

N:o 15.

Ank. till Riksd. Kansli den 5 Maj 1885, kl. 3 e. m.

*Konstitutions-Utskottets Utlåtande, i anledning af väckt motion om
ändring i § 89 Regeringsformen.*

Uti en från Andra Kammaren till Utskottet hänvisad motion N:o 121, har Herr *J. G. Jansson* i Hemmarö — med förmälan att han och flere med honom upprepade gånger förgäfves sökt dels genom petitioner till Kongl. Maj:t och dels genom motioner inom Riksdagen vinna ändring i gällande författningar om skeppsmätning samt om fyr- och båkaafgifter, hvilka författningar förmenats i uppgifna afseenden bereda ångfartyg obehöriga fördelar framför segelfartyg — vidare anført, att då berörda afgifter, hvilka årligen uppginge till öfver 1½ million kronor, pålades utan Riksdagens hörande, men sådant, enligt motionärens åsigt, vore stridande mot §§ 57 och 60 Regeringsformen, jemförda med § 73 i samma lag, han för vinnande af rättelse i ofvan antydda missförhållanden och »för att åt svenska folket lemna dess sjelfbeskattningsrätt», nödgades anhålla, »att Riksdagen ville besluta att göra den förändring i Regeringsformens 89 §, rörande den ekonomiska lagstiftningen, att densamma, vid stiftande af ny, förändrande eller upphäfvande af gammal, måtte behandlas enligt föreskrifterna i Regeringsformens 87 §, framför allt den del deraf, som i någon mån inkräktar på svenska folkets sjelfbeskattningsrätt; öfverlåtande för öfrigt åt vederbörligt Utskott att göra de förändringar, som härutinnan kunna erfordras.»

Vid tre föregående riksdagar efter den nya riksdagsordningens införande hafva förslag väckts, som åsyftat vare sig en närmare begränsning eller upphäfvande af Konungens s. k. ekonomiska lagstiftningsmakt.

Allenast en närmare begränsning af densamma var ändamålet med det vid 1867 års riksdag väckta förslag, som afsåg ett förtydligande tillägg till 87 § Regeringsformen, hvarigenom skulle närmare angifvas, hvad som vore att förstå med civil- och kriminallag. Förslaget blef emellertid af Konstitutions-Utskottet afstyrkt och af båda Kamrarne förkastadt.

Det första förslaget om rätt för Riksdagen att med Konungen dela den ekonomiska lagstiftningsmakten väcktes vid 1869 års riksdag, då en motionär inom Andra Kammaren, under erinran om *dels* ovissheten angående gränserna mellan allmän och ekonomisk lag, *dels* ock motsägelsen mellan Konungens rätt enligt 89 § Regeringsformen att ensam stifta ekonomisk lag och Riksdagens rätt att allena utöfva svenska folkets rätt att sig beskatta, föreslog, att Konungens rätt att utan Riksdagens samtycke stifta och upphäfva ekonomisk lag måtte upphöra. Uti sitt häröfver afgifna utlåtande redogjorde Utskottet till en början för den utveckling, Konungens rätt att i vissa fall ensam stifta lag från dess första uppkomst undergått. Af denna redogörelse framgick bland annat: att ända till år 1809 gränsen mellan Konungens och Riksdagens lagstiftningsmakt — i stort sedt — varit af en mera yttre och formel natur; Sveriges lagbok ansågs icke kunna ändras utan Ständernas samtycke, men hvad derutöfver kunde behöfva i lag stadgas, derom egde Konungen rätt att ensam besluta; att emellertid i och med arbetet på 1734 års lag en annan, efter inre och mera väsentliga grunder — de olika föremålen för lagstiftningen — bestämd gränsskilnad började arbeta sig fram i det allmänna föreställningssättet; att 1809 års lagstiftare upptogo detta nyare åskådningssätt, enligt hvilket statsmakternas rätt öfver lagstiftningen borde bedömas med hänsyn till lagarnes olika natur, och förty stadgade, att Rikets Ständer skulle ega att gemensamt med Konungen stifta allmän civil-, kriminal- och kyrkolag, men att beträffande lagar och författningar, som rikets allmänna hushållning rörde, samt grunderna för allmänna inrättningar af alla slag, Konungen ensam skulle ega lagstiftande makt.

Utskottet erinrade vidare, hurusom de nya stadgandenas tillämpning på de vid deras tillkomst bestående förhållandena måste möta icke ringa svårigheter, då under dittills förflutna tider å ena sidan Konungen stiftat både civil-, kriminal- och ekonomisk lag, så snart det skett under form af särskilda författningar, och å andra sidan 1734

års lag innehöll åtskilliga stadganden, som efter senare tidens föreställningssätt icke hörde till allmänna lagen. Den af denna sammanblandning härrörande svårigheten att bestämma, hvilka författningar skulle såsom af allmän lags natur stiftas af Konung och Riksdag och hvilka såsom ekonomiska tillhörde Konungen ensam att stifta, hade emellertid icke undgått 1809 års Ständer. Men uti ett — i anledning af framställningar dels från Allmänna Besvärs- och Ekonomi-Utskottet och dels från enskilde motionärer — den 1 April 1810 afgifvet memorial förklarade Lag-Utskottet, att de om lagarnes och författningarnes urskiljande med afseende å Regeringsformens 87 och 89 §§ väckta motioner innefattade ett bland de svåraste problem och att Utskottet desto mindre egt tillfälle att utarbeta något förslag till grunderna för denna skilnad, som den egentliga svårigheten just vore att finna de rätta kännemärkena på civila och ekonomiska lagar. — Ej heller hade sedermera, yttrade Konstitutions-Utskottet, någon bestämd utredning af denna fråga kommit till stånd, utan det hade varit åt Konungs och Ständers gränslaga iakttagande af hvarderas ömsesidiga rättigheter öfverlåtet att utveckla frågan. Med undantag af ett eller annat fall, hade ock uti ifrågavarande hänseende sådan samstämmighet mellan Konung och Riksdag utbildat sig, att man äfven för framtiden icke torde hafva att vänta någon i deras samverkan menligt ingripande meningsskiljaktighet.

Efter att hafva anmärkt, huru som Konungens lagstiftningsrätt blifvit genom 1809 års Regeringsform inskränkt jemväl i dess förhållande till Riksdagens beskattningsmakt i så måtto, att tull- och postmedlen genom 60 § Regeringsformen uttryckligen förklarats för bevilningar, anförde Utskottet slutligen:

»Såsom hufvudsakligt resultat af denna framställning torde sålunda framgå, att den Konungen tillkommande rätt, att i vissa fall ensam stifta lag — hvilken rätt, på sätt Utskottet i det föregående antydt, leder sitt upphof från den tid, då Sverige först framträdde såsom ett rike — ifrån att vara till högst betydande omfång utstakad i äldre rättsurkunder, efter hand blifvit något begränsad, till dess 1809 års Regeringsform inskränkte den till den ekonomiska lagstiftningen. Utvecklingen har sedan denna tid fortgått i samma riktning. Så har Riksdagen under de senaste tiotalen af år erhållit del i lagstiftningen om utrikes vaxlar, om stängselskyldigheten och om kommunalväsendet, hvilka ämnen förut ansetts falla inom det ekonomiska området, och genom strafflagens antagande har Riksdagen kommit i tillfälle att deltaga i lagstiftningen om ett icke obetydligt antal straffbestämmelser, som dit öfverflyttats från ekonomiska författningar. Vid en länge motsedd fullständig revision af vår civillag synes ock, på sätt jemväl Lag-

komitén föreslagit, bland annat i afseende på bestämmelserna om laga skifte, komma att i civillagen upptagas en del stadganden af den art, att de nu anses tillhöra ekonomisk lag.

Likväl torde man, vid betraktande af mångfalden och betydelsen af de ämnen, som fortfarande anses höra till det ekonomiska området, i likhet med motionären finna det vara ur principiell synpunkt mindre riktigt, att Konungen ensam i hela dess vidd utöfvar en lagstiftande makt, som väsentligen ingriper i området af den civila lagstiftning, hvori Riksdagen eger att med Konungen deltaga, och som i öfrigt omfattar ämnen af största vikt för hela landets materiella och andliga utveckling. Men om Utskottet sålunda hyser den åsigt, att giltiga grunder icke saknas för antagandet, att representationen bör tillerkännas del i Konungens ekonomiska lagstiftningsrätt, har Utskottet likväl funnit denna omständighet icke innefatta tillräcklig anledning att för närvarande vidtaga den af motionären föreslagna grundlagsändring; i afseende hvarå icke heller får förbises, att gränsen emellan den egentligen så kallade ekonomiska lagstiftningen och den administrativa, hvilken Konungen, jemväl enligt motionärens tanke, skulle odelad bibehålla, blefve lika svår att uppdraga som den emellan ekonomisk lag, å ena sidan, samt civil- och kriminallag, å den andra. Då i öfvervägande jemväl tages, att den nuvarande representationen fortfarande är i besittning af den forna ständsriksdagens rätt att ensam råda öfver väsentliga delar af rikets bankväsende och finansförvaltning, torde äfven deruti förefinnas en grund för att någon inskränkning i Konungens ekonomiska lagstiftningsmyndighet icke nu må ifrågasättas.

Denna Utskottets öfvertygelse har vunnit ökad styrka vid betraktande af den utveckling, Konungens lagstiftningsrätt under tidernas lopp undergått, en utveckling, som, på sätt visadt är, särdeles efter införandet af det närvarande statskicket, otvetydigt antagit den riktning, att allt flera ämnen småningom öfverflyttas från det ekonomiska området in på den allmänna lagen; och då härtill kommer, att den nuvarande representationen genom sjelfva sin sammansättning och sina årliga sammanträden vunnit en styrka i förhållande till regeringen, som ständsriksdagen saknat, torde med säkerhet kunna antagas, att icke någon viktigare, den allmänna hushållningen rörande lagstiftningsåtgärd skall komma till stånd, utan att Riksdagen lemnats tillfälle att derom uttrycka sin mening, samt att sålunda den äfven på detta område nödiga samverkan emellan regering och representation icke för framtiden kommer att uteblifva.»

I öfverensstämmelse med sina sålunda uttalade åsikter hemställde Utskottet, att motionen icke måtte af Riksdagen bifallas; och blef denna

Utskottets hemställan af båda Kamrarne utan votering bifallen, af Andra Kammaren dock först efter någon öfverläggning, under hvilken, bland annat, en förutvarande medlem af Konungens råd uttalade den åsigt, att en förändring i afseende å den ekonomiska lagstiftningsrätten och Regeringens ställning till densamma både vore behörig och förr eller senare komme att ega rum, men att detta icke borde ske annat än i sammanhang med inskränkning af en maktfullkomlighet, som vore lika ensidigt tillagd den andra statsmakten, nemligen Riksdagens envælde öfver Riksbanken och dermed sammanhängande förhållanden i afseende å hela vårt penningeväsende.

Samme motionär, hvars förslag nu utgör föremål för Utskottets pröfning, väckte redan vid 1884 års riksdag motion i enahanda syfte som den föreliggande.

I sitt utlåtande öfver denna motion erkände Utskottet å nyo, att giltiga grunder förefunnes för den åsigten, att åt Riksdagen borde tillerkännas befogenhet att taga del i den s. k. ekonomiska lagstiftningen. Åtskilliga af de ämnen, hvilka fölle inom området för denna, vore af den största vikt för hela landets materiella och andliga utveckling; det sätt, hvarpå de inom lagstiftningen behandlades, kunde i väsentlig mån inverka bestämmande på innehållet i den lagstiftning, hvilken Riksdagen egde att gemensamt med Konungen utöfva, och i den ekonomiska lagstiftningen inginge onekligen befogenheter, hvilka ej syntes stå fullt tillsammans med den Riksdagen tillerkända beskattningsrätt. Dessa förhållanden syntes påkalla, väl icke fullständigt upphäfvande af Konungens rätt att å det ifrågavarande lagstiftningsområdet ensam besluta, men dock en inskränkning i denna rätt till förmån för Riksdagen. Genomförandet på lagstiftningens väg af hvad sålunda kunde anses önskvärdt mötte emellertid en vansklighet af säregen art, bestående i svårigheten att noga och otvetydigt utstaka de gränser, enligt hvilka på förevarande område Konungens och Riksdagens inbördes maktförhållande borde rätteligen bestämmas. Det vore nogsammt bekant, huru som den i lagstiftningen vidtagna skilnaden mellan ekonomisk lag samt, å ena sidan, allmän lag och, å den andra, administrativ lagstiftning vore sväfvande och att de försök till åstadkommande af en tydlig särskilning, dem man vid olika tider inledt, ej ernått sitt syfte. Ån vanskligare blefve det, enligt Utskottets uppfattning, att inom det ekonomiska lagstiftningsområdet söka uppdraga de gränser, hvilka af ofvan angifna hänsyn kunde synas påkallade. Med hänvisande till sitt utlåtande vid 1869 års riksdag anmärkte Utskottet, att, om det syfte, hvars genomförande Utskottet ansåge önskvärdt, ej kunde vinnas genom ändring i gällande grundlagsbestämmelser, dess ernående i allt hufvudsakligt

torde vara att förvänta på annan väg. Såsom i Utskottets nyssnämnda utlåtande blifvit anfördt, hade Riksdagen under de senare årtiondena erhållit del i lagstiftningen angående åtskilliga till det ekonomiska området hörande ämnen; och Utskottet antog som visst, att allt flere ämnen skulle småningom, utan att någon särskild grundlagsändring derom vore af nöden, öfverflyttas från nämnda område in på den allmänna lagens. Och i de ämnen, hvilka framgent komme att såsom hittills tillhöra Konungens uteslutande lagstiftningsmakt, komme för visso hvarje viktigare åtgärd, innan den vidtoges, att varda understäld Riksdagens bedömande. Den rigtning, hvori samarbetet mellan Konungen och Riksdagen dittills utvecklats sig, gäfvade grundadt stöd för ett dylikt antagande.

Utskottet hemställde alltså, att motionen icke måtte till någon Riksdagens åtgärd föranleda. Jemväl vid denna Riksdag föranledde frågan allenast i Andra Kammaren någon öfverläggning; och torde från densamma här böra antecknas, att då liksom år 1869 en talare, hvilken erkände befogenheten af Riksdagens anspråk på andel i den ekonomiska lagstiftningsmakten, framhöll att en grundlagsförändring i sådant syfte borde ställas i samband med inrymmande åt Konungen af någon andel i Riksbankens styrelse. Utskottets utlåtande blef emellertid af Andra Kammaren, likasom af Första Kammaren, utan votering bifallet.

Då Utskottet nu har att yttra sig öfver den föreliggande motionen, kan Utskottet inskränka sig till att återropa sina förut afgifna utlåtanden i ämnet och de deri uttalade åsigter, hvilka Utskottet fortfarande anser ega giltighet. Det lär icke kunna af någon jäfvas, att utvecklingen af vår konstitutionella rättspraxis går i den rigtningen, att Riksdagens inflytande på den ekonomiska lagstiftningen allt mer och mer utvidgas, dels genom direkt deltagande i densamma, dels ock derigenom att Konungen tager behörig hänsyn till Riksdagens föreställningar och önskningsar. Och om än denna rättsutveckling skulle gå långsammare, än en eller annan kunde anse lämpligt, så vågar dock Utskottet antaga, att man måste åtnöja sig med att på detta sätt söka så småningom närma sig det åsyftade målet, intill dess det visar sig möjligt att finna en i allo tillfredsställande affattning af de lagbestämmelser, hvilka skulle uppdraga gränsen mellan Konungens och Riksdagens ömsesidiga rättigheter i afseende å lagstiftningen. Det lär

för öfrigt ej låta sig göra att inskränka förändringen till att helt enkelt upphäfva Konungens rätt att stifta ekonomisk lag. Frånsedt nemligen det synnerligen beaktansvärda uti de under frågans föregående behandling framkastade tankarne om lämpligheten af att sätta denna reform i samband med den sedan länge på dagordningen stående frågan om någon modifikation i Riksdagens uteslutande makt öfver en visserligen speciel, men ytterst vigtig och i hela vårt näringslif djupt ingripande del af denna lagstiftning, nemligen i fråga om Riksbankens styrelse, — lär det vidare kunna ifrågasättas, huruvida icke åt Konungen borde allt framgent förbehållas såväl — på sätt Utskottet redan år 1884 antydde — rätt att ensam lagstifta inom vissa delar af det ekonomiska lagstiftningsområdet som ock en hittills för vår rätt okänd, något mera vidsträckt provisorisk lagstiftningsmakt.

Hvad slutligen angår de från ett särskildt lagstiftningsområde hemtade skäl för grundlagsändringen, som i motionen anförts, så inser Utskottet icke, huru den rättelse af vissa speciella missförhållanden, som han med motionen åsyftat, kan genom det väckta förslaget upp-nås, då motionären icke förut lyckats att tillvinna sina åsigter i samma ämne Riksdagens bifall.

Med stöd af hvad sålunda anförts hemställer Utskottet,

att Herr J. G. Janssons ifrågavarande motion icke må till någon Riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm deu 5 Maj 1885.

På Utskottets vägnar:

MAGNUS HALLENBORG.

Reservationer:

af Herrar *Carlsson, Jonsson och Olsson;*

af Herrar *Farup, Ljungman, Siljeström och Börjesson:* »Vi instämma i Utskottets afstyrkande af motionen, men af andra skäl, än dem Utskottet anfört. Ehuru vi nemligen gilla motionens syfte, anse vi det likväl mindre tjenligt att en så maktpåliggande fråga som den i motionen omhandlade drages under Riksdagens pröfning så nära slutet för ett riksmöte, vid hvilket dessutom ännu flere frågor af stor vikt återstå att afgöra. Tvärt om anse vi det för sakens framgång gagneligare, om frågan under mellantiden till nästa riksdag får ytterligare begrundas, för att då kunna under fördelaktigare omständigheter åter framläggas, allrahelst ett sådan uppskof icke i någon händelse kan föranleda något uppskof i afseende på det definitiva afgörandet.

Utskottet har visat, huru principen om Riksdagens deltagande äfven i den så kallade ekonomiska lagstiftningen mer och mer vunnit erkännande samt äfven efterhand mer och mer in praxi gjort sig gällande, i följd hvaraf Utskottet ansett det obehöfligt eller mindre viktigt, att någon bestämmelse derom intages i grundlagen; men vi hålla före, att i allmänhet der så skett, som nyss nämnts, bör lagstiftningen följa praxis i spåren och i beskrifven lag upptaga hvad erfarenheten visat vara gagneligt, på det ingen ovisshet må ega rum, intet återfall må kunna ske, inga missbruk må innästla sig. Under öfverläggningarna i Utskottet rörande denna angelägenhet har dessutom genom flerfaldiga exempel ådagalagts, att om än i allmänhet praxis är sådan som här ofvan angifvits, så har likväl ej sällan inträffat, att den så kallade ekonomiska lagstiftningsmakten berört ej mindre Riksdagens beskattningsrätt än dess rätt att deltaga i civil- och kriminallagstiftning på ett sätt, som enligt våra allmänna konstitutionella begrepp bort påkalla Riksdagens medverkan, utan att likväl detta senare ansetts böra komma i fråga.

Man hör ofta invändas, att en inskränkning af Konungens ekonomiska lagstiftningsrätt skulle innebära en inskränkning af sjelfva konungamakten. Att så icke är förhållandet, måste vara klart för hvar och en, som ser saken sådan den verkligen är. Då Konungen stiftar

någon lag, som faller inom den ekonomiska lagstiftningens område, sker detta väl icke utan någon eller några »vederbörandes» hörande eller utan från sådant håll kommet uppslag; och i de allra flesta fall lärer väl, af ganska naturliga skäl, vissa »vederbörandes» mening vara den som gör sig gällande vid beslutets fattande, för hvilken mening alltså, med all den professionella ensidighet, som deri kan ligga, konungamakten göres till språkrör. Måste åter hvarje lagförslag hänskjutas till Riksdagen och sålunda vinner den mångsidigare pröfning, som der kan erhållas, blir följden, till förmån både för konungamakten och det allmänna, att Konungen mindre blottställes för att begå misstag. Det är endast i »vederbörandes» makt och inflytande som det härigenom sker ett intrång.

Man säger äfven ofta, att det skulle vara så godt som ogörligt att omskrifva 89 § Regeringsformen på ett sådant sätt, som i motionen antydes. Vi tro det icke. Är fråga om stiftande, förändrande eller upphäfvande af lagar och författningar, som röra rikets allmänna hushållning eller grunderna för inrättningar af alla slag, så bör, enligt motionens syfte, allt sådant ligga inom området för Konungens och Riksdagens gemensamma lagstiftningsrätt. Är åter fråga blott om instruktioner och reglementen för embetsmän, embetsverk och allmänna inrättningar, eller om föreskrifter rörande verkställigheten af de af Konung och Riksdag stiftade lagar och författningar, så är detta något, hvaröfver Konungen ensam må ega att besluta. Gränsen mellan dessa båda maktområden är icke svår att i tydliga ord angifva. Sker detta, så lära väl ock redan derigenom förebyggas sådana slags missförhållanden, som dem motionären påpekat i afseende på bestämmandet af vissa allmänna afgifter; men vill man i det fallet hafva något förtydligande tillägg till någon af de paragrafer af Regeringsformen, som angå beskattningen, så bör ett sådant tillägg icke möta någon större svårighet att formulera.

Hvad beträffar den ersättning, som enligt en och annans tanke borde gifvas Konungen för mistningen af den uteslutande s. k. ekonomiska lagstiftningsmakten, särskildt i form af något inflytande på Riksbankens styrelse, så är det, efter vårt förmenande och enligt hvad här ofvanför i det fallet anförts, mycket svårt att inse, hvaruti skälet för en slik ersättning skulle ligga, likasom det särskildt synes oss icke mindre svårt att fatta, hvad sammanhang den ifrågasatta förändringen af 89 § Regeringsformen kan ega med styrelsen af Riksbanken»;

af Herr *Hedin*, med hvilken Herrar *Petersson* och *Jansson* instämt: »Vid trenue föregående tillfällen, 1867, 1869 och 1884 har

Konstitutions-Utskottet haft att yttra sig öfver motioner af likartadt syfte med det nu afstyrkta förslaget. Alltjemt har Utskottet förnekat behofvet af en förändring, men den anmärkningsvärda skilnaden förekommer mellan utlåtandet år 1867 och det af år 1869, att i det senare, ehuru eljest utgörande blott en omskrifning af det förra, erkännes att »giltiga grunder icke saknas» för yrkandet om Riksdagens jembördiga delaktighet i Kongl. Maj:ts s. k. ekonomiska lagstiftningsrätt.

Hufvudskälen för Utskottets afstyrkande voro, dels att, »med undantag af ett eller annat fall», kollision ej skulle hafva egt rum mellan Riksdagens lagstiftningsmakt och Kongl. Maj:ts ekonomiska lagstiftningsenvälde, dels att utvecklingen ginge och länge gått i den rigtningen, att flere och flere stycken af det ekonomiska lagstiftningsområdet faktiskt lades under Kongl. Maj:ts och Riksdagens samfälda lagstiftningsmyndighet.

Af dessa skäl synes mig det förra vara långt ifrån öfverensstämmande med verkliga förhållandet, och det senare ej väga särdeles tungt.

Hvad det först nämnda vidkommer, anmärker jag till en början, att till de förment fåtaliga undantagsfallen höra de fyra, då kollisionen uppenbarade sig i och genom lika många *riksrättsåtal*, af 1840 års Riksdags Konstitutions-Utskott anställda med anledning af Kongl. Maj:ts beslut: om behandling af stadgan för utrikes vexlar såsom ekonomisk lag, om enskilda bankassoicationer, om laga domstol för Göta kanalbolags tvister med bolagsdirektionen eller med kronan, om mosaiske trosbekännarens rättigheter och skyldigheter. Och för det andra erinrar jag, dels att kollisionen icke är mindre verklig, att den ekonomiska lagstiftningsmaktens ingrepp å den allmänna lagens område ej äro mindre betänkliga då, när man icke gått till uppförande af ett så kalladt riks rättsspektakel, dels att *dessa* kollisionsfall, långt ifrån att vara mycket sällsynta undantagsfall, tvärt om varit mycket talrika. Exempel derå skola anföras i det följande.

Hvad angår 1869 års Konstitutions-Utskotts andra hufvudskäl, eller den åberopade tröstegrunden, att »utvecklingen» numera af sig sjelf, utan hjälp af någon grundlagsändring, går åt rätta hållet, så tillåter jag mig att hålla före, att Riksdagens deltagande i lagstiftning på det sätt, att dess yttrande väl inhemtas, men garanti saknas mot ändringar — genast eller framdeles — i hvad den beslutit, ingalunda motsvarar *den* delaktighet i den ekonomiska lagstiftningen, hvarom nu åter väckts fråga, och som Utskottet sjelft år 1869 fann påkallad af »giltiga» skäl. Den *form* i hvilken Kongl. Maj:tt ofta utfärdat förordningar, om hvilka Riksdagen ej annat vetat eller menat, än att den i deras stiftande deltagit med all den makt och myndighet, som § 87 Regeringsformen åt representationen förläuar, kan i detta hänseende gifva anled-

ning till hvarjehanda, mindre lugnande betraktelser. Se här några exempel.

Enligt ursprungliga lydelsen af den år 1833 utfärdade, ännu af 1885 års Lag-Utskott utan satir såsom patriarkalisk omtalade, legostadgan var ingen åldersgräns satt för husbondes höghetsrätt att piska sina tjenare. Rikets Ständer togo äntligen 1858 (skrifvelsen N:o 258) initiativet till en liten mildring af denna kraftiga garanti för det husliga lifvets frid och fröjd, då de »för sin del» beslöto så väl upphäfvande af 14 kap. 5 § Handelsbalken, 36 kap. 2 § Missgerningsbalken och 9 § Legostadgan, som ändrad lydelse af 5 och 10 §§ i samma stadga. Kongl. Maj:t promulgerade visserligen (Kung. den 1 Oktober 1858) upphäfvandet af sagda § i Missgerningsbalken såsom »med Rikets Ständer» beslutadt, men ändringar i Legostadgans §§ 5, 9, 10 utfärdade Kongl. Maj:t af egen »ekonomisk» makt och myndighet, om än visserligen i »hufvudsaklig» öfverensstämmelse med Riksdagens förslag. Härmed jemföre man, för att välja färskare exempel, huru Kongl. Maj:t 1871 begärde Riksdagens bifall blott till vissa, med ingalunda tillräcklig tydlighet utmärkta, *delar* af den nya fattigvårdslagen, samt huru Lag-Utskottet i sina utlåtanden och Riksdagen i sina skrifvelser 1884 angående ny patentlag och ny grufvestadga förgäfvades — enligt hvad promulgationsformen för dessa förordningar utvisar — sökte säkerhetsmätt mot den ekonomiska lagstiftningsmaktens anspråk och tvetydigheter.

Detta om de af Konstitutions-Utskottet 1867 och 1869 anförda praktiska hufvudskälen. I öfrigt meddelade Utskottet då en historik — om och mot hvilken mycket vore att säga — rörande det ekonomiska lagstiftningsenväldets uppkomst, men intet nämnvärdt bidrag till belysning af frågans väsentliga innehåll.

Hvad slutligen vidkommer Utskottets utlåtande i ämnet år 1884, deri Utskottet uttalar såsom »nogsamt bekant, hurusom den i lagstiftningen vidtagna skilnaden mellan ekonomisk lag samt, å ena sidan, allmän lag och, å den andra, administrativ lagstiftning är sväfvande, och att de försök till åstadkommande af en tydlig särskilning, dem man vid olika tider inledt, ej ernått sitt syfte», skall jag blott anmärka, dels att »i lagstiftningen» icke är »vidtagen» någon skilnad mellan ekonomisk lag och administrativ lagstiftning, utan att den senare ingår i och är sammanblandad med den förra, liksom denna åter med den allmänna lagen, dels att de af Utskotten omtalade »försök» i sjelfva verket aldrig egt rum.

När frågan nu åter bragts å bane, har jag ansett det vara i sin ordning att i någon mån bidraga till ett »försök», och därför skall jag här

lemna något litet material till en fortsatt diskussion, som ifrån de allmänna satserna och påståendena ändtligen en gång kunde öfvergå till sakförhållanden.

Kongl. Maj:ts ekonomiska lagstiftningsenvälde inom ett område, hvars gränser Konstitutions-Utskottet 1867 förklarar det vara »omöjligt» att uppdraga, har utgjort en rikt flödande källa till konstitutionella förvillelser.

Detta i alla andra, konstitutionellt styrda länder okända envälde har förbryllat Kongl. Maj:ts begrepp ända derhän, att Kongl. Maj:t i ekonomisk lagstiftningsväg rubbat till och med bestämmelser i *grundlagen*. Kongl. Maj:t har genom den 15 Juli 1825 utfärdade instruktionen för generaltullstyrelsen (§ 3) utvidgat förtroendeembetsmännens i rikets främsta grundlag utstakade sfer. Detta skedde väl under de »menlösa» tiderna, men det har gått igen i vår tid, i den nya instruktionen för samma styrelse af den 1 November 1878 (§ 2). Kongl. Maj:t har, genom bref af den 7 Mars 1820, tilltrött sig att påbjuda undantag från den i § 2 mom. 4 af tryckfrihetsförordningen åt enhvar medgifna rätt att utbekomma och i tryck utgifva protokoll och beslut i allmänna ärenden. Kongl. Maj:t har i strid med regeringsformen åt departementschef uppdragit afgörandet af regeringsärenden. Härom anhåller jag att få yttra mig något mera utförligt.

När genom resolutionen af den 25 Maj 1850, som sedermera införlifvades i den nya konsulsstadgan af år 1858, föreskrefs, att vice konsuler skola tillsättas af utrikesministern, började — så vidt jag nu kan erinra mig — det sedermera, som det tyckes, af åtskillige Konungens rådgifvare med en viss förkärlek främjade förfarandet att åt departementschefer öfverlemna rätt att utnämna eller förordna — termen är här likgiltig — till vissa befattningar. Det är visserligen sant, att den förutvarande ordningen också kan criticeras. Den försvaras emellertid eller i viss mån ursäktas af gammal häfd. Men när en förändring skulle vidtagas, borde man ej hafva förbisett regeringsformens § 35. Uti 1809 års Konstitutions-Utskotts ursprungliga förslag till sagda paragraf nämnas icke »agenter för handeln». Hade denna redaktion förblifvit oförändrad, skulle utan tvifvel Kongl. Maj:t — i betraktande af första punkten i § 28 — angående utnämmande och entledigande af vice konsuler kunnat förordna något så när huru som helst. Men med anledning af en anmärkning från Borgareståndet,

att handelsagenter borde nämnas bland dem, hvilka anses innehafva förtroendetjenster, föreslog Utskottet, »ehuru handelsagenter med klar analogi inbegripas under diplomatiska corpsen», dock för större tydlighets skull, att äfven agenter för handeln måtte nämnas i 35 §:ns uppräknings af innehafvarne af förtroendesysslor, hvarifrån Konungen må entlediga, när han pröfvar rikets tjenst det fordra. Om nu vice konsuler, lika väl som generalkonsuler och konsuler, äro »agenter för handeln hos främmande makter», och om det ej kan förutsättas vara grundlagens mening, att Konungen skulle entlediga från befattningar, till hvilka han ej utnämner, så torde grundlagsstridigheten af konsulsstadgans ifrågavarande bestämmelse ej kunna omtvistas.

I hvilken mån man fortgått på denna bana, att genom »beslut» af Kongl. Maj:t åt departementscheferne öfverlemna en myndighet, som regeringsformen icke tillerkänner dem, derom har Riksdagen helt nyss varit i tillfälle att inhemta åtskilliga upplysningar i Kongl. Maj:ts Proposition N:o 20 samt Konstitutions-Utskottets Utlåtanden N:is 6 och 7. Åtskilliga, men icke fullständiga! Annat att förbigå, erinrar jag här endast derom, att stadgarne för sjökrigsskolan af den 27 Mars 1872 uppdraga åt chefen för sjöförsvarsdepartementet att vara »öfverstyrelse» för skolan (§ 1) och att »tillsätta» lediga lärareplatser vid densamma (§ 10)! Det skulle vara minst sägdt pikant att höra en statsrättslig utveckling af sådana bestämmelsers förenlighet med de paragrafer i Kongl. Maj:ts och Rikens Ständers fastställda regeringsformen den 6 Juni 1809, som handla om Konungens rådgifvare. Hittills har man fått försaka det nöjet. Men hvad ej skett kan ju framdeles komma; vår tid är fruktbar, om ej på annat, åtminstone på dristiga teorier med fotfäste i molnen.

Frågan om grundlagsenligheten af ett Kongl. Maj:ts beslut att åt departementschef uppdraga afgörandet af vissa ärenden har af regeringen vid tvenne olika tillfällen blifvit besvarad, om ej med ett uttryckligt nej, likväl på sådant sätt, att ingen af dem som deltagit i svaret borde kunna förutsättas vara i stånd att tillstyrka något sådant beslut. Ena gången var år 1868, då i den af Louis De Geer kontrahierade Kongl. Propositionen N:o 7 om tillägg till § 7 Regeringsformen yttrades, att det är »tvifvelaktigt», om gällande grundlagsstadganden tillåta Kongl. Maj:t att åt departementschefs afgörande öfverlemna de mål, Kongl. Maj:t för godt finner: ett *twifvel* om grundlagsenligheten bör naturligtvis vara tillräckligt att hindra Konungens rådgifvare att tillstyrka en sådan åtgärd. Andra gången var år 1885, då äfvenledes ett tillägg till § 7 Regeringsformen befunnits »erforderligt», dels för att det tillämnade jordbruksdepartementets chefs be-

fogenhet att själf afgöra ärenden måtte kunna »utvidgas» utöfver civildepartementschefens likartade befogenhet, dels för att äfven åt öfrige departementschefer måtte kunna lemnas enahanda myndighet. Erkänner man, hvad grundlagens både tydliga ord och oomtvisteliga andemening tvinga en att erkänna, nemligen att denna omstörtning af en hufvudprincip i vår konstitutionella rätt ej lagligen kan ega rum utan grundlagsändring, då har man dermed äfven, om än indirekt, vidgått, att de redan tagna stegen till en sådan omhvälfning äro lika många grundlagsöfverträdelser. Det förra erkännandet innefattar i sig det senare. Jag vet väl, att man söker att advocera sig ifrån det senare, att försvara grundlagsenligheten af hittills vidtagna förfoganden, hvilkas upprepande eller mångfaldigande i framtiden man likväl på samma gång finner sig nödgad att genom en grundlagsändring legitimera. Men sådant kallas — i bästa fall — dålig logik.

Grundlagen har åt statsrådets medlemmar uppdragit: att genom nödiga upplysningars inhemtande från vederbörande embetsverk bereda ärendena, att föredraga dem inför Konungen, att till protokollet meddela upplysningar och råd, sina meningar yttra och förklara, att göra dels »underdåniga» och dels »kraftiga» föreställningar, att såsom föredragande kontrasignera och under viss förutsättning vägra kontrasignation å Konungens beslut, att, äfvenledes såsom föredragande, dels svara för de från Konungen utgående expeditioners och befallningars öfverensstämmelse med deröfver förda protokoll, dels omedelbarligen expediera »föreskrifter och erinringar om verkställighet af utfärdade beslut». Inom dessa gränser inrymmes icke grundlagsenligt möjligheten af sådan verksamhet, som af administrativa embetsverk och embetsmän, enligt derom utfärdade instruktioner och under vanligt embetsmannansvar, utöfvas. Men, hur tydliga än dessa gränser må vara, och hur omsorgsfullt grundlagsstiftaren än må hafva bemödat sig att genom Regeringsformens §§ 106—107 samt Ansvarighetslagen utstaka rådgifvarnes så väl parlamentarisk-politiska som kriminelt-juridiska ansvarighet, är dock det faktiska förhållandet sådant, att — i strid med ett konstitutionellt statsskicks fordringar — *en del* af statsrådets embetsverksamhet råkat att blifva *ansvarsfri*. Härom har Rikets Ständers justitieombudsman i sin embetsberättelse för år 1851 lemnat en framställning, som — skulle man tycka — ej bort vara förspild för någon af de vederbörande, till hvilken den var, direkt eller indirekt, adresserad. Under handläggning af frågan om begärdt åtal mot ett af en underordnad myndighet föröfvadt och af Konungens befallningshafvande gilladt, svårare ingrepp i hus- och hemfriden hade justitieombudsmannen gjort den intressanta upptäckten, att chefen för civildepartementet

icke hos regeringen föredragit en till hans embetsåtgärd från utrikesdepartementet öfverlemnad klagoskrift, att han väl låtit vederbörande Konungens befallningshafvande anställa undersökningar rörande angifvelsen, men i sitt svar till utrikesdepartementet tillbakavisat det af klaganden begärda åtalet, ehuru det ju »ej departementschefen tillkommit att något beslut i ämnet fatta», samt att derjemte departementschefens nyssnämnda svar till utrikesdepartementet »i sjelfva saken utgjort ett misstag, såvida de åtgärder, hvilka herr departementschefen för sin del funnit icke föranleda till anbefallande af åtal, dock varit uppenbarligen lagstridige och för klaganden förnärmande.» Dessa märkliga omständigheter (sid. 78—83) föranlät justitieombudsmannen att påpeka, hurusom civilministerns ifrågavarande embetsfel »varit af beskaffenhet att icke kunna komma under domares pröfning, i brist af dertill behörig domstol, enär icke i lag finnes föreskrifvet, under hvilken jurisdiktion de embetsfel höra, som af statsråd kunna begås under tjensteutöfning, fastän icke i föredragning och rådslag inför Konungen i statsrådet eller hos en i Konungens frånvaro tillförordnad riksstyrelse. Jag har anmärkt» — fortsätter justitieombudsmannen — »att all den befattning, ett statsråd, såsom departementschef, har att taga med ett regeringsärende, innan detsamma inför Konungen eller i Regeringen föredrages, undgår all laglig kontroll, derest den icke kan komma under pröfning af annan domstol än den, som dömer öfver Konungens rådgifvares förhållande under föredragningen och ärendenas derpå följande behandling. Denna domstol, som är riksrätten, eger nemligen ingen behörighet att upptaga andra åtal emot Konungens rådgifvare, än dem, som förordnas af Rikets Ständers Konstitutions-Utskott, och hvilka ej kunna röra andra åtgärder, än som upptagas eller böra upptagas i statsrådsprotokollerna och egt rum inför Konungen eller hos Regeringen. Om således en departementschef, på sätt jag förestält mig, någon gång underlåtit att hos Konung eller regering föredraga ett till honom inkommet ärende, hvilket bort der föredragas och genom Konungens eller regeringens beslut afhjelpas, men i stället på egen hand vidtagit deruti någon åtgärd, hvartill han saknat behörighet; om han försummat att i sin expedition låta föra ordentliga diariier, eller i dem hålla fullständiga och sanningsenliga anteckningar öfver målens handläggning; om han uraktlåtit värden af handlingar, försummat att tillhålla underhafvande tjänstemän till deras skyldigheters fullgörande eller i förmanskapets utöfning emot dem felat o. s. v.; så kan ingenting deraf beifras inför riks rätt; och likväl finnes ej heller någon annan domstol, som dermed kan befatta sig.» (sid 95).

Som känt är, befinner sig saken ännu i samma skick, som när S. L. Theorell för trettio och några år sedan skref de anförda orden. Nå väl, för hvarje gång Kongl. Maj:t uppdrager åt departementschef att afgöra det eller det slaget af ärenden, för hvarje steg på en väg, hvars grundlagsstridighet i mina ögon är oomtvistelig, *utvidgar man området för statsrådets okontrollerade och oansvariga embetsverksamhet*. Bland mycket annat, torde äfven en sådan verkan af denna Kongl. Maj:ts »ekonomiska» lagstiftningsmakt, som har den allra märkvärdigaste, medfödda och inneboende benägenhet att komma i kollision med grundlag och alla andra slags lagar, vara värd någon uppmärksamhet.

Jag har här ofvan sagt, att den ekonomiska lagstiftningsmaktens ingrepp å den *allmänna lagens* område ingalunda äro sällsynta; de äro ej heller af ringa vikt.

Har icke Kongl. Maj:t, genom kungörelsen den 3 Oktober 1829, i öppen strid med allmän lag tagit sig rätt att bevilja utländsk undersäte tillstånd att förvärfva och besitta fast egendom i riket? Har icke Kongl. Maj:t likaledes tagit sig rätt att meddela jernvägskoncessioner med ty åtföljande expropriationsrätt (jeför Andra Kammarens Prot. 1884, Band I, N:o 12, sid. 31)? Man må ej kalla detta och dylikt för »snö som föll i fjor», ty under följderna af den okloka utöfningen af den sjelftagna makten lider vår samtid; — och hvem spanar ännu de möjligen ödesdigra, aflägsnare följderna?

Konstitutions-Utskottet 1856—1858 anmärkte den genom § 10 i den beryktade landshöfdingeinstruktionen af 10 November 1855 medgifna rätt att i sådana fall, der ansvar ej är i lag bestämdt, stadga viten. Hvad Utskottet, under åberopande af 1734 års lag och samma års landshöfdingeinstruktion, anför om den ditills okända rätt att stadga viten, som Konungens befallningshafvande sålunda erhållit, torde väl, jemfördt med hvad justitieombudsmannen i embetsberättelsen till samma års riksdag yttrar, ådagalägga tillvaron af en svår kollision mellan Kongl. Maj:ts administrativa envælde och Riksdagens lagstiftningsmakt. Justitieombudsmannen förmäler, bland annat, huru han ditills lefvat i den föreställningen, att »ingen laglig tillåtelse funnes för underordnad myndighet att stadga böter och ansvar, för hvad i lag (gällande författning) *icke* är förbudet», och trots den nya instruktionen vågade han vidhålla denna sin uppfattning, hvarför han påyrkade en sådan lagförändring eller lagförklaring, att — såsom hans ord lyda — »tillfälle för de under-

ordnade myndigheterna till *konstruerande af brott försvinner*. Man kan här säga: 1855 års famösa instruktion utfärdades under den reaktionsperiod, som inträffade äfven i *Sverige* efter de revolutionära rörelser, som nyss förut egt rum i *andra* länder, och tiderna äro nu förändrade. Ja, visserligen synas tiderna vara förändrade. Men 1855 års landshöfdingeinstruktion är *icke* förändrad!

Det lär vidare ej vara obekant, huru Kongl. Maj:t i utöfningen af sin ekonomiska, med derunder hörande administrativa, lagstiftningsmakt tillagt sig en betydlig strafflagstiftningsrätt. Kongl. Maj:t har i vidsträckt måtto stadgat om böter och om böters förvandling, och detta icke blott med stöd eller under åberopande af allmän lag, utan ock med förment berättigande, hemtadt från den, under Gustaf IV Adolfs envåldsregering den 23 Mars 1807, utan Riksdagens samtycke utfärdade »förklaring öfver allmänna lagens stadganden i åtskilliga rum». Jemför t. ex. Kongl. kungörelsen den 6 Mars 1849 och kungörelsen den 7 Februari 1860. — Kongl. Maj:t stadgar för personer, ej stående under krigslag, fängelse (»arreststraff») för tjenstefel, som ej äro i lag med ansvar belagda (jemför stadgan den 17 September 1861). Att sådana af Kongl. Maj:t påbudna regler för extrajudiciell bestraffning naturligtvis blott drabba mycket underordnade personer, det gör hvarken den sjelftagna administrativa strafflagstiftningsmakten mindre betänklig, eller dess tillämpning mindre förhatlig.

Och hvar har Kongl. Maj:t hemtat befogenhet att stifta våra ohyggliga försvarslöshetslagar?

Detta blott såsom exempel: de skola mångfaldigas, när frågan snart kommer igen, denna fråga, som icke *kan* falla.

Ej minst anmärkningsvärd är den *beskattningsmakt*, som Kongl. Maj:t utöfvar såsom en del af den ekonomiska lagstiftningsmakten.

Kan det männe anses vara med ett verkligen konstitutionellt statskicks förenligt, att Kongl. Maj:t allena bestämmer sådana allmänna afgifter, som jernvägstrafikavgifter och telegrafporto m. m.? Till sin *ekonomiska* natur äro de ur nämnda afgifter härflytande statsinkomster af alldeles enahanda art med postmedlen, till sitt belopp äro de förstnämnda vida mer betydande. Postmedlen, som af den grundlagsstiftande riksdagen 1809—10 hänfördes till bevillningarna och sålunda lades under Riksdagens oinskränkta beskattningsmyndighet, beräknade för år 1810 till 150,000 och inflöto med 164,995 riksdaler banko. Viss

serligen äro de numera mycket betydligare än då, nemligen för innevarande år beräknade till 5,210,000 kronor. Men trafikinkomsternas brutto utgjorde år 1883 nära fyra gånger sistnämnda belopp, eller något öfver 20,000,000 kronor, och den kontanta nettobehållningen af 7,842,839 kronor var äfven betydligt större än postmedlens brutto. Om sålunda å ena sidan, från statskassans synpunkt, den förra inkomsttiteln är vida vigtigare än den senare, och om å andra sidan det icke lär kunna påstås, att fastställandet af jernvägstrafiktaxor är för samfärdseln och näringslifvet af ringare vigt, än bestämmandet af befordringsafgiften för ett brefkort — under det båda afgifts-slagen äro i statsekonomiskt hänseende af alldeles samma beskaffenhet — så frågas, hvarför Kongl. Maj:t skall beträffande trafikafgifterna (liksom beträffande telegramportot) ega att utöfva sitt »ekonomiska» lagstiftningsvälde, medan postbevillningen beror uteslutande af Riksdagens beslut. Jag nämnde äfven telegrafmedlen: de äro i årets riksstat beräknade till 1,330,000 kronor, medan de blott af Riksdagens beskattningsmakt beroende »bevillningsafgifter för särskilda förmåner och rättigheter» äro beräknade till blott 225,000 kronor.

Med ännu större skäl kan, från formelt konstitutionel synpunkt, den nyss framställda frågan upprepas angående sådana afgifter, som fyr- och båkaafgifterna samt kontrollstämpelafgiften, hvilka ju af regeringen erkännas för verkliga *skatter* (jmför finansministerns anförande i statsverkspropositionen angående Inkomstberäkningen). Det samma gäller om konsulatafgifterna och om lotsafgifterna, om de senare så länge och i samma mån som skyldighet att taga lots utgjort en lagstadgad, af ansvarsbestämmelser omhägnad skyldighet *).

Ännu genom 1853 års fattigvårdsförordning påbjöd Kongl. Maj:t dels personliga, dels efter grunderna för kommunal rösträtt utgående bidrag till fattigvården. Redan fyra årtionden dessförinnan hade dock Förordningen den 3 Juli 1811 om sjöfolks fattigvårdsafgift tillkommit med Rikets Ständers bifall. Det är betecknande för den ekonomiska lagstiftningsmaktens sinnesförvirrande inflytelse, att sistnämnda författning, som upphäfdes den 18 Januari 1864, skaffades ur världen icke med anledning af och i öfverensstämmelse med ett Riksdagens beslut, utan helt »ekonomiskt», på hemställen af — Kongl. Kommers-

*) Visserligen har förordningen af 15 Februari 1881 (ändrad redan 17 November 1882) förkunnat frihet från skyldighet att taga kronolots och erlägga lotspenningar, men en skattskyldighet står dock undantagsvis kvar i den mest revolterande form, i ty att befälhafvare å ångfartyg, som bogserar annat fartyg, ålagts att i vissa fall (enligt § 29) erlägga half lotsafgift, äfven då kronolots ej anlitas.

kollegium. — Såsom förut är antydt, har visserligen Kongl. Maj:t i 1871 års proposition med förslag till ny fattigvårdslag begärt Riksdagens samtycke till förordningens beskattningsstadganden, men månne *den* beskattningsmakten är tillräcklig, så länge Kongl. Maj:t förbehåller sig rätt att, Riksdagen oåtspord, i kraft af sin »ekonomiska» allmakt, när som helst på egen hand ändra, man vet ej huru många och hvilka af fattigvårdslagens föreskrifter?

Huru Kongl. Maj:t med en, genom cirkuläret den 10 Juli 1863, sjelftagen makt ingripit i den af grundlagen ursprungligen åt Riksdagen allena förbehållna, sedermera i viss mån åt kommunerna upplåtna, men vid kommunallagarnes beskattningsregler bundna, beskattningsmakten, det finnes närmare utredt i n:r 26 af »skatteregleringskomiténs promemorior», som innehåller historiken om »likställighetsöfverenskommelserna» i städerna.

På hvad sätt Kongl. Maj:t ingripit i Riksdagens tullbeskattningsmakt, är allt för väl bekant, för att behöfva mer än nämnas. Dock må här erinras om en lika laggrann som lagfaren mans, f. d. Statsrådet C. G. D. Mörners reservation vid 1865—66 års riksdags Konstitutions-Utskotts déchargebetänkande.

Konstitutions-Utskottet vid 1856—58 års riksdag har, med anledning af den i instruktionen af 9 April 1856 för förmyndarekammaren i Stockholm stadgade förvaltningskostnad för vissa testaments- och arfsmedel, anmärkt bland annat, att, genom Kongl. Maj:ts påbud blifvit, »under det förvillande skenet af betalning för ett förvaltningsbestyr», införd »en verklig beskattning» i strid med 57 § Regeringsformen.

Äfven detta är blott exempel, tagna, som man säger, i högen.

Men, kanske har Kongl. Maj:t på ett oklanderligt sätt utöfvat sin ekonomiska lagstiftningsrätt?

Den motion, som denna gång föranledt det Höglöfliga Utskottet att sysselsätta sig med 89 § Regeringsformen, är i hufvudsaklig mån föranledt af Kongl. Maj:ts påbud angående de å sjöfarten hvilande afgifter. De mångfaldiga, välgrundade klagomål, som föranledts af Kongl. Maj:ts ekonomiska skattelagstiftning på detta område, och som nu senast framburits i motionen n:r 121 i Andra Kammaren, synas mig ådagalägga, att denna Kongl. Maj:ts ekonomiska beskattningsmakt är icke blott från formelt konstitutionel synpunkt oegentlig, utan ock i materielt hänseende förkastlig, i ty att äfven dess utöfning visar,

att Riksdagens utestängande från detta område icke ländt till rikets sannskyldiga nytta, utan till dess skada. En episod ur historien om den ekonomiska lagstiftning, som utarbetats i sjöförsvarsdepartementet, må här korteligen förtäljas.

Det är väl bekant, att skeppsmättningsförordningen af den 12 November 1880 medförde en högst väsentlig höjning af odäckade fartygs afgiftspligtiga drägtighet. Denna oväntade och obilliga nya tunga å en redan svårt tryckt näringsgren föranledde i början af år 1883 en petition till Kongl. Maj:t, undertecknad af de tre Roslagsdomsagornas representanter i Andra Kammaren, angående vare sig förändradt mätningssätt eller ock utsträckning till öppna och halfdäckade fartyg af generaltullstyrelsens rätt att medgifva afdrag i ångfartygs afgiftspligtiga tontal. Under den förberedande behandling, ärendet undergick, erkände generaltullstyrelsen, att ifrågavarande fartyg erhållit en »i vissa fall högst betydlig tillökning i drägtighet», och tillstyrkte därför nedsättning i fartygsafgifterna. Sedan skeppsmättningsöfverkontrollören och tullstyrelsen yttrat sig i frågan, sedan Kommersekollegium infordrat Stockholms stadsfullmäktiges — af hamnuppborrdsmännens och stadens kammarkontors tjenstememorial åtföljda — yttrande, äfvensom utlåtande från öfverståthållareembetet, och derpå sjelf afgifvit utlåtande, efter all denna pappersförbrukning, har resultatet blifvit, att den 7 Mars 1884 tillförordnad regering resolverat en nedsättning från 5 till 3 öre för ton af den hamnafgift, som i *Stockholm* skall för öppet segelfartyg, hållande mer än 10 tons afgiftspliktig drägtighet, erläggas, då det kommer från eller afgår till inrikes ort; vidare skall, enligt Kongl. Maj:ts den 22 Juni 1883 meddelade beslut, frågan äfven framgent, successivt komma under pröfning vid fastställande af taxor för hamn-, kanal- och dylika afgifter! Hvarje kommentar är här öfverflödig.

Det mest karakteristiska draget i den ekonomiska lagstiftningens historia synes mig vara, att det allmänna blifvit mindre befrämjad, sämre tillgodosedt å alla de områden, der Kongl. Maj:t allena stiftat lag, än der Riksdagen deltagit i lagstiftningen. Jag känner intet fält, der Kongl. Maj:ts ekonomiska lagstiftningsenvälde fått råda oinskränkt af hvarje intrång från Riksdagens sida, utan att det slagit illa ut. Och å andra sidan torde intet fält kunna nämnas, der Riksdagen, med anlåtande af sin beskattningsmakt och sin petitionsrätt, sökt inverka på den ekonomiska lagstiftningen, utan att detta haft med sig förbättringar och ledt till afskaffande af missbruk, ehuru man naturligtvis ej på denna väg kunnat åstadkomma samma verkan, som åt en likställig delaktighet i lagstiftningsmakten är förbehållen. Riksdagens yttrande

år 1860 (skrifvelse N:o 202), att telegramportot genom reglementet den 4 Juni 1859 bestämts på sådant sätt, att »stora svårigheter för allmänheten uppstått att, *utom i yttersta nödfall*, begagna sig af telegrafinrättningen», innebär ett vitsord angående den ekonomiska lagstiftningsrätten, som kanske är värdt någon uppmärksamhet af dem, som vilja undandraga Riksdagen delaktighet i bestämmandet af vissa allmänna afgifter, ehuru de ej kunna påstå, att Riksdagens herravälde öfver postbevillningen befunnits olämpligt.

Den anmärkningen torde vidare ej vara ogrundad, att den ekonomiska lagstiftningsmakten mer än en gång slumrat, der dess ingripande högt påkallats af viktiga omständigheter. Man torde ej sakna giltiga skäl för det antagandet, att Kongl. Maj:t skulle kunnat, genom legalt oklanderliga åtgärder i administrativ lagstiftningsväg, i väsentlig mån åstadkomma samma resultat, som afsetts genom ordningsföreskrifterna i de många värnpligtslagförslagen. Men Kongl. Maj:t har i översamt lugn blott sett på, hur bevaringsinrättningen mer och mer lossnat i fogarne och börjat gå sin upplösning till mötes.

Den obestämda omfattningen af det ekonomiska lagstiftningsenväldet har icke blott lockat till utfärdandet af allmänna författningar, som ingripit å Riksdagens maktområde. Den har äfven på det sättet förvillat Kongl. Maj:ts och rådgifvarnes föreställningar, att den i särskilda administrativa åtgärder frestat till en själftagen maktfullkomlighet, som rubbat under offentlig pröfning dragna ärendens lagenliga gång och afgörande. Konstitutions-Utskottet har vid ett tillfälle (1823), med anledning af Kongl. Maj:ts ingripande i en donationstvist, erinrat om »det oformliga i ärendets handläggning och om den våda det i längden skulle medföra, att domaremaktens åtgärder inhiberades af exekutiva makten, genom en sådan vilkorlig^{*)}, för lagen alldeles okänd och främmande procedure, som här funnit rum.» Förlidet års Konstitutions-Utskott skulle med allt skäl kunnat göra samma anmärkning med anledning af Kongl. Maj:ts den 6 September 1883 meddelade resolution, som bemyndigade förvaltarne af en kommunal donation att ingå på en »förlikning» med donators arfvingar, under det de uppkomna tvisterna ännu voro på domstolarnes pröfning beroende. (Jemför härom »Utlåtande angående Bollerups landbruksinstitut, afgifvet till Kristianstads läns landsting 1884 af dess delegerade». Kristianstad 1884.)

Regeringsformens § 89 har ansetts i Kongl. Maj:ts hand lägga enväldsmakt i lagstiftningen om näringsfriheten, om svenske medborgares rätt att med sitt arbete sig försörja, och likaså har den ansetts bemyndiga Kongl. Maj:t att allena stifta skollagar, att i stort och smått besluta om den uppväxande ungdomens undervisning. Är detta konstitutionellt rimligt och i sin ordning, eller gäller kanske den makten mindre viktiga ärenden, än bestämmandet af portot för ett lokalbref?

När grundlagsstiftarne skrefvo § 89 Regeringsformen, skrefvo de också i § 49 Regeringsformen och § 2 Riksdagsordningen, att »Rikets Ständer skola sammankomma, när »fem år från den sist hållna riksdagens slut förflutit.» Denna omständighet torde ej böra lemnas ur sigte, såsom en af förklaringsgrunderna, hvarför man lemnade den s. k. ekonomiska lagstiftningsmaktens alltför illa begränsade och därför allt för vidsträckt vordna område åt Kongl. Maj:t allena. Hvad man än må tänka om behovet af en sådan makt i Kongl. Maj:ts hand, kan man väl ej neka, att i det hänseendet skilnaden är mycket stor mellan förr, då fem år förflöto mellan två lagtima riksdagar, och nu, då denna mellantid är inskränkt till åtta månader. Dertill kommer, att sammankallandet af ett urtima riksmöte ingalunda numera kan väcka sådana betänkligheter som förr, detta af flere skäl, såsom de nutida kommunikationernas beskaffenhet, den omständigheten att urtima riksdag ej föranleder nya val, äfvensom i sin mån nuvarande Riksdagsordnings stadgande om Andra Kammarens ledamöters arvode och resekostnadsersättning.

Ett folks frihetsutveckling har, äfven den, sin omvexling af mulna och soliga dagar. Ett oafbrutet framåtskridande utan faror, utan snedsprång eller steg tillbaka, torde ej ödet hafva åt något samhälle utfäst. Skulle lusten att efterapa utländska mönster i förening med andra omständigheter en gång låta vårt land genomgå pröfningen af parlamentarisk *partiregering* och okontrollerad *ministerstyrelse*, då kan en inskränkning af det ekonomiska lagstiftningsenväldet blifva ännu långt önskligare än nu; men den skall då befinnas svårare att åstadkomma.

Väl har det sagts, att förändringen nu icke »är möjlig att verkställa», emedan — Första Kammaren icke skall gå in derpå. Denna tolkning af grundlagens ord i Riksdagsordningens § 38 förenar visserligen i så hög grad originalitetens merit med nyhetens behag, att den kunde hafva förtjent att få smycka det Höglofliga Utskottets utlåtande, men den synes mig likväl icke egnad att afböja hvarje försök. Såsom ett diskussions-underlag har jag derföre haft den äran att inför Utskottet framlägga följande förslag till omarbetning af §§ 89 och 60 Regeringsformen:

§ 89.

1:o. Riksdagen ege ock att, gemensamt med Konungen, stifta, förändra, förklara och upphäfvla lagar och författningar, som röra rikets allmänna hushållning eller grunderna för allmänna inrättningar af alla slag. Dermed förfares på det sätt, som i § 87 mom. 1 angående stiftande och i § 88 angående förklaring af civil- och kriminallag är stadgad, dock att Högsta Domstolens yttrande ej behöfver inhemtas i andra fall, än der i ett lagförslag ingå civil- eller kriminallagsbestämmelser.

2:o. Instruktioner och reglementen angående rikets allmänna styrelse och till verkställighet af de af Konung och Riksdag stiftade lagar ege Konungen i statsrådet besluta. De må ej strida mot de enligt denna §:s mom. 1 och 87 § stiftade lagar; ej heller må genom dem några allmänna afgifter till staten påbjudas eller förändras. Kongl. Maj:t ege dock att pröfva och fastställa de afgifter, som af kommuner, korporationer eller enskilde må upptagas för begagnande af inrättningar till enskildes gemensamma nytta och beqvämighet.

§ 60.

Till bevillningar räknas tull- och accismedlen, postmedlen, chartæsigillatæafgiften, husbehofsbrännermedlen samt hvad hvarje Riksdag dessutom särskildt såsom bevilling sig åtager. *Ej må några allmänna afgifter af hvad namn och beskaffenhet som helst utan Riksdagens samtycke kunna förändras.* Ej heller må Konungen statens inkomster förpakta eller till vinning för sig och Kronan eller enskilda personer och korporationer några monopolier fastställa.

Jag har ansett det förtjena att tagas i öfvervägande huru vida en *provisorisk* lagstiftningsmakt borde tillerkännas Kongl. Maj:t inom det s. k. ekonomiska område, der man ifrågasätter, att Kongl. Maj:t hädanefter skulle med folkrepresentationen dela beslutanderätten. Visserligen synes det, vid representationens årliga sammanträden, icke lätteligen kunna inträffa, att Kongl. Maj:t skulle behöfva göra rätt af en sådan lagstiftningsmyndighet. Men derest man skulle hålla före, att så viktiga och intet uppskof tålande ärenden kunna förekomma, att lagtima riksdags sammanträde ej kan afvaktas, eller att en urtima riksdag ej lämpligen bör kallas för en enstaka, i sig sjelf mindre betydande och endast på grund af tillfälliga omständigheter påträngande angelägenhet, så torde ej heller synnerliga betänkligheter kunna anföras mot eu Kongl. Maj:t tillkommande provisorisk lagstiftningsmakt. Det kan härvid erinras, icke blott att den provisoriska lagstiftningsmakten står qvar i Norges grundlag efter att årliga storting införts, utan ock att den stadgats i Danmarks grundlag 1849 och i Preussens 1850 på samma gång som representationens årliga sammanträden, äfvensom att den i Portugal, der 1826 års karta föreskref årliga riksmöten, blifvit införd genom additionalakten af år 1852. Derjemte torde böra ihågkommas, att uti det förslag till regeringsform och vallag, som utgick

från det namnkunniga »Andra allmänna reformmötet uti Örebro, i Juni 1850», och i hvilket årliga riksmöten ifrågasattes, tretiondefemte paragrafen af Regeringsformen hade följande lydelse:

»Lagstiftande makten tillhör Konungen och Riksförsamlingen gemensamt. I hvad som rörer Rikets allmänna hushållning och grunderna för allmänna inrättningar af alla slag, ehvad de höra till allmänna uppfostrings- och undervisningsverken, allmänna fattigvården, landthushållningen, bergverken, handeln eller näringarna, ege Konungen att emellan Riksdagarne utfärda förordningar, hvilka, för att fortfarande blifva gällande såsom lag, böra vid nästpåföljande riksdags början underställas Riksförsamlingens pröfning och godkännande. Ogillas de af Riksförsamlingen upphöra de att vara gällande samt må sedan icke af domstolarne iakttagas eller åberopas.»

Konstitutions-Utskottets medlemmar från den ena Kammaren hafva emellertid förhållit sig så kort och godt afvisande mot hvarje tanke på en förändring i ofvan angifna syfte af § 89 Regeringsformen, att jag ej ansett nödigt att, angående den provisoriska lagstiftningsmyndigheten, nu formulera ett tillägg till det i Utskottet framlagda utkastet till en omarbetning af § 89.

Slutligen anmärker jag, att här ofvan föreslagna ändring af §§ 89 och 60 föranleder ändring af ansvarighetslagen för statrådets ledamöter.»

Herrar Friherre *Nordenskjöld*, *Norén* och *Jönsson* hafva begärt få antecknadt, att de icke deltagit i ärendets slutliga behandling inom Utskottet.