

N:o 14.

Ank. till Riksd. Kansli d. 2 Maj 1867, kl. 1 e. m.

Konstitutions-Utskottets Utlåtande, angående väckta motioner om ändring i 57 och 87 §§ Regeringsformen samt 42 § 1 mom. Riksdags-ordningen, i fråga om båda Statsmagternas lagstiftningsrätt.

Till Konstitutions-Utskottet har Riksdagens Andra Kammare hänvisat en af Herr *Myrtin* väckt motion (N:o 275) om den ändring uti och det tillägg till 87 § Regeringsformen, hvarigenom denna grundlagsparagraf skulle erhålla följande lydelse:

»Riksdagen eger gemensamt med Konungen magt att stifta allmän civil- och kriminal-lag och att sådan förut stiftad lag förändra och upphäfva. Under civil- och kriminal-lag förstås äfven de delar af krigslagar och författningar rörande krigsväsendet, som ega tillämpning till medborgare utom krigsstaten, och under civil-lag förstås dels hvad som, med undantag af kriminal-lag, finnes stadgadt i den år 1736 stadfästade allmänna lag och dermed sammanhang egande författningar, dels äfven kommunal-lagarne. Ej må Konungen utan Riksdagens samtycke och icke Riksdagen utan Konungens någon ny sådan lag göra eller gammal afskaffa etc. etc.»

samt att, såsom följd häraf, ur sista mom. af 57 § Regeringsformen måtte utgå orden:

»hvilka af Konungen och Riksdagen gemensamt stiftas.»

I sammanhang härmed har ock samme motionär i särskild motion (N:o 276), som jemväl blifvit till Konstitutions-Utskottet hänvisad, föreslagit att till 87 § Regeringsformen borde förflyttas hvad i 42 § 1 mom. Riksdags-ordningen förekommer om krigslagarne m. m., samt att följaktligen från sistberörda grundlagsparagraf måtte uteslutas orden:

»Börande under civil- och kriminal-lag äfven förstås de delar af krigslagar och författningar rörande krigsväsendet, som ega tillämpning till medborgare utom krigsstaten.»

Såsom anledning till dessa framställningar har motionären hufvudsakligen anfört den rådande osäkerheten om gränsen emellan, å ena sidan, Riksdagens rätt att gemensamt med Konungen stifta lag, hvarom i 87 § Regeringsformen för- mäles, och, å den andra, Konungens rätt att, jemlikt 89 § i samma grundlag, i mål, som Rikets allmänna hushållning röra, ensam besluta om hvad som skall vara lag, hvilken osäkerhet hade sin grund i en annan osäkerhet, att icke säga omöjlighet, den nemligen att definiera eller uppdraga en bestämd gräns emellan hvad som bör förstås med »allmän civil- och kriminal-lag», enligt 87 §, och mål, »som Rikets allmänna hushållning röra», såsom orden lyda i 89 § af nämnda grundlag. Inseende denna omöjlighet har motionären ansett sig i stället böra utgå från den historiska synpunkten och dervid, under erinran om huru med lagstiftningen tillgått från den tid, då 1734 års lag antogs, kommit till den slut- följd, att med civil- och kriminal-lag rätteligen borde förstås allt hvad som finnes inrymdt i nämnda lag, hvadan och i betraktande derjemte af kommunal-lagarnes egendomliga beskaffenhet och stora vikt, samt då betydelsen af civil-lag borde i grundlagarne utmärkas på *ett* ställe och icke på tre, såsom nu vore förhållandet, motionären trott 57 och 87 §§ Regeringsformen böra förändras på sätt här ofvan är anfördt.

Lika med motionären anser Konstitutions-Utskottet, att det skulle vara af största vikt i statsrättsligt hänseende, om man kunde med noggrannhet uppdraga gränserna emellan allmän civil- och kriminal-lag, å ena sidan, samt de lagar, som röra allmänna hushållningen och grunderna för allmänna inrättningar af alla slag, å den andra. En formel olikhet måste uppstå, då fråga är om stiftandet af det ena eller andra slaget af dessa lagar. Allt hvad som ingår i sjelfva rättsordnin- gen och bestämmer omfånget af de enskildes frihet samt deras inbördes rättsför- hållanden, måste förestafvas af folkets rättsmedvetande, och derföre måste i hvarje konstitutionellt samhälle Representationen tillerkännas ett väsendtligt inflytande på detta slag af lagstiftning. Å andra sidan åter måste, hvilken utsträckning man än må gifva begreppet medborgerlig rätt samt den lag, som afser dess bestäm- mande och skyddande, i hvarje stat, der ordnad styrelse finnes, utrymme vara regeringsmagten förlänadt att, med tagen hänsyn till Statens ändamål, kunna, under vissa förhållanden, utan Representationens hörande utfärda förordningar, som i det allmännas intresse lägga band på den enskildes frihet. Således måste ut- färdandet af reglementen och instruktioner, så vidt de bestämma föremålen för de förvaltande embetsmyndigheternas verksamhet, samt af sådana stadgar och för- ordningar, som afse upprätthållande af en ordnad förvaltning, ligga inom hvarje styrelses magtområde. Emellan dessa egentliga förvaltnings-förordningar, som

endast förpligta underordnade embetsmyndigheter, samt de rättsordningen tillhörande allmänna civil- och kriminal-lagarne, ligger nu hvad man hos oss kallar ekonomisk lag eller hvad som i Regeringsformens § 89 afses med lagar angående allmänna hushållningen. Denna lagstiftning skiljer sig från de administrativa påbuden derutinnan, att den positivt förpligtar den enskilde eller inskränker utförelsen af hans allmänna rättigheter, men från den allmänna civila och kriminal-lagstiftningen deri, att lagens beskaffenhet och innehåll bestämmas af något bland de Statens ändamål, som ej sammanfalla med rättsordningens upprätthållande. Allt efter som föremålet för en sådan lag är att inskränka den enskildes rätt, eller att ordna Statsmagtens verksamhet för något Statens ändamål, närmar sig en ekonomisk författning egenskapen af allmän civil- eller kriminal-lag, eller af administrativ eller politie-stadga. Man kan i allmänhet svårligen undgå att i civil-lag införa allmänna stadganden, som enligt sitt begrepp äro af administrativ eller ekonomisk natur, under det i ekonomiska författningar äfven ofta måste ingå stadganden af civil-lags natur. Härtill kommer vidare, att, allt efter som samhället utvecklar sig samt sättet för de särskilda statsändamålens främjande klarare uppfattas, blifva ock särskilda lagar till sin natur förändrade. I allmänhet öfverflyttas allt flera på civil-lagens område, men stundom inträffar äfven att derur afskiljas sådana, som bättre lämpa sig till föremål för förvaltningens verksamhet, på hvilka båda förhållanden ej få stadganden i Byggnings- och Handelsbalkarne kunde anföras såsom exempel.

Till följd af allt detta inser Utskottet, lika med motionären, omöjligheten af att tydligt och noggrannst bestämma hvad som bör förstås med civil- och kriminal-lag eller med ekonomisk lag, och att sålunda ernå det med motionen afsedda syftemål, nemligen ett bestämdt utstakande af gränsen mellan den lagstiftning, som tillhör Konungen ensam, och den som tillkommer Riksdagen jemte Konungen. Utskottet kan, för sin del, ej finna att man, genom antagande af den förändring, motionären föreslagit i 87 § Regeringsformen, skulle komma det afsedda målet närmare. Förklaringen, att under civil-lag äfven skola förstås kommunal-lagarne, är stridande mot sjelfva begreppet civil-rätt, som innebär sammanfattningen af de rättsnormer, hvilka bestämma medborgares ömsesidiga rättigheter i deras allmänna, för alla lika förekommande personliga, förmögenhets- och familj-förhållanden, men ingalunda kan anses omfatta de organiska lagar, som tillhöra den offentliga rätten. Likaså är den föreslagna bestämningen, att, med undantag af kriminal-lag, allt, som finnes stadgadt i den år 1736 stadfästade allmänna lag och dermed sammanhang egande författningar, skall under civil-lag förstås, icke egnad att afhjelpa de svårigheter, som uppstå af den obestämda gränsen mellan allmän lag och ekonomisk lag. I 1734 års lag förekomma åtskilliga bestämmelser, hvilka ej numera kunna anses böra räknas till civil-lag, och skulle man dit hänföra alla de med samma lag sammanhang egande författningar, så kunde nära nog hvarje admini-

strativ och ekonomisk författning ifrågasättas att, såsom egande närmare eller fjernare samband med 1734 års lag, hänföras till civil-lag, och ett sådant stadgande skulle följaktligen föranleda ständiga tvister om huruvida en författning borde anses vara af ekonomisk eller af civil-lags natur.

Ansåge man att vårt samhällsskick borde i nyssberörda hänseende på ett bestämdare sätt än nu är fallet, betryggas mot magtmissbruk från regeringsmagtens sida, så kunde visserligen ett sådant ändamål vinnas på det sätt, att, i likhet med hvad förhållandet är enligt den Norska och den Danska med flera andra länders grundlagar, all lag skulle stiftas af Representationen jemte Konungen, med honom endast förbehållen rätt att mellan riksdagarne stifta provisoriska författningar, som af näst sammanträdande Riksdag skulle kunna upphävas; men härigenom skulle en rubbning ega rum i ett viktigt förhållande uti vår grundlag, der den ekonomiska lagstiftningen blifvit öfverlåten åt Konungen såsom en motvigt mot den i hela dess utsträckning åt Riksdagen öfverlåtna beskattningsrätten med derunder inbegripen, Riksdagen tillhörande finansförvaltning, hvarföre Utskottet ej ansett en grundlagsförändring i sådan syftning under nuvarande förhållanden påkallad. För öfrigt synes den ekonomiska lagstiftningen hos oss, betraktad i sitt förhållande till civil-lagen, äfven i sitt nuvarande skick ej kräva några särskilda formela garantier utöfver dem, som i grundlagen innefattas, för regeringsmagtens rätta utöfning i allmänhet. Den ovisshet, som i vissa hänseenden förefinnes i afseende på frågan om hvad som hörer till den ekonomiska eller till den civila lagstiftningens område, anser Utskottet ingalunda vara af sådan beskaffenhet, att derigenom, på sätt motionären synes antaga, saknas den trygghet mot lagstiftningens missbruk, som ett lagbundet samhälle kräver. Då Riksdagen numera sammanträder hvarje år, sättes den i tillfälle att, derest Konungen någon gång kunde anses hafva utsträckt sin ekonomiska lagstiftningsrätt alltför långt, snart söka få förhållandet återfördt inom sina behöriga gränser. Å andra sidan åter lemna Konungens ekonomiska lagstiftningsmagt utväg att i de från Riksdagen till Konungen ingående, till denna lagstiftning hörande förslag, hvilka möjligen kunna behöfva genom särskilda administrativa föreskrifter fullständigas eller rättas, införa lämpliga modifikationer och sålunda omedelbart gifva laga kraft åt en behöflig lagförbättring, i stället att författningens utfärdande eljest måst uppskjutas till dess densamma varit föremål för en ny Riksdags pröfning. Slutligen får Utskottet äfven fästa uppmärksamheten derå, att den ekonomiska lagstiftningen, såsom ett särskildt lagstiftningslag, under vårt samhällsskicks utveckling så sammanvuxit med vår samhällsförfattning, att den bildat sig till en af grundvalarne för densamma. Vill man derföre utgå från den historiska synpunkten vid frågans bedömande, så kommer man till motsatt resultat mot hvad motionären ansett böra blifva en följd af en sådan undersökning.

Hela vår lagstiftnings historiska utveckling visar nemligen, i olikhet med hvad motionären sökt, genom åberopade lagstadganden från frihetstiden och Gustaf III:s statsskick, ådagalägga, att jemte allmän lag, i hvars stiftande Riksdagen deltagit, Konungen städse haft rätt att utfärda stadgar, reglementen och förordningar, samt att denna magt, från att vara af obehörigt stort omfång, under vår samhällsutveckling alltmera begränsat sig sjelf och från sig afskiljt sådana delar, som böra utgöra föremål för Konungens och Representationens gemensamma lagstiftning, hvadan man bör ega grundade skäl att hoppas, det lagstiftnings utveckling skall, lämpad efter förändrade förhållanden, fortfarande fortgå i samma riktning utan behof af särskilda genomgripande förändringar i grundlagen, hvilkas verkan inom andra områden svårigen kan beräknas.

Vid en återblick på förflutna tiders lagstiftande verksamhet finner man visserligen, att såsom landssed i Sverige herrskat den grundsats, att till gällande lag fordrades folkets samtycke. Under den tid då vårt land ej hunnit längre i samhällsutveckling, än att det utgjorde ett löst förbund af landskap, med hvar sin egen lag, fanns ej någon förgrening af den politiska verksamheten, utan rättsskipning, lagstiftning och förvaltning voro med hvarandra sammanblandade, då folket på tingen utöfvade all magt. I den mån en riksstyrelse utvecklade sig, har ock, bredvid den af folket stiftade lag, en lagstiftning i sammanhang med styrelsen egt rum. Rättigheten till en sådan lagstiftning, såsom tillhörig regeringsmagten, uttalade först Magnus Ladulås i 1285 års stadga, hvarest det heter, att Konungen egde i sådana ärenden, som kunde tarlva rättelse och som förut ej voro i lag gömda eller satta, med sitt Råd och sina gode män besluta och stadga. Denna lagstiftning föregick den allmänna landslagens utfärdande och hade äfven före Magnus Ladulås framträdt i Birger Jarls fredslagar, som genom ömsesidiga eder af Jarlen och de förnämste männen i Riket (edsöre) kommit till stånd. Ursprungligen var den lagstiftning, som i form af stadgars utfärdande kom i bruk, endast en yttring af och ett villkor för utveckling och befastande af regeringsmagten öfver Riket såsom en enhet, i stället att styrelsen förut varit söndersplittrad i de särskilda landskapen. När *allmän landslag* efterträdde landskapslagarne, utelemnades i den förra mycket, som ansågs vara af alltför speciel natur, och således gjordes till föremål för särskild lagstiftning. Denna, hvilken utöfvades i sammanhang med styrelsens koncentring, kom nu att omfatta allt flera föremål. I den mån samhällets medlemmar begynte särskilja sig i Stånd och de feodala rättsbegreppen äfven hos oss sökte vinna burskap, uppkommo särskilda lagar för särskilda korporationer. Sålunda blef för städerna en särskild lag, *stadslagen*, gjord gällande. De två förnämsta Stånden fingo sina *privilegier*, under hvilken benämning deras särskilda rättigheter förekomma i Christoffers landslag, och *skråförfattningar* gjordes förpligtande för dem, som idkade samma näring. Särskild rättsskipning föranledde ock särskilda lagar, som medförde ytterligare undantag från allmänna la-

gen. Sådana voro de *gårdsrätter*, som gällde för hof och adel. Ursprungligen tillskref allmänna menigen hvarje korporation lagstiftande magt för sig. I den mån samhället i alla dess delar blef föremål för styrelsens öfvervakande omsorg, erfordrades regeringsmagtens sanktion på de särskilda korporationslagarne, hvilket dock alltid betraktades såsom en Konungens, eller Konungens och Rådets, samt vederbörande korporations ensak. Sålunda uppstod skilnad emellan lag och *stadgar* i vidsträcktaste mening, hvilka sednare hade sin grund ej allenast i Konungens lagstiftning i administrativt hänseende, utan jemväl dels i kommuners och korporationers särskilda lagstiftning, samt dels i gårdsrätter och hofordningar, hvarifrån i medlet af 16:de seklet *kriksartiklarne* afskiljdes, hvilka ännu, på grund af detta sitt ursprung, väsendtligen hänföras till stadgar eller ekonomisk lag.

När sålunda Riksdagen i början af 17:de århundradet öfvertog den rätt, som tillkom Svenska folket att besluta i fråga om afskaffande af gammal eller antagande af ny lag, fann den lagarne åtskiljda i lag och stadgar. Grundlagen var ej ännu särskild från annan lag. Det slag af bestämmelser som nu är i grundlagen sammanfördt, återfinnes dels i Landslagens Konungabalks 8 första kapitel, synnerligast i de försäkringar eller eder, som skulle afgifvas af Konung, Råd och allmoge, dels i särskilda stadgar. Med arfrikets införande begynte särskilda lagar af statsrättslig natur komma till stånd, såsom de s. k. *arfföreningarne*, som bestämde thronföljden. Sedan, under Carl IX:s kraftiga medverkan, Rikets Ständer ordnat sig till en representativ enhet, framträdde år 1617 vår första *Riksdagsordning*, egentligen ett riksdags-ceremoniel, som efterföljdes af 1626 års *Riddarhus-ordning*, hvari innehölls en fullständig lag rörande öfverläggnings- och verksamhets-formerna för det Stånd, hvilket då ansåg sig såsom Riksstånd företrädesvis. Båda dessa lagar voro att betrakta såsom stadgar, tillhörande korporationslagstiftningen, hvilket förhållande ännu fortfar i afseende å Riddarhus-ordningen. Förmyndare-styrelsen efter Gustaf II Adolfs död föranledde en *Regeringsform*, hvilken ej ansågs förbindande för en myndig Konung och derföre egentligen var att betrakta såsom en administrativ stadga, uti hvilken dock först innefattades bestämmelser om riksdagsmannaval och ståndssammansättning för de ofrälse Stånden. Ingen af nämnda lagar, ehuru de hade till föremål statsrättsliga bestämmelsers fastställande, kunde, med undantag af arfföreningarne, grundlags-karakter i formelt hänseende tillerkännas, utan de inbegrepos under hvad man kallade stadgar och reglementen.

Hvad lagstiftningen i öfrigt beträffar, finner man ej någon gräns uppdragen mellan hvad som borde betraktas såsom allmän lag, vid hvars stiftande Konung och Ständer egde ömsesidigt veto, och den lag, hvilken kunde såsom stadga af Konungen utfärdas. Carl XI:s förmyndare-regering utfärdade flera förordningar, tillhörande allmän lag, såsom duellsplakat, sjölag, förmyndare-ordning m. m., utan att Ständernes samtycke formligen och fullständigt afgifvits. I den mån en lifli-

gare samverkan mellan Konung och Ständer utvecklade sig, tillkom en ny lagstiftningskälla, nemligen *Resolutioner på de särskilda Ståndens besvär*, hvarvid Konungen och hvarje Stånd särskildt afgjorde de ärenden, som hufvudsakligen rörde detsamma. Genom dylika resolutioner utvidgades ytterligare speciallagarne på sidan om den allmänna lagen. Till följd af dessa förhållanden, och då Ständerna sågo den lagstiftning, som utöfvats af Konung och vederbörande korporation gemensamt, nu uteslutande i Konungens egen hand, bortgäfvos de så mycket lättare sin andel i all lagstiftning, som ej rörde Rikets allmänna lag. Så förklarade Ständerna vid 1682 års riksdag, att »de akta det alldeles orimligt, att Kongl. Maj:t skulle vara förbunden Ständerna att höra, enär Kongl. Maj:t vill göra några stadgar, plakater, reglementen och förordningar, undantagandes sådan allmän lag, som Sveriges lag är, hvilken angår hela Riket och alla Ständerna i gemen, i hvilken allmänna Sveriges rikes lag om Kongl. Maj:t finner nödigt något att ändra, förklara eller förbättra, Kongl. Maj:ts trogne undersåter hysa den underdåniga tillförsigt, att Kongl. Maj:t, såsom en nådig Konung, lärer låta sig behaga att gifva Ständerna deraf part.» Härmed hade Konungen fått sig formligen uppdraget stiftandet af allt hvad som under stadgar m. m. kunde inbegripas, således hela den administrativa och närings-lagstiftningen, privilegier samt korporations- och kommunal-lagar, ja ännu mera, då äfven Regeringsformen ansågs såsom blott reglementarisk stadga.

Med frihetstidens statsskick öfverflyttades på Ständerna all lagstiftningsmagt. Enligt § 4 i 1720 års Regeringsform skulle »ingen ny lag få stiftas och Ständerna påträngas emot deras ja, samtycke och vedertagande, eller någon gammal, med goda vilja thera fångnan, ändras eller afskaffas.» Konungen förpligtade sig i sin konungaförsäkran att alltid instämma med Riksens Ständer, såsom magtegeande att göra sådana beslut, stadgar och förordningar om sig och Riket, som de pröfva tjenliga till det allmänna bästa. Derest Konungen skulle »till Rikets oundgängliga välfärd behöfva emellan riksdagarne några stadgar, reglementer och förordningar med Riksens Råds råde att göra, så böra de straxt vid Ständernas nästa sammankomst öfverses och ordentligen antagas, der de af någon allmän och ständig lag skola ega kraft och verkan.» På samma gång sålunda den enväldige Konungens lagstiftande magt öfverflyttades på de magtegeande Ständerna, blef den skilnad, som förefanns emellan olika lagar, bibehållen och ytterligare utvecklad. Särskild lagstiftningsordning stadgades för särskilda slag af lagar. Vid stadfästelsen af 1734 års lag förklarades, att från samma lag skulle afskiljas allt hvad i den förra Konungabalken om Konungsråtten och dylikt varit infördt, och att sådant, som tillika med Riksens Ständers rätt och frihet finnes utförligen stadgadt och belevadt uti Riksens Ständers Valakt, Konungaförsäkran, Regeringsform och Riksdagsbesluten, såsom en af Konungen och Riksens Ständer angående regerings-sättet antagen *fundamental lag* borde skattas och anses. Den år 1720 antagna

Regeringsformen, Valakten (Successions-ordningen), *Konungaförsäkran* samt 1723 års *Riksdags-ordning*, jemte de densamma supplerande Riksdagsbesluten, voro således afskiljda såsom särskilda *grundlagar*, äfvensom vid 1765 års riksdag förklarades att den *Tryckfrihetsordning*, hvars utfärdande då beslöts, skulle ega den fullkomliga trygghet, som en orubblig grundlag medför. Vid samma riksdag beslöts ock, i afseende på sättet för grundlags ändring, att sådan ändring ej vid den riksdag, då fråga derom väckts, finge erhålla gällande kraft.

Jemte afskiljandet af grundlagarne förklarades, i stadfästelsen å 1754 års lag, att allt hvad genom särskilda privilegier blifvit fastställt ej kunnat inflyta, och var i afseende på *Riks-Ståndens privilegier* i § 49 af 1720 års Regeringsform stadgadt, att inga nya privilegier ett helt Stånd angående finge utan samtliga Ständernas vetskap, gjorda påminnelser och samtycke utgifvas och meddelas. *Resolutionerna på särskilda Stånds besvär* blefvo en allmän riksdagsfråga och ej längre en Konungens eller vederbörande Stånds ensak. Slutligen tillkännagafs, att i *lagen*, som utgjorde en sammanfattning af de förra lands- och stadslagarne, ej innehölles »det, som till särskilda förordnade domsäten hörer eller hvad *oeconomie-* och *politieförordningar* angår, hvilka efter förefallande omständigheter finnas mera förändring vara underkastade,» äfvensom, enligt Rättegångs-balkens 10 Kap. 26 §, »de mål, som den allmänna hushållningen i Riket, Kronans hvarjehanda ingälder, så ock de, som någons embete och tjänst, högre eller ringare, och fel deri röra,» skulle pröfvas och dömas »efter thy, som i särskilda stadgar derom sägs.»

Fyra klasser af lagar voro således under frihetstidens statskick särskiljda, nemligen *grundlagar*, *privilegier*, *allmän lag* och hvad ekonomi- och politieförordningar eller allmänna hushållningen eller någons embete och tjänst rör, d. v. s. den *ekonomiska* och *administrativa lagstiftningen*, med olika lagstiftningsformer i afseende på grundlag, privilegier och allmän lag samt Konungen förbehållen provisorisk lagstiftningsmagt i afseende på ekonomi- och politieförordningar.

Några bestämda gränser voro dock ej uppdragna mellan dessa särskilda slag af lagar. I afseende på hvad som skulle till grundlag hänföras rådde ovisshet om hvilka riksdagsbeslut borde, såsom rörande Konungens rätt och Rikets Ständers frihet, anses vara af konstitutionel natur. Åtskilligt af privilegii egenskap var infördt i lagboken, såsom i Byggnings-balken vissa friheter för prestgårdar och frälsejord och i Rättegångs-balken Adels forum privilegiatum, till följd hvaraf ännu råder ovisshet i afseende på vissa lagstaganden, huruvida de skola anses hafva upphäft liknande stadgande i särskildt privilegium, eller om detta derjemte bör gälla såsom en särskild förmån för vederbörande Stånd. I afseende på skilnaden mellan allmän lag och ekonomisk, fick man låta sig nöja med att den sednares egenskap vore att »efter förefallande omständigheter vara mera förändring underkastad,» samt att man, vid bestämmande af den allmänna lagens innehåll «med all görlig omsorg och åhoga deruppå arbetat, att i denna lag alla de nödigaste stycken må

finnas

finnas, som till det enskilda lefvernet i ett väl bestämdt rike höra och uti rättsgångs- och utsöknings-mål kunna till rättesnöre tjena.» Två omständigheter skulle således bestämma huruvida ett ifrågakommande lagbud borde anses tillhöra allmän eller ekonomisk lag: den ena, om detta lagbud skulle tjena till rättesnöre i rättsgångs- och utsöknings-mål, eller vid den administrativa rättsskipningen; den andra, huruvida det afsåge det enskilda lefvernet, de enskildes pligter i förhållande till hvarandra, eller den enskilde i hans förhållande till Staten, det förhållande, hvori samhällets särskilda medlemmar måste för de allmänna ändamålen försaka sina enskilda. Gränsen mellan den ekonomiska och den allmänna lagstiftningen var således till sin natur betingad af samhällsutvecklingen. I den mån denna komme att medföra en öfverflyttning till de allmänna domstolarne af den domsrätt, som tillhört särskilda administrativa myndigheter, och Staten öfverlemnade ett större utrymme för den enskilda verksamheten i hvad den allmänna hushållningen rör, komme ock den ekonomiska lagstiftningsmagten att inskränkas.

I ofvan angifna, med hänseende till hvad under ekonomisk lag borde förstås, sväfvande skick befann sig lagstiftningsfrågan, då 1772 års Regeringsform trädde i kraft. Genom dess § 39 afskaffades alla från 1680 till 1772 såsom grundlag ansedda stadgar, hvadan konungamagten åter insattes i de rättigheter, som derförinnan tillkommit densamma. Lagstiftningsmagten i dess dåvarande omfång, jemte sanktionsrätten, blefvo således åt Konungen återgifna, och på samma gång upphäfdes de gränser, som blifvit uppdragna för de särskilda slagen af lagar, och den särskilda ordning för olika lagars stiftande, som tillhörde frihetstidens statsskick, med undantag af hvad som var stadgadt i afseende å privilegier. Skilnaden i sättet för stiftande af grundlag och af allmän lag upphörde, och Tryckfrihets-ordningen flyttades in på det ekonomiska lagstiftningsområdet, såsom fallet varit före 1765. Hvad förhållandet med stiftandet af allmän lag beträffar, stadgade § 40 i 1772 års Regeringsform, lika med § 4 i 1720 års, att Konungen ej fick utan Ständernas vetskap och samtycke stifta ny lag eller gammal afskaffa; men den inskränkning till blott provisorisk giltighet, som i sistnämnda Regeringsforms åberopade § var bestämd för de till Rikets välfärd af Konungen utgifna reglementen och förordningar, borttogs, hvadan Konungen åter insattes i den ekonomiska lagstiftningsmagt, som före 1680 faktiskt honom tillkom, ehuru densamma först vid 1682 års riksdag blifvit af Ständerna formligen honom uppdragen. Att denna Konungens rätt ansågs vara gällande, visade sig redan vid första riksdagen efter 1772, då Konungen till Ständerna öfverlemnade Propositioner dels i lagfrågor, hvilka Ständerna med honom egde afgöra, samt dels i två ärenden, rörande hvilka han inhemtade Ständernas underdåniga råd och hvilka således framställdes såsom ekonomiska frågor, och det sådana ärenden, som frågan om ändring i tjenstehjons- och i exekutions-stadgarne. Såsom sådana ärenden behandlades ock vid 1800 års

riksdag stängselskyldigheten och gästgifvareordningen, hvarvid ett för Stånden gemensamt Ekonomi-Utskott tillsattes.

Sådant var förhållandet, när 1809 års Regeringsform stadfästades, hvari bibehölls den efter hand utvecklade fördelningen af lagarne i grundlag, privilegier, allmän lag och ekonomisk lag, äfvensom hvad under frihetstiden blifvit bestämdt i afseende å grundlagarne och sättet för grundlagsfrågors afgörande vid riksdagen återupplifvades, men i öfrigt formerna för lagstiftningsmagtens utöfning förblefvo sådana de under Gustaf III:s tidevarf utbildat sig. Så inflöt i vår nu gällande statsförfattning skilnaden mellan, å ena sidan, allmän lag eller, såsom den nu benämndes, allmän civil-, kriminal- och kyrko-lag, i afseende hvarå Ständerna egde afgöranderätt jemte Konungen, samt, å andra sidan, politic- och ekonomiska förordningar och stadgar eller författningar, som Rikets allmänna hushållning röra. såsom det heter i 89 § Regeringsformen.

Det obestämda i denna skilnad undgick ej 1809 års Ständer. Allmänna Besvärs- och Ekonomi-Utskottet afgaf den 7 Augusti 1809 ett memorial, som af Rikets Ständer bifölls, i hvilket Utskottet förklarade sig hafva ansett det vara nödvändigt, att alla ekonomiska lagar och författningar, såvida de skulle hafva bestämd och åsyftad verkan, lämpades efter särskilda orters behof, lokal och beskaffenhet, hvadan Utskottet, med fästad uppmärksamhet på denna princip, trodde sig böra, i anledning af § 87 i Regeringsformen, hos Rikets Ständer hemställa, om icke alla sådana stadganden i allmänna ekonomiska ämnen, dem Kongl. Maj:t på denna grund efter sig företeende omständigheter kunde föreskrifva och påbjuda, borde hädanefter från allmänna lagen skiljas, i hvilket afseende Lag-Utskottet borde anmodas om verkställighet deraf besörja. Flere enskilde motionärer föreslogo ock, att Lag-Utskottet måtte granska och urskilja hvilka lagar och författningar borde i fråga om förändring eller upphäfvande behandlas efter 87 § eller efter 89 § Regeringsformen, samt att Lag- och Ekonomi-Utskotten måtte genomgå Byggnings- och Handels-balkarne och anteckna de ställen deri, hvilka såsom ekonomiska författningar borde från civila och kriminallagar skiljas. Med anledning af detta memorial och dessa motioner förklarade Lag-Utskottet i memorial af den 1 April 1810, att de om lagarnes och författningarnes urskiljande med afseende å Regeringsformens 87 och 89 §§ väckta motioner innefattade ett bland de svåraste problemerna, emedan, då de civila lagarnes högsta systemål vore att, jemte bestämmande och skyddande af hvarje medborgares rättigheter, befordra enskild flit och hushållning samt deraf beroende allmän välmåga, så blefve det vanskligt att utstaka den gräns, hvarigenom dessa lagar skulle vara noga skiljda från allmänna hushållnings-lagarne, hvarförutan afseende afven borde göras på den nog allmänt rådande tanke, att de författningar, hvilkas ämnen icke influtit i 1754 års lagbok, tilläfsventyrs med undantag af kyrko- och krigslagar, kunde utan åtskilnad bära namn af ekonomiska, på hvilken opinion de motioner ock syntes grundade,

som antingen endast eller förnämligast i afseende på nämnda lagbok äskade ett dylikt urskiljande. Sedan Utskottet tillkännagifvit, att det desto mindre egt tillfälle utarbeta ett förslag till utredande af grunderna för denna skilnad, som den egentliga svårigheten just låge häri, helst, sedan rätt bestående kännemärken för båda dessa arter af lagar blifvit funna, tillämpningen deraf borde, utan något föregånget uppräknande, kunna vara ganska lätt vid hvarje förekommande särskild fråga, uppgaf det såsom ett iakttaget förfarande, att, då fråga uppstått, huruvida ett gifvet mål borde af Lag- eller af Allmänna Besvärs- och Ekonomi-Utskottet behandlas, hade Lag-Utskottet dels följt ofvannämnda nog allmänt rådande öfvertygelse, dels ansett för ekonomiskt mål hvad som, ehuru i allmänna lagen intaget, likväl synts vara af mera lokal eller temporär beskaffenhet, hvilket förfarande väl vore att anse såsom ett mera provisoriskt, men dock tilläifventyrs vore den enda regel att följa, intilldess de grunder blifvit bestämdt uppgifna, hvarpå den i Regeringsformen angifna skilnad egentligen borde hafva afseende.

Sedermera, då Lag-Utskottet föreslog, att en Lag-komité af sakkunnige män måtte af Kongl. Maj:t förordnas till lagens öfverseende, tillstyrktes, att åt denna skulle öfverlemnas att utreda och noga bestämma de grunder, hvarest lagar och författningar kunde, enligt Regeringsformens §§ 87 och 89, bringas under två särskilda klasser. Lag-komitéen har ock, vid affattande af det förslag till Byggningsbalk, som till allmänhetens granskning öfverlemnades år 1815, sökt i motiven uppdraga skilnaden emellan den civila lagstiftning, hvilken Byggningsbalken hade att upptaga, och den dermed sammanhang egande, men utanför densamma stående ekonomiska. Den förra skulle ej företaga sig att ordna hushållningen annorlunda, än såvidt det vore nödigt för att vårda den enskildes rätt, och för öfrigt upplystes medelst åtskilliga exempel hvad som borde i Byggningsbalken införas och hvad som borde i ekonomiska författningar upptagas. Någon bestämd utredning af denna fråga kom dock ej till stånd, utan var åt Konungs och Ständers grannliga iakttagande af hvarderas ömsesidiga rättigheter öfverlåtet att utveckla frågan. Med undantag af ett eller annat fall har ock uti ifrågavarande hänseende sådan samstämmighet emellan Konung och Riksdag varit rådande, att äfven för framtiden någon på samverkan dem emellan menligt inverkan tvist i lagstiftningsfrågor ej synes vara att befara, helst den erfarenhet, som under mera än 50 år inhemtats, bör vara en tillförlitlig ledare för omdömet å ömse sidor i afseende på gränserna för hvarderas rätt härutinnan.

Då sålunda, efter hvad förut utvecklats, någon oomtvistbar gräns i förevarande hänseende omöjligen kan uppdragas; då vårt statsskicks utveckling lämpat sig efter gifna förhållanden på ett sätt, som gör obehöflig en grundlagsändring i nu föreslagna riktning; då vidare ett reglementerande, hvars följder ej kunna i hela sin omfattning klart inses, skulle kunna under vissa förhållanden verka till inskränkning i Representationens häfdvunna lagstiftningsrätt, samt då slutligen, hvad vid-

kommer motionärens framställda förslag, 1734 års lag, efter hvad både af Ständer och Lag-komitéen blifvit erkänt, innehåller stadganden, som, till följd af deras ekonomiska natur, borde derutur borttagas, och följaktligen förslaget utgår från en grundsats, som vid uppdragande af gräns mellan allmän och ekonomisk lag visar sig ej vara hållbar, finner Utskottet, på grund af hvad sålunda förekommit, ifrågavarande motioner icke böra till någon vidare åtgärd föranleda.

Stockholm den 30 April 1867.

På Utskottets vägnar:

Th. Munck af Rosenschöld.