

Nr 24.

Af herr **Clason**, *angående skrifvelse till Konungen med begäran, att innevarande Riksdag måtte sättas i tillfälle att fatta beslut i fråga om dispositionen af ett på 1912 års rikstat uppfördt anslag till nyanskaffning af krigsfartygs-materiel.*

Frågan om Kungl. Maj:ts rätt att på eget bevåg förändra ett af Kungl. Maj:t gemensamt med Riksdagen fattadt beslut hör gifvetvis till statsrättens viktigaste. För vissa fall, t. ex. grundlagsfrågor och lagfrågor, är af grundlagarna en sådan rätt för Kungl. Maj:t uttryckligen förbjuden. I andra fall, bevillningsfrågor, äro för Kungl. Maj:ts rätt att utan Riksdagens samtycke vidtaga dylika förändringar gränser uppdragna genom stadgandet i § 60 R. F., att »ej må några allmänna afgifter, af hvad namn och beskaffenhet som helst, utan Riksdagens samtycke kunna förhöjas, tullen å inkommande och utgående spannmål allena undantagen». Beträffande åter anslagsfrågor skulle måhända kunna sägas, att grundlagarna icke på alla punkter hafva lika skarpa formuleringar angående gränsen mellan Konungens och Riksdagens inbördes rättigheter. I den statsrättsliga diskussionen och i den praktiska politiken hafva meningsskiljaktigheter sålunda, särskildt tidigare, förekommit angående Riksdagens specialiseringsrätt i fråga om anslagen, men dessa meningsskiljaktigheter torde numera icke anses äga praktisk betydelse. Vidare hafva olika meningar framträdt därom, i hvad mån ett på Riksdagens initiativ utan något föregående äskande af Konungen fattadt beslut i en anslagsfråga vore bindande för konungamakten eller icke. Dessa spörsmål, huru man än velat besvara dem, träffa dock icke kärnpunkten af det ofvan uppställda

och nu här på anslagsfrågor tillämpade spörsmålet, om Kungl. Maj:t skulle äga rätt att på eget bevåg förändra ett af Kungl. Maj:t gemensamt med Riksdagen fattadt beslut.

Någon bestämmelse i grundlagen, som tillerkänner Kungl. Maj:t en sådan rätt, finnes icke. Regeringsformens stadgande i § 62, att

»sedan statsverkets behof blifvit af Riksdagen pröfvade, ankommer det på Riksdagen att en däremot svarande bevillning sig åtaga samt att tillika fastställa, *huru särskilda summor däraf skola till särskilda ändamål användas*, och dessa summor under bestämda hufvudtitlar uti riksstaten anslå», i § 64, att

»såväl rikets ordinarie statsmedel och inkomster, som hvad på sätt omförmäldt är under namn af extraordinarie utlagor och bevillningar till statsverket af Riksdagen anslås, vare under Konungens disposition *att till de af Riksdagen pröfvade behof och efter den upprättade staten anordnas*», och i § 65, att

»*dessas medel må icke annorlunda användas än fastställt blifvit*», varande statsrådets ledamöter ansvariga om de låta afvikelse därifrån äga rum, utan att till protokollet föreställning däremot göra samt anföra hvad Riksdagen i denna del förordnat», synes fastmer gifva vid handen, att sedan vid pröfning af statsverkets behof och vid statens upprättande Riksdagen i enlighet med Kungl. Maj:ts förslag »fastställt» en viss summa att under statsregleringsåret användas för ett särskildt ändamål, Kungl. Maj:t sedermera icke äger att på eget bevåg förändra det sålunda fastställda. Rikets inkomster af olika slag skola enligt § 64 och § 65 uttryckligen användas »*efter den upprättade staten*», icke annorlunda. Äfven om härmed ursprungligen afsetts endast staten fördelad i hufvudtitlar, så att Konungen kunde röra sig fritt innanför hufvudtitlarnas slutsummor, så är i praxis numera Riksdagens rätt att specialisera erkänd.

Det har också just under debatter om statsmakternas inbördes rättigheter på detta område vid olika tillfällen betonats, att det är en våra grundlagar genomgående grundsats, att, hvad Konungen och Riksdagen samfällt beslutat, icke kan af någondera ensidigt rubbas. Såsom med hänsyn därtill äfven erinrats, är detta i själfva verket intet annat än den allmänna rättsgrundsatsen, att »ord och afsked» skola bestå, med andra ord, att en öfverenskommelse mellan två kontrahenter icke kan af den ena ensidigt förändras, såvida icke förbehåll därom blifvit gjordt vid dess ingående, en sats så klar, att det, såsom den nuvarande riksdagsordningens

skapare, friherre De Geer, en gång framhöll, icke ens behöfver stå i grundlagen, emedan det följer af allmänna rättsgrundsatser.

Tillämpligheten på anslagsfrågor af denna allmänna rättsgrundsats rubbas gifvetvis icke heller af den hos en statsrättslärare (Rydin) en gång framställda satsen, att det ansetts ligga i sakens natur, att »konungen ej bör använda ett af honom äskadt anslag, då förändrade förhållanden göra dess användning onyttig eller ändamålsvidrig». Den nyssnämnda allmänna och af grundlagarna ingestädes emotsagda rättsgrundsatsen betingar fastmera, att om Konungen gemensamt med Riksdagen vid pröfningen af statsverkets behof funnit ett anslag så erforderligt för en viss tidpunkt, att han föreslagit och Riksdagen beviljat det för just denna tid, så kan sedermera icke Konungen ensam och på eget bevåg dekretera, att behofvet icke längre föreligger, och att »förändrade förhållanden göra anslagets användning onyttig eller ändamålsvidrig», utan äfven en pröfning däraf måste, om den skulle blifva nödvändig, gifvetvis ske *gemensamt med Riksdagen*, det vill säga underställas närmaste riksdags beslut. Måhända skulle det kunna sägas, att en viss själfständig pröfningsrätt återstår för Kungl. Maj:t äfven beträffande af honom själf begärda anslag, ända till dess han handlagt Riksdagens statsregleringsskrifvelser om dem, men i och med det att efter dessas mottagande Konungen skridit till verkställighetsåtgärder och därigenom godkänt de gjorda förslagen, är han gifvetvis äfven själf bunden.* Detta hindrar naturligtvis icke, att icke sedermera *inom ramen af det fattade beslutet* den närmare detaljpröfning kan och bör äga rum, som erfordras för att *inom denna ram* gifva åt detaljerna den bästa möjliga utformning — sådant kan vara af riksdagsbeslutet förutsatt — men en förändring af själfva realbeslutet kan icke göras ensidigt af någondera statsmakten.

I detta samband må äfven tilläggas, att någon afvikelse från ofvan häfdade grundsats alldeles icke är gjord genom de uttalanden angående besparingar å statsanslagen, som skedde i skrifvelser vid 1840—41 års riksdag, och som af senare riksdagar åberopats. Innebörden af dessa skrifvelser har endast varit den, att *om* besparingar uppstått vid något anslags användning, dessa besparingar finge användas på visst sätt, men de hafva hvarken inneburit eller afsett att innebära någon rätt för Kungl.

* I fråga om Riksdagens ställning i detta fall har nyssnämnda statsrättslärare (Rydin) till och med framhållit, att »där blott begynnelse blifvit gjord med ett anslags användning, har Riksdagen förlorat sin rätt att vidare bestämma öfver densamma».

Maj:t att på eget bevåg inställa användningen af ett fastställt anslag och lägga på hög de för ett visst ändamål beviljade medlen.

Det ligger för öppen dag, att denna grundsats — att Konungen icke äger rätt att på eget bevåg förändra ett af Konungen gemensamt med Riksdagen fattadt beslut i en anslagsfråga — äfven praktiskt taget är den enda rimliga. Motsatsen skulle innebära att just på det område, där grundlagsstiftarne framför allt varit måna om Riksdagens rättigheter, statsregleringens, konungamakten skulle, utan något som helst grundlagsbud därom, besitta rätt att ensidigt ändra hvad de båda statsmakterna beslutat. Hela den vidlyftiga statsregleringsproceduren skulle bli föga mer än ett narrspel, om det skulle bero på konungamakten att efter behag tillämpa eller icke tillämpa de af honom och Riksdagen gemensamt godkända besluten. Skatterna, som, enligt grundlagen, få påläggas endast för att motsvara statsverkets af Riksdagen pröfvade behof, skulle ingå icke för att användas till de pröfvade behofven i enlighet med den fastställda staten, utan för att läggas till grund för en vid statens uppgörande aldrig beslutad, förutsatt eller medgifven fondbildning. Men äfven för tredje mans rätt och intressen vore naturligtvis ett dylikt system ohållbart. I regel berör hvarje statsregleringsåtgärd tredje man, och sedan Kungl. Maj:t gemensamt med Riksdagen fattat sina beslut däröfver, har allmänheten haft rätt och skyldighet att därpå grunda sina beräkningar och sitt handlingsätt. En godtycklig ändringsrätt, lagd i Kungl. Maj:ts hand, skulle upphäfva grunden för alla dylika beräkningar, och — det må tilläggas — naturligtvis äfven låta staten i sina uppgörelser med enskilde få genom högre kostnader eller annorledes betala dryga rikspremier på grund af uppgörelsernas osäkerhet.

Att en dylik grundsats icke heller hittills vunnit burskap i vårt offentliga lif framgår icke minst af den vid senaste riksdag förekommande frågan om ändrad sträckning af den förut beslutade järnvägslinjen mellan Rönninge och Järna. På samma gång man därvid af skilda grunder på olika håll var ganska tveksam, om öfverhufvud taget en förändring rimligen kunde göras i ett af båda statsmakterna förut fattadt beslut, ehuru i detta fall nya sakförhållanden otvetydigt förelåge, så var man nämligen på alla håll fullt ense, att om en ändring skulle göras, den måste göras genom samstämmiga beslut af både Konungen och Riksdagen.

Det ofvan sagda har tyvärr sin tillämplighet på en af den sista tidens tilldragelser, nämligen den nuvarande regeringens behandling af

F-båtsfrågan. Sistlidne Riksdag beslöt, efter och i hufvudsaklig öfverensstämmelse med ett förslag af Kungl. Maj:t, att för år 1912 på extra stat bevilja till nyanskaffning af krigsfartygsmateriel ett anslag af 4,630,000 kronor. Af statsverkspropositionen, statsutskottets utlåtande och kammardebatterna framgår oförtydligt, dels att 3,880,000 kronor däraf afsetts för påbörjande af en 1:a klass pansarbåt af så kallad F-typ, dels att denna båt tänkts skola färdigbyggas på 3 år, hvadan kostnadssumman borde fördelas på denna tid. Beslutet föregicks af synnerligen ingående debatter, som tydligt ådagalägga, att förslaget framlades och godkändes på grund af Riksdagens öfvertygelse om det trängande behovet att motverka den förminskning af vår flottas försvarskraft, som eljest skulle uppstå, och hvilka åsikter än uttalats angående beslutets ändamålsenlighet, så lär icke från något håll bestridas, att dess effektuerande med minsta möjliga uppskof varit en gifven förutsättning för dess tillkomst. Utskottet betonade särskildt, att det icke kunde biträda någon motion, som gick ut på ett undanskjutande af frågan. Kungl. Maj:t har ock genom olika beslut af den 16 juni och 29 september 1911 skridit till verkställighetsåtgärder, hvadan beslutets karaktär att vara ett af båda statsmakterna definitivt godkänt är otvetydig. Däremot hade under frågans behandling hvardera kammaren för sig genom sina beslut afslagit ett förslag att i stället för anslaget skulle »till en fond för nybyggnader åt flottan, att användas på sätt Riksdagen äger att framdeles bestämma», på extra stat för år 1912 anvisa en del af det äskade beloppet.

F-båtsbeslutets innebörd är sålunda fullt klar. Kungl. Maj:t och Riksdagen hafva gemensamt beslutat, att en 1:sta klass pansarbåt skall byggas och att för ändamålet 3,880,000 kronor skola anvisas just för år 1912, och under beslutets tillkomst har Riksdagen tillbakavisat tanken att låta med saken anstå och i stället reservera medel till en byggnadsfond. Kungl. Maj:t har därjämte i juni och september 1911 skridit till nödiga verkställighetsåtgärder.

Däremot har nu enligt protokollet öfver sjöförvarsärenden den 13 januari 1912 departementschefen statsrådet Larsson hemställt om ett Kungl. Maj:ts beslut, att med vidare åtgärd i anledning af sistlidne Riksdags beslut om anslag till nyanskaffning af krigsfartygsmateriel, i hvad det angår påbörjandet af en 1:sta klass pansarbåt, skall anstå, och att de för ändamålet för 1912 beviljade medlen, 3,880,000 kronor, i den mån de icke åtgå för vissa dels redan gjorda, dels väntade kostnader, skola »få förblifva reserverade». För hvilket ändamål det ifrågavarande reserverandet

af medlen skall äga rum säges icke uttryckligt, men det är i hvarje fall tydligt, att departementschefens förslag innebär en ändring af den vid 1911 års Riksdag beslutade statsregleringen för år 1912. 1911 års Riksdag har icke gifvit något anslag till en dylik reservation af medel under femte hufvudtiteln — den har tvärtom afslagit en framställning därom — men har väl anvisat medel för påbörjande under år 1912 af ett pansarbåtsbygge.

På de skäl, som anförts för departementschefens tillstyrkan, torde det i detta sammanhang icke vara nödigt att synnerligen mycket ingå. De hafva till sist sammanfattats i en förmodan, att »en riksdag med nuvarande sammansättning icke skulle hafva gifvit sitt bifall till byggandet af nu ifrågavarande pansarbåt». Tillämpad i sina konsekvenser betyder en sådan uppfattning dels att ett riksdagsbesluts helgd icke skall bero på hvad den ifrågavarande Riksdagen verkligen beslutat, utan på hvad en kommande Riksdag kan antagas komma att besluta, dels äfven att verkställandet af hvilket beslut som helst, som tillkommit under en sista riksdag i valperioden, skulle kunna undanskjutas under afvaktan på nyvalen, samt att, för så vidt dessa utfölle i en viss riktning, *Kungl. Maj:t ensam* skulle utan Riksdagens hörande anse sig äga befogenhet att förändra en föregående riksdags beslut. Att ett dylikt åskådningssätt skulle, i följd af de hvart tredje år eventuellt återkommande anledningarne, än ytterligare öka faran af den grundsats om *Kungl. Maj:ts* rätt att på eget bevåg ändra ett af *Kungl. Maj:ts* gemensamt med Riksdagen fattadt beslut i en anslagsfråga, som i statsrådsprotokollet gjort sig gällande, behöfver icke framhållas.

Frågan om inställande af fjolårets beslut om F-båtsbyggandet kunde äfven förtjäna att ses från försvarspolitisk och utrikespolitisk synpunkt; äfven från dessa synpunkter förefinnas utan tvifvel de största betänkligheter. Några förändrade förhållanden, som gjort anslaget utgående onyttigt eller ändamålsvidrigt, hafva nämligen icke inträffat, tvärtom. Jämväl ur dessa synpunkter bör sålunda sakens ytterligare vikt påkalla Riksdagens hörande. I föreliggande motion är dock en annan fråga hufvudfrågan: den om Riksdagen skall på statsregleringens område stillatigande låta en grundsats, sådan som den i det nyssnämnda statsrådsprotokollet af den 13 januari 1912 framträdande, vinna burskap i vårt politiska lif. Enligt min uppfattning kan detta icke vara förenligt med omsorgen om vår författningens utveckling, utan bör Riksdagen fastmera göra, hvad i dess förmåga står, för att dess rätt att blifva hörd i en så viktig fråga icke må

undanskjutas. Detta mål kan vinnas, om Riksdagen i en skrifvelse till Kungl. Maj:t hemställer, att frågan blir förelagd Riksdagen.

På grund häraf får jag hemställa,

att Riksdagen ville i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville sätta innevarande Riksdag i tillfälle att fatta beslut öfver den ifrågavarande, i statsrådsprotokollet öfver sjöförsvarsärenden den 13 januari 1912 omnämnda dispositionen af det af 1911 års Riksdag fastställda och på 1912 års riksstat uppförda anslaget å 4,630,000 kronor till nyanskaffning af krigsfartygsmateriel.

Stockholm den 26 januari 1912.

Sam. Clason.
