

N:o 5.

Ank. till Riksd. kansli den 2 april 1897, kl. 2 e. m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning af väckt motion om
ändring af § 89 regeringsformen.*

Lagstiftande magten tillkommer enligt vår nu gällande statsförfattning dels Konungen och Riksdagen gemensamt dels Konungen ensam.

Förutom grundlagarne stiftas af Konungen och Riksdagen gemensamt dels, enligt § 87 regeringsformen, allmän civil- och kriminallag, kriminallag för krigsmagten samt kyrkolag, dels ock, jemlikt uttryckliga bestämmelser i olika grundlagsbud, åtskilliga andra lagar. Den så kallade ekonomiska och administrativa lagstiftningen ligger deremot utslutande i Konungens hand, utan annan medverkan från Riksdagens sida än rättigheten att petitionera, så vidt ej Konungen vill åt Riksdagen öfverlemna att med honom deltaga i stiftandet af någon viss till detta område hörande författning. Det heter nemligen i regeringsformens 89 §:

»Uti Riksdagens Kamrar må frågor väckas om förändring, förklaring och upphäfvande af lagar och författningar, som rikets allmänna hushållning röra; om sådana nya lagars stiftande samt om grunderna för allmänna inrättningar af alla slag. Riksdagen ege dock icke magt att i dessa mål annat eller mera besluta, än föreställningar och önsknningar, att hos Konungen anmälas, och hvarå Konungen, sedan Statsrådet der-

öfver blifvit hördt, göre det afseende Han för riket nyttigt finner. Vill Konungen åt Riksdagen öfverlemna att gemensamt med Honom något afgöra, som rikets allmänna styrelse rör, då förfares dermed, på det sätt, som angående lagfrågor är i 87 § 1 mom. stadgadt.»

Detta stadgande motiverade 1809 års konstitutionsutskott 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 önsknings- och förändringar deruti, på hvilka, då de äro väl grundade och af allmänna tänkesättet understödda, en regering icke lär kunna länge uppskjuta att göra afseende. Härvid har dock utskottet noga sökt att förekomma den lagstiftande magtens insteg i den styrandes verkställighetsåtgärder.»

Vid åtskilliga tillfällen efter nu gällande riksdagsordnings införande, nemligen åren 1867, 1869, 1884, 1885, 1886 och 1889, hafva inom Riksdagen förslag blifvit väckta, hvilka åsyftat vare sig en närmare begränsning eller upphäfvande af Konungens ekonomiska lagstiftningsmagt. Alla förslag i detta syfte hafva emellertid blifvit afstyrkta af konstitutionsutskottet och intet af dem har vunnit bifall i kamrarna.

Frågan om tillerkännande åt Riksdagen af befogenhet att taga del i den ekonomiska och administrativa lagstiftningen har innevarande år upptagits af herr *O. Walter*, hvilken uti en fråga Andra Kammaren till utskottet hänvisad motion, n:o 140, i detta afseende hufvudsakligen anfört:

Riksdagens magt öfver denna viktiga gren af lagstiftningen vore i vårt land mera begränsad, än fallet torde vara inom ett flertal konstitutionellt styrda länder. Skälet dertill kunde 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 varit under nämnda förhållanden, borde det lik-

väl icke utgjort giltig anledning att, sedan lugnare tider återkommit, till ett obestämdt fjerran undanskjuta lösningen af vare sig denna eller andra viktiga grundlagsfrågor. Så hade likväl skett, och Konungens magt att, om han så för godt funne, utan Riksdagens hörande, lagstifta i ekonomiska frågor, stode ännu, efter snart tre mansåldrar, oförändrad kvar. 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 hade 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 hafva medverkat dertill, att 89 § regeringsformen ännu i dag kunnat bibehållas vid sin ursprungliga lydelse. Äfven kunde 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 vore större för att Riksdagen skulle allt för mycket fördjupa sig i detaljerna af t. ex en jernvägstaxa, än för närvarande vore fallet med tulltaxan eller något annat under Riksdagens handläggning hörande aktstycke.

Det gäfves 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 fortfarande 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 kunde 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 vetorätt. Öfver hufvud ville det synas, som om all nödig trygghet för Riksdagens behöriga inflytande på ekonomiska lagstiftningsärenden vore härmed förvärfvad. I sak torde skillnaden 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 stadgade. Deremot vore Riksdagen så mycket säkrare befriad från tyngande småärenden, som dess nya veto mot ekonomiska lagar och författningar, i likhet med det nuvarande kungliga vetot i fråga om den allmänna lagstiftningen, icke innebure någon rätt att vidtaga ändringar i den andra statsmagtens beslut. Så vidt motionären kunde 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 kvarstode, vunne nämnda olägenhet en ökad betydelse, som med hvarje år allt mera antoge karakteren af en fara för Riksdagens rättmätiga inflytande på allmänna ärenden. Svårigheten att uppdraga en fast gräns för den ekonomiska lagstiftningens område innebure nemligen en ständigt verkande frestelse för regeringsmagten att på Riksdagens bekostnad utvidga det område, som fölle inom denna gräns. År efter år indroges sålunda allt flera ärenden under den ekonomiska lagstiftningen, och det ofta nog på skäl af minst sagdt tvifvelaktig giltighet. Det sade 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 riksdagarna utfärda förordningar med provisorisk giltighet, der tiden ej medgäfvde uppskof. Då deras giltighet i alla fall upphörde, om Riksdagen vägrade sin stadfästelse, syntes här-

igenom ingen fara för magtmissbruk från regeringens sida kunna uppstå.

Med anledning af hvad i motionen anförts har motionären föreslagit, 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 — — — stadgadt.»*

Såsom motionären riktigt anför, kan visserligen gränsen mellan de lagar, som stiftas af Konungen och Riksdagen gemensamt, samt dem, hvilka stiftas af Konungen ensam, icke sägas vara noggrant och säkert bestämd. Så gifva hvarken 87 och 89 §§ regeringsformen eller de för dessa lagrum anförda motiv säker ledning för uppdragande af en otvetydig gräns emellan civil- och kriminallag å ena samt ekonomisk och administrativ förordning å andra sidan. Men bestämmelserna i § 87 regeringsformen angifva dock tydligen en viss negativ begränsning af den Konungens lagstiftningsrätt, som i § 89 regeringsformen omförmäles. Och vid de tillfällen, då denna fråga förut varit föremål för behandling, hafva ytterligare vägledande utredningar lemnats, såsom af lagkomitén i motiven till dess 1815 framlagda förslag till byggningsbalk samt af konstitutionsutskottet dels vid 1847—1848 års riksdag i dess memorial n:o 4 dels vid 1867 års riksdag i dess betänkande n:o 14 dels ock vid 1869 års riksdag i dess betänkande n:o 13.

I dessa uttalanden äro många goda anvisningar gifna rörande begränsningen af området för den ekonomiska och administrativa lagstiftningen, om man än icke lyckats teoretiskt fastställa någon oomtvistad gräns för denna lagstiftningsrätt. Genom tillämpning af slutpunkten i § 89 regeringsformen, genom det närmare klagörande af omfattningen af 87 paragrafens lagområde, som vid det fortgående lagstiftningsarbetet vinnes och som garanteras genom högsta domstolens pröfning, samt genom tillkomsten af uttryckliga grundlagsbud, som göra särskilda författningar till föremål för Konungens och Riksdagens samfälda lagstiftning, blifva också för hvarje år bestämdare gränser

för det Konungen ensam förbehållna lagstiftningsområde fastställda. Och om man ser saken från den synpunkten, att man önskar uppdraga trängre gränser för denna Konungens lagstiftningsrätt, så angifves den rätta vägen för frågans lösning i denna riktning genom sista punkten af § 89 regeringsformen, der det heter: »Vill Konungen åt Riksdagen öfverlemna att gemensamt med Honom något afgöra, som rikets allmänna styrelse rör, då förfares dermed, på det sätt, som angående lagfrågor är i 87 § 1 mom. stadgadt». Af detta stadgande blir det en naturlig följd, att Konungen åt Riksdagen öfverlemnar att gemensamt med Konungen lagstifta i en mängd fall, som ligga inom gränsområdena. Och Riksdagens konstitutionella magt på de skilda områden för offentlig verksamhet, som bestämmas af ekonomiska synpunkter, är uppenbarligen så stark, att Riksdagen tid efter annan vidgar det gemensamma lagstiftningsområdet på bekostnad af Konungens lagstiftningsmagt. Denna förskjutning till Riksdagens förmån ådagalägges tydligt af den konstitutionella utvecklingen. Och för öfrigt är uppenbart, att Konungen äfven å det område, der hans ekonomiska och administrativa lagstiftningsrätt upprätthålles, tager allt mer och mer hänsyn till Riksdagens önsknings och uttalade meningar. Praktiskt sedt blir sålunda enligt utskottets mening en grundlagsförändring af den art, som motionärens förslag innebär, för hvarje år allt mera obehöflig.

Men utskottet anser äfven, att den af motionären föreslagna ändringen skulle blifva rent af skadlig. Ty först och främst tages dervid alls icke någon hänsyn dertill, att i den ekonomiska och administrativa lagstiftning, hvarom nu i § 89 regeringsformen talas, jemväl ingår en rätt att utfärda rena förvaltningsförordningar, reglementen och dylikt, som alltid måste tillkomma förvaltningsmyndigheten.

Genom motionärens förslag skulle ock mycket svårare tvister och konflikter kunna komma att uppstå än nu, då en långvarig konstitutionel praxis reglerar förhållandena.

Vidare medför motionärens förslag om Riksdagens veto i ekonomiska och administrativa lagstiftningsfrågor införande i vår offentliga rätt af befogenhet för Konungen att i synnerligen trängande fall provisoriskt lagstifta i hithörande ämnen. Och en dylik reform är allt utom önskelig. De exempel, man från främmande länder har på användande af en provisorisk lagstiftningsmagt, torde nemligen alldeles tillräckligt ådagalägga, hvilka svårigheter vid tillämpningen deraf kunna uppstå. Och förhållandena i Sverige under frihetstiden, då Konungens rätt beträffande nu ifrågavarande lagstiftningsområde var provisorisk, mana ej till ett återinförande af en dylik ordning.

Slutligen torde emot det framlagda förslaget böra anmärkas, att det deri förekommande uttrycket »synnerligen trängande fall» uppenbarligen kan gifva anledning till tvister och stridigheter, enär innebörden af detta uttryck ej blifvit på något sätt antydd.

Med anledning af hvad sålunda blifvit anfördt får utskottet hemställa,

att herr Walters förevarande motion icke måtte till någon Riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 30 mars 1897.

På utskottets vägnar:

O. Bergius.

Reservationer:

af herr *Johnsson*, som anfördt:

»Motionärens förslag till ändring af 89 § regeringsformen har jag, i likhet med utskottet, ej kunnat oförändradt tillstyrka, enär det är att befara att en provisorisk lagstiftningsmagt — obehöflig då Riksdagen årligen sammanträder — kunde medföra olägenheter af vidt gående art och vara egnad att framkalla tvister emellan Kongl. Maj:t och Riksdagen; och då beslut af rent administrativ art möjligen kunde, enligt motionärens förslag, innefattas i Riksdagens vetorätt, lär det äfven af detta skäl ej vara tillrådigt att antaga förslaget.

Men då utskottet medgifver, att gränsen mellan de lagar, som stiftas af Konungen och Riksdagen gemensamt, samt de, hvilka stiftas af Konungen ensam, »icke är noggrant och säkert bestämd», enär hvarken 87 och 89 §§ regeringsformen eller de för dessa lagrum anförda motiv gifva säker ledning för en otvetydig gräns emellan civil- och kriminallag å ena, samt ekonomisk och administrativ förordning å

andra sidan, så har jag ansett, att utskottet ej bort undandraga sig att för Riksdagen framlägga förslag till sådan ändring af 89 § regeringsformen, hvarigenom gränserna för Konungens administrativa lagstiftningsmagt blifvit mer noggrant bestämda.

Utskottets åsigt att bestämmelserna i 87 § regeringsformen skulle angifva en viss negativ begränsning af den Konungens lagstiftningsrätt, som i 89 § regeringsformen omförmäles, samt att vid de tillfällen, då denna fråga förut varit föremål för behandling, vägledande utredningar lemnats och många goda anvisningar gifvits rörande begränsningen af området för den ekonomiska och administrativa lagstiftningen, kan jag icke för min del godkänna. Vål har Riksdagens konstitutionsutskott vid ett och annat tillfälle sökt häfda Riksdagens rätt att deltaga i stiftandet af sådana lagar, som, om ock delvis af administrativ beskaffenhet, inrymma sådana ekonomiska frågor, som i mer eller mindre grad innefatta bestämmelser om afgifter och skatter; att det tillhör den lagstiftande magten att medlande uppträda i alla de fall, der allmänna garantier för rätt måste bestämmas; att den enskilda borgerliga rätten lika naturligt har sin plats uti civilrätten som de rättsnormer, till hvilkas befastande de äro gifna, måste i mer eller mindre grad ingå i hvarje civil lag; samt att, då lagstiftningsmagten, enligt grundlagarne, är på olika sätt organiserad för civilrätten och den administrativa rätten, ensamt dessa grunder böra vara afgörande för behörigheten af dess stiftande, och att, der ett lagförslag berör det enskilda borgerliga lifvets rätt, är det den civila lagstiftningsmagten, som handlägger frågan, äfven om den innefattade allmänna föreskrifter af ekonomisk eller administrativ natur, då deremot rent administrativa ärenden falla under den ekonomiska lagstiftningsmagts befogenhet. Men att dessa grundsatser icke vunnit erkännande, derom vittnar en stor mängd fall, der den ekonomiska lagstiftningen gjort intrång på både den civila och kriminallagstiftningsens område, det senare till den grad att, ofta å godtyckliga grunder, utfärdade författningar kunna ålägga höga böter och fängelse; och hvad angår beskattningsområdet behöfver jag ej erinra om de ofta återkommande fall, der genom administrativa förordningar Riksdagens beskattningsrätt ej blifvit vederbörligen beaktad.

Nuvarande lydelse af 89 § regeringsformen är ock egnad att inbjuda till en sådan öfverträdelse. Bestämmelserna i 57, 60 och 73 §§ regeringsformen, att svenska folkets beskattningsrätt utöfvas af Riksdagen allena, hafva under förment stöd af Konungens i 89 § regeringsformen fastställda administrativa lagstiftningsmagt utöfvats i en om-

fattning, som är långt större än som är önskvärdt och för landet gagneligt.

Utskottets uttalande, att Riksdagen af förhållanden, som bestämmas af ekonomiska synpunkter, skulle kunna vidga det gemensamma lagstiftningsområdet »på bekostnad af Konungens lagstiftningsmagt», synes mig i hög grad betänkligt. Ett godt samarbete emellan Konungen och Riksdagen främjar förvisso statens väl, och att fullt tydligt affattade konstitutionella bestämmelser angående de båda statsmagternas befogenhet, äro egnade att förverkliga detta mål, derom borde väl ej råda mer än en mening.

Af dessa skäl och då frågan om ändring i 89 § regeringsformen i nu angifvet syfte otvifvelaktigt förtjenar att af representationen allvarligen öfvervägas, så har jag inom utskottet yrkat, att utskottet skulle företaga en sådan omarbetning af 89 § regeringsformen, att ett, så vidt möjligt, tillfredsställande förslag till ändring af ifrågavarande grundlagsparagraf kunde för Riksdagen framläggas»; samt

af herr *Ljungman* beträffande utskottets motivering.

Herrar *Dahn*, *Vahlin* och *C. A. Andersson* från Malmö hafva begärt få här antecknadt, att de ej deltagit i ärendets behandling inom utskottet.
