

N:o 7.

Ank. till Riksd. kansli den 20 mars 1890, kl. 1 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning af Kongl. Maj:ts nådiga proposition till Riksdagen med förslag till ändrad lydelse af 74 § regeringsformen.

Till konstitutionsutskottet hafva Riksdagens kamrar öfverlemnad Kongl. Maj:ts proposition af den 24 januari 1890 om ändring i ofvan nämnda lagrum.

Af ett vid den kongl. propositionen fogadt utdrag af det samma dag i statsrådet förda protokoll öfver justitiedepartementens ärenden inhemtas, hurusom departementschefen vid ärendets föredragning yttrat följande:

»I nådig proposition af den 28 december 1888 föreslog Eders Kongl. Maj:t Riksdagen att antaga förslag till lagar angående skyldighet för enskilde att fullgöra requisitioner till krigsbehof och att till krigsbruk afstå hästar och fordon; och sedan Riksdagen i skrifvelse den 8 maj 1889 anmält, att frågan jemlikt 63 § regeringsformen förfallit, har Eders Kongl. Maj:t vid föredragning i statsrådet af berörda riksdagsskrifvelse den 24 i sistnämnde månad förordnat, att skrifvelsen skulle öfverlemnas till justitiedepartementet för vidtagande af den åtgärd, chefen för samma departement kunde anse nödig.

Af lagutskottets öfver propositionen afgifna utlåtande och af den inom Riksdagens kamrar i ämnet hållna öfverläggning har jag inhemtat, att många och starka röster höjt sig emot lagförslagets antagande utan föregående grundlagsändring. Lagutskottet yttrade nemligen: att då den i 74 § regeringsformen, såsom ett undantag från det allmänna stadgandet i

73 § samma lag, Konungen medgifna rätt att fordra gärd till utförande af ett uppkommet krig skulle genom de föreslagna lagarne ändras och utsträckas, samt bestämmelsen i 73 § afsåge icke allenast att Konungen ej må utan Riksdagens samtycke utkräfvå några pålagor eller gärder, utan jemväl att sådant Riksdagens samtycke ej finge sträckas längre än Riksdagens bevillningsrätt i allmänhet tillåte, funne utskottet, att lagförslagen icke utan föregående grundlagsändring kunde af Riksdagen antagas, hvarför utskottet hemställde, att propositionen icke måtte af Riksdagen bifallas. Denna hemställan gillades af Andra Kammaren; men inom Första Kammarren segrade en annan mening, enligt hvilken grundlagen ansågs icke lägga hinder i vägen för lagförslagens antagande.

Det lagutskottets utlåtande, för hvars innehåll jag nyss redogjort, hvilat ytterst på det antagande, att lagförslagen om hästanskaffning och requisitioner för krigsbehof medgäfvå rätt till utskrifning af sådana bevillningar, som uppräknas i 60 § regeringsformen och enligt 61 § samma lag skola utgöras endast till slutet af det år, under hvars lopp ny bevillning blifver af Riksdagen fastställd. Så vidt jag kunnat finna, upp-togo emellertid lagförslagen icke några pålagor eller gärder, hänförliga till de i 60 § uppräknade titlar; och vid sådant förhållande lærer det icke genom hvad utskottet anfört vara ådagalagd, att hinder för lagförslagens antagande af grundlag möter;

men *då* en motsatt mening gjort sig gällande inom Riksdagens Andra Kammare;

då flere af de Riksdagens ledamöter, som yttrat sig i frågan, ansett önskligt vara, att det förmenta hindret genom grundlagsändring undanrödjes;

och *då* det ur militär synpunkt funnits vara af synnerlig vigt, att en mera tidsenlig requisitionsrätt, än den redan i 74 § regeringsformen medgifna, varder stadgad; anser jag lämpligt, att till sistnämnda paragraf fogas ett tillägg, som undanrödjer de formella betänkligheter, hvilka till äfventyrs kunna inom Riksdagen fortfarande göra sig gällande emot antagande af nödiga och nyttiga lagar om requisitionsrätt i krigstid.

Jag hemställer därför, att Eders Kongl. Maj:t måtte i proposition till Riksdagen föreslå, att åt 74 § regeringsformen gifves följande ändrade lydelse:

»Konungen ege ej magt att fordra någon annan gärd, till utförande af ett uppkommet krig, än det sammanskott af födande varor, som uti en landsort kan blifva erforderligt till krigsfolks underhållande under tåg eller marsch, när de särskilda orter, der detta tåg sker, icke förmå truppena med nödigt uppehälle förse. Denna gärd skall dock genast med penningar

af statsmedlen de levererande betalas efter de fastställda markegångspris och med förhöjning deruti till hälften af deras belopp. Den må icke äskas för trupper, som å någon ort blifva förlagda, eller under krigsrörelser nyttjas, då truppena böra utur dertill samlade magasinier eller förråd med deras behof varda försedde.

Finnes nödigt, att andra grunder än de nu sagde varda faststälde i fråga om anskaffandet för krigsbehof af hästar, fordon, födande varor, tillfälligt arbetsbiträde och dylikt, gälle derom hvad af Konungen och Riksdagen samfaldt stadgas.»

På de skäl, hvilka sålunda blifvit af departementschefen anförda till stöd för den ifrågasatta grundlagsändringen, hemställer utskottet,

att följande genom Kongl. Maj:ts proposition framlagda förslag till ändrad lydelse af § 74 regeringsformen må af Riksdagen antagas att hvila till vidare grundlagsenlig behandling:

Regeringsformen.

§ 74.

(Nuvarande lydelse:)

Konungen ege ej magt att fordra någon annan gärd, till utförande af ett uppkommet krig, än det samman-skott af födande varor, som uti en landsort kan blifva erforderligt till krigsfolks underhållande under tåg eller masch, när de särskilda orter, der detta tåg sker, icke förmå truppena med nödigt uppehålle förse. Denna gärd skall dock genast med penningar af statsmedlen de levererande betalas efter de fastställda markegångspris och med förhöjning deruti till hälften af deras belopp. Den må icke äskas för trupper, som å någon ort blifva förlagda, eller under krigsrörelser nyttjas, då truppena böra utur dertill samlade maga-

(Föreslagen lydelse:)

Konungen ege ej magt att fordra någon annan gärd, till utförande af ett uppkommet krig, än det samman-skott af födande varor, som uti en landsort kan blifva erforderligt till krigsfolks underhållande under tåg eller marsch, när de särskilda orter, der detta tåg sker, icke förmå truppena med nödigt uppehålle förse. Denna gärd skall dock genast med penningar af statsmedlen de levererande betalas efter de fastställda markegångspris och med förhöjning deruti till hälften af deras belopp. Den må icke äskas för trupper, som å någon ort blifva förlagda, eller under krigsrörelser nyttjas, då truppena böra utur dertill samlade maga-

(Nuvarande lydelse:)

siner eller förråd med deras behof
varda försedde.

(Föreslagen lydelse:)

siner eller förråd med deras behof
varda försedde.

Finnes nödigt, att andra grunder än de nu sagde varda faststälde i fråga om anskaffandet för krigsbehof af hästar, fordon, födande varor, tillfälligt arbetsbiträde och dylikt, gälle derom hvad af Konungen och Riksdagen samfäldt stadgas.

Stockholm den 20 mars 1890.

På utskottets vägnar:

O. BERGIUS.

Reservationer:

af herr *Rydin*: »Jag reserverar mig emot konstitutionsutskottets beslut, emedan jag anser grundlagsändring obehöflig, hufvudsakligen på de skäl, som jag anförde under öfverläggningen om denna fråga i Andra Kammaren den 3 april förra året. Regeringsformens § 73 gifver Konung och Riksdag rätt att samfäldt öfverenskomma om påbjudande af nya pålagor af alla slag och således äfven om sådana pålagor, som följa af den allmänt medborgerliga skyldigheten att efter förmåga fullgöra requisitioner för krigsbehof. Regeringsformens § 74 kan ej anses lägga hinder i vägen därför, enär densamma blott afhandlar den magt Konungen eger att af egen myndighet, utan att behöfva förut hafva inhemtat Riksdagens samtycke, fordra gärd, hvarjemte detta lagbud angifver gränsen för Riksdagens magt att inskränka Konungens magt att påbjuda gärder.

Föregående riksdags lagutskott har emellertid i sitt utlåtande n:o 35 förklarar, att ordalagen i regeringsformens § 73 afse icke allenast, att Konungen ej må utan Riksdagens samtycke utskrifva några pålagor eller gärder, utan jemväl att sådant Riksdagens samtycke ej må sträckas, längre, än Riksdag-

gens bevillningsrätt i allmänhet tillåter, hvadan således Riksdagen icke i annan ordning, än den, som för bevillnings fastställande är stadgad, skulle ega att härom bestämma. Undersökas bör emellertid, om dessa ordalag innebära hvad som föreburi. Regeringsformens § 73 lyder: Inga nya lagar . . . må *hädanefter* utan Riksdagens (ursprungligen riksens ständers) fria vilja och samtycke, *i den ordning förut nämndt är*, påbjudas, uppbäras eller fordras. Dessa uttryck visa sig, isynnerhet om man aktgifver på ordet »hädanefter», påtagligen riktade *dels* emot den magt, Konungen egde enligt 1789 års förenings- och säkerhetsakt § 5 att öfverenskomma med ständerne ståndvis äfven utom Riksdagen, hvadan i nu gällande regeringsform § 57 uttryckligen stadgades, att svenska folkets beskattningsrätt utöfvas af riksens ständer allena vid allmän riksdag; *dels* emot dessa frågors under föregående statsskick öfliga handläggning af ett hemligt utskott, till följd hvaraf i nu gällande regeringsform § 56 föreskrifves, i dess ursprungliga lydelse: »Allmänna frågor, som uti riksens ständers plena väckas, må ej till ett omedelbart afgörande der upptagas, utan skola öfverlemnas till behörigt utskott, som ege att dem utreda och der öfver sig yttra»; och i dess nuvarande lydelse: »I hvilken ordning Konungens propositioner, så ock af riksdagsmän väckta propositioner må till afgörande företagas, derom stadgas i riksdagsordningen». Lagutskottet, som i sitt citat utelemnar ordet »hädanefter», förmenar, att orden »i den ordning förut nämndt är» syfta på hela den framställning af Riksdagens finansmagt, som lemnas i föregående §§ från och med § 57», och att därför alla pålagor skola taga form af bevillning och således ej få utgöras längre än till slutet af det år, under hvars lopp den nya bevillningen af Riksdagen fastställes. Detta påstående tarfvar bevis. De bevillningar, som i §§ 59—62 afhandlas, äro de med statsregleringen (jfr regeringsformens § 59) sammanbundna afgifter, för hvilkas afgörande enligt regeringsformens §§ 69 och 71 i dess ursprungliga lydelse gälde för särskilda regler, och enligt grundlagens nuvarande bestämmelser fordras samfäld omröstning af kamrarne, när de stanna i olika beslut. Att Riksdagen icke ansett de i regeringsformens § 73 omförmälda pålagor böra på sådant sätt behandlas, visar sig — en mängd andra exempel att förtiga — af bevaringslagen, som afhandlar utskrifning af manskap, men fått sig tillerkänd samma varaktighet, som tillhör af Konung och Riksdag samfäldt stiftad lag, äfvensom af den behandling, som tillkom de i 1869 och 1871 års propositioner, angående försvarets ordnande innehållna förslag angående anskaffning af hästar, hvilka förslag antogos af Första Kammaren, men afslogos af den Andra, utan att man ifrågasatt att meningsskiljaktighet skulle slitas genom gemensam omröstning. Såsom stöd för ofvanförda tolkning, hemtad från den afvikande mening, som en af högsta

domstolens ledamöter uttalade till dess protokoll den 9 december 1879, har åberopats konstitutionsutskottets utlåtande den 27 april 1810, hvilket finnes i Naumanns grundlagsupplaga infördt under regeringsformens § 73, ehuru betänkandet rör en ifrågasatt ändring af 1810 års riksdagsordning § 75, hvori afhandlas, huru förfaras skulle, då stånden stannade i olika meningar. I afseende på detta betänkande bör erinras, att det förslag, som deri innehålles, gick ut derpå att regeringsformens §§ 73 och 80 endast i hvad dessa två §§ röra beskattnings- och bevillningsfrågor, skulle behandlas lika med hvad i regeringsformens §§ 69, 70 och 71 är stadgad om statsreglerings- och bevillningsfrågor, således icke hvad som rör pålagor, hvilka innebure naturaprestationer, hvarom just i requisitionslagarne är fråga. Dessutom bör märkas, att åt detta betänkande ej kan tillerkännas någon särskild betydelse, enär det förslag, som deri innehållna argumentation skulle uppbära, förkastades af Konungen, och icke, såsom det heter i nämnda grundlagsupplaga, af ständerna, därför att de ansågo detta tillägg obehöfligt. Betänkandet kan således icke gifvas något afgörande vitsord i fråga om tolkningen af regeringsformens § 73, än mindre anses såsom någon slags grundlagsförklaring. De skäl, som lagutskottet för sin tolkning hemtat från det nära sammanhang, hvori regeringsformens § 73, likasom förhållandet är med regeringsformens § 74, förmenas stå med regeringsformens § 13, förfaller, enär regeringsformens § 73 ej står i något särskildt sammanhang med den i regeringsformens § 13 afhandlade rättighet för Konungen att börja krig. Det är regeringsformens § 63, som bestämmer hvilka penningmedel skola vara tillgängliga för Konungen vid infallande krig och till rikets försvar, och regeringsformens § 74, som bestämmer och begränsar Konungens rätt att af egen magt påbjuda gärdar, hvaremot regeringsformens § 73 innebär en utveckling af den i regeringsformens § 57 Riksdagen tillerkända beskattningsrätt, så att derunder hänföres rätt att bestämma om alla slags pålagor vare sig i krigs- eller fredstid, frågan må gälla skatter eller naturaprestationer.

De skäl, som detta oaktadt för grundlagsändring blifvit anförda äfven af dem, som anse att grundlagens nuvarande bestämmelser ej lägga hinder för requisitionslagars antagande, äro hufvudsakligen att, derest de formella betänkligheterna, som inom Riksdagen kunna göra sig gällande, blifvit undanröjda, requisitionslagarnes antagande skulle underlättas. Dessa skäl skulle för mig väga tungt, om det varit den förmenta grundlagsstridigheten, som utgjort hinder för de vid föregående riksdag framlagda förslagens pröfning och främjande. Det fans nemligen intet hinder för lagutskottet att pröfva saken och, derest några bestämmelser i lagförslagen funnits, som skulle kunna komma i strid med grundlagen, uppvisa grundlagsstridigheten

och föreslå, huru den bör afhjelpas, vare sig genom ändring af requisitions-lagen eller grundlagen. På detta sätt hade lagutskottet kunnat, i fall det ansett grundlagsändring erforderlig, gifva en ledning angående den rigtning, hvori ändringen bör vidtagas, huruvida regeringsformens § 73 eller § 74 eller båda behöfva ändras. Då så ej skett, måste stora svårigheter yppa sig för framläggande af ett grundlagsändringsförslag, som skall kunna tillfredsställa en opinion, som i allmänna ordalag förklarar en grundlagsändring behöflig, men ej kan gifva form åt den grundlagsändring, som bör ega rum. Jag anser det därför vara af största vikt, att man icke genom grundlagsändringsförsök understödjer en opinion, som utan att upplysa, hvori hindret verkligen består, eller att antyda, huru detta skall kunna afhjelpas, lätt kan frestas att genom förkastande af det ena grundlagsförslaget efter det andra, såsom ej fullt nöjaktigt, undanskjuta frågan om requisitionsväsendets ordnande genom lag. Erkännandet af grundlagsändring såsom tillrådlig, utan att man är öfvertygad om dess behöflighet, kan efter hand hos dem, som äro requisitionslagar obenägna, alstra en opinion om grundlagsändring såsom ett oeftergifligt vilkor för deras antagande. På detta sätt och då man ej har klart för sig beskaffenheten af den grundlagsändring, som bör ega rum, är hvarje sådant erkännande egnadt att föröka de hinder, som obenägenheten för sjelfva saken uppstaplar.

Det af Kongl. Maj:t framlagda förslaget anser jag ej egnadt att lösa dessa svårigheter. Det lider af ett väsentligt fel derutinnan, att, med bibehållande af regeringsformens § 74 i dess nuvarande lydelse oförändrad, dertill göres ett tillägg, hvarigenom utrymme gifves för att i annan ordning, än den, som är bestämd för grundlagsändring, kunna minska och upphäfva den ringa magt, som Konungen nu har att, derest derom icke finnes stadgadt, draga försorg om tågande trupp under krig. Det föreslagna stadgandet är ej heller till sitt innehåll tillfredsställande. En så beskaffad uppräknings som den i tillägget gjorda af de fall, då requisition får ske, är ej uttömmande, till följd hvaraf nya frågor om grundlagsstridighet kunna väckas till lif, derest icke en prestation otvunget låter sig hänföra under något af de uppräknade fallen;»

af herr *Pehrsson*, som instämt med herr *Rydin*; samt

af herrar *Norén*, *Månsson*, *Nilsson*, *And. Svensson* och *Sjöberg*: »Det beslut, utskottet fattat, genom antagande af ifrågavarande tillägg till 74 § regeringsformen hafva vi för vår del ej kunnat biträda, därför att vi anse det ordalydelsen — »anskaffande för krigsbehof» — kunna så tolkas och

leda därhän, att utskrifningar af hästar m. m. kunna ega rum utan att krig uppstått eller att krig står för dörren. De skyldigheter, som i detta afseende finnas enligt paragrafens nuvarande lydelse, afse endast det tillskott af födande varor, som kunna tarivas vid ett uppkommet krig, men genom tillägget i fråga skulle dessa skyldigheter kunna i betydlig mån utsträckas och sålunda den trygghet grundlagen nu gifver i detta fall blifva väsentligen annullerad. Vi anse därför att, om en grundlagsförändring är nödig, sådan dock ej bör ega rum utan bestämdare formulering derom att förändringen endast afser tiden af ett uppkommet krig.»