

N:o 140.

Af herr **O. Walter**, om ändrad lydelse af § 89 regeringsformen.

Enligt 89 § regeringsformen är lagstiftningen angående rikets allmänna hushållning och grunderna för allmänna inrättningar af alla slag, eller den vanligen så kallade ekonomiska lagstiftningen, öfverlemnad åt Konungen allena. I dylika mål eger han alltså att i den ordning och under de former, som grundlagen för regeringsärendens afgörande bestämmer, ensam besluta, och på honom sjelf ankommer det, huruvida eller i hvad mån han dervid vill höra Riksdagens mening. Någon beslutanderätt i dylika frågor, såsom rörande civil-, kriminal- och kyrkolag, eger Riksdagen således icke, hvaremot statsrådet i vanlig ordning har att göra sin mening gällande, innan hithörande lagar eller författningar utfärdas.

Från den allmänna regeln om Konungens och Riksdagens gemensamma lagstiftningsrätt, som 1809 års grundlagsstiftare annars med så stor omsorg fasthöllo vid, utgör således den ekonomiska lagstiftningsrätten ett mycket viktigt undantag. Motiven till den undantagsställning, som denna lagstiftningsrätt intager, sammanfatta nämnda grundlagsstiftare i konstitutionsutskottets memorial den 2 juni 1809 angående regeringsformen sålunda: »Den ekonomiska lagstiftningen är förbehållen den styrande magten, hvars enhet och hvars upphöjning öfver små intressen äro nödiga för att bringa hvarje särskild del af ett sammansatt statshushållningssystem till öfverensstämmelse med de öfriga delarne och med det hela. Likväl är det Riksens Ständer förbehållet att yttra anmärkningar mot allmänna ekonomiska anstalter samt önsknningar om

förändringar deruti, på hvilka, då de äro väl grundade och af allmänna tänkesättet understödda, en regering icke lärer kunna länge uppskjuta att göra afseende. Härvid har dock utskottet noga sökt att förekomma den lagstiftande magtens insteg i den styrandes verkställighetsåtgärder.»

Riksdagens magt öfver denna viktiga gren af lagstiftningen är således i vårt land mera begränsad, än fallet torde vara inom ett flertal konstitutionellt styrda länder. Skälet dertill kan ej gerna sökas i en mindre grad af kompetens hos den svenska Riksdagen att bedöma dylika frågor, än andra länders författningar ansett sig kunna tillmäta deras representativa församlingar. Ett för sin tid tungt vägande skäl för grundlagens stiftare att lemna denna del af konungamagten oinskränkt torde varit deras välgrundade önskan att undanrödja hvarje tvistefrö, som kunde fördröja det snara antagandet af en fri författning, hvilket de år 1809 rådande svåra förhållandena gjorde särskildt trängande. Huru riktigt detta än var under nämnda förhållanden, borde det likväl icke utgjort giltig anledning att, sedan lugnare tider återkommit, till ett obestämdt fjerran undanskjuta lösningen af vare sig denna eller andra viktiga grundlagsfrågor. Så har likväl skett, och Konungens magt att, om han så för godt finner, utan Riksdagens hörande, lagstifta i ekonomiska frågor, står ännu, efter snart tre mansåldrar, oförändrad kvar.

Den af grundlagsstiftarne uttalade mening, att den styrande magtens enhet och upphöjning öfver små intressen borde göra den bättre än Riksdagen egnad att bringa enighet i statshushållningen, förutsätter en större mottaglighet hos Riksdagen för inverkan af dylika intressen och skulle, om den vore riktig, med samma fog kunna anföras som stöd för inskränkning eller till och med upphäfvande af Riksdagens beslutanderätt på de öfriga områden, der densamma blifvit utan förbehåll erkänd. Det lär icke kunna förnekas, att enskilda småintressen lika väl kunna spela in, då Riksdagen har att besluta öfver anläggning af jernvägar, höjning eller sänkning af tullar, ändringar i jordbeskattningen med mera dylikt, som då regeringen i kraft af 89 § regeringsformen bestämmer om höjning eller sänkning af priset för resor eller frakter på statens jernvägar. Detta oaktadt har Riksdagens rätt i förstnämnda afseende icke blifvit satt i fråga. Något väl hoppfullt klingar det uttalandet, att på Rikets Ständers (Riksdagens) anmärkningar mot allmänna ekonomiska anstalter, då de äro väl grundade och af allmänna tänkesättet understödda, en regering icke lärer kunna länge uppskjuta att göra afseende. Det torde icke vara för mycket sagdt, att denna tillitsfulla förhoppning icke vid alla tillfällen gått i fullbordan, och den har, enligt sakens natur, icke heller kunnat det, då hvarje principiell menings-

skiljaktighet i dylika frågor mellan regering och riksdag ju måste innebära, att den förra från sin ståndpunkt icke kan finna den senares anmärkingar eller önskingar väl grundade, ej heller fästa det afseende vid allmänna tänkesättets understöd, som Riksdagen finner tillbörligt. En dylik fast förtröstan till regeringsmagtens tillmötesgående mot folkmagten har också icke hindrat grundlagens stiftare att på öfriga områden vidtaga nödiga åtgärder i syfte af den förras inskränkning till förmån för den senare.

Ett hinder mot ett fullständigt likställande af den ekonomiska och den civila lagstiftningsmagten kunde anses ligga deri, att i fråga om den förra gränserna kunde blifva svåra att uppdraga mellan den lagstiftande och den verkställande magtens olika områden. Detta hafva äfven grundlagens stiftare åsyftat, då de framhållit, hurusom de sökt att förekomma den lagstiftande magtens insteg i den styrandes verkställighetsåtgärder. Svårigheten att vid en förändring så formulera ett nytt grundlagsstadgande, att dylikt intrång undvekes, torde äfven ha medverkat dertill, att 89 § regeringsformen ännu i dag kunnat bibehållas vid sin ursprungliga lydelse. Denna svårighet erkännes äfven af dem, som önska en ändring, såsom bland annat framgår af P. A. Siljeströms reservation inom 1886 års konstitutionsutskott.

Detta inkast må lemnas i sitt värde. Men det gäller, till den kraft och verkan det hafva kan, äfven för det fall, att full formel likställighet åsyftas mellan den civila och den ekonomiska lagstiftningen, så att Riksdagens ställning och befogenhet i båda fallen blefve alldeles densamma. Under enahanda förutsättning kan äfven en viss grad af giltighet tillmätas det inkast, att Riksdagen, om den skulle med regeringen dela den ekonomiska lagstiftningsmagten, lätteligen kunde frestas att fördjupa sig i allehanda detaljfrågor, som bättre lämpade sig för regeringens behandling, men som nu kunde i onödigt hög grad taga Riksdagens tid och uppmärksamhet i anspråk till förfång för andra och viktigare ärenden. Härvid torde dock böra anmärkas, att faran ej är större för att Riksdagen skulle allt för mycket fördjupa sig i detaljerna af t. ex. en jernvägstaxa, än för närvarande är fallet med tulltaxan eller något annat under Riksdagens handläggning hörande aktstycke.

Det gifves dock ett sätt att trygga Riksdagens behöriga inflytande på den ekonomiska lagstiftningen utan att intrång på den verkställande magtens område dermed vore att befara och utan att Riksdagen i följd dermed skulle löpa fara att öfverhopas med tidsödande småärenden. Detta skulle nemligen kunna ske på det sätt, att den inom öfriga lagstiftningsområden stadgade ordningen omkastades, så att Konungen fort-

farande som hittills hade att utfärda lagar och förordningar rörande ekonomiska mål, men Riksdagens stadfästelse erfordrades, för att de skulle vinna laga kraft.

Till stöd för en dylik anordning kunna åtskilliga ganska goda skäl anföras. Sättet för dylika författningars utfärdande blefve detsamma som förut, och Riksdagen hade att i hittills öflig form framföra sina anmärkningar om allmänna ekonomiska anstalter samt önskningsar om förändringar deruti. Men dessa anmärkningar och önskningsar måste enligt sakens natur väga vida tyngre än förut, sedan regeringen förlorat all magt att Riksdagen ohörd och på egen hand genomföra sina afvikande önskningsar, mot hvilka Riksdagen när som helst kunde utöfva sin veto-rätt. Öfver hufvud vill det synas, som om all nödig trygghet för Riksdagens behöriga inflytande på ekonomiska lagstiftningsärenden vore härmed förvärfvad. I sak torde skilnaden blifva ringa eller ingen mellan Riksdagens förmåga att låta sitt inflytande gälla, om en dylik ordning infördes eller om ekonomiska mål underlades gemensam lagstiftning af Konung och Riksdag, på sätt 87 § regeringsformen stadgar. Deremot vore Riksdagen så mycket säkrare befriad från tyngande småärenden, som dess nya veto mot ekonomiska lagar och författningar, i likhet med det nuvarande kongl. vetot i fråga om den allmänna lagstiftningen, icke innebure någon rätt att vidtaga ändringar i den andra statsmagtens beslut. Så vidt jag kan finna, skulle denna anordning medföra samma fördelar som den ekonomiska lagstiftningens formliga likställande med den civila, på samma gång olägenheterna deraf undvekes.

En olägenhet af den nuvarande ordningen stode dock i viss mån kvar. Medan den ekonomiska lagstiftningens likställighet med den civila kunde träda den verkställande magtens område för nära, så skulle tillerkännandet af vetorätt åt Riksdagen i ekonomiska frågor icke minska den redan nu befintliga svårigheten att uppdraga en gräns mellan de fortfarande, ehuru i mindre grad, åtskilda civila och ekonomiska lagstiftningsområdena. Denna olägenhet skulle dock naturligen minskas, i samma mån Riksdagens inflytande inom sistnämnda område af sig sjelft ökades. Men om den nuvarande ordningen kvarstår, vinner nämnda olägenhet en ökad betydelse, som med hvarje år allt mera antager karakteren af en fara för Riksdagens rättmätiga inflytande på allmänna ärenden. Svårigheten att uppdraga en fast gräns för den ekonomiska lagstiftningens område innebär nemligen en ständigt verkande frestelse för regeringsmagten att på Riksdagens bekostnad utvidga det område, som faller inom denna gräns. År efter år indragas sålunda allt flera ärenden under den ekonomiska lagstiftningen, och det ofta nog på skäl

af minst sagdt tvifvelaktig giltighet. Det säger sig sjelft, att denna frestelse skulle i hög grad försvagas, om ej rent af bortfalla, i fall regeringsmagten insåge, att den genom en dylik utsträckning af sin befogenhet icke vunne en nämnvärd utvidgning af sin magt.

Då den ifrågasatta förändringen afsåge, att hithörande lagar och författningar icke kunde vinna laga kraft, förrän de af Riksdagen antagits, torde härmed böra följa en föreskrift om rätt för Konungen att vid trängande fall mellan riksdagarne utfärda förordningar med provisorisk giltighet, der tiden ej medgåfve uppskof. Då deras giltighet i alla fall upphörde, om Riksdagen vågrade sin stadfästelse, synes härigenom ingen fara för magtmissbruk från regeringens sida kunna uppstå.

I öfrigt torde ej vara nödigt att ingå på vidare statsrättsliga utredningar i ämnet. Den, som principiellt anser, att, så vidt möjligt, konungamagten bör utsträckas, men Riksdagens magt inskränkas, lär icke låta sig af en dylik utredning öfvertygas. Alltså inskränker jag mig till att på grund af här anförda skäl föreslå,

att Riksdagen ville förklara till vidare grundlagsenlig behandling hvilande följande förslag till ändrad lydelse af 89 § regeringsformen: »Uti Riksdagens kamrar — — — nyttigt finner. *Hvad Konungen rörande sådana mål eljest förordnar skall ofördröjligen, för att ernå gällande kraft, underställas Riksdagens pröfning, och skall då af Riksdagen i oförändradt skick antagas eller förkastas. Uti synnerligen trängande fall må dock dylika förordningar, då de mellan riksdagarne utfärdas, tills vidare träda i kraft, intill dess Riksdagen hunnit höras, men upphöra genast att gälla, om Riksdagen vägrar sin stadfästelse. Vill Konungen — — — stadgad.*»

Om remiss till konstitutionsutskottet anhålles, och torde utskottet, i fall mitt förslag anses böra tillstyrkas, deri vidtaga de ändringar, som till ändamålets vinnande kunna finnas nödiga.

Stockholm den 6 februari 1897.

O. Walter.