att ändra detaljer och rentav huvudpunkter i regeringens förslag. Nu är principen i stort sett den att propositionerna bli antagna och motionerna bli avslagna. Detaljarbetet innebär endast i mycket liten utsträckning något underlag för en verklig sakprövning inom folkrepresentationen själv. Dess uppgift är i främsta rummet att gräva fram argument för den utomparlamentariska diskussion, som äger rum under och mellan valrörelserna. Samtidigt äro statsmaktens företrädare på många områden tvungna att komma överens med de olika ekonomiska och sociala organisationerna. De avtal som träffas med jordbrukarnas, löntagarnas eller industriföretagens sammanslutningar ingås av regeringen, men de bli faktiskt bindande också för riksdagen. Också om inga andra skäl funnes, skulle redan denna omständighet vara tillräcklig att driva fram ett annat system än den gamla utskottsparlamentarismen.

Men detta betyder ändå icke att makten helt flyttat till konselj-salen. Uppgörelser mellan partierna träffas alltjämt, och de innefatta ibland ganska påtagliga eftergifter från ömse håll. Skillnaden ligger i att uppgörelser av den typ som förut brukade träffas i utskotten numera äga rum vid partiledarkonferenser. Bli partiledarna eniga om en viss lösning, äro de så gott som undantagslöst också i stånd att leverera respektive partiets röster. Det system, som i England kallas uppgörelser »behind the Speaker's chair», har i Sverige mycket större utbredning än på annat håll. Partiledarnas ställning har under åren efter kriget förstärkts både i det löpande politiska arbetet och inför opinionen. Av allt att döma ha massmedia, radio och till slut även television, spelat en mycket stor roll för att åstadkomma detta resultat.

Det parlamentariska program, för vilket liberaler av olika generationer från v. Schwerin till Staaff kämpade, var starkt påverkat av engelska erfarenheter. På 1920-talet sade man sig att den svenska parlamentarismen icke blivit engelsk utan snarare fransk. Omdömet har icke längre någon giltighet. Liksom England uppvisar Sverige i våra dagar ett fortgående spel mellan regering och opposition, där just den ständiga debatten innefattar de nödvändiga kontrollerna över statsmaktens utnyttjande. Skillnaden ligger dels i regeringens större permanens, dels i partistrukturen; men man skall komma ihåg att permanensen under vissa perioder varit stor också i England och att tvåpartisystemet i England existerat endast under begränsade tidrymder, medan man i Sverige alltsedan mitten av 1930-talet haft endast begränsat utrymme för manövrerande mellangrupper utan fast anknytning till andra partier. Det är möjligt att något liknande 1920-talsparlamentarismen en gång kommer tillbaka; just nu är dock likheten med engelsk parlamentarism onekligen slående.

Parlamentarismens utformning har naturligtvis också nära anknytning till representationsfrågan. Går man tillbaka till diskussionens början strax efter den nya regeringsformens tillkomst kan man konstatera, att det därvidlag var två omständigheter som särskilt försvarade uppbyggandet av ett parlamentariskt system. Den ena låg i fyrkammarrepresentationen. Det kan vara svårt nog att uppnå sammanstående majoriteter i två kamrar; att laborera med fyra visade sig vid en rad tillfällen praktiskt taget otänkbart. Den andra omständigheten var bristen på demokratiskt underlag. I grunden kunde ju ständerna i sin maktkamp med monarkien knappast göra anspråk på att vara någon verklig folkrepresentation. En lösning av representationsfrågan var därför också en av förutsättningarna för det parlamentariska programmens genomförande, samtidigt som de olika representationsreformerna självfallet motiverades ännu starkare genom en rad andra omständigheter.

Det var knappast från parlamentariska utgångspunkter som 1809 års män först grepo sig an med representationsproblemet. Likafullt kan det om 1810 års representationsförslag sägas, att det var långt ifrån demokratiskt, men att dess genomförande av allt att döma skulle ha skapat en mycket arbetsduglig riksdag. Men förslaget blev aldrig genomfört, och de långa debatter i representationsfrågan som ägde rum under de följande årtiondena saknade, med allt sitt idé-historiska intresse, många gånger realistisk anknytning. På allvar

aktualiserades frågan icke igen förrän 1840, och det dröjde ytterligare tjugofem år innan fyrkammarsrepresentationen var mogen att försvinna. Därmed hade den ena avgörande förändringen inträtt. Man hade nu en verkligt arbetsduglig riksdag, och det är ingen tillfällighet att tvåkammarsriksdagen ända från början på ett helt annat sätt än rikstens ständer kunde hävda sin ställning gentemot regeringen. Även om kamrarna många gånger voro oense, även om tvåkammarsystemet såsom ofta framhållits länge förblev mera »engelskt» än »amerikanskt» var det ändock tack vare utskottsväsendet möjligt att uppnå ståndpunktstaganden som med framgång kunde konfronteras med regeringens önskemål.

Den andra huvudetappen låg i demokratiseringen. De successiva rösträttsreformerna, som till slut förde fram till allmän och lika rösträtt för män och kvinnor vid både riksdagsval och kommunalval, ägde rum parallellt med parlamentarismens slutliga genombrott. En detaljfråga i sammanhanget var huruvida man skulle göra tvåkammarsystemet ännu mera »engelskt» genom att beröva första kammaren reellt inflytande eller om man skulle återgå till tanken på ett »amerikanskt» system genom att ge kamrarna lika ursprung. Valet föll på den senare lösningen, trots Staaffs invändningar, och i själva verket var detta ett av de villkor som gjorde det möjligt för högern att acceptera rösträttsreformerna och demokratien. Samtidigt gjordes valsystemet proportionellt. Det är uppenbart att båda dessa åtgärder medverkat till att fördröja genomförandet av ett parlamentariskt system enligt Staaffs önskemål. Å andra sidan var det eftergifter av det slaget som bevarade viljan till samverkan och garanterade det demokratiska systemet mot de påfrestningar som i olika skeden hotade dess bestånd.

Demokratiska tankegångar voro 1809 icke alldeles främmande för grundlagsstiftarna, även om man vid den tidpunkten knappast hade någon tanke på att förverkliga dem. De avvisades i verkligheten med större skärpa under följande årtionden. Om parlamentarismens genombrott innebär den största yttre förändringen i det system som uppbyggdes 1809, är naturligtvis demokratiseringen i grunden en mycket större förändring, låt vara att den kunnat ske med mindre ändring i grundlagens bokstav.

I själva verket är det likväl nödvändigt att tränga ännu ett steg djupare. Statsskickets förändringar innefatta i sina huvuddrag en avspiegling av ändringar i dess förutsättningar; författningens liv ut-

trycker realiteter på andra plan än det konstitutionella. Det skulle kräva allt för mycket utrymme att närmare utföra denna tankegång, men några exempel må ändå till slut få illustrera den.

Den svenska staten av 1809 var i sitt förhållande till medborgarna ännu i många hänseenden »en faderlig regering», för att tala med Hans Järta. Dessa uppgifter voro starkt begränsade, men så långt de räckte fattades de positivt och innefattade skyldigheten att sörja för medborgarnas bästa, eftersom medborgarna endast i begränsad utsträckning kunde sköta om den saken själva. Det efterföljande århundradet innebar det liberala systemets genomförande i förhållandet mellan offentligt och enskilt. Statens uppgifter fattades principiellt såsom starkt begränsade, nästan negativa, och man hade därför icke så stora invändningar mot ett statskick som medförde att statsmakten fungerade långsamt och med svårighet. De senaste femtio åren ha uppvisat välfärdsstatens genombrott: statsmaktens växande uppgifter ställa växande krav också på statsmaskineriets effektivitet. Uppenbart är att detta återspeglar sig i statskicket. Ett slående exempel är statsbudgetens ändrade karaktär. Själva det parlamentariska regeringssystemet finner till stor del sin motivering i omständigheter av detta slag: det möjliggör stark effektivitet utan att likväl utesluta diskussion och kontroll.

På liknande sätt kan man se bakgrunden till representationsfrågan. 1809 hade vi ett ståndssamhälle; 1909 ett klassamhälle; 1959 ett jämlikhetssamhälle med korporativ uppbyggnad. Vid statskickets tillkomst framträdde stånden som starkt organiserade krafter inom riksdagen. När de stora rösträtsreformerna kommo till stånd, sökte man framförallt vägar att ge representation åt alla meningsskiftningar bland enskilda medborgare. I våra dagar framträda partierna till stor del som representanter för sociala grupper, samtidigt som dessa grupper på andra vägar göra sig gällande i utomparlamentariska organisationer, som vilja sluta avtal med statsmakterna. Också här har man funnit lösningen i parlamentarismen, men på en helt annan grundval än när den ursprungligen förordades av v. Schwerin.

Statskunskapens analys av författningsutvecklingens karaktär har i Sverige bedrivits med större noggrannhet och större verklighetsinne än i flertalet andra västerländska samhällen. Händelseförloppet har skildrats i alla sina detaljer, och de konstitutionella förändringarna ha diskuterats utan överdriven bundenhet vid grundlags-



textens formuleringar. Inte heller har analysen begränsats av det i traditionell mening statsvetenskapliga betraktelsesättet. Anknytningen särskilt till socialhistoriska forskningsresultat har varit tillräckligt stark för att hindra ett överdrivet formellt grepp om problemen. Icke blott utvecklingens yttre huvuddrag, utan även dess grundläggande orsaker ha därvid trätt i dagen.

Likväl äro vetenskapens iakttagelser begränsade till sin räckvidd. Vi känna relativt väl till hur vi kommit fram till den punkt där vi befinna oss, hur dagens levande statsskick är beskaffat, och på vilken idégrundval det vilar. Om utvecklingens framtida karaktär kunna vi däremot icke göra några välgrundade förutsägelser. Den fråga man därvid ställer sig är självfallet om vi nått fram till ett konstitutionellt system som kommer att stå sig — eller om våra värderingar och strävanden i fråga om statsverksamhetens organisation och statens uppgifter i en framtid komma att te sig lika hopplöst föråldrade som förutsättningarna för 1809 års grundlagsverk tedde sig för 1954 års föredragande statsråd.

# REGERINGSFORMEN I NUTIDA FÖRFATTNINGSLIV

ERFARENHETER FRÅN 1939—55

*Av Professor NILS HERLITZ, Djursholm*

I samband med 150-årsminnet av 1809 års regeringsform har man också velat ge utrymme åt erfarenheter om den roll den spelat i nutida politiskt liv.<sup>1</sup> I detta historiska sammanhang är det emellertid angeläget att understryka, på vad sätt sådana erfarenheter egentligen sammanhånga med minnesfirandets förmål. Det talas ofta om det märkliga i att en så gammal författning — man tillägger gärna: den näst äldsta i världen — ännu äger bestånd. Detta är ju till mycket väsentlig del en felsyn, vållad av vår grundlagsstiftningsteknik. Regeringsformen har varit underkastad oavlåtliga förändringar; räknar man efter, vilka paragrafer som kvarstå sådana de utformades 1809 (en visserligen inadekvat mätningsslag), finner man, att de äro 13 — de flesta av mycket periferisk betydelse. I Danmark finnes nog väl så mycket kvar från 1849, fast man sedan dess fått tre »nya» grundlagar. De erfarenheter som jag kan redovisa hänföra sig med andra ord ej till »1809 års regeringsform» utan till regeringsformen sådan den gällt i vår tid.

<sup>1</sup> Den begränsning av ämnet, som ligger i denna artikels undertitel, må understrykas. Framställningen avser endast den tid, då jag var ledamot av Första kammaren, och tar därför t. ex. ej upp sådana frågor som aktualiserats innevarande år. Och inom ramen av en tidskriftsuppsats har det varit omöjligt att allsidigt och ingående belysa regeringsformens roll under den angivna tidrymden. Ensidig är framställningen så till vida, att den till väsentlig del angår frågor, i vilka jag på ett eller annat sätt själv varit engagerad. Den bygger på en genomgång av ett omfattande material (huvudsakligen bestående av förstakammarprotokoll), men en dokumentation, som skulle i enskildheter angiva, när olika frågor dryftats och vilka meningar som därvid uttalats, har icke kunnat inpressas, i all synnerhet som samma tanke ofta gjorts gällande i flere olika sammanhang. Det må ursäktas, om ståndpunkter, som jag själv hävdade, förhållandevis starkt framlysa, ehuru givetvis i sammanträngd form. Flere av dem ha närmare utvecklats i ett flertal arbeten, särskilt »Svenskt författningssliv» (1947), men även: »Svensk självstyrelse» (1933), s. 224 ff., »Förvaltningsrättsliga grunddrag» (1943), s. 146 ff., »Svensk frihet» (1943), »Svenska statsrättens grunder» (2 uppl. 1956) och »Nordisk offentlig rätt», II (1958), s. 65 ff. samt i Förvaltningsrättslig Tidskrift 1939, s. 231 ff., Svensk Tidskrift 1946, s. 503 ff., 1947, s. 94 ff.

Men räckvidden av detta påpekande får ej överdrivas. Hur stora förändringar regeringsformen än genomgått, är det påfallande att kärnan i 1809 års författningsverk är orubbad: de grundläggande reglerna ha alltjämt till mycket väsentlig del samma innebörd som för 150 år sedan.

Det är emellertid väl bekant, att det sedan långliga tider rått en spänning mellan regeringsformen och statslivets realiteter. Den framträder, om man så vill, huvudsakligen i tre former. För det första bli många regler i regeringsformen tolkade och tillämpade på ett helt annat sätt än förr — varvid det ofta kan tvistas om huruvida den nya tillämpningen i själva verket inneburit ett överträdande av grundlagsbuden. För det andra har det, där regeringsformen påkallar viljeakter av olika organ (konungen enligt 4 och 9 §§, statsrådets ledamöter enligt 9 §, riksdagen) visat sig att den personliga prövning, som den därvid utan tvivel förutsatt, i större eller mindre utsträckning uteblir; oklart är, huruvida på en eller annan av dessa punkter en sedvanerätt uppkommit som omintetgjort prövningsrätten. Härtill kan för det tredje läggas, att vissa regler (t. ex. 37, 75, 101, 106 §§) av olika anledningar och på olika sätt förlorat sin praktiska betydelse.

Det är naturligt, att denna spänning skärpts under den dynamiska tid som de två senaste årtiondena utgjort. Vårt yttre läge och den inre omdaning ha rest en mångfald av helt nya spörsmål. Det har därvid blivit fråga om allsköns nya slags mått och steg, dels sådana som mer eller mindre allmänt uppfattats som ofrånkomliga, dels också sådana, som varit i hög grad omstridda. Det är intressant att se sådana frågor ur regeringsformens synpunkt, se vad denna betytt vid deras lösning.

Det faller då först i ögonen, att det företogs ett mycket stort antal ändringar i regeringsformen under den tid som här avses; dess för svensk författningsutveckling karakteristiska successiva anpassning efter förhållandena och behoven har sålunda fortgått. I huvudsak var det uppenbart och ostridigt, att ändringar voro ofrånkomliga, försåvitt man över huvud taget ville ta de åsyftade stegen. Och även därom rådde det i stort sett enighet; blott i få fall voro meningarna delade. Emellertid är det endast enstaka ändringar i regeringsformen (jag tänker särskilt på dem som avse 51 och 63 §§) som kunna sägas återspegla tidens speciella problem och behov. Icke heller hänförde sig ändringarna i övrigt till ämnen av mera central betydelse. De gällde frågor rörande regeringsmaktens organisation och funktions-

sätt, rörande högsta domstolen, regeringsrätten och justitiekanslern, om kvinnas tillträde till statstjänst och om borgmästareval, om riksbankens organisation, om riksdagens ombudsmän. Härtill kommer att 1949 års omläggning av riksdagens arbetsformer, tryckfrihetsförordningen samma år och 1951 års religionsfrihetslag hade vissa återverkningar på regeringsformen.

Långt större perspektiv öppnas, om man vänder sig till sådana reformuppdrag som ej lett till resultat — vare sig de nu stannat inom riksdagen eller vila i departementen i form av skrivelser eller lagförslag eller äro föremål för uredning.<sup>2</sup> Även bland dem möter man sådana som varit av ganska periferisk betydelse. Men åtskilliga hänförde sig till stora konstitutionella spörsmål och buro även vittnesbörd om nya problem som tiden upprullat. Det var sålunda fråga om nya former för regeringsmaktens utövning, parlamentarismens lagfästande, övergång till enkammarssystem, vidgade möjligheter till folkomröstning, effektivisering och rationalisering av riksdagens kontrollorgan, vidgad användning av lagrådet, modernisering av reglerna om riksdagens finansmakt, inrättande av särskilda organ som skulle kunna handla å riksdagens vägnar, omdaning av 16 §, revision av reglerna om tjänstemäns rättsställning, omreglering av det administrativa rättsskyddet, åtgärder för underlättande av Sveriges anslutning till internationella organisationer. Om de flesta av dessa frågor gäller vad nyss sades om företagna ändringar i regeringsformen: det har stått klart att grundlagsändringens väg varit den enda möjliga, om man velat nå det åsyftade resultatet.

Det är påfallande, att regeringsformen — efter att redan förut, även där dess text ej ändrats, ha givit ett mycket fritt spelrum åt författningsutvecklingen — icke heller bär några egentliga spår av de stora omvälvningar som vi under de senaste årtiondena ha genomgått. Hur kommer sig detta? Och vad betyder under sådana förhållanden dess regelsystem?

Regeringsformens plats i nutida rättsliv belyses klarast i sådana fall, där det varit omtvistat, vad den fordrar och tillåter. Sådant var läget beträffande vissa av de frågor som nyss berördes men framför allt också i åtskilliga andra fall. I någon mån hämmades dessa meningsbrytningar under kriget. De som voro benägna att hävda regeringsformens bud kunde då hållas tillbaka av medvetandet om

<sup>2</sup> Härtill kommer att ett grundlagsförslag, antaget 1954, alltjämt är vilande.

vitale intressen, som måste tillgodoses, och om det betänkliga i att ifrågasätta den lagliga grunden för regeringens politik, särskilt utrikespolitiken. Jag har ett livligt minne av hur denna hämning, särskilt 1944 och 1945, avhöll konstitutionsutskottet från att offentligt framföra kritik (däremot skedde det under hand). Men den statsrättsliga diskussionen var ändå livlig. Den blossade upp vid en rad av dechargedebatter, särskilt 1942, 1943, 1947, 1948, 1952 och 1954,<sup>3</sup> och i många andra sammanhang — vare sig det nu gällde att i efterhand bedöma, vad som redan företagits, särskilt av regeringen, eller att överväga, huruvida ifrågasatta åtgärder voro förenliga med regeringsformen eller ej.

Ofta nog blevo på detta sätt grundlagsbud, som sedan gammalt varit kontroversiella, aktualiserade, utan att tidens särskilda förhållande givit dem nya aspekter: 7, 28, 36, 69—71 §§, 87 § 2:o, 90, 105—107, 109 §§ m. fl. Men i många fall spelade just sådana förhållanden på ett eller annat sätt in. Utrikespolitikens vidgade betydelse riktade uppmärksamheten på 12 och 54 §: vilka frågor kunna anses vara av »större vikt»? vad betyder det att utrikesnämnden skall höras »före avgörandet»?<sup>4</sup> Ofta nog åberopades 16 § mot osedvanliga åtgärder, föranledda av tidsläget. Riksdagens makt över skatter, avgifter och pålagor (57, 60, 73 §§) kom i förgrunden, då den statliga regleringen medförde medborgarnas belastande i åtskilliga nya former (clearingavgifter, införselavgifter, prisutjämningsavgifter m. m.). Den komplicerade beskaffenheten av det tvång som utövades mot medborgarna reste frågan, om riksdagen skall stå utanför, när tvånget kan betecknas som enbart faktiskt, icke rättsligt.<sup>5</sup> Räckvidden av regeringsformens regel om monopol (60 §) var i flera hänseenden omstridd. Om riksdagens makt över statsutgifterna var det många gånger fråga, och dessa spörsmål fingo en särskild tyngd, därför att man på senare år haft att ta ståndpunkt till utgifter av förut okänd storleksordning. Betalningsförbindelser, som likaledes varit utomordentligt vittgående, aktualiserade frågan, i vad mån regeln i 76 § om rikets belastande med ny gäld är tillämplig på sådana.<sup>6</sup> Räckvidden av riksdagens lagstiftningsmakt (87 § 1:o)

<sup>3</sup> Vid åtskilliga av dessa tillfällen (se särskilt FK 1948:20, s. 14 ff.) har jag gjort allmänna utläggningar om grundlagsvårdens innebörd och betydelse, till vilka jag får hänvisa.

<sup>4</sup> Jfr H. Olsson, »Utrikesnämnden 1937—1953» (1957) samt uppsatser i Statsvetenskaplig tidskrift 1956, s. 182 ff., 305 ff.

<sup>5</sup> Jfr om denna principfråga Herlitz, Festskrift til Poul Andersen (1958), s. 166 ff.

<sup>6</sup> Jfr senast StU 1953:180 med därtill hörande handlingar.

blev brännande, då regeringen utan riksdagens medverkan genomförde lagstiftning av djupt ingripande betydelse (ransonering, export- och importreglering m. m.).<sup>7</sup> Med efterkrigstiden kom frågan, om det i grundlagarna finns hinder för Sveriges anslutning till internationella organisationer.<sup>8</sup>

Naturligtvis ha de statsrättsliga frågorna ofta blivit vederbörligen undersökta i departementen och i utskottens kanslier (särskilt har jag i konstitutionsutskottet kunnat följa högt kvalificerade sådana prestationer). Men det är icke, som t. ex. i Finland och Norge, ett väsentligt inslag i det politiska livet, att uppkomna tvivelsmål föranleda särskilda statsrättsliga utredningar.<sup>9</sup> Att förfogandelagskommittéen 1952 presenterade en sådan angående statliga regleringar av näringslivet<sup>10</sup> var ett ganska ovanligt undantag; ännu ovanligare var, att en särskild kommitté 1951 tillsattes med det enda uppdraget att klargöra den inom riksdagen kontroversiella frågan om kyrkomötets grundlagsenliga kompetens.<sup>11</sup> Det är sålunda endast i mycket ringa mån man kan lägga systematiskt genomförda statsrättsliga undersökningar och argumenteringar till grund för en överblick över meningsbrytningarna. Det är huvudsakligen i det så att säga rutinmässiga riksdagstrycket — och framför allt i kammardebatterna — som man möter dem, i den mera summariska och icke alltid helt genomtänkta form som där är naturlig.

Det är intressant att iakttaga, med vilka ögon man sett på regeringsformen i politiska kretsar.

Man vågar väl säga, att grundlagarna icke ha samma plats i svenskt folkmedvetande som t. ex. i danskt och särskilt norskt, såsom grundvalar för ett fritt statskick. Det knyter sig icke samma känslor till den 6 juni 1809 som till den 5 juni 1849 och den 17 maj 1814.

Som ett frihetens palladium fick regeringsformen väl i vissa kretsar en sorts pånyttfödelse under krigsåren. Man kunde få bevittna en nästan romantisk dyrkan av dess text. Jag minns, hur en kamrat

<sup>7</sup> Jfr bl. a. KU 1947: 24. Frågan har i hög grad komplicerats genom oklarhet över de former i vilka riksdagen medverkar i lagstiftning; jfr Förvaltningsrättslig Tidskrift 1939, s. 285 ff.

<sup>8</sup> Frågan, huruvida vi sedan mer än ett kvartssekel befinna oss i en sådan »svår penningkris» som kan föranleda guldlöslösningens suspendering (72 §), har däremot, såvitt jag kan erinra mig, ej dragits upp till allvarlig diskussion i riksdagen.

<sup>9</sup> Jfr Herlitz, »Nordisk offentlig rätt», II, s. 79 f.

<sup>10</sup> SOU 1952: 24, s. 255 ff. (av Y. Söderlund).

<sup>11</sup> Resultatet framlades i SOU 1955: 47.

i konstitutionsutskottet, en i yngre dagar mycket radikal socialdemokrat, gick till rätta med mig för att jag vanryktade mitt kall som grundlagsvårdare genom att ifrågasätta en grundlagsändring; det blev en hänförd lovsång till grundlagsstiftarnas visdom, som vår tid icke borde tro sig om att överträffa. Och visst är respekten för grundlagarna på sätt och vis mycket allmän. Man får ett intryck, att det i allmänhet lystras ganska noga, när det i riksdagen eller i pressen hävdas, att en eller annan åtgärd är grundlagsstridig eller utgör vad man — med en term som för tankarna till straffrätten och därför lätt väcker uppseende — kallar för ett »grundlagsbrott».<sup>12</sup>

Men frågar man sig, vilken roll grundlagsenlighet och grundlagsstridighet spela i det politiska medvetandet som vägvisare för politiskt handlande, blir svaret mera tvivelsamt.

Tanken går i detta sammanhang till vad lagen betyder annorstädes, där den är grunden och gränsen för offentlig verksamhet. Lagen är där en ständigt levande realitet. Och icke dess bokstav allenast — ty det vet man att den endast är ett ofullständigt uttryck för innehållet — utan därjämte hela det nät av handlingsnormer som spinnes genom förarbeten och genom administrativ och judiciell praxis, i förening — eventuellt — med vetenskaplig bearbetning. Lagen hålles i denna sin gestalt levande genom medvetandet om ansvar och om att giltigheten av vad som göres är osäker, så snart man lämnar lagens grund. Till denna omsorg om lagen hör också medvetandet om angelägenheten att omdana den, när utvecklingen det kräver.

Men i det politiska livet är det icke vanligt att se på regeringsformen med samma ögon. Om något personligt ansvar för grundlagsstridigt handlande är det icke på allvar fråga. Och själva föreställningen att konung, regering och riksdag hämta all sin makt ur regeringsformen, att deras makt icke sträcker sig längre än denna angiver, är knappast något väsentligt moment i den politiska tankevärlden. Det var 1940 fråga om att inställa andrakammarvalen, och visst kunde förhållandena ha utvecklats därhän att detta steg blivit nödvändigt. Men då det i det sammanhanget framhölls, att en riksdag som utan nyval sammanträdde 1941 komme att sakna grundlagsmässigt stöd, och att giltigheten av dess beslut därför kunde komma att sättas i fråga, gjorde det ett starkt intryck på mig att, även för mycket omdömesgilla män, denna argumentering var nå-

<sup>12</sup> Den temperamentsfulla reaktionen mot professorer, som åberopat regeringsformen, i FK 1946: 40, s. 29, var knappast typisk.

gonting helt nytt.<sup>13</sup> Man är ju icke van vid att tänka på, hur domstolar skulle bedöma grundlagsenligheten av statsmakternas åtgärder — det är först på senaste tid som de försiktigt inlåtit sig på sådant bedömande.

Men visst kunna grundlagarna, även om man icke tänker på grundlagsenligheten som betingelse för ansvarsfrihet och giltighet, stå i samma levande gestalt för det politiska livets krafter som lagen för domare och ämbetsmän: fyllda av det rika innehåll, som oavslåttlig eftertanke och erfarenhet givit dem. Tidigare var det i rätt hög grad så, därför att frågor om deras tolkning och tillämpning voro av central politisk betydelse. Intet statsråd och ingen riksdagsman kunde undgå att ställas inför sådana statsrättsliga frågor som om den ekonomiska lagstiftningen, om gemensam votering, om anslagsvägran och anslagsvillkor o. s. v. Det föll sig också naturligt att ta ståndpunkt under allvarligt övervägande, med blicken riktad bakåt, mot tidigare praxis, och framåt, mot konsekvenserna av dagens ståndpunkt. Meningarna bröto sig, och politiska inflytelser gjorde intrång på tillämpningens följdriktighet. Men den blev dock ganska sammanhängande och genomtänkt. Så blevo grundlagarna inpräglade i det politiska medvetandet, icke blott med sin bokstav utan i den konkretion de fått genom kontinuerlig, genomtänkt tillämpning.

Mina erfarenheter som riksdagsman hänföra sig emellertid till en tid med helt annat skaplygne. Om riksdagsordningen kan man kanske säga att den alltjämt är en viktig beståndsdel i det politiska medvetandet — såsom arbetsordningen i varje institution. Men med regeringsformen förhåller det sig annorlunda. Under den tid jag åsyftar försvunno småningom de allra flesta av dem som ännu för 20 år sedan funnos kvar från de stora konstitutionella stridernas tid. En ny tid hade brutit in. Helt andra intressen och frågeställningar togo överhand. Det blev — så vitt man kunde döma — bland statsråd och riksdagsledamöter allt färre, som så att säga stadigvarande voro förtrogna med regeringsformen och sågo sin gärning i dess ljus.<sup>14</sup> Av statsrådets medlemmar var det blott några få, som i debatter om konstitutionella spörsmål gävo prov på inlevelse i den —

<sup>13</sup> Något liknande gäller om den 1949 i RO 2 § införda regeln, att riksdagens vårsession i regel avslutas senast den 31 maj. Att riksdagen därigenom blev maktlös, om den utsträckte sitt arbete efter denna tidpunkt, var nog för de flesta en främmande tanke.

<sup>14</sup> Det kunde sålunda väcka förvåning, »att numera knappast någon principiell fråga tycks kunna bli behandlad här i kammaren utan att man på någon punkt åberopar grundlagens bestämmelser», FK 1947: 8, s. 62.



främst bland dem, karakteristiskt nog, en veteran från ett äldre skede, Undén. Bland riksdagens ledamöter såg jag ej heller många; särskilt vore det en överdrift att föreställa sig konstitutionsutskottet som bärare av en levande tradition. Detta betyder, att när konstitutionella frågor uppkommo, svaren regelmässigt icke söktes med ledning av en hos de politiska krafterna själva levande uppfattning — så som en allmän politisk åskådning eljest ger riktlinjer för bedömandet av konkreta frågor. Förhållandet kan snarare karakteriseras så, att de statsrättsliga tvistefrågorna och deras lösning presenterades av en utifrån hämtad »expertis» — liksom då man eljest ställdes inför tekniska frågor utanför de politiska krafternas intresse- och erfarenhetsfär. Lagerroth präglade en gång formeln »striden för regeringsformen» såsom uttryck för den riktning inom svenskt politiskt liv, som nitälskade för statslivets bundenhet vid en rättslig reglering, och lät den kontrastera mot en obunden kungamakt. I den obegränsade folkmaktens tid har det i de politiska krafternas spel varit svårt att skönja någon riktig motsvarighet till den omvårdnad om regeringsformen som förr tett sig som en uppgift just för dem. Den mångenstädes förefintliga omsorgen om grundlagarnas bestånd visade sig ingalunda alltid vara förbunden med inlevelse i deras innehåll och omsorg om deras riktiga tillämpning.<sup>15</sup>

Dessa förhållanden skall man ha i minnet, när man följer frågorna om regeringsformens tolkning och tillämpning.

Principerna för lagtolkning ha under senare tid varit föremål för en livlig rättsvetenskaplig debatt, som i stort sett pekar hän mot större frihet i förhållande till lagtexterna. Det är naturligt, att grundlagstolkningens principer icke dryftas i riksdagen. Men den erbjuder, som bekant är, sina särskilda problem, i synnerhet då en grundlag har hög ålder, och det är naturligt att de uppfattningar som hävdats i diskussionerna byggt på mångahanda olika, mer eller mindre genomtänkta tolkningssätt; därför har man också från olika utgångspunkter kommit till vitt skilda resultat. Lika påtagligt är ett annat förhållande: det hör till grundlagarnas karakteristiska drag att de, från vilka tolkningssätt man än utgår, på många punkter uttryckligen eller underförstått hänvisa till statsmakternas eget om-

<sup>15</sup> Man erfor t. ex. ofta (både 1940 och 1948), att de som bestämt motsatte sig särskilda grundlagsreglerade anordningar för ingrepp i tryckfriheten i extraordinära lägen, i stället visste att anvisa varjehanda vägar att vid behov eludera grundlagsreglerna. Se t. ex. Möller, FK 1948: 29, s. 73.

döme om vad som är mer eller mindre viktigt eller väsentligt o. s. v. Ovisshet om tolkningssättet och reglernas obestämdhet gör sålunda regeringsformen i hög grad elastisk. Under sådana förhållanden kommer även specialisten att ofta nog sväva på målet; han kan ha svårt att med full bestämdhet hävda den ena tolkningens företräde framför den andra. Det känner den bäst som är benägen att hävda en strängare tolkning; själv har jag ofta — men ingalunda alltid — befunnit mig på denna sida. Vill man vara försiktig, sträcker man sig kanske icke längre än därhän att en omstridd åtgärds grundlagsenlighet är mycket tvivelsam, att den strider mot tidigare praxis, att den innebar ett kringgående av regeringsformen, att den är oförenlig med dess anda, att konsekvenserna av en viss tolkning äro äventyrliga, o. s. v.

I sådana situationer spelade det en stor roll, att så jämförelsevis få av riksdagens ledamöter levat sig in i konstitutionella spörsmål och självständigt bildat sig en mening om sådana, och framför allt att så mycket av sammanhanget i grundlagstillämpningen bleknat i det allmänna medvetandet, det sammanhang som förbinder den aktuella frågan med äldre tillämpning och med ställningstagandets konsekvenser i framtiden. För den som stod inför motsatta argumenteringar av »experter» och andra, utan att ha i djupare mening övertygats av någondera av dem, blev det under dessa förhållanden naturligt att — liksom i andra fall av s. k. »science friction» — skänka gehör åt den som icke reste hinder för vad han själv fann önskvärt och riktigt. Man skulle kunna uttrycka det så, att beviskyldigheten praktiskt taget kom att åvila den som satte regeringsformens bud mot vad samhällets väl syntes kräva, och att det icke var lätt att fullgöra denna beviskyldighet.<sup>16</sup> Särskilt svårt blev det för den som själv var medveten om grundlagstolkningens problematik. Resultatet blev således ofta, att regeringsformens bud skötes åsido såsom ej relevanta.

I samband med svårigheterna vid regeringsformens tolkning är det en annan sorts dunkelhet som spelat in i frågor om dess tillämpning. Huruvida regeringen är befogad att vidtaga en åtgärd beror i nutida statsliv, långt mer än förr, icke av regeringsformen enbart utan av riksdagsbeslut fattade i statsregleringsväg eller annorledes som bestämma dess befogenheter. Det hör emellertid till tidens karaktäristiska drag, att beskaffenheten av denna bundenhet ofta är om-

<sup>16</sup> En variant av denna tankegång, präglad av den quasistraffrättsliga synen på 107 §, mötte ofta i dechargedebatter: »hellre fria än fälla!»

tvistlig.<sup>17</sup> För det första är det en ofta återkommande stor fråga, i vad mån motiveringsuttalanden som sikta till vidgning eller inskränkning av K. M:ts rörelsefrihet utöver vad klämmarna ge vid handen — och likartade uttalanden i propositioner, som lämnats utan erinran — äro bindande. För det andra blir ofta omfattningen av den rörelsefrihet, som i den ena eller andra formen beredes åt K. M:t, angiven i mycket obestämda och flertydiga ordalag. För det tredje har det mer än en gång varit oklart, hur länge ett bemyndigande varit gällande. Man kan kanske ha olika meningar om i vad mån sådan oklarhet kan undgås.<sup>18</sup> Säkert är att det är många konstitutionella meningsbrytningar som den föranlett. Exempel kan man finna i diskussionerna om de s. k. förmalningsersättningarna (1940), om vissa av kristidskommissionerna ingångna avtal (1942), om clearingväsendet, om jordbruksregleringens tillämpning, om beståndet under efterkrigstiden av fullmakter som givits med hänsyn till krigstidens utomordentliga förhållanden.

Det är emellertid icke enbart tolkningstvister, som belysa regeringsformens historia under de senare årtiondena. Dit höra också steg som icke motiverats med den ena eller andra tolkningen; det har sålunda varit otvetydigt, att regeringsformen åsidosatts.<sup>19</sup> Man kan — med en viss förenkling — särhålla olika tankegångar som fört till sådana resultat.

Det har redan erinrats, att man i nutida rättsvetenskap varit benägen att hävda ett stort mått av frihet vid lagens tolkning; därifrån är det endast ett litet steg till den uppfattningen att dess åsidosättande kan vara ett naturligt led i rättsutvecklingen. På statsrättens område har det sedan länge ingått i det allmänna medvetandet, att den »levande» författningen är någonting annat än den skrivna. Vad man förstått därmed skall här ej analyseras. Det är nog att konstatera, att man icke endast tänkt på sedvanor som utfylla regeringsformens ordning och kanske fått sedvanerättens karaktär. Det är

<sup>17</sup> Det är icke endast förf. som vid många tillfällen återkommit till det betänkliga i den dunkelhet som ofta vidlåder riksdagens beslut. Konstitutionsutskottet uttalade sig i samma riktning i KU 1940:21 och även (under åberopande av erfarenheter vid protokollsgranskningen) i en särskild rundskrivelse till utskotten <sup>29/5</sup> 1941. Detta ovanliga steg togs illa upp på vissa håll men ingalunda på alla.

<sup>18</sup> Mot tanken att riksdagens beslut principiellt skulle uttryckas i klämmar anförde Andrén att man därmed skulle få »antingen tämligen obegränsade klämmar eller också en tämligen begränsad riksdagsmakt», FK 1946:11, s. 60.

<sup>19</sup> I samband härmed kan en för tiden karakteristisk tankegång anmärkas. Det var icke ovanligt att anmärkningar om att riksdagens *beslutanderätt* sattes åsido möttes med den gensagan, att regeringens beslut i efterhand *anmäldes* för denna. Särskilt i utrikesärenden har denna glidning i tankegången varit vanlig.

också en ganska allmän uppfattning, att vissa grundlagsbud förlorat sin kraft, upphört att gälla genom en mot dem stridande tillämpning. Sådana tankegångar äro smittande. Har ett grundlagsbud kunnat förlora sin kraft — varför skulle icke också ett annat sättas å sido i det levande författningens namn! Det är många ålderdomligt klingande satsar som kunna te sig som historiska minnesmärken enbart, som främmande kvarlevor från en tid som utvecklingen ridit förbi. Där den tradition sloknat, som även åt sådana grundlagsbud kan ge ett levande, på nutiden tillämpligt innehåll, får ett sådant betraktelsesätt lätteligen insteg. Avklädd den levande dräkt som traditionen skapat, tyckes det nakna grundlagsbudet i sin svårtillgängliga form icke förtjäna respekt.

Det må lämnas därhän, i vad mån en sådan syn har vunnit insteg; jag har ett intryck att många hade den, men kan ej dokumentera det. Däremot är det påtagligt, att de, som icke på detta sätt varit färdiga att se bort från regeringsformen, under de senaste årtiondena fingo särskilda skäl att i särskilda lägen göra det. Det har icke i vårt land utformats någon doktrin om konstitutionell nödrätt, men dess grundtankar ha på senare tid gjort sig gällande med omisskännlig kraft. Det är helt naturligt. Man stod oavslåtligen inför lägen, där det av en eller annan anledning tedde sig tvingande nödvändigt, med hänsyn till påtagliga, trängande behov, att på en eller annan punkt sätta regeringsformen åsido.<sup>20</sup> Vitala intressen kunde t. ex. äventyras genom den publicitet som följer med att en sak lägges fram för riksdagen. Och det har hört till tidens drag att den ofta krävt snabb handling. Det kunde emellertid te sig ogörligt att avvakta ett riksdagsbeslut, där ett sådant krävdes, eller — än mer — att gå den långa väg som är föreskriven för att undanröja grundlagshinder. Det förekom sådana lägen, i vilka knappast någon dristade sig att sätta regeringsformens krav mot vitala samhällsbehov.<sup>21</sup> Särskilt måste 1921 års ordning för utrikesärendens behandling ofta te sig utopisk. Men det finnes också många exempel på att regeringsformen lämnades ur räkningen i mera problematiska lägen. Dels blev det icke alltid med fullt allvar prövat, huruvida det verkligen var omöjligt att tillgodose det trängande behovet i grundlagsenlig ordning:

<sup>20</sup> Olssons ovan (not 4) åberopade undersökningar ådagalägga, hur illa den grundlagsenliga ordningen för utrikesärendens handläggning efterlevdes.

<sup>21</sup> Till en viss grad kunde väl ock steg, som togos, anknyta till en gammal statsrättslig tanke: att det som enligt sakens natur kräver snabbt handlande med hänsyn till växlande förhållanden måste anses falla inom regeringens kompetens. En annan statsrättslig tankegång har också kunnat upptagas: att regeringens befogenheter måste anses sträcka sig längre än eljest i ett farofyllt läge.

man nöjde sig t. ex. med att konstatera, att det skulle medföra allvarliga olägenheter att påkalla riksdagsbeslut, i det att riksdagen exempelvis måst aktiveras vid en obekväm tidpunkt. På denna linje fördes t. ex. försvaret mot anmärkningar av konstitutionsutskottet 1943 (ang. ett fartygsbygge) och 1948 (ang. vissa ändringar i prisregleringen). Dels blev behovets angelägenhetsgrad icke alltid bedömd med den stränghet som en regelrätt nödrättsargumentering skulle påkalla. Man hörde ej sällan mycket uttunnade resonemang, stundom helt enkelt bestående i den i mångas ögon bestickande satsen, att det praktiska livets krav måste gå före de juridiska formerna.

Argumentationer av denna art ha väl många gånger förr hörts i svenskt politiskt liv men de fingo en särskild slagkraft, då man oavlättligen kände sig stå inför extraordinära, oförutsedda lägen — som ofta förmodades bli av övergående karaktär. Så var det under krigsåren. Men långt nog under efterkrigstiden gjorde sig liknande tankar gällande: de lägen, som man råkade i, tycktes så ovanliga, så oförenliga mot den »normala» ordningen, att regeringsformens bud måste vika för livets krav; det tar alltid någon tid innan det går in i medvetandet, att nya levnadsförhållanden blivit de normala. Även oberoende av hur förhållandet gestaltat sig efter krigsåren ha dessa haft varaktiga verkningar: vad som skedde under deras tryck och kunde motiveras därmed åberopades ofta som prejudikat under helt andra förhållanden. Så fick man åter göra en gammal erfarenhet: att det som sker i statslivet i en tid av nöd och fara som ett tillfälligt avsteg från rådande ordning har en stark tendens att bli varaktigt.

Ännu en tankelinje kan man urskilja i diskussionerna — stundom förbunden med dem som förut berörts. Den kan uttryckas så, att när regeringsformen låter något bero av vissa personers i bestämd form avgivna viljetryningar eller andra akter, det kan vara lika gott om man på annan väg utröner deras tankar eller i varje fall övertygar sig om att de ej skulle säga nej. Från historien äro sådana resonemang välkända; känt är också att de leda mycket långt, om de föras på lösa grunder. Nu för tiden finnes det emellertid skäl av en viss styrka som kunna tala för dem.

Om en sak som borde gått till konselj i själva verket avgjorts i kommandoväg eller av ett statsråd ensam, låter det säga sig att därmed ingen skada är skedd. Kanske ha statsråden faktiskt tagit ståndpunkt till saken. Eller man kan åberopa den fast rotade sedvanan, att i konseljerna statsråden icke uttala och konungen icke omfattar

andra meningar än föredragandens; konseljbehandlingen framstår som en formalitet utan reell betydelse. Kritik, som riktas mot obehörig ministerstyrelse, får därför icke samma slagkraft som förr.

Framför allt har det funnits plats för likartade resonemang med avseende på riksdagens medverkan, där den fordras av regeringsformen.<sup>22</sup> Den har således kunnat agera i andra former än de grundlagsbestämda: »statsmakternas politik» blev under kriget i väsentliga ting fastlagd genom formlösa förhandlingar med partierna. Det hände också att man såg bort från regeringsformen, sedan förhandlingar med partiledarna givit skäl att anta, att riksdagen icke skulle vägra sitt samtycke, om saken bleve i laga ordning framlagd för den; i 1948 års dechargedebatt diskuterades ett sådant tillvägagångssätt.<sup>23</sup>

Men det ligger nära till hands att gå ett stycke längre på fiktionernas väg och — oberoende av vad som verkligen förelupit i en viss fråga — utgå från att bifall ej skulle vägras.<sup>24</sup> Man skall hålla i minnet att det nu för tiden i stora mängder av ärenden av olika skäl knappast kan tänkas att riksdagen skulle gå regeringen emot. Otaliga äro de frågor som icke gärna kunna få mer än en lösning. Uppmärksammade äro ej minst de för tiden karakteristiska uppgörelserna med stora organisationer som riksdagen förutsättes skola acceptera; stundom hävdas därvid den dunkelt tänkta, vittutseende satsen att den är skyldig att »böja sig för avtal». I detta sammanhang erinrar man sig hur formell riksdagens prövning av traktater på det hela taget blivit — och måst bliva. Särskilt viktigt är naturligtvis förtroendeförhållandet mellan regering och riksdagsmajoritet. Man har i Sverige under den tid, då majoritetsparlamentarismen har tillämpats allmänt kommit att fatta detta förhållande såsom krävande en mycket hög grad av samstämmighet över hela linjen. Karakteristiskt är icke minst, att i dechargedebatter kritik mot regeringens meningsfränder i konstitutionsutskottet för passivitet oavlåtligen fått det — i t. ex. Norge i motsvarande läge knappast troliga — svaret, att det icke vore naturligt om de hävdade en annan mening än regeringen.

Man kan väl förstå, om under sådana förhållanden en saks framläggande för riksdagen ofta framstår som ganska likgiltigt; att hävda regeringsformens krav blir att göra enbart »formella» synpunkter

<sup>22</sup> Om fria konsultationsformer, som ersatt utrikesnämnden, har Olsson, a. a. (se not 4) mycket att meddela.

<sup>23</sup> Debatten om denna fråga bekräftade en gammal erfarenhet om formlöshetens vådor: det kan bli oklart, vad man egentligen kommit överens om.

<sup>24</sup> Det är mot denna bakgrund man i vår tid kunnat något så när jämställa riksdagens mottagande av anmälningar med dess beslut, se not 19.

gällande. Den som är benägen att göra detta undgår ej att känna styrkan i den invändningen, att det är ändamålslost att urgera riksdagens befogenheter, om majoriteten — och kanske riksdagens ledamöter i övrigt — ändå icke kan förväntas bruka dem till en helt förutsättningslös, självständig prövning. Här ligger kanske det största dilemmat vid regeringsformens tillämpning. Viljan att upprätthålla ett maktindelningssystem måste slappna, i den mån det ej längre är fråga om att begagna den makt som det förlänar.

Det får emellertid ej förglömmas, att en »realistisk» syn på »formaliteter» ofta nog är blind för viktiga realiteter. Till dessa vill jag knappast räkna, att obehörig ministerstyrelse begränsar konstitutionsutskottets granskningsmöjligheter. Men av påtaglig betydelse är att den offentliga debatten — ett väsentligt inslag i vår konstitutionella ordning, även om dess utgång är given — elimineras, när riksdagens vilja icke blir i vederbörlig ordning uttrönt.

Det är naturligt, att den, som hävdar regeringsformen som hinder för statsmakternas maktutövning, därmed ofta förbinder tanken att dess ordning — eller den ordning han utläst därur — är av värde och förtjänar att upprätthållas. Men icke alltid är detta förhållandet. Intet borde vara naturligare än att hålla på en laglig ordnings ordentliga tillämpning, vare sig man i sak är tillfredsställd med den eller ej. Till en sund rättsvård hör det emellertid i sådana lägen att tänka på vad som kan behöva ändras. Just den som anser det vara ett omistligt inslag i vår rättskultur att, liksom den i övrigt vilar på lagens grund, regeringsformen hålles vid makt som grund och gräns för all maktutövning, och som med oro tyckt sig finna att det levande livet under en allvarlig brytningstid ytterligare fjärrat sig från dess ordning, måste anse det som en viktig uppgift att fatta nutidens erfarenheter och behov — och särskilt de mångahanda nya problem som de två senaste årtiondena givit upphov till — i skarpt ögonsikte och att omdana den rättsliga ordningen därhän, att den gör full rättvisa åt dem och ger säker grundval för vad som behöver göras. Detta är en tanke som oavslåtligen inställt sig och också oavslåtligt uttalats, då det i olika sammanhang varit fråga om att av en eller annan anledning se bort från regeringsformen.<sup>25</sup>

Det är, om man så vill, på tre olika vägar som en sådan anpassning kan ske.

En av dessa vägar har varit gemensam för alla. Det är, såsom

<sup>25</sup> På denna punkt kunna måhända några få hänvisningar vara på sin plats: »Svenskt författningssliv», s. 9 ff., 51 ff., 92 ff., 127 ff., 231, FK 1953: 22, s. 127 ff.

redan antytts, ett förhärskande drag i den senare tidens utveckling, att riksdagen på viktiga områden utnyttjat sina befogenheter på ett mera återhållsamt sätt än förr: dess makt har i olika former — som det är överflödigt att här analysera — »delegerats» till regeringen. Den har därmed erkänt det ofrånkomliga faktum, att det i en så dynamisk tid som vår, i en tid, då det allmännas åtgärder också måst bli så omfattande och komplicerade, icke är tänkbart att riksdagen i samma utsträckning som förr beslutar. Naturligtvis har denna utveckling icke förlöpt utan meningsbrytningar. Å ena sidan har det kritiserats att riksdagen på områden, där tidens rytm icke hindrat det, i alltför hög grad fördjupat sig i enskildheter, till förfång för behandlingen av mera maktpåliggande angelägenheter. Å andra sidan har det ofta kunnat ifrågasättas, om den ej med sina i olika former givna »fullmakter» gått för långt i resignation inför den nya tidens krav. Det har gjorts sådana invändningar beträffande exempelvis jordbruksregleringen, byggnadsregleringen, clearingväsendet, beredskapsstaterna, prisutjämningsavgifterna och mycket annat. Det har varit ganska naturligt att samtidigt hävda båda dessa synpunkter.<sup>26</sup> Men det är karakteristiskt för de gångna årtiondenas diskussioner, att den statsrättsliga frågan om delegations tillåtlighet endast sällan varit brännande.<sup>27</sup> Det kan särskilt framhållas, att yrkanden, med regeringsformen som stöd, om ett starkare hävdande av riksdagens befogenheter ofta haft till förutsättning, att sådana befogenheter kunna — och böra — på lämpligt sätt delegeras till Kungl. Maj:t. Detta var t. ex. tanken, då det hävdades att riksdagen borde ha del i utrikeshandelns rättsliga reglering. På samma linje gick 1954 års ransoneringslag, särskilt med sin reglering av varuclearingen.

Den andra vägen är grundlagsändringens. Där regeringsformens ordning nedsjunkit till tomma formaliteter, kan det finnas skäl att ta steget från fiktionernas värld till realiteternas. Och där den befinnes vara ett hinder för en sådan ordning som nutiden och framtiden kräver, är det en naturlig tanke att ge den ett nytt innehåll, som, såvitt möjligt, är hållbart i alla väder. Den grundlagsvård är missriktad, som, med misskännande av utvecklingens eljest ofrånkomliga krav, klamrar sig fast vid gamla texter. Särskilt viktigt är, att man genom ändring av grundlagsbuden kan förebygga, att en ut-

<sup>26</sup> Se t. ex. FK 1946: 26, s. 10.

<sup>27</sup> Det är kanske signifikativt, att det enda undantag jag minnes är ganska ingående överväganden, i vad mån det gick för sig att överlåta riksdagens befogenheter enligt 77 §.



veckling, som delvis är önskvärd eller ofrånkomlig, får oberäknelig räckvidd och helt uppger värden som ännu förtjäna regeringsformens effektiva skydd.<sup>28</sup> En i sådan anda företagen revision är ägnad att ge förnyad styrka åt det som bibehålles av det gamla innehållet.

Vad som sagts om angelägenheten av en sådan grundlagsvård, förklingade emellertid länge ohört i den atmosfär av konstitutionell likgiltighet som i stort sett präglade det politiska livet.

Det har redan nämnts, att åtskilliga frågor om ändring av regeringsformen voro å bane, men också, att mycket få ändringar av större konstitutionell betydelse ägde rum (jfr ovan). Den i vår historia vid flera tillfällen gjorda erfarenheten, att tider av omvälvningar leda till konstitutionella nydaningar, har väl upprepats i allra rikaste mått, såvitt man ser till den »levande» författningens förändring under händelsernas tryck, men ingalunda om man tänker på regeringsformens målmedvetna utveckling. Och av de ändringar som skett är det endast en eller annan — jag tänker närmast på dem som avsett 38 och 63 §§ och framför allt på riksdagsarbetets omläggning 1949 — som kan sägas ha betingats av den spänning mellan regeringsformens krav och den faktiska utvecklingen varom här närmast är fråga.

Om de uppslag till ändring av regeringsformen som varit under debatt men ej realiserats (jfr ovan) kan man göra likartade iakttagelser. Bland dem äro naturligtvis många som återspegla vår tids särskilda förhållanden men i allmänhet ha dessa gällt nyskapelser — delvis genomgripande — av ett eller annat slag. Ganska få äro de som haft sin rot just i behovet att åstadkomma ett riktigare förhållande mellan lag och liv. Jag syftar särskilt på förslagen om nya regler angående riksdagens finansmakt (SOU 1954: 40) och om grundlagsreglerad ministerstyrelse m. m. (SOU 1958: 14), på riksdagens alltsedan 1942 gång efter annan upprepade vädjanden om revision av 35 och 36 §§, på förslaget om modifikation av 90 § (1944) och på tanken att särskilda av riksdagen valda organ kunde sättas att samverka med regeringen, vilken framkastats i många olika sammanhang och 1953 i mera principiell form blev föremål för riksdagens prövning.<sup>29</sup>

Men kanske blir det i sinom tid anledning att säga, att ett nytt skede i grundlagsstiftningen ingick 1953. Konstitutionella reformfrå-

<sup>28</sup> Denna synpunkt har framträtt starkt vid debatter om 36 §, särskilt 1946.

<sup>29</sup> Den ingår också i författningsutredningens arbetsprogram, se Statsvetenskaplig Tidskrift 1954, s. 372.

gor trädde då plötsligt i förgrunden, och året därpå tillsattes författningsutredningen. Närmast är det även här nyskapelser av olika slag som det gäller. Men både den socialdemokratiska motionen 1953 — om en samlad översyn av grunderna för det parlamentariska styrelseskicket — och direktiven för utredningen ha aktualiserat den fråga som här står i blickpunkten: spänningen mellan regeringsformen och författningslivet.<sup>30</sup>

Nu är det i själva verket fråga om en ny regeringsform — vilken visserligen skulle få ett nytt namn. Ett sådant företag, som förutsätter ståndpunktstagande till en stor mångfald av konstitutionella tvistefrågor,<sup>31</sup> kräver påtagligen punkt för punkt ett stort mått av överblick över och inlevelse i de förhållanden regeringsformen har att reglera, och icke minst en stark framåtblickande fantasi. Det har med rätta sagts, att 1809 års regeringsform icke i allo var väl övertänkt, och framför allt att den förutsatte beståndet av förhållanden som sedermera helt förändrats. Men inför sådana svårigheter och risker står varje grundlagsstiftare. Då ej, såsom 1809 var fallet, yttre omständigheter tvinga till hastverk, får man väl förutsätta att innan statsmakterna besluta en ny regeringsform, det blir gott om tid och tillfälle till överväganden och meningsutbyten, icke blott om de stora maktfrågorna (om valsättet, om första kammarens bestånd, om folkomröstning, om parlamentarismen o. s. v.), utan också om allt det andra som måste ändras men som ej på samma sätt fallit i ögonen. Det vore olyckligt, om avgörandet komme att byggas på den likgiltighet för konstitutionella frågeställningar som i stort sett kännetecknat de senaste decennierna. En djup förankring i folkmedvetandet är desto angelägnare, som en ny regeringsform, hur den än blir beskaffad, enligt sakens natur kommer att, genom sin legitimering i nutida folkvilja och sin anknytning till nutida förhållanden, verka i det politiska livet med en styrka som ett 150-årigt författningsverk ej kunnat utveckla.

Det antyddes nyss, att det är önskvärt att — med skarp blick för vad framtiden kan bära i sitt sköte — ge regeringsformen ett sådant innehåll, att den icke ens under de allvarligaste förhållanden behöver stå i vägen för omsorgen om rikets och folkets välfärd. Men häri ligger ett dilemma. Begär man av regeringsformen, att den skall ge all den rörelsefrihet som behöves i extraordinära lägen, kunna

<sup>30</sup> Jfr Statsvetenskaplig Tidskrift 1954, s. 368.

<sup>31</sup> Belysande äro de förväntningar härutinnan, som under de senaste åren på olika punkter uttalats av konstitutionsutskottet, se t. ex. KU 1956: 3, 1958 A: 14, 1958 B 2.

dess band under normala förhållanden bli alltför lätta.<sup>32</sup> Det kan häremot invändas att det är bättre att med tillämpning av nödrättsresonemang tillfälligtvis bryta mot regeringsformen än att på förhand skapa den rörelsefrihet som kräves blott under särskilda förhållanden. Men man kan också, med bibehållande av full respekt för regeringsformen, sörja för att de band, som äro avpassade för normala tider, vid behov — särskilt i sådana lägen som man ej kan förutse — kunna lösas på annat sätt än nu. Detta är den tredje väg för harmonisering av rätt och praxis som varit i fråga.

Regeringsformens betydelse som hämsko ligger huvudsakligen däri, att det tar en viss tid — mycket olika i olika fall — att genomföra ändringar. Det är framför allt detta tvång till uppskov som leder till att man kan bli nödsakad att skjuta grundlagen åt sidan. Detta dilemma undviks, om man ger möjlighet att i snabbare ordning ändra grundlagarna eller i särskilda fall frångå deras bud. Garantien för grundlagsordningens bestånd får då sökas på annat håll, nämligen i ett större mått av samstämmighet inom riksdagen än det som eljest kräves. Det är det finländska sättet att se på grundlagarna och deras roll: man har möjlighet att undgå deras band men stark respekt för dem så länge de gälla.<sup>33</sup> En utgångspunkt för en modifiering i sådan riktning av vår statsrättsliga ordning har man haft i det förhållandet, att det sedan långliga tider och ända fram till 1957 — då folkomröstningsfrågan lades på is — räknats som nära nog givet, att vilande grundlagsförslag skola antagas; från tongivande håll i Första kammaren reagerades det 1949 mot att man över huvud taget upptog sådana förslag till debatt.<sup>34</sup> Om vissa andra grundlagsbud än regeringsformens har det i några fall (RO 30 §, TF 6 § 1941—45) bestämts att de kunna åsidosättas med kvalificerad majoritet. Men det har också varit fråga om steg med större räckvidd. Första kammaren ville 1940 få frågan om ändrad ordning för grundlagsändring utredd. Tanken upptogs sedermera av folkpartiet 1944: man ville ha en »nyckel till grundlagarnas säkerhetslås». Enligt min tanke skulle en sådan anordning vara ett naturligt inslag i en rationell och förutseende grundlagsvård.

<sup>32</sup> För min del har jag ur denna synpunkt varit skeptisk mot en utbyggnad av 16 §.

<sup>33</sup> Se senast Kaira, Festskrift til Poul Andersen (1958), s. 240 ff.

<sup>34</sup> FK 1949: 11, s. 66. Samma år uteblev diskussion om två alternativa, vilande förslag, sedan en inom KU tillsatt delegation träffat ett val mellan dem; a. st., s. 54 ff.

# NÅGRA SYNPUNKTER PÅ EN ALLMÄN FÖRFATTNINGSREVISION

*Av Professor JÖRGEN WESTERSTÅHL, Göteborg*

I sin installationsföreläsning 1902 över »Döda bokstäver i Sveriges gällande regeringsform» konstaterade Rudolf Kjellén, sedan han på övligt sätt uttalat sin beundran för 1809 års grundlagsstiftare och deras verk: »Men mellan oss och dem ligger nu snart ett helt sekel, därtill ett sekel av utomordentlig materiell utveckling, av social omskapning utan like. De krafter, som arbeta på att lägga en klyfta mellan den skrivna och den verkliga författningen, hava således hos oss fått lång tid på sig och en gynnsam luft».<sup>1</sup>

Regeringsformens döda bokstäver utgjordes enligt Kjellén av stadgandena i § 21 om konungens två röster i Högsta domstolen, § 19 (20) om Högsta domstolens lagförklaringsrätt, § 103 om opinionsnämnden, § 7 om (det däri intolkade) förbudet mot ministerstyrelse, § 38 om kontrasignationsvägran och riksdagens prövning därav, §§ 101, 102 och 106 om riksriättsorganisationen m. m., § 107 om riksdagens anmälan av misstroende mot statsråd, § 37 om utdelandet av adliga värdigheter, § 60 om rätten att höja spannmålstullen, § 108 om tryckfrihetskommittén. Denna genomgång av de döda bokstäverna i regeringsformen åsyftade icke någon absolut fullständighet — »dock tror jag, att allt väsentligt är påpekat».

Ett resultat av den konstitutionella utveckling, som avspeglade sig i regeringsformens många döda bokstäver, var enligt Kjellén, att den i väsentlig mån utplånat den nationella egenart, som genomsyrat 1809 års författningsverk. Likheten med det allmänna västerländska författningsmönstret hade istället blivit allt större, och utvecklingen fortsatte: »Ännu är det visserligen långt till målet för denna utjämningsstendens, än har vår författning många stycken kvar av sitt inhemska virke. Men man kan från en högre utsiktspunkt icke miss taga sig på, att det är den allmänna parlamentariska typen som långt samt nalkas våra kuster».

<sup>1</sup> Statsvet. Tidskr. 1902, citaten från s. 105, 197, 199.

Sedan Kjellén skrev dessa ord har ytterligare drygt ett halvt sekel förflutit. De flesta av hans döda bokstäver återfinnes fortfarande i regeringsformens text, lika livlösa som förut, några har genom grundlagsändring formellt avförts och om några gäller väl att dödförklaringen varken var eller är alldeles oomtvistlig. Men framförallt är en sak uppenbar: regeringsformens delvisa förtvinande har fortsatt och fått en annan karaktär. Den parlamentariska statstypen har kommit och satt sin prägel också på vårt författningsliv. Härmed har emellertid också regeringsformens förhållande till det faktiska författningslivet på ett helt annat sätt än vid seklets början blivit prekärt. Vad Kjellén pekade på som döda bokstäver gällde enstaka, relativt isolerade institut, vilka icke — möjligen med undantag för ansvarighetsbestämmelserna — kan sägas utgöra bärande delar i regeringsformens system; det kunde uppfattas såsom i huvudsak fungerande dem förutan. Nu torde knappast någon vara beredd att göra om Kjelléns katalogisering av vad som är dött i regeringsformen, just därför att det i så stor utsträckning är tveksamt vad som överhuvud är levande. Det är, för att ett ögonblick fullfölja bildspråks-traditionen, inte längre bara fråga om att enstaka grenar på regeringsformens träd har vissnat, själva stammen är angripen.

För att nu något närmare beskriva vad som har skett med 1809 års regeringsform må först vissa yttre, formella data angivas. Regeringsformens omfång, i ord räknat, är ungefär detsamma nu som från början, endast en måttlig ökning kan registreras: den 1809 antagna texten innehöll c:a 7750 ord, den nuvarande c:a 8220 ord. Som bekant har ju nästan alla de 114 paragraferna ändrats en eller flera gånger. Det sammanlagda antalet gånger, som de enskilda paragraferna varit föremål för ändringar av större eller mindre slag, tycks vara 321. Det största antalet på en gång genomförda grundlagsändringar beslutades vid riksdagen 1865/66 i samband med tvåkammarrepresentationens införande och berörde ej mindre än 70 paragrafer. Endast 13 paragrafer är helt oförändrade sedan 1809; tillägges de paragrafer, som blott ändrats 1865/66 och varvid ändringarna i många fall helt enkelt bestod i att beteckningen »riksens ständer» ersattes med »riksdagen», »kamrarna» eller dylikt, tillkommer ytterligare 19 i övrigt orörda paragrafer. Härtill må läggas, att det totalt sett endast är 26 paragrafer, som enbart en gång varit föremål för beslut om ändring; alla övriga av ändringsbeslut berörda paragrafer har alltså ändrats flera gånger.

Är då inte, kanske någon tycker, alla dessa grundlagsändringar

ett tecken på att Kungl. Maj:t och riksdagen verkligen allvarligt bemödat sig att hålla regeringsformen aktuell, att anpassa den efter den konstitutionella utvecklingen? En sådan slutsats är emellertid endast delvis riktig och förklaringen ligger i de genomförda grundlagsändringarnas art.

Schematiskt sett kan regeringsformens liksom andra grundlagars stadganden sägas åsyfta att med avseende på statsorganen, framförallt de högsta, ange regler för deras legitimation (svar på frågorna om »hur utses» eller »vem är rätt innehavare av», etc.), deras kompetens (i förhållande till varandra, till medborgarna, etc.), deras organisation samt deras verksamhetsformer. Det torde vara möjligt att utan större svårighet ordna de allra flesta grundlagsregler i dessa fyra klasser.<sup>2</sup>

Om legitimationsreglerna kan sägas, att de utgör statskicketets fundament genom att anvisa, vilka fysiska personer som skall utöva statsmakten. Legitimationsreglerna rörande de högsta statsorganen återfinnes endast i begränsad utsträckning i regeringsformen. Riksdagsordningen, successionsordningen, vallagar etc. innehåller väsentligt mera därom. Självklart är emellertid, att dessa regler i en stabil statsbildning och under fredliga förhållanden strikt iakttagas. När vid ett tillfälle ett klart regelstridigt handlande ifrågasattes, nämligen att riksdagsmännens mandat skulle förlängas utöver den i grundlagen angivna tiden, skedde detta enbart med hänvisning till de speciella förhållandena under andra världskriget. Hur mycket av det faktiska förfarandet vid urvalet av personer till de ledande statsorganen, som behöver täckas av dessa regler, kan ej generellt anges. Kandidatnomineringen inom partierna är t. ex. hos oss ej legalt reglerad, medan vallagarna i andra avseenden överflödar av detaljer. På en punkt är emellertid anknytningen mellan regeringsformens legitimationsregler och det faktiska urvalsförfarandet särskilt skör, nämligen ifråga om regeringsbildningen. Den grundläggande, parlamentariska praxis, som hos oss obestritt tillämpats i över fyrtio år, har icke på något sätt kommit till uttryck i regeringsformens stadganden härom. Legitimationsregeln, konungens utnämning av statsråden, är en och densamma som 1809.

<sup>2</sup> Observeras måste dock, att vad som här kallas för en »regel» i allmänhet varken helt motsvarar en viss paragraf eller en språklig sats i en paragraf. En sådan språklig sats torde nämligen nästan undantagslöst innehålla flera regler eller moment, som ingår i flera regler, ofta tillhörande olika klasser av regler. Att entydigt ordna grundlagens språkliga satser i de angivna klasserna låter sig därför icke lika lätt göra.

Om regeringsformens kompetensregler, avseende Kungl. Maj:t och riksdagen, gäller också att de förblivit i huvudsak oförändrade. Bestämmelserna om den styrande makten, om lagstiftningsmakten, om finansmakten och om kontrollmakten är på centrala punkter i största utsträckning orörda sedan 1809. Grundlagsändringar har här vanligen varken nyttjats som ett kampmedel i de förda maktstriderna eller som ett medel för att i efterhand registrera de vunna segrarna och den allmänna samhällsutvecklingens resultat. De flesta kompetensändringar, som faktiskt genomförts i regeringsformens regelsystem, framstår närmast som biprodukter av organisatoriska förändringar berörande konselj, riksdagsskick, domstolsväsende och förvaltning. Åtminstone *ett* ostridigt undantag bör dock noteras, nämligen grundlagsändringarna 1921 angående riksdagens befogenheter ifråga om traktater och insyn över utrikespolitiken i övrigt: då användes grundlagsändringsformen avsiktligt för att till dels åstadkomma, till dels säkra en utvidgning av riksdagens maktsfär i förhållande till Kungl. Maj:t.

De ojämförligt flesta ändringarna av regeringsformen har däremot gällt reglerna angående statsmyndigheternas organisation och verksamhetsformer. I vissa fall har väl dessa ändringar bestått i att stadgandenas sakliga innehåll uttunnats eller reglerna tagits ut ur grundlagen. Som exempel må nämnas vissa av bestämmelserna om statsrådets organisation, och föreskriften om det exakta antalet ledamöter av Högsta domstolen. I andra fall har man även på dessa områden så småningom upphört att registrera den faktiska utvecklingen; sålunda avbröts redan på 1870-talet inrangerandet av cheferna för nya ämbetsverk i förtroendeämbetsmännens krets (§ 35). I åter andra fall har man aldrig visat större intresse för att låta grundlagsföreskrifterna följa med skeendets förändringar. Ett väsentligt exempel härpå utgör de i stora stycken alldeles orubbade bestämmelserna om budgettekniken. Men slutligen finns det också här viktiga områden, där man hållit regeringsformens regler aktuella och genomfört ändringar av organisatorisk art eller ändringar i verksamhetsformerna just genom grundlagsändringar. Inte minst tycks detta vara fallet, när det gäller riksdagsarbetets organisation och formerna för dess bedrivande.

Genom de många grundlagsändringarna har sålunda endast vissa delar av regeringsformen anpassats efter den faktiska författningsutvecklingen. Att 1809 års regeringsform ändrats vid så många tillfällen, medan t. ex. USA:s ännu äldre författning endast ändrats ett

tjugotal gånger, sammanhänger också med att den svenska grundlagen innehåller en osedvanlig mängd av organisatoriska och förvaltningstekniska detaljföreskrifter. Anmärkas må vidare, att våra lagstiftare nog i varje enskilt fall sökt göra minsta möjliga ändring i regeringsformen och att de, även vid större organisatoriska omläggningar, påtagligen velat undvika att beröra sådant i regeringsformens konstruktion, som ej haft omedelbart samband med det man velat införa. Resultatet har då lätt blivit, att olika delar av regeringsformen ej inbördes stämmer överens. Sålunda infördes vid representationsreformen 1865/66 ett nytt institut, Kungl. Maj:ts rätt att när som helst upplösa riksdagen, utan att övriga stadganden om riksdagens verksamhet anpassades härtill. Därför har också den så kallade vaderiksdagen aldrig kunnat fungera på ett tillfredsställande sätt enligt grundlagens föreskrifter. Ett annat exempel utgör den 1949 genomförda omläggningen av riksdagens arbetsformer, med sessionsindelning av en riksdag, som existerar under praktiskt taget hela året. Därvid lät man bl. a. regeringsformens §§ 91—95 förbli oförändrade, trots att de talar om »inkallande av riksdag» i anslutning till äldre ordning.

Hur skall då regeringsformens ställning i förhållande till det rådande, faktiska författningslivet anges och bedömas? Vi vet genom regeringsformen, kompletterad med andra grundlagar och vissa lagar, vem som är konung, vilka som är statsråd (men ej enligt vilka regler de faktiskt utses), vilka som är riksdagsmän, etc. Vi vet vidare på denna väg åtskilligt om hur statens ledande organ är uppbyggda, om deras verksamhetsformer vet vi också i vissa fall en hel del, i andra mycket litet. Beträffande den faktiska kompetensfördelningen ger däremot regeringsformen i några av de viktigaste punkterna ett alltigenom otillfredsställande besked. Det ligger nära till hands att betrakta kompetensreglerna som det centrala i en grundlag och det är alltså detta centrum, som saknar kontakt med det aktuella författningslivet. Men detsamma gäller också många detaljbestämmelser. Som enda ytterligare exempel må anföras § 75, enligt vilken markegångstaxorna årligen skall upprättas genom »valde» deputerade. Av de fem markegångsdeputerade utses sedan 1954 tre av kammarkollegiet bland kollegiets chef och ledamöter samt två av statens jordbruksnämnd bland nämndens ledamöter. Någon tvekan behöver knappast råda om att detta förfarande ej motsvarar vad grundlagen avser med »val». Även regeringsformens detaljbestämmelser är så-



lunda i vissa fall försvarslösa. Andra detaljföreskrifter, kanske särskilt de som avser riksdagsarbetets organisation, efterföljas däremot med största noggrannhet. Över huvud taget gäller om riksdagsordningen att den på helt annat sätt än regeringsformen har hållits aktuell och blivit noggrant iakttagen. Det är alltså inte så att hela grundlagssystemet ställts åt sidan och förlorat sin normerande betydelse för statslivet, utan det är i första hand de viktigaste kompetensbestämmelserna, som drabbats av ett sådant öde.

Till denna bild av läget fogas emellertid ofta följande: luckorna i vårt grundlagssystem har på viktiga punkter utfyllts genom en konstitutionell praxis, som nu är allmänt erkänd. Vi har så småningom kommit över till ett engelskt system, där väsentliga delar av den faktiskt gällande författningen inte återfinnes i lagtext utan bygger på konstitutionell sedvana.

Två anmärkningar är här på sin plats. För det första har vi kommit in i detta engelska system utan att ha en motsvarande rätts-tradition. Lagstiftningens, den skrivna lagens primat framför domstolspraxis och sedvana har varit både en trossats och i stor utsträckning en realitet för vår rättsordning. En sedvana som ej uppbäres av common-law-traditionens självfallna respekt för prejudikat kommer i ett annat läge och parallellen med England är därför ofullständig. För det andra måste i vårt konstitutionella system ofta en mer eller mindre klar motsättning mellan regeringsformens text och konstitutionell praxis föreligga. Uppstår en faktisk konflikt i sådant fall, finns ingen tillfredsställande lösning: praxis pekar i den ena riktningen, grundlagens bokstav i den andra, och någon verklig möjlighet att slita tvisten föreligger icke. Om saken ställs på sin spets, torde väl vanligen, just med hänsyn till den svenska traditionen, den sida som kan åberopa lagens bokstav ha den starkaste »rättsliga» positionen, medan åberopandet av praxis gärna uppfattas enbart som en hänvisning, utan rättslig relevans, till det faktiska maktläget. Betecknande för den grundläggande oklarhet som här råder är, att ingen hittills vågat göra försöket att systematiskt analysera de centrala momenten i vad som skall utgöra svensk konstitutionell sedvanerätt.

I detta läge inställer sig ofrånkomligen frågan om behovet av en ny grundlag. Denna fråga kan bedömas ur många olika synpunkter. Vi skall här avstå från vad man kan kalla speciella, politiska aspekter på ämnet. Skriver man en ny grundlag, kan man ju göra detta med avsikt att genomföra reella förändringar i vårt konstitu-

tionella system; eller också vill man förhindra sådana ändringar och motsätter sig därför en grundlagsrevision. Huvudsyftet med att skriva en ny grundlag kan emellertid också begränsas till att kodifiera den nuvarande ordningen. Inte heller en sådan målsättning är emellertid alldeles oproblematiske ur speciella, politiska synpunkter. En kodifiering av praxis kommer ovillkorligen även att betyda en precisering av gällande regler just därför att praxis till sin innebörd är så oklar. En kodifiering kan därför lätt medföra att man aktualiserar ställningstaganden, som man av särskilda skäl önskar eller inte önskar aktualisera.

Anledning saknas också att här närmare utveckla de psykologiska eller pedagogiska synpunkterna på en författningsrevision. Möjligt är väl, att någon önskar åberopa just författningens ålder som en stor psykologisk tillgång. Å andra sidan skulle man kunna framhäva värdet av att äga en skriven författning, som kunde begripas av envar, läsas i skolorna och ge en lättillgänglig bild av vårt statskick.

Vad som här finns anledning att något närmare dröja vid är vissa synpunkter av övervägande konstitutionellt teknisk art. Vilken allmän innebörd får en allmän författningsrevision, med främsta syfte att i grundlag reglera och närmare utforma den nu faktiskt tillämpade ordningen för det konstitutionella systemet? Till en början må väl då sägas, att om man antar modern grundlag som kan tillämpas, förutsättes också, att den skall tillämpas. Grundlagen kommer att på ett helt annat sätt än nu kunna bli rättesnöret för statsorganens handlande. Även om man såsom ganska självfallet utgår från att en ny grundlag icke skall vara så detaljerad, som den nuvarande är i många avseenden, utan såvitt möjligt begränsas till själva den konstitutionella ramen, blir det alltså ovillkorligen en förändring i förhållande till nuläget. Den slags rörelsefrihet kommer att upphöra, som betingas av att regeringsformens föreskrifter i så hög grad gäller ett annat samhällssystem och därför inte kan tillämpas eller saknar anknytning till aktuella förhållanden. Även om de nya reglerna blir få och enkla, försvinner den »skymningszon», som nu vilar över en stor del av vår konstitution och som man eventuellt vid behov låter ytterligare breda ut sig.

Kanske många hävdar, att denna rörelsefrihet i sig själv representerar ett väsentligt värde, att kompetensregler är omoderna. Vad som behövs, säger man måhända, är endast klarhet om åt vilka organ den högsta statsmakten har uppdragits och om huvudlinjerna för statsmakternas organisation och arbetsformer. Detta sätt att argumen-

tera förutsätter emellertid att alla är ense eller, närmare bestämt, att de väsentliga politiska stridsfrågorna icke har någon anknytning till det konstitutionella systemet. Vid konstitutionella tvister är rörelsefriheten detsamma som en rörelsefrihet för majoriteten eller de makthavande.

Författningsreglernas huvuduppgift kan sägas vara att skapa en av alla respekterad grundordning för den statliga verksamheten eller, med andra ord, att lösa eller förhindra uppkomsten av konstitutionella konflikter. I första hand tänker man härvid på konflikter inom det bestående konstitutionella systemets ram. Vad får eller vad får icke ett visst statsorgan göra i ett visst fall? Frågor av den arten kan för närvarande, såsom flera exempel från den senaste tidens riksdagsdebatt visar, ofta ej besvaras på ett tillfredsställande sätt. Framgår det däremot någorlunda klart av grundlagens text, hur ett visst fall skall bedömas, finns det knappast någon anledning att tro, att vederbörande statsorgan icke skulle handla i överensstämmelse med grundlagens regler. Åtskilliga diskussioner av nyss nämnt slag skulle alltså över huvud taget icke behöva uppkomma. Det kan också sägas vara ett allmänt intresse, att den statliga maktutövningens legalitet ej kan ifrågasättas.

Man kan naturligtvis diskutera, om det är realistiskt att räkna med konstitutionella konflikter i framtiden. Vi har sedan de stora författningsreformerna efter första världskriget endast haft begränsad erfarenhet av sådana tvister. Till en del synes detta bero på tillfälligheter: parlamentarismen, som skapat harmoni mellan statsmakterna, har kunnat fungera väl bl. a. därför att under lång tid majoritetsgrupperingar kunnat bildas genom valen och att majoriteten varit densamma i båda kamrarna. Försvinner dessa förutsättningar, ökar omedelbart risken för konstitutionella motsättningar. Härtill kommer att de stora politiska frågorna under de senaste årtiondena, koncentrerade kring socialpolitik och andra ekonomiska fördelningsfrågor, sakligt sett icke varit särskilt ägnade att väcka till liv konstitutionella strider. Annorlunda blir läget, om man räknar med att i fortsättningen frågor rörande administration, inflytande över det ekonomiska livet etc., alltså »maktfrågor» av mera renodlad art, kommer i förgrunden.

De konstitutionella konflikterna kan emellertid också gälla själva statsskicket. Varje kodifiering av ett visst politiskt system har en konserverande effekt i den meningen, att den ger en extra styrka åt systemet. Det är självklart att vid en ockupation eller vid en verklig

revolution, alltså inför den faktiska våldsmakten, kan en författningstext tyckas vara ett utomordentligt bräckligt värn. Observeras bör emellertid, att våldet sällan uppträder alldeles utan förklädnad och att det faktiska maktläget ofta under en lång tid kan vara ganska oklart. Det är i sådana situationer, som en grundlag kan ge ett väsentligt stöd åt den förut rådande ordningen. Man bör ej heller underskatta betydelsen av att ha en grundlag, som är så utformad, att den så långt möjligt är verkligen kan fungera även under extraordinära förhållanden. Att i vår tid göra allt för att trygga den svenska statsmaktens legalitet även under krig och ockupation, kan framstå som en väsentlig uppgift.

Slutligen må framhållas, att vid diskussionen om en allmän författningsrevision givetvis frågan om traditionshänsyn måste spela en roll. Troheten mot traditionen kan också den uppfattas på olika sätt. Man kan därmed mena den respektfulla vården av ett 150-årigt monument. Men man kan också tala om trohet mot den svenska tradition, som avser en i ordets bokstavliga mening lagbunden styrelse: då bevaras traditionen bäst genom ny författning.

## LITTERATUR OM REGERINGSFORMEN

Av Överbibliotekarien LARS FRYKHOLM, Stockholm

Följande förteckning omfattar i tidsföljd kommentarer och handböcker till 1809 års regeringsform, ävensom några textutgåvor.

- [Silverstolpe, A. G.], Försök till utveckling af grunderna för svenska regerings-sättet. Sthm 1812. 112 s.
- [Cederschjöld, P. G.], Handbok för riksdagsmän. Sthm 1822. VI, 119 s.
- (Cederschjöld, P. G.), Försök at bringa Sweriges grundlagar i system. Med anmärkningar, til hjälpreda för riksdagsmän. Sthm 1828. XXVI, 182 s.
- [Cederschjöld, P. G.], Handbok för riksdagsmän. 2:a, omarb. uppl. Sthm 1834. V, 80 s.
- Cederschjöld, P. G., Handbok för riksdagsmän. 3:e, tillökta uppl. Sthm 1839. VI, 98 s.
- Naumann, Christian, Sveriges statsförfattningsrätt. Bd 1—4. Lund 1844—71. 468, 146; 6, 6, 358; 8, 6, 600; 6, 652 s.
- Sweriges grundlagar. Jemte tre bihang, enligt innehållsförteckningen, samt register. Med en kort historisk öfversigt, parallellställen, fastställda ändringar af särskilta §§ och motiverna för dessa ändringar, præjudicater och anmärkningar utg. af Christian Naumann. Lund 1854. CXLVIII, 402 s. — Supplement, hwilket innehåller de wid riksdagen 1856—8 fastställda ändringar i grundlagarne m. m. Lund 1859. 30 s.
- Sveriges grundlagar och s. k. constitutionella stadgar, jemte constitutionsutskottets vid 1809—10 årens riksdag med förslagen till grundlagarne afgifna memorialer, samt Norges grundlov, tillige med en samling af lovbestemmelser der danne Norges constitutionelle, unionelle og communale retsforfatning. Med hänvisningar till parallellställen m. m., anmärkningar och register, utg. af Christian Naumann. Lund 1859. 6, 508 s. — Supplement. Lund 1862. 12 s.

- Sveriges grundlagar och constitutionella stadgar, jemte constitutionsutskottets vid 1809—10 årens riksdag med förslagen till grundlagarne afgifna memorialer, samt Norges grundlov. Med en kort öfversigt angående svenska statsförfattningens historiska utveckling, hänvisning till paralellställen, fastställda ändringar af särskilda §§ och motiverna för dessa ändringar, præjudicater och anmärkningar samt utförligt register, utg. af Christian Naumann. 2:a uppl., tillökt och förbättrad. Sthm 1862. 124, 458 s. — Supplement, hvilket innehåller de vid riksdagen 1862—63 fastställda ändringar i grundlagarne m. m. Sthm 1865. 42 s.
- Sveriges grundlagar, deribland nya riksdagsordningen; de såkallade constitutionella stadgarne, jemte constitutionsutskottets vid 1809—10 årens riksdag med förslagen till grundlagarne afgifna memorialer, samt Norges grundlov. Med en historisk inledning angående svenska statsförfattningens utveckling, hänvisning till paralellställen, fastställda ändringar af särskilda §§ och motiverna för dessa ändringar, prejudikater och anmärkningar samt utförligt register. Utg. af Christian Naumann. 3:e uppl., tillökt och förbättrad. Sthm 1866. VIII, 824 s. — Supplement. Sthm 1873. S. 825—848.
- Naumann, Chr., Sveriges statsförfattningsrätt. Ny uppl., öfversedd och tillökad. 1—4. Sthm 1879—84. XX, 708, VIII, 364, X, 472, XIII, 499 s.
- Aschehoug, T. H., Den nordiske Statsret. Khvn 1885. 488 s. (Nordisk Retsencyklopædi. 1. Den offentlige Ret.)
- Aschehoug, T. H., Das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen. Freiburg i. B. 1886. XII, 208 s. (Handbuch des öffentlichen Rechts. Bd 4: 2: 2.)
- Berencreutz, F. Adolf G., Précis du droit constitutionnel du royaume de Suède précédé d'un aperçu général du pays et de sa population etc. Sthm 1886. 90 s.
- Sveriges regeringsformer 1634—1809 samt konungaförsäkringar 1611—1800. Utg. af Emil Hildebrand. Sthm 1891. 321 s.
- Sveriges grundlagar med förklaringar, bihang och register. Handbok utg. af K. Hagman. Sthm 1902. VI, 607, 248, 43 s.
- Blomberg, Hugo, Svensk statsrätt. Föreläsningar. H. 1—2. Upps. 1904—06. 288 s.
- Sveriges grundlagar jämte konstitutionella stadgar och Norges grundlov. Med kortfattade förklaringar och talrika prejudikathänvisningar utg. af K. Hagman. Sthm 1904. VII, 135, 104, 43, XXIII s.

- Hagman, K., Studier i svensk statsrätt. 1. Öfversikt af under tiden 1809—66 i riksständen behandlade men förfallna förslag till ändringar i regeringsformen, successionsordningen och tryckfrihetsförordningen. Lund 1905. 90 s.
- Sveriges grundlagar och konstitutionella stadgar. Med kortfattade förklaringar och talrika prejudikathänvisningar utg. av K. Hagman. 2:a uppl. Sthm 1906. 141, 128, XXV s.
- Sveriges grundlagar och konstitutionella stadgar m. m. Med kortfattade förklaringar utg. af K. Hagman. 3:e omarb. uppl. Sthm 1909. 139, 120, XI s.
- Fahlbeck, Pontus, Regeringsformen i historisk belysning. Sthm 1910. V, 292 s.
- Fahlbeck, Pontus, E., Die Regierungsform Schwedens. Berlin 1911. XXIX, 319 s.
- Blomberg, Hugo, Ur föreläsningar i svensk statsrätt. 2:a uppl. Efter förf:s död utg. i delvis förkortad form. Upps. 1911. XI, 204 s.
- Reuterskiöld, C. A., Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt. 1, 3: 1: 1—2. Upps. 1914—20. 328, 267 s.
- Sveriges grundlagar och konstitutionella stadgar m. m. Med kortfattade förklaringar utg. av Konrad Hagman. 4:e uppl. Sthm 1915. 133, 138. XIV s.
- Sveriges grundlagar och tillhörande författningar. Med förklaringar utg. av Robert Malmgren. Sthm 1921. VIII, 211, 156 s.
- Sveriges grundlagar med därtill hörande författningar och konstitutionell sedvanerätt samt vissa internationella överenskommelser m. m. Utg. med anmärkningar af C. A. Reuterskiöld. D. 1. Regeringsformen och successionsförordningen. Upps. 1924. VIII, 199 s.
- Sveriges grundlagar och tillhörande författningar. Med förklaringar utg. av Robert Malmgren. 2:a uppl. Sthm 1926. VI, 215, 153 s. & rättelselapp.
- Malmgren, Robert, Sveriges författning. En lärobok i svensk statsrätt. 1—2. Sthm 1929—41. 430, 398 s. — Supplement till h. 1 och 2. Sthm 1937. 25 s.
- Regeringsformen. Inledande översikt, lagtext, sakregister. Sthm 1931. 36 s. (Nya lagar.)
- Sveriges grundlagar med därtill hörande författningar och konstitutionell sedvanerätt samt vissa internationella överenskommelser m. m. Utg. med anmärkningar af C. A. Reuterskiöld. D. 1.

- Regeringsformen och successionsordningen. 2:a öfversedda uppl. jämte ett tillägg till tredje delen. Upps. & Sthm 1934. VI, 243 s.
- Sveriges grundlagar och tillhörande författningar. Med förklaringar utg. av Robert Malmgren. 3:e uppl. Sthm 1937. 236, 175 s.
- 1809 års regeringsform. Några aktstycken belysande dess tillkomst. Till professor Georg Andréns 50-årsdag, den 10 december 1940, samlade och utg. Redaktion: Gunnar Waldner. Gbg 1940. 234 s.
- 1809 års regeringsform. Faksimilåtergivning av originalurkunden och första editionen i kongl. maj:ts förordningar 1809 jämte en undersökning om urkundens tillkomst. Av Olof Jägerskiöld. Malmö 1941. (15), 56, 43 s.
- Lagerroth, Fredrik, 1809 års regeringsform, dess ursprung och tolkning. Sthm 1942. IV, 204 s.
- Sveriges grundlagar och tillhörande författningar. Med förklaringar utg. av Robert Malmgren. 4:e uppl. Sthm 1942. VI, 236, 188 s.
- Malmgren, Robert, Sveriges författning. En lärobok i svensk statsrätt. 2:a uppl. 1. H. 1. — [H. 2.] [Red. av Nils Nilsson-Stjernquist.] — 2. H. 3. [Red. av Nils Nilsson-Stjernquist.] [Sthm] 1945—52. XI, 432, 202 s.
- Sveriges grundlagar och tillhörande författningar. Med förklaringar utg. av Robert Malmgren. 5:e uppl. Sthm 1947. VI, 235, 182 s.
- Herlitz, Nils, Svenska statsrättens grunder. Sthm 1948. 334 s. (Stockholms högskolas populärvetenskapliga föreläsningsserie. 2.)
- Sveriges grundlagar och tillhörande författningar. Med förklaringar. [Av] Robert Malmgren. 6:e uppl. Utg. av Erik Fahlbeck & Halvar G. F. Sundberg. Sthm 1951. VII, 255, 227 s.
- Sveriges grundlagar och tillhörande författningar. Med förklaringar. [Av] Robert Malmgren. 6:e uppl. 2:a tryckningen. Utg. av Erik Fahlbeck & Halvar G. F. Sundberg. Sthm 1955. VII, 255, 227, (6) s.
- Herlitz, Nils, Svenska statsrättens grunder. 2:a uppl. Sthm 1956. 245 s.
- Sveriges grundlagar och tillhörande författningar. Med förklaringar. [Av] Robert Malmgren. 7:e uppl. Utg. av Erik Fahlbeck & Halvar G. F. Sundberg. Sthm 1957. VIII, 262, 268 s.
- Herlitz, Nils, Nordisk offentlig rätt. 1—2. Sthm 1958. XI, 103, IX, 212 s. (Institutet för rättsvetenskaplig forskning. 17—18.)





Ur ingressen till regeringsformen. Originalurkunden  
Olof Jägerskiölds utgåva 1941. Riksarkivet, foto

## WÖRDSAMT MEMORIAL

Det Utskott, som Riksens Höglofl. Ständer förordnat att utarbete förslag till en ny Grundlag för Swea Rikes Styrelse, får nu ett sådant till Riksens Ständers pröfning öfwerlemna.

Utskottet hade önskat att på ett arbete af så stor wigt, så widsträckt omfattning och så ytterlig grannlagenhet, som detta, hafwa haft att använda en för fullkommandet deraf erforderlig tid. Det hade önskat att till någon fullständighet hafwa kunnat samla upplyste Medborgares tankar om grunderne för Sweriges tillkommande Stats-Författning, innan det bordt derom stadga sina egna. Men Fäderneslandets wådor hafwa ej medgifwit denna ordning. Utskottet har lifligt känt och klart insett, att en lagligen bestämd och derigenom befastad Styrelse-Magt utgjorde nu vårt Samhälles wigtigaste angelägenhet, och att endast ett snart och enigt fastställande af denna magt kunde bewara Rikets sjelfständighet och inre lugn, bägge hotade af en fiende, hwilken icke alltid emot Swenska folket wände krigets wapen allena. Utskottet har derföre hastat till sitt mål: Dess förslag till en ny Regeringsform har inom twänne weckors förlopp blifwit uppgjort och utarbetadt. Om likwäl, efter Utskottets förhoppning, Riksens Höglofl. Ständer finna detta förslag wara grundadt på en lugn och noggrann beräkning af de särskilde statskrafternas naturliga werksamhet och rigtning; om de finna deruti bestämd en sådan dessa krafter inbördes inskränkning, som hindrar någondera att öfwergå ifrån kraft till wåld; stadgade sådane wärn för Folkets samfälta och hwarje enskild Medborgares rättigheter, som listen icke må finna sig lockad att undergräfwä, eller magten retad att störta; om de finna denna Stats-Författning ömsesidigt förutsätta och bereda styrkan af ett allmänt tankesätt, bilda och stöda detta tankesätt, för att sjelf deraf utbildas och stödas; om de finna densamma ytterst syfta till en sådan Nationens allmänna

Konstitutionsutskottets memorial den 2 juni 1809 är onitryckt efter utgåvan i »1809 års regeringsform. Några aktstycken belysande dess tillkomst», 1940.

medborgerliga daning, som skall instämma i det urgamla, aldrig utplånade och outplånliga Svenska individuella lynnet af manlig stolthet utan öfwermod, af frihets-känsla utan yra, af sannings-nit utan swärmeri, af redbar verksamhet utan skryt och ifwer; om Riksens Ständer derjämte finna att Utskottet icke uppoffrat kommande slägters frihet, säkerhet och odling åt Samhällets närwarande behof af en kraftfull Styrande Magt, eller åt den allmänna och enskilda öfvertygelsen om den Furstes dygder, som först skall denna magt af ett tacksamt Folk emottaga; så skola Utskottets Ledamöter, erkännande willigt den ofullkomlighet, som må upptäckas i deras så skyndsamt fullbordade arbete, likwäl anse det hela deraf äga något värde och sig hafwa uppfyllt, hwad Riksens Ständer med skäl kunnat af dem wänta.

Utskottet har sökt att bilda en *Styrande Magt*, verksam inom bestämda former, med enhet i beslut och full kraft i medlen att dem utföra; En *Lagstiftande Magt*, wisligt trög till verkning, men fast och stark till motstånd; En *Domare-Magt*, sjelfständig under Lagarne, men ej sjelfherrskande öfwer dem. Det har vidare sökt att rigta dessa Magter till inbördes bewakning, till inbördes återhåll, utan att dem sammanblanda, utan att lemna den återhållande något af den återhållnas verkningförmåga. På dessa hufwudgrunder af Statskrafternas särskilda bestämmelser och ömsesidiga motwigt skall den Stats-Författning hwila, som Utskottet föreslagit.

Men det är icke blott af formers noggrannt beräknade samman-sättning, icke blott af Constitutionella Magters sorgfälligt wägda förhållanden, som en Stats-Författnings värde och, i följe deraf, dess framtida bestånd bero. Om i dessa särskilda former icke werkar en allmän kraft, äro de och förblifwa intet mera än tomma former, som ett yttre wåld förr eller sednare skall bryta. Om dessa emot hwarannan ställda Constitutionella Magter icke sammanhållas, icke hwar för sig ledas och då styrkas af ett allmänt tankesätt, så skall, under deras strider, Stats-Författningen förr eller sednare upplösas. Sweriges fordne Lagstiftare synas icke hafwa nog beräknat verksamheten af detta allmänna tankesätt. I stället att till skydd emot en blind och orättwis Styrelse bereda den mäktigt återhållande kraften af en yttrad nationalwilja, hafwa de i förwäg lagt förhatliga fjättrar på all Styrelse, äfwen den rättwisa och upplysta. Dessa fjättrar, hindrande den jemna verksamheten af en Magt, som owilkorligen måste verka, hafwa nödwändigt blifwit brutne. Styrelsen, derefter icke länge bunden af Lagar, som ingen medborgerlig anda

lifwade och stärkte, har, under några ögonblick af en upväckt Folk-ifwer, ryckt till sig enwäldet, och sist, under en allmän Nationens dwala, fört detta wälde till ytterligheten af egensinniga beslut och af nyckfulla magtspråk. Då höjde sig till Fäderneslandets räddning den hwilande Swenska individuella kraften; men förr kunde den icke höja sig, än sedan en allmän nöd och allmänt insedda faror skapat ett allmänt tankesätt, som nu yrkade högt och samfält en länge förut hemligen och enskildt önskad Styrelse-förändring. Det är sålunda åt styrkan af detta wårt tillfälliga tankesätt, som våra efterkommande blifwa skyldige den friare Stats-Författning Rikens Ständer nu skola fastställa; det är åt den jemna wisheten, den stadgade kraften af deras tankesätt, danadt och förwaradt af denna Stats-Författning, som Utskottet funnit att wården och fullkommandet af densamma förnämligast borde öfwerlemnas. Denna tanka ligger till grund för Utskottets hela arbete. Utskottet föreslår ej stora och lysande förändringar i wår Stats-Författnings åldriga grundformer. Det har trott, att sådana former icke böra lättsinnigt omskapas, aldraminst i de första stunderna af en återwunnen frihet, under en då oundwiklig söndring af tankesätt. Det har trott, hwad exemplet af Europas friaste Stat äfwen bewisar, att för en Nations allmänna rätt och Medborgarnas personliga frihet och säkerhet finnes intet stadigare wärn, än dessa former, omgifne af seklers helgd och befästade af en allmän national-kraft, som i dem werkar. Denna kraft uppkommer af friheten att tänka och yttra sig öfwer Nationens stora angelägenheter, att se dessa framställda till hwarje Medborgares kännedom och omdöme, att weta Lagarne wara hållna i aktning, och att med wisshet kunna wänta National-Representationens återkommande werksamhet. Utskottet är ock derom öfvertygadt, att en sann medborgerlig anda icke länge skall saknas hos ett utsprungligen fritt och manligt Folk, som njuter en under Grundlagens helgd skyddad Tryckfrihet, hwars Regeringsärenden offentligligen behandlas och granskas, hwars allmänna och individuella rättigheter iakttagas af en utaf National-Representationen förordnad Wäktare öfwer Lagarnes efterlefnad af Domare och Embetsmän, och hwars Fullmäktige, Rikets Ständer, äro i sjelfwa Grundlagen kallade att å bestämde tider owilkorligen sammankomma. För att likwäl ännu säkrare stadga ett allmänt upplyst tankesätt, werkande omedelbarligen till moget öfwerlagda förbättringar af våra Lagar och hushållnings-anstalter, hafwa någre af Utskottets Ledamöter tillstyrkt en Rikens Ständers Lag- och Hushålls-Bered-

ning, hwars tillärnade inrättning och ändamål de handlingar fullständigt utreda, som åtfölja Utskottets Protocoll. Utskottets fleste Ledamöter hafwa deremot yttrat betänkligheter, att i förslaget till Regerings-formen intaga denna Beredning, men beslutit att öfwerlemna frågan derom till Rikens Ständers eget afgörande.

Magten att styra tillkommer, efter Utskottets förslag, odelad Konungen, men Hans beslut kunna icke förhastadt fattas, icke bestämmas efter ensidiga underrättelser och råd af dolda personer utan answerighet. Han måste i alla mål låta sig upplysas af ett offentligt Stats-Råd, hwars Ledamöter, ställde under answerighet icke blott för deras yttrade rådslag, utan äfwen för deras tystnad, då de bordt råda, måste sjelfwe sorgfälligt söka upplysningar, för att bewara sitt lif, sin wälfärd och sin heder. På detta sätt och genom de öfriga medel, som äro föreskrifna i afseende på ärendernas beredande, bör Konungen icke i något fall kunna missledas, bör allmänna rösten icke kunna hindras att genom någon organ tränga fram till honom. Den oafbrutna wanan att höra råd, alfwarligen och högtidligt gifna, skall i en ung Monarks sinne dana och i en mogen Konungs stadga aktning för sanning och rätt. Och skulle ännu en gång ett oblidt öde uppsätta på Sweriges Thron en egenmäktig Konung, skall dock den förenade kraften af Hans Rådgifwares föreställningar, af Nationens fritt yttrade tankesätt och af wissheten om kommande Ständers owilja tidigt bryta Hans våldsamma lynne. Han skall åtminstone icke genom Constitutionswidriga beslut blottställa sin magt för en föredragande Embetsmans wägran af den Contrasignation, hwarförutan Hans befallningar icke blifwa gällande.

Konungens Stats-Råd utgör icke en i Hans Styrelse deltagande Corps, tillsatt af Rikets Ständer. Utskottet har trott, att den Styrande Magten kunde säkrare bewakas genom andra medel än detta, som söndrade enheten och kraften af dess werksamhet, och som hwarje stark Regent derföre skulle wara frestad att undanrödja. Stats-Rådet är sammansatt af Embetsmän, som Konungen tillkallar, och hwilkas råd han hör icke blott af pligt, utan äfwen af förtroende. Desse Embetsmän äro dels sådane, som under Konungen närmast lägga hand wid Regeringsärenderna och följaktligen dela med honom heder för det nyttiga som sker, nesan och hatet för det skadliga; dels ock sådana, som, utan detta lifligare interesse i Styrelsens anseende, bedöma kallt dess företag. Konungen blifwer således på en gång upplyst af och upplyst om sina Ministrar.

Utskottet har, efter en mogen öfwerläggning, funnit, att Konungen

borde äga magt att ellena göra förbund med främmande Magter, börja krig och sluta fred. Sådan är vårt Fäderneslands närwarande ställning, att det icke, med egna krafter allena, synes kunna upprätthålla sin själfständighet. Denna beror då af de förbund med andra Magter, som en klok Styrelse kan winna, men hwilka aldrig, i den stund de slutas, kunna underkastas den offentliga pröfningen och de långa betänkligheterne af en Lagstiftande eller också blott af en talrik Rådgifwande Corps. Att Konungen ju må emot en Fiendes anfall freda och frälsa Riket, derom kan ej något twifwel uppstå. Skulle då Hans rättighet att göra krig inskränkas, så blefwe denna inskränkning gällande blott för anfallskrig. Men detta förutsätter möjligheten att bestämma skilnaden emellan ett sådant krig och det nödtwungna förswarets. Hwari må då denna skilnad sökas? Icke i det första krigiska steget, ty en Regent, som ser sitt land hotadt med anfall från en angränsande Magt, och som genom hastiga rustningar och ett dristigt slag kan förekomma fienden, bör wäl icke derföre anses hafwa fört sitt land i ett krig, hwars wåda han endast afböjt. Deremot gifwas wisseligen flere anfalls-sätt, än det enda att med wäpnad styrka intränga på en annan Stats område. De flesta krig äro började i Cabinetten, innan de utbryta på fälten, och hwilken kan då afgöra, om den Regent, som först eller den som sist låter sina Troupper marchera, är den angripande, eller, såsom bägge i sina Manifester bewisa, den sig förswarande? Hwilken kan afgöra, om den Regent, som personligen förolämpar den andre, eller denne, som med wapen hämnar sig, är den werklige fredsförstöraren? Och om Grundlagarne förbjuda en Konung att göra krig, hwad hindrar den krigslystne Monarken att förmå sina grannar till ett fredsbrott? Genom öfnings-läger, anställda nära deras gränсор, genom twetydiga underhandlingar, öppnade i samma stund med deras fiender, genom misshandlande af deras Sändebud, genom ohöfwisk brefwäxling, genom återsända Ordnar, med få ord, genom oräkneliga sätt att wäcka misstankar och missnöjen, skall Han omsider winna sitt ändamål. Sweriges sednaste Häfder lemna häruppå de mest talande wedermälen. Det ännu fortfarande olyckliga krig, hwari vår fordne Konungs sjelffrådiga personlighet störtat oss, war, efter de yttre formerna, för honom ett förswarskrig. Men om också i någon händelse skilnaden emellan anfalls- och förwarskrig säkert kunde bestämmas, och om det förra wore en Konung förbudet, hwilken Samhälls-magt kunde derifrån återhålla honom och skydda Stats-Författningen? Ingen annan än Arméen, som på gränsen, under fly-

gande fana och kanhända i fiendens åsyn, skulle wälja emellan brott emot Rikets Grundlagar och brott emot den militairiska lydningen, skulle, för att göra walet, alltid under wapen pröfwa krigets laglighet. Man må äfwen betänka, att Sverige är omgifwet, icke af små fredliga Republiker, som aldrig sjelfwe angripande, hade endast i högsta nödfall att uppställa ett nationalt motwäpn, utan af twänne Stater, under oinskränkta Enwålds-Styrelser, samt i följd deraf med hastigt rörliga Arméer. I denna belägenhet är det nödigt för Sweriges sjelfbestånd, att dess Konung må kunna med rustningar möta fiendens, och, om nöden det fordrar, heldre angripa med fördel, än afwakta ett krossande anfall. Wådligheten af denna magt förswinner, då de swårigheter beräknas, hwarmed utöfningen deraf alltid är förbunden. Konungen skall genast öfwer krigsanledningarne höra hela Stats-Rådet och sedan kalla Riksens Ständer, innan Han lyfter de penningar, hwarmed kriget till en början kan utföras. Möter Hans företag motstånd i Stats-Rådet eller i Allmänhetens tankesätt, så är det sannolikt, att Han wäl betänker anledningarne dertill, innan Han ådrager sig ännu ett motstånd, och ett wådligare, af Rikets allena beskattande Ständer. Af Konungens magt att börja krig är den att göra fred en följd. Angelägenheten deraf är merändels så tryckande, att den bör ankomma på den Styrande Magtens enhet och werksamhet.

Ibland de första wilkoren för en Styrelses förmåga att werka kraftfullt och likstämmt till sammanbundna ändamål är magten att kunna tillsätta och afsätta de Embetsmän, som i Styrelsens werksamhet förnämligast böra deltaga. Inom Utskottet har den frågan uppstått, huruwida Landshöfdingar borde ibland sådane Embetsmän räknas. Under sina öfwerläggningar härom har Utskottet icke kunnat godkänna någon ägande rätt till sysslor, hwilka redan för tjugu år sedan förklarades bero af Konungens förtroende, och följaktligen under intet annat wilkor nu innehafwas. Utskottet har endast beräknat Statens rätt och de mångfaldiga Medborgares, på hwilkas trygghet och wälstånd en Landshöfdings förhållande kan werka. Wore denne Embetsman icke mera än en verkställare af Lagarne och af Konungens uttryckliga befallningar, så skulle Utskottet gerna hafwa instämt i de aktningswärde mäns tankar, som ansett Landshöfdingar böra bibehållas wid sina Embeten, intill dess de, för bewisliga lagbrott eller för bewislig försumlighet att fullgöra Konungens bud, kunde derifrån lagligen dömas eller med skäl suspenderas. Men en Landshöfding verkställer icke blott; han bör bereda Konungens befallningar genom noggranna underrättelser om

tillståndet i hans län, genom nitiskt meddelade upplysningar om medlen att det förbättra. Till denna friwilliga werksamhet fordras skicklighet, kunskaper, wälwilja och en sann medborgerlig anda. En Landshöfding, som ej ägde dessa egenskaper, kunde ej medverka till en wälwillig och upplyst Regerings afsigter, och Länet skulle sakna wälgerningarne af en sådan Regering, intill dess döden omsider undanröjde hindret derföre, Regeringens eget werktyg. Utskottets pluralité, som funnit Landets wäl oundgängligen fordra, att Konungen måtte kunna afsätta ifrån Landshöfdinge-sysslor, har ej befarat sådana missbruk af denna magt, som i någon mån kunde jemföras med den möjliga och sannolika nyttan deraf. En Landshöfding, som förwärfwat sig Länets tillgifwenhet och aktning, skiljes icke ifrån sitt Embete, utan att Regeringen derigenom äfwentyrar wida mer än han förlorar; och en Konung, som i detta fall, likasom i alla andra, måste höra sitt Stats-Råd, skulle säkerligen, wid ett sådant steg, få emottaga föreställningar, som borde leda Honom att eftersinna hwad Hans egen ära och Hans Regerings anseende fordrade.

Magten att stifta, ändra, upphäfwä och förklara Lagar i deras egentliga bemärkelse tillhör, efter Utskottets Förslag, likasom tillförene, Riksens Ständer gemensamt med Konungen. Utskottet, som föreser att den Grundlag Riksens Ständer nu komma att fästställa icke kan blifwa fullkomlig, har welat öppna en möjlighet att förbättra den, när ett mer än tillfälligt allmänt tankesätt derom hunnit stadgas. Denna möjlighet borde likwäl wara omgifwen af förswärande formaliteter, nödwändige för att afhålla icke nog betänkta försök och att förekomma förhastade beslut. Utskottet har derföre funnit, att inga individuella meningar i ämnen af denna wigt borde hos Riksens Ständers Plena wäckas, utan endast kunna der framställas, godkände och utvecklade af det Utskott, som Riksens Ständer wid hwarje Riksdag skulle förordna att granska Grundlagarne och anmärka Stats-Författningens brister. Och på det icke under något tillstånd af wåld eller folk-yrsla en Stats-förändring må kunna med sken af laglighet genomdrifwas, har Utskottet fastställt den grundsats, att hwarje sådan föreslagen förändring icke förr än å den nästföljande Riksdagen skall kunna antagas.

Rikets Civil- och Criminal-Lagar samt det gällande Rättegångs-sättet torde i flera mål böra ändras; men frågorna derom, äfwensom den angående Förliknings-Domstolar, hwilken af en Höglofl. Ridder-skapets och Adels Ledamot blifwit i dess Plenum framställd, synas höra till ett Lag-Utskotts beredning. Den oeconomiska Lagstiftningen



är förbehållen den Styrande Magten, hwars enhet och hwars upphöjning öfwer små interesserna äro nödige för att bringa hwarje särskild del af ett sammansatt Statshushållnings-Systeme till öfwerensstämmelse med de öfrige delarne och med det hela. Likwäl är det Rikens Ständer förbehållet att yttra anmärkningar mot allmänna oeconomiska anstalter samt önsknningar om förändringar deruti, på hwilka, då de äro wäl grundade och af allmänna tankesättet understödde, en Regering icke lærer kunna länge uppskjuta att göra afseende. Härwid har dock Utskottet noga sökt att förekomma den Lagstiftande Magtens insteg i den Styrandes verkställighetsåtgärder.

Till Utskottet hafwa blifwit remitterade flera Memorial, som i allmänhet handla om grunderna för vår Stats-Författning, och wissa deribland om förändringar i National-Representationen. Den af åtskilliga ofrälse Jordägare och Bruks-Idkare wäckta frågan om delaktighet i denna Representation har Utskottet funnit wara till grunden rättwis och billig; men då något sätt till verkställigheten deraf ännu icke blifwit med fullkomlig noggrannhet uppgjort, och Utskottet, i saknad af nödiga upplysningar i detta ämne, icke kunnat något sådant i en hast uppgöra, så har Utskottet trott sig endast böra anmäla hufwudfrågan till Rikens Höglofl. Ständers bifall; åberopande sig hwad en Ledamot af Utskottet i denna del omständligen till ett nu medföljande Protocoll anført. Något vidare yttrande öfwer ofwannämnde Memorial lærer Utskottet nu icke hafwa nödigt att afgifwa.

Swenska Folkets rättighet att genom Rikets Ständer sig sjelft beskatta har af Utskottet blifwit sorgfälligt iakttagen. Det är denna sjelfbeskattningsmagt, som upprätthåller och befäster National-Representationen. Dess wårdande är följaktligen icke blott för Nationens wälstånd, utan äfwen för dess frihet af den yttersta wigt.

Utskottet har funnit, att Konungens Domsrätt borde utöfwas af en Konungens Högsta Domstol, hwaruti Ledamöterna skulle blifwa ständige Embetsmän och, för att wara sjelfständige, icke kunna af Konungen afsättas. Denna högsta Domaremagt borde dock icke uppresas såsom en oombytlig Corporation till en Stat inom Staten. Det har således funnits nödigt, icke allenast att de Ledamöter deraf, som för bewisliga fel kunde tilltalas, skulle efter Lag dömas, utan äfwen att Rikens Ständer skulle kunna ifrån deras Embeten till ett wisst antal wid hwarje Riksdag skilja dem, som genom ålder, sjuklighet eller andre sådane orsaker blefwe oförmögne att deras höga kall wärdigt uppfylla eller icke längre bibehölle det allmänna förtroen-

det. De formaliteter härwid, som Utskottet tillstyrkt, synas böra utsluta all werkan af enskild stämpling och agg, och tillika förekomma Riksens Ständers pröfning af särskilda Rättegångs-ärenden. Man må emedlertid ihågkomma, att de Högsta Domstolens Ledamöter, som på detta sätt, igenom ett icke motiweradt och på inga lagliga bewis grundadt omdöme af en Riksens Ständers Nämnd, mista deras Embeten, böra njuta någon pension, tillräcklig att gifwa dem en anständig utkomst. I annat fall skulle kanhända ingen skicklig Embetsman wilja öfwer gifwa en säker syssla, för att emottaga en osäker plats i Högsta Domstolen, och denna för hwarje Medborgare så wig-tiga Rätt följaktligen blifwa sammansatt antingen af oskicklige personer eller af sådane, som förstode att, utan laggrannhet i walen af medel, bereda sin framtida sjelfständighet emot wäntade missöden.

En af Utskottets Ledamöter, Öfwersten Friherre von Platen, har wäckt fråga om en allmän National-Armering, hwilken, i anseende till det kraftiga förswar Riket i krigstider i allmänhet, samt i synnerhet under dess nu warande högst betänkliga belägenhet, deraf ofelbart har att wänta, synes så mycket mera förtjena Riksens Höglöfl. Ständers synnerliga uppmärksamhet, som förslagets antagande i fredlig tid torde möta de större swårigheter, hwilka leda deras ursprung från grannars misstänksammas politiska systeme.

Utskottet får slutligen i ödmjukhet anmäla, att enligt 85 § i projektet till Regerings-Formen, återstå ännu att utarbetas, utom den tillkommande Successions-Ordningen, en Riksdags-Ordning och en Förordning om en allmän Tryckfrihet. Den förra, eller Riksdags-Ordningen, torde Utskottet i sammanhang med Regerings-Formen få föreslå. Den sednare, hwartill ett förslag, på H. K. H. Hertigens af Södermanland befallning utarbetadt, lärer wara att förwänta, torde till Utskottets granskning blifwa öfwerlemnad. Äfwenledes bör en Lag, som bestämmer Ledamöternes af Stats-Rådet ansvarighet, nu stadgas.

Stockholm den 2 Junii 1809.

<i>L. A. Mannerheim.</i>	<i>B. v. Platen.</i>	<i>A. G. Silverstolpe.</i>
<i>G. Adlerbeth.</i>	<i>S. v. Stockenström.</i>	<i>A. F. Skjöldebrand.</i>
<i>C. v. Rosenstein.</i>	<i>Carl G. Nordin.</i>	<i>Sven Wijkman C:son.</i>
<i>J. Reinh. Blom.</i>	<i>Daniel Eberstein.</i>	<i>J. G. Gahn.</i>
<i>Mats Pehrsson.</i>	<i>And. Jansson Hyckert.</i>	<i>Jon Jonsson.</i>

*Hans Järta.*

## TILL REDAKTIONEN, INSÄND LITTERATUR:

- CHRISTENSEN, HELGE and AARSET, BJARNE, Development and Design of the Cadmium Control Stations, Chr. Michelsens Institutt, Bergen 1958.
- EK, HILDING, Sverige i FN:s säkerhetsråd 1957—1958. — Utrikespol. Institutets broschyrs- serie 1959, nr 3. Sthlm 1959.
- HIRSCHFELDT, LENNART, Stormaktspolitiken 1957—1958. Utrikespol. Institutets broschyrs- serie 1959, nr 4—6. Sthlm 1959.
- JÄGERSKIÖLD, STIG, Svensk tjänstemannarätt. Del 2: 1. Uppsala 1959.
- LEIBHÖLZ, GERHARD, Die Gleichheit vor dem Gesetz. Verlag C. H. Beck. 1959.
- MYHRE, ODD, Det europeiske Kull- og stålfellesskap. Chr. Michelsens Institutt, nr 188.
- SJÖHOLM, ERIK, Polislagen m. m. Norstedts. Sthlm 1959.
- VARENIUS, BERTIL, Intervjuundersökningsteknik vid marknadsstudier och opinionsmätningar. Skövde 1958.
- WESTERSTÄHL, JÖRGEN och JANSON, CARL-GUNNAR, Politisk press. Studier till belysning av dagspressens politiska roll i Sverige. Göteborg 1958.
- Wie sieht es drüben aus? Wissenschaftliches über Westdeutschland. Belfin 1958.
- Föreata Nationernas generalförsamlings tredje brädskande möte (8—21 aug. 1958), samt trettionde ordinarie möte (16 sept.—13 dec. 1958). Aktstycken utg. av Kungl. Utrikes- departementet. Sthlm 1959.
- Utrikesfrågor — 1958. Kungl. Utrikesdepartementet. Sthlm 1959.
- Statistisk årsbok för Norrköpings stad 1958. Norrköping 1959.
- Handelshögskolan vid Åbo akademi. Katalog vårterminen 1959.
- Kooperativ verksamhet. Sveriges officiella statistik. Kommerskollegium. Sthlm 1959.
- De politiska valen i Göteborg 1958. — Göteborgs stads statistiska byrå. Göteborg 1959. (stencil).
- Årsskrift utgiven av Åbo Akademi. 1957—1958. Åbo 1959.
- Handel. Berättelse för år 1957. Del I. Kommerskollegium. Sthlm 1959.
- Ekonomi och samhälle. En bok tillägnad Bertil Ohlin på sextio-årsdagen. Bokförl. Folk och samhälle. Sthlm 1959.
- Löner 1957. Del I. Socialstyrelsen. Sthlm 1959.

### *Förflöpande bytesexemplar av följande tidskrifter:*

- Allsvensk Samling, Balans, Bedriftsökonomen, Diakonen, Ekonomisk Revy, Ekonomiska Samfundets tidskrift (Hfors), Finsk Tidskrift, Från departement och nämnder, Förvaltningsrättslig Tidskrift, Historisk Tidskrift, Internasjonal Politikk (Bergen), Kommer- siella Meddelanden, Landskommunernas Tidskrift, Medborgaren, Mercator (Hfors), Natio- nalökonomisk Tidsskrift, Nordisk Försäkrings-tidskrift, Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri, Nordisk Tidskrift for international Ret (Kbhvn), Nya Argus, Samtid och Framtid, Skandinaviska Banken (Kvartalskrift), Social Tidskrift (Hfors), Sociala Meddelanden (Sthlm), Socialt Tidsskrift (Kbhvn), Statistisk Månadsskrift (Sthlm), Statistisk Månadsskrift (Kbhvn), Statistisk Tidskrift, Statsøkonomisk Tidsskrift (Oslo), Sunt Förnuft, Svensk Juristtidning, Svensk Tidskrift, Svenska Socialförbundets Tidskrift, Svenska Stadsförbundets Tidskrift, The Department of State bulletin, Theoria, Tiden, Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund, Tidskrift utg. av Juridiska Föreningen i Fin- land, Tidskrift för Rättsvitenskap, Utrikespolitik, Weltwirtschaftliches Archiv, Vi, Ökonomi og Politik, Nordisk Kontakt, Pris- och Kartellfrågor, Conflict resolution, Scandia.

*Aktiebolaget*  
**CW K GLEERUP**  
*Bokförlag*

VÄRFRUGATAN 8. LUND

Tel. 175 00  
Bokbinderiet 144 00



**Håkan Ohlssons Boktryckeri**

***Erik Lönnroth***

**DEN SVENSKA UTRIKESPOLITIKENS  
HISTORIA** Bänd V. 1919—1939

*Utkommer i början av juni. Omfång 243 sid. Pris hft. 19:50, inb. 25:50.*

**Kapitelrubriker:** Statsmakterna och utrikespolitiken. Inträdet i Nationernas Förbund. Östersjöproblemet fram till 1925. Rådskrisen i Nationernas Förbund. Nedrustningsfrågor och handelspolitik. Omorienteringen 1934—1936. Hitlertyskland och Sverige. Frågan om nordisk samverkan 1936—1939. Källor och litteratur.

**NORSTEDTS**