

N:o 7.

Ank. till Riksd. Kansli den 6 Maj 1879, kl. 11 f. m.

*Konstitutions-Utskottets Utlåtande, i anledning af väckt motion om
ändring i 65 § Riksdagsordningen och 69 § Regerings-
formen.*

Herr *A. O. Wallenberg* har uti en inom Första Kammaren väckt motion (N:o 30), hvilken blifvit till Konstitutions-Utskottet hänvisad, föreslagit, att Riksdagen för sin del ville antaga att hvila till grundlagsenlig behandling följande förändrade lydelse af 65 § Riksdagsordningen:

»När i fråga om statsutgifter, som af *Konungen blifvit föreslagna*, eller om bevillning — — — — —
förstöras;

hvarjemte motionären hemställt, att 69 § Regeringsformen måtte erhålla följande lydelse:

»Då Stats-Utskottets — — — — —
uti Riksdagsordningen stadgas. Fatta Kamrarne stridiga beslut, som ej varda sammanjemkade, skola *i de fall, der så uti Riksdagsordningen stadgas*, Kamrarne hvar för sig rösta om — — — — —
beslut.

Sedan, på sätt motionären sjelf erinrar, han vid 1873 års riksdag, föreslagit, bland annat, den ändring af 65 § Riksdagsordningen, att frågor om statsutgifter *och bevillning*, de der vid första behandlingen af blott en Kammare bifallits, skulle genom gemensam omröstning afgöras, endast i de fall, att de förekomme i en Kongl. proposition, men detta förslag utan diskussion blifvit af Riksdagens begge Kamrar förkastadt, på hemställen af Konstitutions-Utskottet, som förklarade sig finna detsamma

hufvudsakligen innebära en inskränkning i Riksdagens inflytande på statsregleringen, i det att gemensam omröstning icke finge företagas om de af enskilde motionärer framställda förslag i fråga om vare sig ned-sättning eller förhöjning af skatter och statsutgifter, och följaktligen leda till en väsentlig rubbning i det bestående förhållandet emellan såväl Konung och Riksdag som Riksdagens begge Kamrar inbördes; så framlade motionären vid sistlidet års riksdag ett nytt förslag till ändring af samma 65 § Riksdagsordningen, hvilket så till syfte som omfattning öfverensstämmer med det nu föreliggande och endast i ordalagen något afviker derifrån. Konstitutions-Utskottet, som fann jemväl detta nya förslag föranleda rubbning i de konstitutionella förhållandena emellan Konung och Riksdag, å ena, samt Riksdagens begge Kamrar sins emellan, å andra sidan, hemställde att förslaget ej måtte bifallas; och fattade begge Kamrarne utan omröstning sitt beslut i enlighet med denna hemställan.

Då motionären nu åter upptagit sitt vid sistförflutna riksdag förkastade förslag, så har detta skett under förklaring att, om Konstitutions-Utskottet år 1873 haft grundade skäl att afstyrka det då framlagda ändringsförslaget, samma skäl dock icke ega någon tillämpning på de senare förslagen, hvilka, enligt motionärens förmenande, icke kunna påstås medföra någon rubbning vare sig i Kamrarnes ställning till hvarandra eller i Riksdagens ställning till Regeringen, utan åsyfta allenast att, såsom det i motionen heter, »upprätthålla den maktfördelning emellan Konung och Riksdag, som grundlagen bestämt, och sådan den allmänt ansågs vara, när 1865 års Riksdagsordning antogs».

Sammanställas dessa uttryck med åtskilliga andra i motiveringen förekommande, vill det förefalla, som om motionären sjelf ansåge sitt förslag böra uppfattas snarare såsom ett förtydligande än en förändring af ifrågasvarande grundlagsbud. Att så ej är förhållandet synes dock vara uppenbart. När 65 § Riksdagsordningen innehåller, att frågor om statsutgifter skola, i händelse af Kamrarnes skiljaktiga beslut, medelst gemensam omröstning afgöras, men motionärens förslag åter inskränker användningen af detta omröstningssätt till frågor om sådana statsutgifter, som af Konungen blifvit föreslagna, så kan skilnaden tydligen endast under den förutsättning erkännas vara blott formel, att det låte sig påvisa, att vid antagandet af 1866 års Riksdagsordning med uttrycket »statsutgifter» förståtts allenast sådana, hvilka blifvit i en Kongl. proposition föreslagna. Nu är dock väl bekant, att då 39 § Riksdagsordningen — likasom § 30 i förut gällande representationsordning — ålägger Stats-Utskottet att, sedan det undfått del af Konungens proposition angående statsverkets

tillstånd och behof, granska, utreda och uppgifva statsverkets tillstånd samt föreslå hvad till fyllande af dess behof kan vara nödigt, så har Stats-Utskottet ständigt och opåtaladt så uppfattat detta sitt åliggande, att det ansett sig lika berättigadt som pliktigt att vid sitt förslag till statsreglering taga hänsyn, visserligen i främsta rummet till Kongl. Maj:ts proposition, men vid sidan deraf jemväl till enskilda motioner, genom hvilka ej sällan viktiga såväl lokala som mera allmänna behof funnit sitt uttryck. Men det är detta Stats-Utskottets förslag till statsreglering, som närmast lagts och allijemt lägges till grund för Riksdagens öfverläggningar och beslut. Enligt förut gällande bestämmelser blefvo Stats-Utskottets förslag om statsutgifter, ehvad dessa föranledts af en Kongl. proposition eller af enskild motionärs hemställan, vid skiljaktighet emellan Ständen, afgjorda genom omröstning i förstärkt Stats-Utskott. Då vid det nya representationsskicket genomförande de med Riksdagens rätt beslutande förstärkta Utskotten afskaffades, vidtogs i afseende å frågor, som voro af den vikt, att de ej borde genom ena Kammarens afslag förfalla, i stället den utvägen att låta dem afgöras medelst gemensam omröstning. Men det finnes icke någon den ringaste anledning antaga, att härvid vare sig från regeringens eller representationens sida något förbehåll skulle gjorts med afseende å de utgiftsfrågor, som berodde på enskild riksdagsmans initiativ, eller att den gemensamma omröstningen uppfattats allenast såsom »ett Riksdagens svar på en Kongl. proposition om anslag».

Det låter sig derföre, såvidt Utskottet kan finna, icke förneka, att jemväl motionärens nu föreliggande förslag — om än i mindre grad än det vid 1873 års riksdag väckta — innebär en verklig förändring i sak af 65 § Riksdagsordningens bestämmelser, sådana dessa allt ifrån början uppfattats; och Utskottet måste fortfarande vidhålla att förslaget, om det antoges, skulle leda till rubbning i bestående konstitutionella förhållanden, å ena sidan emellan Konung och Riksdag, i den mån Riksdagens rätt till initiativ i fråga om statsutgifter begränsades och inskränktes, och å andra sidan emellan Riksdagens begge Kamrar inbördes, så till vida som vissa frågor derigenom skulle undandragas den gemensamma omröstningen, hvilken införts just i afsigt att förebygga en kamarmajoritets öfverväldigande inflytande i vissa viktiga frågor och dy-medelst afväga maktställningen Kamrarne emellan. Men då Utskottet icke funnit anledning frångå sin åsigt, att en dylik rubbning af bestående konstitutionella förhållanden skulle vara hvarken rådlig eller önskvärd, ser Utskottet häri fortfarande ett bestämmande skäl att afstyrka bifall till hvad motionären föreslagit.

Det torde emellertid på goda grunder kunna antagas, att motionärens måhända egentliga syftemål med det nu framlagda förslaget varit att hejda benägenheten »att, för att möjliggöra ett lagförslags antagande, uti framställningen derom vidhänga ett förslag till anslag blott för att på denna väg få frågan dragen under gemensam votering», äfvensom att vid tillstyrkanden om anslag foga förslag till underdåniga skrivelser om användningssättet, för att, »utan begge Kamrarnes samstämmighet lyckas ingripa i sjelfva styrelseåtgärderna». I detta afseende får Utskottet dock anmärka, att den omständigheten, att vid omröstning i frågor rörande statsutgifter, hvilka berott på enskild riksdagsmans initiativ, åtgärder i den antydda riktningen någon gång må hafva förekommit, svårligen i och för sig kan, äfven om man anser grundlagens rätta mening dymedelst vara träd för nära, utgöra tillräcklig anledning att helt och hållet afskaffa gemensam omröstning i alla dylika frågor. Visar sig alltså motionärens förslag å ena sidan vara mer än nödigt genomgripande i förhållande till det afsedda ändamålet, så är det å andra sidan ej tillräckligt omfattande, då det icke innehåller något medel att hejda den af motionären öfverklagade benägenheten att vid tillstyrkande om anslag, de der af Kongl. Maj:t äskats, foga förslag till skrivelser om till exempel sättet och villkoren för anslagens användande.

Om det föreliggande förslaget sålunda äfven ur den nu angifna synpunkten icke kan erkännas vara tillfredsställande eller ändamålsenligt, så har Utskottet icke heller af hvad motionären anfört eller i öfrigt förekommit funnit sig uppfordradt att för egen del framlägga något förslag till förtydligande af ifrågakomna grundlagsstadgande. Att affatta lagbud med den fullkomliga klarhet och bestämdhet, att tvekan och missstag vid deras tillämpning förebygges, är ofta mera önskvärdt än möjligt; och i alla händelser synes en lagförklaring endast då böra ifrågakomma, när det lagstadgande, som skall förklaras, verkligen är dunkelt och otydligt. Men sådant kan, enligt Utskottets åsigt, förhållandet ej sägas vara med bestämmelserna i 65 § Riksdagsordningen, såsom allmän regel betraktade, ehuru det visserligen måste medgifvas, att det vid tillämpningen understundom kan vara vanskligt att med bestämdhet afgöra, huruvida en föreliggande fråga är, eller icke är, af beskaffenhet att böra, i händelse af skiljaktiga beslut inom Kamrarne, medelst gemensam omröstning afgöras. Men att i detta afseende genom lagförklaring åstadkomma en säker och för de mångfaldigt skiftande förhållandena vägledande norm torde svårligen låta sig göra. Här såsom mångenstädes synes det böra öfverlemnas åt praxis att efter hand utbilda de rättsgrundsatser, efter hvilka de olikartade, särskilda fallen böra bedömas.

Hvad slutligen vidkommer motionärens förslag att, till förekommande af »den stridiga tolkning, som 69 § Regeringsformen innebär, och för att gifva denna paragraf erforderlig tydlighet, så att hvarje försök att kringgå lagen må framdeles misslyckas», i nämnda § efter orden »Fatta Kamrarne stridiga beslut, som ej varda sammanjemkade, skola» göra följande tilllägg: »i de fall, der så uti Riksdagsordningen stadgas», vill Utskottet anmärka, att, då första punkten af ifrågavarande § föreskrifver att i fråga om behandlingen af Stats-Utskottets förslag rörande de i § uppgifna ärenden skall gälla hvad derom i Riksdagsordningen stadgas, en upprepad hänvisning till Riksdagsordningen icke synes vara af behovet påkallad ej heller medföra någon ny eller annan verkan, än den, som genom den föregående hänvisningen redan åstadkommits.

I betraktande af hvad sålunda anförts, får Utskottet vördsamt hemställa,

att ifrågavarande motion icke må af Riksdagen bifallas.

Stockholm den 6 Maj 1879.

På Utskottets vägnar:

MAGNUS HALLENBORG.