

N:o 179.

Af herr **A. Hedin** i Stockholm, i anledning af Kongl. Maj:ts proposition med förslag till förordning om fosterbarns vård.

I strid med 57 § regeringsformen, som säger att kommunallagarne »af Konungen och Riksdagen gemensamt stiftas», vill förslaget till förordning om fosterbarns vård, ehuru det föreskrifver nya åligganden för kommunalnämnd, ej tillerkänna Riksdagen makt att i denna angelägenhet »annat eller mera besluta än föreställningar och önskningar, att hos Konungen anmälas», såsom orden lyda i 89 § regeringsformen. Hvad föredraganden anför, att de nu ifrågasatta nya åliggandena skulle få påbjudas af Kongl. Maj:t allena, därför att de blott utgöra en *utvidgning* af åligganden, som nu påhvila kommunalnämnderna på grund af (den enligt 89 § utfärdade) helsovårdsstadgan, är ett oväntadt motiv för *utvidgning* af Kongl. Maj:ts ekonomiska lagstiftningsenvälde. Det är i sanning vida horisonter, som härmed skulle öppnas för Kongl. Maj:ts befogenhet, i fall lagstiftningsenväldet enligt 89 § finge anlitas, när helst Kongl. Maj:t gillar en föredragandes åsigt, att en ifrågasatt åtgärd innebär en »utvidgning» af föreskrifter, som i nyss nämnda lagstiftningsordning tillkommit. Utvidgningsoperationen kan fortsättas så att — för att stanna vid nu föreliggande exempel — i och med och under form af utvidgning af *kommunalnämndens* åligganden, *kommunens skyldigheter* blifva så *utvidgade* och *rättheter* så *inskränkta*, att äfven utan ett grundlagsbefästade af ett bolagsfyrkvälde utan like, enligt regeringens nyss uttalade önskan och förslag, den s. k. kommunala sjelfstyrelsen i ännu högre grad än hittills skall blifva en ingalunda rolig karrikatur af kommunal autonomi. Om regeringen

Bih. till Riksd. Prot. 1902. 1 Saml. 2 Afd. 2 Band. 60 Häft. (N:o 179). 1

hade erinrat sig den beryktade *kolera-ukasen* af 14 juni 1893, skulle hon ha haft ett ganska talande skäl att ej försöka den nu ifrågasatta inkräktingen. Då var det enligt chefens för ekklesiastikdepartementet mening — såsom *nu* enligt chefens för civildepartementet — bara fråga om en sådan bagatell som en »utvidgning» af skyldigheter, som redan på grund af ett par i ekonomisk lagstiftningsväg utfärdade författningar åligger kommunen. Den förstnämnde departementschefen har sagt det i rörande ordalag: »vid de förberedande öfverläggningar jag hade med medicinalstyrelsens chef, *slogo vi upp* helsovårds- och epidemistadgorna» (A. K. prot. 1893, III, 26, 23). Och som dessa stadgar i likhet med andra skrifter icke göra våldsamt motstånd mot något slag af uttolkning, så mötte, tyckte man, intet hinder att göra utvidgningar, hur mycket man ville. Öfver hvilka marker dessa sträckte sig, derom vardt i debatten om framställning till Kongl. Maj:t angående ukasens upphäfvande åtskilligt sagdt, som gifver anledning att besinna, hvart den nu presenterade utvidgningsteorien kan leda. Äfven det borde man nu hafva erinrat sig, att utvidgningen den gången hade den utomordentliga egenskapen att kunna väcka Sveriges beskedliga folk till *passivt motstånd*. Det är ingen heder för en regering och ökar icke dess auktoritet att väcka just laglydnaden till detta motstånd mot påbud, som ej blifva lagliga därför, att de äro tryckta i Svensk Författningssamling. Detta borde hafva väckt en besinning nog allvarlig att fortplanta sig någon tid framåt.

Regeringsformens 56 § säger: »I hvilken ordning Konungens propositioner, så ock af riksdagsmän inom kamrarne väckta frågor må till afgörande företagas, derom stadgas i riksdagsordningen». Och riksdagsordningens 56 §: »Konungens propositioner, så ock motioner i ämnen, som tillhöra ständigt utskotts behandling, kunna icke till afgörande i kammare företagas, innan utskott deröfver afgifvit yttrande». — Likväl är det ju vedertaget — det kan naturligtvis i god tro, omtvistas, huruvida detta är riktigt — att ej till utskott remittera, utan lägga ad acta motion, som är på det sättet grundlagsstridig, att i densamma »flere mål af olika beskaffenhet sammanföras». Sakligt är ju detta sammanförande ganska oskadligt, när de flere målen höra under samma utskott. Helt annorlunda är förhållandet med ett förslag att, utan föregående ändring af 57 § regeringsformen, låta Kongl. Maj:ts makt enligt 89 § inkräkta på kommunallagens område. Någon förmånsrätt för en grundlagsstridig kongl. proposition att remitteras känner ej grundlagen. Såvida ej nämnda praxis i afseende å motioner är olaglig, så är det olagligt att remittera en grundlagsstridig

kongl proposition. Det vare Konungens rådgifvares sak att bedöma, om de främja regeringsmaktens anseende genom att utmana remissvägran.

Ett motstycke till det lagstiftningsenvälde, som i 89 § regeringsformen tillägges Kongl. Maj:t, förekommer ej i något konstitutionellt land. Att området för detta envälde alltjemt mer och mer kringskurits efter 1809 är ett af 1869 års konstitutionsutskotts sekreterare uppfunnet påstående, som är alldeles grundlöst, såsom jag flere gånger ådagalagt. Det är tillräckligt utförligt, ehuru ej med uttömmande utförlighet, visadt uti en i Första Kammaren 1889 väckt motion (n:o 58). Riksdagen har i flere mål fått strida länge för att komma i besittning af eller återeröfva rättigheter, som dels af gammalt varit den fränhända, dels envist fasthållits af Kongl. Maj:t, ehuru de faktiska förhållandena under förra århundradet undergått en sådan förändring från hvad de voro, när Kongl. Maj:t började derom lagstifta, att ursprungligen med skäl Konungen tillhörande rättigheter blifvit till betydighet och *beskaffenhet* så förvandlade, att det ej bort omtvistas, att de uppenbarligen höra under Riksdagens och Kongl. Maj:ts samfälda lagstiftning.

För att med ett par exempel påpeka verkliga förhållandet, må erinras derom, att intill sista tiden gjorts försök att bevara åtminstone ett sken af Kongl. Maj:ts makt att ensam stifta grufstadga — en förordning, som till fem sjettedelar af sitt innehåll var af civilrättslig natur — samt derom att Kongl. Maj:t från början ville lägga under sitt välde hela arbetarelagstiftningen (se propositionen n:o 5 år 1889 med förslag till förordning om åtgärder till skyddande af arbetares lif och helsa i arbetet, *äfvensom* propositionen n:o 40 år 1890 med förslag till förordning angående försäkring för olycksfall i arbetet).

Jag känner ej något enda exempel uppå, att en af Riksdagen och Kongl. Maj:t gemensamt stiftad lag blifvit så bristfällig som åtskilliga lagar, hvilka Kongl. Maj:t stiftat helt och hållet på egen hand. Eller hvar finna en lag af den förra kategorien, som drabbats eller varit förtjent af en dom, jemförlig med den, som i Riksdagens skrifvelse n:o 202 år 1860 fälles öfver telegrafreglementet af den $\frac{4}{6}$ 1859, att telegramportot bestämts på sådant sätt, att »*stora svårigheter för allmänheten uppstått att utom i yttersta nödfall begagna sig af telegrafinrättningen*». Den tvingande nödvändigheten att vid 1862—63 års riksdag göra om den på mantalet och medelbevillningen framkonstlade fyrk- och röstgrundvalen i den 1862

i »ekonomisk» väg utfärdade förordningen om kommunalstyrelse på landet är också ett praktfullt vittnesbörd om den ekonomiska lagstiftningskonsten.

När vi tala om Konungens »ekonomiska» lagstiftningsmakt enligt 89 §, är ju detta en särdeles besynnerlig term, i ty att den användes för att beteckna ej de ärendens sakliga beskaffenhet, som äro föremål för denna lagstiftningsmakt — det är ju ej möjligt att såsom »ekonomisk», enligt ordförståndet, beteckna föremålet för den nya namnförordningen, eller en mängd af Konungen stiftade kyrkliga stadgar o. s. v. i oändlighet — utan »ekonomisk» har blifvit ett underligt uttryck för en exklusivt svensk underlighet, ett lagstiftningsenvälde i Konungens hand, som ibland med stöd, ibland och oftare utan stöd af 89 § regeringsformen vuxit ut till ett verkligt vidunder, som ätit glupskt rundt omkring sig. Tillförene må till äfventyrs oemotsvarigheten mellan termens ursprungliga sakbetydelse och dess senare formelt-politiska betydelse ha varit mindre, så att det påståendet skulle kunna vågas, att Konungens enväldsmakt enligt 89 § har kommit att få namnet »ekonomisk» lagstiftning därför, att de ärenden den angick voro ekonomiska i bokstaflig mening, verkligen *voru* sådana som »rikets allmänna *hushållning* röra», ehuru numera grundlagen så kallar en mängd frågor, som ej ens kunna vrängas in under begreppet *hushållning**). Ordets båda betydelser förekomma samfäldt i ett högeligen anmärkningsvärdt yttrande af Geijer, hvilket nu — då ett oväntadt, nytt försök göres att öfver tydliga grundlagsgränser vidga Konungens ekonomiska lagstiftningsmakt, hans lagstiftningsenvälde — så mycket hellre torde böra anföras, som den störste af våra politiska lärare tyvärr synes mer och mer falla i glömska. Geijer visar, att »det materiella välståndets högre vilkor», som äro »friheten och ljuset», äfven äro detta välstånd »vigtigaste vilkor». Han fortsätter:

»Redan länge har varit afgjort, att hvarken den *kriminella* eller den *civila* lagstiftningen kunna få vara godtyckets eller tillfällighetens verk. Den tid är inne, då samma fordran sträcket äfven till samhällets *ekono-*

*) Har oemotsvarigheten mellan ordets två betydelser, den reala och den formella, den bokstafliga och den konventionella, förr varit mindre omfattande än nu, så beror detta åtminstone i väsentlig mån deraf, att stora områden, helt nya eller betydligt vidgade och förändrade *efter* år 1809 mot hvad de förut voro, inkräktats och lagts under 89 §.

Det har blifvit sagdt, att i 1779 års riksdagsbeslut göres skilnad emellan lagfrågor, i hvilka Konung och Ständer gemensamt besluta, samt ekonomiska frågor, dem Konungen blott till Ständernas yttrande aflemnar. — Men detta påstående är origtigt. Riksdagsbeslutet af 26 januari 1779 innehåller icke en föreskrift eller ett förklarande om nyss nämnda konstitutionella åtskilnad mellan lagfrågor och ekonomiska, utan blott *berättar* — i § 8 — det faktum, att Kongl. Maj:t dels tillställt Rikens Ständer vissa *lagfrågor* att *afgöras* af dem och Kongl. Maj:t gemensamt, dels åstundat deras *råd* i tvenne ärenden (tjenstehjónsstadgan och exekutionsstadgan), och att de om dessa afgifvit sina »tankar».

miska lagstiftning i hela dess vidd, då det inses, att i denna senare, ej mindre än i de förra, är fråga om hvars mans rätt. En sådan insigt, en sådan fordran hafva blifvit följer af hela samhällsställningen, hvilken befinner sig under himmelstecknet af det *tredje ståndet*, hvilket åter upptäckt den enkla sanningen, att liksom *all rätt är en ursprungligen med arbete förvärfvad, så är ock fortfarande all rätt ett fortfarande arbete.*»

Här har endast berörts den kongl. propositionens uppenbara oförenlighet med grundlagen. Emellertid, när genom den lag, som Kongl. Maj:t säger sig ega rätt att påbjuda äfven mot Riksdagens vilja och att ändra och — »utvidga» efter behag, utgifter kunna påtvingas kommunerna, liksom detta — utgifter till alldeles oberäkneligt belopp — kunde blifva en tvångsföljd af den s. k. kolera-ukasen, så lär den sidan af saken förtjena all uppmärksamhet nu, innan det blir för sent.

Jag tillåter mig därför att föreslå: 1) att, derest den ifrågasatta lagstiftningen angående fosterbarns vård skulle blifva, i de delar som handla om kommunala myndigheters nya åligganden, af Riksdagen för dess del i hufvudsak godkänd,

Riksdagen må meddela sitt samtycke endast under uttrycklig förutsättning, att Kongl. Maj:ts anspråk på en maktutvidgning, i strid med grundlagen, frånträdes och förordningen utfärdas med en promulgationsingress, som ej lemnar utrymme för något tvifvel om författningens konstitutionella natur enligt 57 § regeringsformen.

De tillfällen, då promulgationsingressen tillkrånglats för att rädda skenet vid utfärdandet af en förordning, om hvilken Kongl. Maj:t begärt Riksdagens »yttrande», men Riksdagen meddelat sitt samtycke med tillkännagifvande, att den beslutit att »för sin del» antaga den — såsom exempelvis på A. Bergströms förslag skedde år 1884 med grufstadgan — borde ej ökas med nya experiment, föga värdiga förhållandet mellan representation och regering.

Om förordningen skulle utgå såsom ett alster blott af Kongl. Maj:ts maktfullkomlighet, vore det onödigt att påpeka följande. Men då Riksdagen skall blifva lika ansvarig för den, så och ehuru ej af saklig vikt för dem,

som ringakta språkbehandlingen, må 2) en detaljanmärkning tilläggas, att nemligen början af 17 § 3 mom. bör ändras, ej i sak men i uttrycks-sättet — »I fattigvårdssamhälle, hvars fattigvårdsstyrelse tillika är kommunalnämnd» — som är alldeles bakvänt. Det språkliga uttrycket, ej mindre utan mera ömtåligt i en paragraf än i en vers, stöter här örat, emedan det ej kan undgå att väcka den föreställningen, att fattigvårdsstyrelse är någonting tidigare och väsentligare än den myndighet, som nu heter kommunalnämnd.

Samma sakförhållande, som här åsyftas, uttryckes deremot riktigt i 1871 års fattigvårdsförordnings 10 §: »— — fattigvårdsstyrelse *utgöres af kommunalnämnden*»; likaså i 1853 års fattigvårdsförordnings 13 § 2 mom.: »— — fattigvårdsstyrelse *utgöres af sockennämnden*».

Uttrycket i 17 § 3 mom. bör ändras, emedan det är origtigt. Det finnes icke någon fattigvårdsstyrelse, som tillika är kommunalnämnd, men det finnes kanske mången kommunalnämnd, som tillika är fattigvårdsstyrelse.

Stockholm den 27 mars 1902.

A. Hedin.