

MONTESQUIEU OCH SVERIGES GRUNDLAGAR

TILL FRÅGAN OM VÅR FÖRFATTNINGS ORIGINALITET

Av professor FREDRIK LAGERROTH, Lund

NÄR SVERIGES folk, statt i beredskap att försvara sin nationella självständighet, företager en inventering av de värden, som därmed äro förknippade, kommer för det mer än för de flesta andra nationer det fria statskicket i betraktande. Det kunde kanske synas obefogat att härvid göra några graderingar. Förvisso äro Danmark och Norge lika ömtåliga om sin konstitutionella frihet som vi om vår. Skulle någon åtskillnad göras, kunde det närmast synas vara den, att dessa våra naboländer glatt sig över sina grundlagar, som man gläder sig över varje gott nyförvärv, medan vi själva tanklöst njutit konstitutionella friheter, alltför självklara, för att vi skulle anse oss behöva vara tack samma därför eller ens reflektera däröver.

Ser man närmare på saken, blir dock kontinuiteten i vår författningsutveckling just en viktig grund för en högre värdesättning. Danmark och Norge ha dock framlevat i runda tal resp. hundranittio och hundrafemtio år under den mest absoluta monarki, som existerat i kristenheten, och i det längsta funnit sig väl tillfreds därmed. När de sedan skaffat sig fria statskick, har det varit utan någon som helst anknytning till äldre inhemska konstitutionalism. Sveriges folk har åter aldrig kunnat vara konstitutionell frihet förutan. »Dess rätt och sedvana att på ett eller annat sätt deltaga i vården av sina allmänna angelägenheter, i synnerhet i lagstiftningen och beskattningen, är», säger frihetstidens store historiker C. G. Malmström, »lika gammal som dess historia.» Också talar Hans Järta i det memorial, varmed konstitutionsutskottet 1809 presenterar sitt förslag till regeringsform, om »vår författnings åldriga grundformer». Djupare sett bli för honom de statskick, som avlöst varandra i vårt land, blott nyanseringar av en och samma genom tiderna fortlevande grundförfattning. Den konstitutionella friheten har icke blott, vad kanske nu

skulle kunna sägas om norrmän och danskar, gått folket i blodet. Den är ett med vårt väsen. Ej ens vad man oegentligt kallar envåldsperioderna kunna rubba riktigheten av ett sådant omdöme. Med det karolinska enväldet var det icke värre beställt än att man på fullt allvar kunnat jämföra den hittills sista fasen i förhållandet mellan regering och riksdag med det förhållande, som under Karl XI var rådande mellan konung och ständer. Och det gustavianska enväldets grundlagar ha under mer än ett århundrade varit det banér, under vilket Finlands folk fylkat sig i sin kamp mot tsarismen.

Även utåt, i förhållande till främmande länder, närmast de nordiska, har Sverige framstått som förkämpe för de konstitutionella idéerna. Vad Finlands månghundraåriga förening med Sverige betytt för dess konstitutionella frihet i synnerhet så väl som för dess lagbundna samhällsordning i allmänhet ligger i så öppen dag, att det ej särskilt behöver betonas. Mindre ofta reflektera vi kanske över att de provinser, Skåne framför allt, som Sverige vid mitten av 1600-talet förvärvade från Danmark, i grevens tid räddades åt ett konstitutionellt styrelsesätt undan det absolutismens mörker, som blott ett par år efter Roskildefreden sänkte sig över de delar av den dansk-norska monarkien, som dess konung lyckats bärga. Norrmännen ha särskild anledning besinna sig på att utan den i deras ögon särskilt illa anskrivna KIELERTRAKTATEN den för dem så kära EIDSVOLDSFÖRFATTNINGEN icke kommit till stånd, att Sveriges konung, som aldrig tänkt sig annat än att han skulle härska över två konstitutionella stater, genom densamma snarast blev förekommen i sina strävanden och att slutligen sagda konstitution lånat betydelsefulla institut just från Sveriges författning. Det bör också omnämnas, att det svenska Pommern ett par år före skilsmässan från Sverige av detta erhöll en fri författning, som uttryckligt garanterades densamma, när det i nyssnämnda KIELERTRAKTAT som ersättning för Norge avträdde till Danmark, och att pomrarna, när de till sist hamnade där de ur nationell synpunkt hörde hemma, beklagade, att de måste utbyta det konstitutionella Sverige mot det absolutistiska Preussen. Till sist förtjänar nämnas, att oppositionella adelskretsar inom vårt stora östra grannland från Sverige hämtade tankeferment till den konstitution, varmed de under 1700-talet sökte lyckliggöra sitt fädernesland, ja, att det frihetstida statsskicket av en av upplysningstidens populäraste teoretiker in-

för europeisk publik prisades som den moderna lagstiftningens mästerverk. Sverige har icke blott inom sin särskilda statskrets utan också därutanför spelat en roll, som för England i tankarna. Den insats, det gjort för den konstitutionella friheten, kan ställas vid sidan av dess stora bragd för tryggandet av trosfriheten. Den är ock ett barn av samma anda, som möter på det sociala området. Livegenskapen vann aldrig insteg i Sverige och bekämpades av dess regering i de baltiska och tyska länder, som kommit under dess herravälde. På Sverige skulle man kunna lämpa Geijers ord om Gustav II Adolf: »så långt hans namn hade gått, var det en hoppets stråle för de förtryckta».

Det redan sagda talar avgjort för en positiv lösning av det i underrubriken angivna problemet. Ett folk, som är oavlätligt verksamt för utmejslandet av sitt statsskick, kan förmodas därvid ha tagit ledning av den egna erfarenheten och icke följt främmande mönster. Alldeles särskilt kan så antagas ha varit fallet vid själva slutspurten. Något säkert påstående kan dock härvid icke göras. Frågan om inhemskt eller främmande måste rimligen undersökas från fall till fall. Överraskningar kunna alltid möta. England, som företer en ofta omvittnad kontinuitet i sin författningsutveckling, har under 1800-talet och tidigare sneplat åt kontinentala förebilder, när det gällde organisationen av dess förvaltning. Schweiz' uråldriga frihetstraditioner voro, såsom en svensk forskare visat, icke tillfyllest, när det under sistnämnda århundrade gällde införandet av ett modernt folkomröstningsinstitut. En doktrin måste till, låt vara den bestods av en schweizare, Jean Jacques Rousseau, och denne vid dess utformning i sin ordning stimulerats av sin hemstads konstitution. Vore det då så egendomligt, om även Sverige vid tillkomsten av vår ännu gällande regeringsform, såsom samme svenske forskare och hans lärjungar i strid med en äldre åsikt under senare tid gjort gällande, låtit en annan 1700-talsdoktrinär, Montesquieu, hjälpa sig, när det gällde att nå fram till en syntes av våra rika och därför alltför förvirrande erfarenheter? Frågan förtjänar att omsorgsfullt undersökas utan hänsyn till om resultatet behagar eller icke behagar det patriotiska känsloomdömet.

Ett besvarande av frågan om Montesquieus betydelse för 1809 års RF blir icke möjligt utan att först en närmare analys företages av den förres system. En sådan har rimligen ofta presterats.

Icke förty måste en ny försökas med speciell hänsyn till sådana moment däri, som vid jämförelse med svenska förhållanden kunna bli relevanta. Uppgiften kompliceras därav, att Montesquieu vid framställningen av sin teori tar Locke till utgångspunkt och att han presenterar hela sitt system som en sorts rationalisering av Englands statsskick. Både Lockes teori och Englands författning måste tagas med i undersökningen.

Den bärande principen hos både Locke och Montesquieu är som bekant maktens delning. Ser man närmare efter, kan man dock hos båda urskilja två maktdelningsläror. Åtminstone blir det ändamålsenligt att vid denna framställning dröja vid två etapper.

Till en början iakttar man hos båda en strävan att lägga artskilda funktioner hos från varandra bestämt avskilda organ. Den lagstiftande makten får enligt Locke icke ligga hos den, som har lagens tillämpning om hand, ty då kunde hända, att denne sökte lämpa lagen både vid dess görande och verkställande till egen fördel. Den lagstiftande makten bör därför bestämt avskiljas från den exekutiva. Montesquieu uppställer samma krav och motiveerar det på liknande sätt. Om en monark eller en senat kunde både stifta och tillämpa lag, kunde hända, att de stiftade tyranniska lagar för att exekvera dem tyranniskt.

Locke ger icke någon definition av lag. Dock förstår man av hans naturrättsliga statskonstruktion, att han därmed avser sådana normer, som skydda enskildas liv och egendom, således straff- och civillag. Då sådana tillämpas vid domstolarna, skulle den exekutiva makten bli identisk med domaremakten. Följdriktigt nog översätter också den svenske translatorn av 1726 Lockes »executive power» med »lagskipande makt». En särskild regeringsfunktion borde då finnas. Blott ofullständigt tillmötesgår Locke ett sådant krav. För en regerings utrikespolitiska uppgifter tillskapar han en särskild funktion, »federative power», men förklarar egendomligt nog intet hinder finnas för att den förläggas till samma myndighet som »executive power». Bättre förstånd visar han för regeringsmaktens krav, då han, egendomligt nog när det gäller en apologet för den ärorika revolutionen, reserverar åt regeringen samma »prerogative» som Stuartarna så enträget gjort anspråk på under 1600-talets heta strider med parlamentet. Locke definierar det som en rätt att diskretionärt bestämma vad det allmänna bästa kräver oberoende av lagen, ja även i strid därmed.

Ej heller Montesquieu består sig med någon lagdefinition. Då han emellertid anser hela sitt maktdelningssystem avsett att trygga friheten och karakteriserar denna såsom det sinneslugn, som rättssäkerheten skänker, kan man förstå, att han närmast har samma lagbegrepp som Locke. Klart låter han oss dock omsider veta, att det är domstolarna och blott de, som skola avdöma enskildas brott och rättstvister. Regeringens uppgift bör bli en annan. Det är dock egendomligt att iakttaga, huru svårt Montesquieu har att finna denna. Till en början bestämmer han den i anknytning till Locke som en makt att verkställa vad till folk-rätten hörer — krig och fred o. d. — för att sedan med undanskjutande av den dömande makten göra den till statens exekutiva makt överhuvud. Man frågar gärna vad det är den tillämpar. I nyss anförda exempel av drakonisk lagstiftning är det tydligen samma sorts kriminallagar, som domstolarna lägga hand vid. Längre fram blir det ej lag utan något så obestämt som »résolutions publiques». Till sist förklarar han efter att ha lämnat hela domaremakten åsido såsom för hans maktdelningssystem betydelselös, att av de två återstående makterna den ena är statens allmänna vilja — »la volonté générale» är således icke i första hand Rousseaus term — och den andra exekutionen av samma vilja. Därmed har han emellertid hamnat både i ett nytt lagbegrepp och i ett nytt maktdelningssystem.

Det lagbegrepp, som vi tidigare sett framskymta hos Locke och Montesquieu, har varit det materiella. Det, varom nu är tal, saknar däremot alla innehållsbestämningar. Den lagstiftande makten måste omfatta vida mer än civil- och kriminallag. Vad skulle annars regeringen få att tillämpa. Den kan överhuvud ha vad innehåll som helst alldeles som i England, där »statute laws» omfattade och omfatta icke blott »public general bills» utan en rad akta, som ur innehållssynpunkt höra förvaltning och jurisdiktion till. Den lagstiftande makten är överhuvud högsta makten i staten. Locke säger det direkt och Montesquieu indirekt genom den underordnade ställning, han tilldelar regeringen. Det är fullkomligt i Montesquieus anda, när hans lärjunge Blackstone, bekant genom sina kommentarer till engelsk rätt, förklarar, att lagstiftning och suveränitet äro begrepp, som kunna byta plats.

Ansikte mot ansikte med ett så omfattande lagbegrepp har Montesquieu besinnat sig på nödvändigheten att ge regeringen en bättre ställning än den, som den skulle få i ett maktdelnings-

system, som enbart bestämdes av statsfunktionernas kvalitet. Ohågad att tillerkänna konungen det prerogativ, vari Locke sett en borgen för hans självständighet, har han i stället givit »la puissance exécutrice», som i detta sammanhang betecknar ej en statsfunktion utan ett statsorgan, del i lagstiftningen, visserligen icke i form av en »droit de statuer», d. v. s. att positivt bestämma, men dock i form av en »droit d'empêcher», en rätt att sätta sig till motvärn mot den, som har den positiva andelen av lagstiftningen, nämligen folkrepresentationen. Härvid följer han icke blott Locke, som under påverkan av positiv engelsk rätt tillåter sig liknande avsteg från sina principer, utan låter sig också påverkas av aktuell engelsk problemdebatt. Montesquieu har uttryckligen fördömt alla försök från folkrepresentationens sida att genom exekutivens rekrytering ur dess egen krets bestämma dess handlingssätt och söker, som vi se, i stället blåsa nytt liv i det kungliga veto, som redan på hans tid var på väg att bli obsolet i hans konstitutionella mönsterland. Däremot vill han icke tillerkänna konungen initiativ, ty något sådant besitter Englands konung alltjämt endast i budgetfrågor. Rimligen finns i Montesquieus system intet hinder för att lagstiftande makten använder sin makt för att giva regeringen direktiv. Ministeransvarigheten konstruerar Montesquieu fastmer som ett kontrollinstitut, varigenom legislativen övervakar, att de lagar, den stiftat, rätt exekveras.

Ju längre vi följt Montesquieu, desto mer ha vi sett hans intresse förskjutas från funktion till organ. Till sist kommer det för honom liksom för hela den s. k. konstitutionella doktrin, till vilken han givit upphov, mindre an på en renodling av statsfunktionerna än på statsorganens ställning till varandra. Hos honom bör man också söka ursprunget till det formella lagbegrepp, som möter oss färdigt i den av Montesquieu erkänt inspirerade franska författningen av 1791. Lag blir vad som tillkommit genom viss samverkan av konung och folkrepresentation, det må nu ha vad innehåll som helst. Montesquieu behöver för övrigt med sina engelska utgångspunkter icke räkna med mer än ett lagstiftande organ. Då han talar om att den exekutiva makten utgör en del av legislativen, har han i tankarna, att Englands parlament i vidsträckt mening rymmer både »king», »lords» och »commons». Den balans mellan pouvoirs, som han förklarar nödvändig för förebyggande av maktmissbruk, existerar för honom redan inom det lagstiftande organet. Att i kraft enbart av sin verkställande makt upp-

taga en kamp med folkrepresentationen vore för kronan helt utsiktslöst. I rättrogen Montesquieusk anda talar också Blackstone om kronans blandade natur: den är en del av legislativen men samtidigt ensam exekutiv myndighet.

När vi med den nu verkställda analysen av Montesquieus system i tankarna vända oss till det, som upprättats av 1809 års män, frapperas vi både av likheter och olikheter. De förra visa rimligen icke utan vidare att påverkan föreligger. De senare åter utesluta, att ett positivt inflytande kan ha ägt rum.

Gemensamt med Montesquieu har 1809 års RF det individualistiska frihetsideal, kring vilket den så omsorgsfullt slår vakt genom den välkända § 16: konungen bör rätt och sanning styrka — — — ingen fördärva eller fördärva låta etc. etc. Men då den märgfulla formuleringen via frihetstidens regeringsformer går tillbaka ända till landslagens konungabalk, kan någon påverkan från Montesquieu i princip icke komma i fråga. Överensstämmelsen beror på gemensam germansk härstamning. Icke för intet förklarar Montesquieu, att engelsmännen hämtat idén till det statsskick, han presenterar som det ideala, från Germaniens skogar. Dock förekommer det germanska frihetsidealet i s. a. s. olika varianter hos Montesquieu och 1809 års män. Hos den förre framträder det — om också ej så tydligt som hos Locke — i naturrättslig form, hos de senare åter i positivrättslig. Skillnaden är dock icke alltför stor. Den sammanställning, man i den citerade paragrafen gör av »rätt och sanning», »vrångvisa och orätt», visar, att man i Sverige ännu vid tiden för tillkomsten av vårt nuvarande statsskick var hemfallen åt den sammanblandning av juridiska och etiska normer, som naturrättslärarna ha gemensam med Englands »common law» och annan primitiv folklig rätt.

Domstolarnas självständighet både vis à vis konung och ständer, klart proklamerad också i RF § 16, visar desslikes överensstämmelse med Montesquieus idéer. Har påverkan ägt rum, bör den dock konstateras redan vid tillkomsten av § 16 i 1772 års RF, vilken »såsom befordringsmedel till envælde och tyranni» bannlyser alla extraordinarie domstolar. Att främmande doktrinär påverkan i sådant sammanhang ägt rum är också otvivelaktigt. I den utgående frihetstidens kamp för den individuella rättssäkerheten åberopade man nämligen gärna den dock ytterst från Locke härrörande läran om boskillnad mellan den lagstiftande och den

lagskipande makten. Mera än frestelsen att ändra straffrätten i den stund den skulle tillämpas torde dock, när det gällde den viktiga del av ständernas utomordentliga domsrätt, som bestod i rådsansvarets utkrävande, ha betytt föreningen av åklagare och domaremakten hos samma myndighet.

Avvikelserna från Montesquieu i fråga om den dömande makten äro emellertid också påtagliga. Konungen är i enlighet med svenska traditioner, som gå tillbaka till 1200-talet, högste domare, låt vara detta närmast är en ärorik form allenast. I stället är ständernas avhysning från domaremakten vida radikalare än Montesquieu fordrade. Denne hade i vetskap om att överhuset var Englands högsta domstol tillerkänt den del av »corps législatif», som han organiserat efter överhusets mönster, rätt att döma, tydligen i sista instans, och därvid med hänsyn till att den själv varit med om att stifta lagen — förunderliga avvikelse från maktskillnadsläran! — jämka dess bokstav enligt dess anda. 1809 års män ha ej ett ögonblick reflekterat på att återgiva ständerna den ställning som högsta justitierevision, de innehaft under frihetstiden. Montesquieu gör i hågkomst av Englands »impeachment» den mer demokratiska delen av »corps législatif» till åklagare, den mer aristokratiska till domare i fråga om höga statsförbrytelser. 1809 års män bannlysa ur den riksrätt, som sitter till doms över stats- och justitieråd, varje parlamentariskt element och reservera endast åtalsmyndigheten åt ett ständerutskott.

Ha olikheterna mellan Montesquieu och 1809 års män, när det gäller den dömande makten, avsett detaljer, så bli de, när det gäller övriga statsfunktioner, principiella.

Lagstiftningen spelar i 1809 års RF en mycket blygsammare roll än hos Montesquieu. Den är alls icke identisk med högsta makten, med suveräniteten. Det svenska lagbegreppet är utpräglat materiellt. Det bestämmes i den enda § av etthundrafjorton, som regeringsformen ägnar åt stiftandet av vad konstitutionsutskottet kallar »lagar i deras egentliga bemärkelse», § 87, genom en uttömmande uppräkningslista av dess underarter såsom civil-, kriminal- och kyrkolag. 1809 års män ha stannat inför det lagbegrepp, som ursprungligen föresvävat Locke och Montesquieu och av dem lika väl som rättsbegreppet, varmed det sammanfaller, hämtats från Germaniens skogar. Den i sista hand romerskrättsliga föreställningen om lagen såsom ett verktyg i lagstiftarens hand för förverkligandet av vad syften som helst har ännu

ej hunnit genomsyra det svenska folket, som fastmera lever kvar i föreställningen om rätten som en evig av rättvisans idé präglad förnuftsordning. Det är för tryggandet av enskild rätt inklusive den kyrkliga korporationens, som ständerna förbehållit sig medbestämmanderätt vid lagstiftningen. Mer än likställighet med konungen begära de i ty fall icke. Konung och ständer ha, för att använda termer, som äro för regeringsformen främmande, båda initiativ och båda veto. Tydligen har man varit alldeles främmande för tanken att i lagen uppenbarade sig »statens allmänna vilja». Lika främmande är man för tanken att regeringen, sedan den realiter sett skilts från sin forna befattning med rättskipningen, är att fatta som lagens exekutor. Den, som tillämpar civil- och kriminallag, är ju alls icke regeringen, konungen i statsrådet, utan domstolarna. Det är de, som jämlikt § 47 »döma efter lag och laga stadgar». De må då också efterse, att konungen icke för tillämpning överantvarar dem annat än som fastställt i former, som § 87 föreskrivit för lagstiftning.

Det är härmed också utan vidare klart, att konungen får en helt annan ställning i 1809 års RF än han har i Montesquieus system. Han deltar i lagstiftningen som en med ständerna jämställd part, men han är icke medlem av legislaturen på det sätt som Englands konung är medlem av parlamentet. Han verkställer icke heller lagar, samma legislature fastställt, utan styr riket jämlikt § 4, som ytterst hämtar sin terminologi från landslagens konungabalk. Var och en, som besinnar sig på skillnaden mellan »verkställa» och »styra», måste medge det oegentliga uti att i Sverige använda termen »den verkställande makten» såsom beteckning för regeringen. Den, som verkställer, gör — må uttrycket tillåtas — en drängtjänst åt den, vars bud han verkställer. Den, som styr, har — uttydningen blir ju närmast en tautologi — ledningen om hand. Den i verbet immanenta metaforen ger sitt subjekt rätt att bestämma statsskeppets kurs. Den styrande makten spelar för 1809 års män till stor del samma roll som den lagstiftande hos Montesquieu och i hela den konstitutionella doktrinen. Hos den förra har man att förvänta den spontaneitet, den initiativkraft, ja låt oss säga den påhittighet, den konstitutionella doktrinen förväntar av den senare. Det är den styrande funktionen, som befinner sig den svenska statens hjärta närmast. Icke för intet kallar sig vår främsta grundlag regeringsform, d. v. s. styrelseform. Icke för intet har vår store filosof Boström kunnat

ur densamma utläsa en furstesuveränitetsprincip. Endast så till vida har han rätt, som vid kompetensstrider presumptionen är för den, som har den styrande makten, och det utan hinder av att ständerna själva ensamma stiftat regeringsformen. RF § 4 är reservstadgandet, som man måste tillgripa, när inga andra §§ ge besked. Man missförstår alldeles regeringsformens byggnadsstil, om man tror att i ty fall de två statsorgan, som gemensamt dela lagstiftningen, skola få gripa in. Det är enligt dess föreställningsvärld ett mycket begränsat område, som kan bli föremål för lagstiftning.

Att giva en materialdefinition av den styrande makten kan vara lika svårt som att på samma sätt bestämma den konstitutionella doktrinens lagbegrepp. Den medför för konungen en rätt att styra och ställa som en rikets klockarefar. De närmast till hands liggande omsorgerna äro angivna på spridda ställen i den första stora avdelning av regeringsformen, den som slutar med § 48. Den s. k. ekonomiska lagstiftningen hör dit i kraft av endast § 4. RF § 89, som medgiver ständerna petitionsrätt i allmänna hushållsangelägenheter och till sist öppnar möjlighet för konungen att även giva ständerna beslutanderätt därutinnan, förutsätter, att den i och för sig tillkommer konungen.

Lika litet som den lagstiftande makten i Montesquieus konstitutionella doktrin behöver neka sig att träffa rent individuella avgöranden är Sveriges styrande makt förhindrad att kläda sin vilja i generella normer. Rousseaus föreställning att sådana endast höra hemma i lagstiftningen är främmande för vår regeringsform. Det kan då icke undgås, att konungen kommer att verkställa normer, han själv fastställt, vad ju skulle vara i uppenbar strid med Lockes och Montesquieus här tidigare refererade principer. Motsägelsen blir dock mindre, om man besinnar sig på att det icke är enskildas rätt, som därvid beröres, utan de konungen underordnade statsorganens. De s. k. ekonomiska lagarna bilda intet undantag härifrån. Det är det allmännas, icke de enskildas rätt, som är ledstjärnan vid deras stiftande. I ståndsamhället betraktades näringsidkare och ämbetsmän som i viss mån jämställda, och näringsrättsliga bestämmelser blevo jämförliga med ämbetsinstruktioner.

I ett fall råder dock en himmelsvid skillnad mellan Montesquieus lagstiftande och regeringsformens styrande makt. Den makt, som tillkommer Englands parlament, så fattat som nyss

skett, är obegränsad. Det är helt och hållet herre över sin egen kompetens. Att Montesquieu ser saken på samma sätt framgår av hans förklaring att, därest lagstiftande makten icke på sätt redan nämnts också anförtroddes åt regeringen, skulle vad han kallar lagstiftande kåren, d. v. s. folkrepresentationen, kunna giva sig den makt, som fölle den in, och tillintetgöra andra myndigheter i staten. Den styrande makten i Sverige är åter bunden både av lag och av grundlag, ett för engelsmännen och tydligen även Montesquieu okänt begrepp. Den viktigaste garantien för att nämnda rämärken icke överskridas är i Sverige statsrådsansvarigheten, som avser rätten såsom en för alla lika gällande objektiv ordning utan tanke på att regeringen skulle stå i något särskilt subordinationsförhållande till lagstiftaren. K. M:t tilllämpar ju icke allmän lag i annan mening än vilken enskild medborgare som helst. Montesquieus konstruktion av förhållandet mellan monarkens rådgivare och folkrepresentationen tager åter, som vi sett, omedelbart sikte på att lagarna i sista hand emanera från folkrepresentationen såsom dennas direktiv för regeringens förande och är alla antiparlamentariska reservationer till trots i grunden parlamentarisk. Ej alltför illa rimmar den sig med det frihetstida slagordet om riksråden som ständernas fullmäktige.

Vi ha därmed hunnit genomgå alla Montesquieus statsfunktioner och deras svenska motsvarigheter. Otvivelaktigt har vid fördelningen av de senare konungen fått ett avgjort övertag över ständerna. Att dessa dock kunna hålla konungen stången beror på att man i 1809 års RF räknar med ytterligare en statsfunktion, beskattningsmakten i detta ords vidsträcktaste betydelse, och tilldelar ständerna denna i kompensation för kungens rätt att styra riket. Montesquieu ignorerar visserligen icke beskattningen, men han räknar den alldeles i överensstämmelse med engelsk rätt, som subordinerar »money bills» under »statute laws», som en del av lagstiftningen, låt vara den viktigaste. Locke åter känner den endast som ett privaträttsligt privilegium, en immunitet. Samma ståndpunkt som Locke hade ännu frihetstidens regeringsformer intagit. Först 1809 års RF gör beskattningen till en ingrediens i själva statsmakten och det i högre grad än lagstiftningen. Vid dess utövning tänka ständerna ej närmast på att skydda sig och de sina mot statens övergrepp utan i stället på vad makt i staten innehavet av rikets ekonomiska resurser innebär. De skola ej vara mindre herrar över rikets penningpung än konungen över

dess förvaltningsapparat och insätta i § 57, som handlar om beskattningen och dess subjekt, efter »rikets ständer» ett »allena», som svarar mot det »allena», som i § 4 framhäver konungens ensamrätt över den styrande makten.

Skilja sig 1809 års män, när det gäller beskattningsmaktens rättsliga konstruktion avgjort från Montesquieu, så kunna de dock tänkas ha påverkats om icke av honom direkt så dock av hans lärjunge schweizaren De Lolme, när det gäller den roll, sagda funktion spelar i maktindelningssystemet. De Lolme förklarar nämligen i ett arbete om Englands författning, som utkom i svensk översättning 1809, ehuru dock först efter regeringsformens tillkomst, att parlamentets obestriddiga rätt »att bevilja eller rättare sagt avslå konungen subsidier» är »det enda, som kan uppväga den uteslutande exekutiva makt, kronan — — — innehar». Då han emellertid i överensstämmelse med engelsk rätt måste, i motsats till vad fallet är vid vanlig lagstiftning, giva konungen den andel i beskattningen, ett budgetinitiativ innebär, blir avvikelserna från 1809 års balanssystem rätt väsentlig. Rimligast är att antaga att ständerna, när de tillerkänt konungen envälde inom riksstyrelsen, soulagerat sig själva genom ett dem förbehållet envälde över beskattningen. Äro de icke längre som under frihetstiden »rikets allena maktägande ständer», så äro de dock, såsom det heter i konstitutionsutskottets memorial, »rikets allena beskattande ständer». Just i denna sin egenskap är det, som de enligt samma källa kunna mot konungens mest ödesdigra beslut, krigsförklaringen, resa »ett motstånd» och det av »vådlig» art.

Det har redan sagts, att beskattningsmakten fattats i vidsträcktaste mening. Den innesluter även statsregleringen. Skatten beviljas, så har man tydligen tänkt, först efter prövning av behoven och till behov, som ej skulle ha kunnat täckas genom rikets ordinarie tillgångar. Tidigare då konungen låtit såsom i ett privat hushåll utgifterna bestämmas efter de inkomster, som funnos tillgängliga för fördelning, hade statsregleringen betraktats som en förvaltningsangelägenhet. För tanken att, såsom den konstitutionella teorien fordrar, riksstaten skulle ha karaktär av en finanslag är man främmande. Detta hindrar icke, att den är en för konungen bindande norm i hela den gestalt, den av ständerna upprättats. Varje »avvikelse» från vad ständerna i ty fall »föreskrivit» föranleder enligt § 65 ansvars utkrävande av konungens rådgivare. Att härvid konflikt kan uppstå mellan kungens sty-

rande makt och ständernas beskattande, särskilt när det gäller nya av ständerna uppfunna statsbehov, är tydligt. Dualismen mellan konung och ständer kan så mycket lättare föranleda gnisel, som 1809 års RF i motsats till både Locke och Montesquieu ej känner någon högsta makt i staten.

Därmed är jämförelsen mellan Montesquieus system och 1809 års RF slutförd. Olikheterna äro stora och avse centrala ting. Likheter finnas också men knappast några sådana, som icke låta sig förklara utan att påverkan ägt rum. Men huru har då föreställningen om Montesquieus dominerande roll 1809 kunnat uppstå?

Förklaringen ligger däri, att man, så egendomligt det än verkar, i sin analys huvudsakligen hållit sig till regeringsformens förarbeten och diskussionen kring densamma strax före och under riksdagen 1809—10. Därav finner man otvivelaktigt, att 1809 års män, som ju stodo på höjden av sin tids bildning, icke blott väl kände till utländska författningar och idéströmningar utan även rörde sig med specifikt Montesquieusk terminologi. Så tala både lagman Poppius och kanslirådet Adlerbeth, den bekante skalden, om »den exekutiva makten». Men sådant visar rimligen intet mot regeringsformens fasthållande av termen »styra». Endast den svarar ju mot den ställning, den verkliga tillerkänner konungen. Framför allt har man åberopat Järtas ord i konstitutionsutskottets memorial om »en styrande makt», »en lagstiftande makt» och en »domaremakt». Här ha vi ju Montesquieus tremaktsschema. Men bortsett från att dennes terminologi här är korrumperad av inhemska reminiscenser, så vad bevisar den mot regeringsformens egen systematik?

Bättre förstånd för denna än Järta ha trots nyssnämnda terminologiska oegentlighet Poppius och Adlerbeth. Så förklarar den senare i riddarhusdebatten den 3 juni, att säkerheten bäst bevaras, då lagstiftande makten tillhör nationen och dess regering gemensamt, lagskipande makten vissa kårer, som varken av nationen eller dess regering böra lida impositioner, den exekutiva odelt innehaves av regenten och den beskattande odelt av folket. Bättre än Järta, som ju glömt bort den funktion, som var ständernas speciella, låter oss också Adlerbeth förstå, huru genom regeringsformen en »jämvikt» kunnat upprättas. Därmed har man ju nått samma resultat som Montesquieu, som uttryckligen förklarar sig vilja träffa sådana arrangemang, att makt hejdar

makt. De båda balanssystemen bli dock helt olika. Hos Montesquieu etableras jämvikten inom själva den högsta makten, den lagstiftande, medan den i regeringsformen kommer till stånd på så sätt, att de båda statsorgan, som under föregående sekel kivats om makten, få lägga beslag på vardera en funktion hel och hållen, jämnt dela den tredje och osjälviskt överlämna den fjärde åt utomstående myndigheter. Att blott på den abstrakta jämviktsprincipen som sådan funta påståendet om påverkan låter sig knappast göra. Den var dock ett tankeferment med anor ända bort i antiken och före Montesquieu välbekant för svenskarna. Om de 1809 stimulerats av det specifikt Montesquieuska maktdelningssystemet, ha de i alla fall gjort om det från grunden.

1809—10 års ständer ha emellertid lämnat efter sig icke blott en regeringsform utan även tre andra grundlagar. Av dessa förtjänar dock endast riksdagsordningen att ur här angivna synpunkter diskuteras och det blott vad beträffar däri stipulerade former för samarbete mellan konung och ständer. De vittna nämligen om en doktrinär fruktan för att »den verkställande makten», såsom man oegentligt nog under diskussionens gång benämner konungamakten, skall kujonera »den lagstiftande makten», som lika oegentligt får beteckna riksdagen, och vice versa. Å ena sidan måste statsråden enligt § 41, i fall de i konungens ställe utöva riksstyrelsen, helt avstå från utövandet av sin eventuella riksdagsmannarätt. Å andra sidan förbjudas riksdagsutskotten att, när de behöva upplysningar av konungens ämbetsverk, träda i omedelbar förbindelse med dessa. I stället skola de av hovkanslern utverka högst densammes befallning om de önskade upplysningarnas meddelande. Knappast har dock Montesquieu härvid spelat annan roll än den att han skärpt den misstänksamma en gardeställning, som längesedan avlöst äldre tiders förtroendefulla samverkan mellan de båda statsmakterna. När man läser Järtas inlägg i debatten, finner man också, hurusom den styrande makten, av honom i full överensstämmelse med författningens anda betecknad som »i alla samhällen den mest kraftfulla», just i denna sin egenskap kräver respekt, medan den verkställande makten hos Montesquieu vore tillspillogiven inför den lagstiftande maktens intrång, därest den icke själv utgjorde en del av samma lagstiftande makt.

Härmed skulle då den i överrubriken inneslutna frågan ha er-

hållit sitt svar. Positivt har det endast i ringa utsträckning kunnat bli. Så mycket mera positivt blir svaret å underrubrikens fråga. Någon annan allvarlig konkurrent till den läromästare, som närmast stått 1809 års män till buds, d. v. s. den nationella erfarenheten, än Montesquieu har nämligen aldrig blivit anmäld.

Till sist blott några ord med anledning av en invändning, som vore att vänta med hänsyn till denna undersöknings patriotiska upptakt. Låt så vara, kunde man säga, att vår författning ursprungligen vilar på nationell grund. Sedan 1809 har den dock i grunden förändrats om också icke så mycket på papperet så dock i verkligheten. Det är allom känt, att på vänsterns tillskyndan under öppet åberopande av Englands exempel en parlamentarism etablerats, som står i uppenbar strid med 1809 års maktdelnings-system. Är det ej i grunden en engelsk författning vi ha att värna?

Färemot må invändas, att utländska slagord ej behöva visa något om de faktorer, som varit i realiteten verkande, och det lika litet, när det gäller vår författnings utveckling, som när det gällde dess tillkomst. Den parlamentariska apparat, med vilken våra riksdagsmän dagligen arbetat, har säkerligen betytt mer än alla »Lesefrüchte». Tack vare den självständiga ställning, som ett från frihetstiden principiellt sett övertaget utskottsväsen har skänkt riksdagen gentemot regeringen, har vår parlamentarism fått en helt annan karaktär än den engelska. Detta är känt och vittnat. Sverige har ju ägt en hemmagjord parlamentarism under det adertonde århundradet. Vad chockerande ligger det då ur nationalitetssynpunkt däri, att det skaffat sig en sådan igen under det tjugonde? Härpå skall dock ej tryckas. Högern har ju alltid visat hän på frihetstiden som ett varnande exempel, och vänstern har tämligen mangrant sökt göra sig urarva därav. Här skall i stället visas hän på att enligt vittnesbörd av en nutida svensk rättslär, som gjort riksdagens finansmakt till föremål för en ingående undersökning, det är den, som skänkt riksdagen herraväldet ej blott över förvaltningens organisation utan också över urvalet av de män, som skola styra riket. Men det var just denna makt som ständerna 1809 förbehöllo sig själva allena kanske icke utan förkänsla av att med den skulle allt annat med tiden falla dem till. Så har i alla fall kontinuiteten med 1809 års principer på sitt sätt bevarats. Så vilar även det statsskick, som i dag praktiseras, på svensk grund.