

N:o 4.

Ank. till Riksd, Kansli den 6 April 1880, kl. 2 e. m.

Konstitutions-Utskottets Utlåtande, i anledning af Kongl. Maj:ts nådiga Proposition till Riksdagen med förslag till förändrad lydelse af 87 § 1 mom. Regeringsformen och 42 § 1 mom. Riksdagsordningen.

Till Konstitutions-Utskottet hafva Riksdagens Kamrar öfverlemnadt Kongl. Maj:ts nådiga Proposition af den 20 Februari innevarande år (N:o 18), om ändring i ofvannämnda grundlagsstadganden.

Af ett vid den Kongl. propositionen fogadt utdrag af det samma dag i Statsrådet förda protokoll öfver Justitiedepartementsärenden inhemtas, att vederbörande departementschef vid ärendets föredragning såsom skäl för den föreslagna grundlagsändringen hufvudsakligen anført: *att* det icke torde kunna bestridas, att strafflagen för krigsmakten efter allmänna konstitutionella grunder fölle inom det lagstiftningsområde, som rätteligen tillhörde Regeringen och Representationen gemensamt, ehuru hos oss, i olikhet med förhållandet i andra konstitutionella länder, rätt att deltaga i stiftandet af sådan lag icke varit Representationen tillerkänd; *att* den makt, som sålunda åt Konungen inrymts, så länge krigsmakten, enligt hvad vid antagandet af 1809 års Regeringsform var fallet, blott utgjordes af en stående armé och en flotta, i hvilka ingen var förpligtad att mot sin vilja ingå, egde en vida mindre omfattande betydelse, än den komme att erhålla i den mån hela landets manliga befolkning för längre eller kortare tid underkastades värnpligt och ställes under krigslag; *att* med afseende härpå och enär grundad anledning till motstånd emot den utsträckning af värnpligten, som kunde prövas

nödig, vore att hemta derifrån, att Riksdagen icke egde rätt att deltaga i krigslagstiftningen, en grundlagsförändring, hvarigenom sådan rätt tillerkändes Riksdagen, nu syntes vara af omständigheterna påkallad; *samt att*, om de sannolika följderna af en dylik förändring toges i betraktande, icke heller dessa syntes böra ingifva någon viktigare betänklighet, då det nemligen kunde antagas för visst, att, oberoende af sättet för lagstiftningen, strafflagen för krigsmakten i allt väsentligt måste lämpas efter allmänna strafflagen, och i fråga om behöfliga ändringar Riksdagens framställningar kunde antagas tillvinna sig samma uppmärksamhet hos Konungen, ehvad de framkomme såsom önskningsar, eller såsom beslut, samt i öfrigt strängare straffbestämmelser än de nu gällande icke syntes vara af nöden.

I fråga om formen för den föreslagna grundlagsförändringen anföres vidare: *att* ett stadgande i angifna riktningen lämpligast syntes kunna införas i grundlagen medelst ett tillägg till 87 § Regeringsformen, hvarigenom ifrågavarande slag af lagar komme att nämnas bland dem, som bero af Konungens och Riksdagens gemensamma beslutanderätt; *att* dervid dock måste tagas i betraktande, dels att, då grundlagen icke innehölle någon närmare bestämning i fråga om omfånget af de lagstiftningsämnena, som 87 § Regeringsformen nu afsåge, icke heller någon mera noggrann bestämning af omfånget för nu åsyftade krigslag kunde i nämnda paragraf intagas; dels ock att, om all sådan bestämning utelemnades och endast ordet *krigslag* i paragrafen infördes, på sätt Konstitutions-Utskottet vid 1878 års Riksdag föreslagit, villrådighet om hvad härmed borde förstås lätteligen kunde uppkomma, då flere krigslagar funnes än de som, under benämning af *de nya* krigslagarne, år 1868 utfärdades, till exempel tjenstgöringsreglementen och andra författningar, hvilka icke syntes böra läggas under Riksdagens lagstiftningsrätt, och jemväl 1868 års disciplinstadga innehölle stadganden af sådan egenskap; *samt att* då 87 § Regeringsformen omförmälde allmän civil- och kriminallag och det vunnit befästad häfd, så väl att derunder inbegrepes äfven den allmänna rättegångsordningen för civila och kriminella mål, som ock att Konungen icke af detta grundlagsstadgande är förhindrad att meddela ordningsbestämmelser och polisföreskrifter i sådana ämnen, som icke i den allmänna civil- och kriminallagen omförmälas, det ville synas, som om det tjenligaste uttrycket för hvad nu afsåges vore att, med användande af paragrafens nuvarande terminologi i 1:sta momentet, efter begynnelseorden: »Riksdagen eger gemensamt med Konungen makt att stifta allmän civil- och kriminallag» insätta orden: »*äfvensom kriminallag för krigsmakten*», hvaraf skulle följa, att sistnämnda speciallag komme under Konungens och Riksdagens gemensamma lagstiftning i alldeles samma utsträckning som den allmänna kriminallagen med dertill hörande rättegångsordning, äfvensom den fördel vinnas, att ändring ej behöfde vidtagas i några andra grundlagsparagrafer, utom i 42 §

Riksdagsordningen, der ordet »allmän» framför »civil-, kriminal- och kyrkolag» borde utgå.

Då Kongl. Maj:ts föreliggande förslag afser att åstadkomma en utvidgning i Riksdagens lagstiftningsmakt, hvars befogenhet redan länge varit principiellt erkänd och inom Representationen uttalad, kan Utskottet icke annat än tillstyrka samma förslags antagande. Utskottet har visserligen icke kunnat undgå att anmärka, det sjelfva formen för den ifrågasatta förändringen lemna något öfrigt att önska. Särskildt synes bibehållandet i oförändrad form af sista satsen i § 42 Riksdagsordningen: »börande under civil- och kriminallag äfven förstås de delar af krigslagar och författningar rörande krigsväsendet som ega tillämpning på medborgare utom krigsstaten» vara något oegentligt, sedan de lagar, som företrädesvis benämnas krigslagar, i sin helhet komma att tillhöra begge statsmakternas lagstiftning. Då emellertid hvad Utskottet sålunda haft att anmärka är af jmförelsevis underordnad vikt, och, i fråga särskildt om 42 § Riksdagsordningen i dess af Kongl. Maj:ts föreslagna lydelse, densamma, jmförd med 87 § Regeringsformen, näppeligen kan lemna rum för något egentligt missförstånd, har Utskottet trots sig böra låta sina betänkligheter i afseende å formen falla och icke tillstyrka en redaktionsförändring, hvarom enighet sedermera tilläfventyrs ej kunde vinnas.

Utskottet får alltså vördsamt hemställa,

att följande genom Kongl. Maj:ts proposition framlagda förslag till förändrad lydelse af § 87 mom. 1 Regeringsformen och § 42 mom. 1 Riksdagsordningen må af Riksdagen antagas att hvila till vidare grundlagsenlig behandling:

Regeringsformen.

§ 87 mom. 1.

(*Nuvarande lydelse:*)

Riksdagen eger gemensamt med Konungen magt att stifta allmän civil- och kriminallag och att sådan förut stiftad lag förändra och upphäfva. Ej må Konungen utan Riksdagens samtycke, och icke Riksdagen utan Konungens, någon ny lag göra eller gammal afskaffa. Frågor

(*Föreslagen lydelse:*)

Riksdagen eger gemensamt med Konungen magt att stifta allmän civil- och kriminallag äfvensom kriminallag för krigsmagten och att sådan förut stiftad lag förändra och upphäfva. Ej må Konungen utan Riksdagens samtycke, och icke Riksdagen utan Konungens, någon

härom må i Riksdagens Kamrar kunna väckas och skola, sedan Lag-Utskottet deröfver blifvit hördt, af Riksdagen afgöras. Beslutar Riksdagen för sin del någon ny lag eller gammal lags upphäfvande eller förändring, aflemnas förslag derom till Konungen, som inhemte Statsrådets och Högsta domstolens tankar deröfver, och, sedan Han Sitt beslut fattat, meddele Riksdagen antingen Sitt samtycke till dess åstundan eller Sina skäl att det vägra. Kan Konungen icke förr, än Riksdagen åtskiljes, fatta och meddela Sitt beslut, vare Han oförhindrad att före nästföljande riksdags öppnande förslaget ordagrant bifalla och allmän kungörelse derom utfärda. Sker det ej, anses förslaget hafva förfallit, och Konungen underrätte då Riksdagen vid dess nästa sammankomst om de skäl, som hindrat förslagets antagande. Finner Konungen godt någon lagfråga för Riksdagen framställa, äske Han Statsrådets och Högsta domstolens yttrande deröfver, samt meddele Sin proposition tillika med berörda yttranden åt Riksdagen, som med frågan vidare förfar, såsom i Riksdagsordningen sägs.

ny lag göra eller gammal afskaffa. Frågor härom må i Riksdagens Kamrar kunna väckas och skola, sedan Lag-Utskottet deröfver blifvit hördt, af Riksdagen afgöras. Beslutar Riksdagen för sin del någon ny lag eller gammal lags upphäfvande eller förändring, aflemnas förslag derom till Konungen, som inhemte Statsrådets och Högsta domstolens tankar deröfver, och, sedan Han Sitt beslut fattat, meddele Riksdagen antingen Sitt samtycke till dess åstundan eller Sina skäl att det vägra. Kan Konungen icke förr, än Riksdagen åtskiljes, fatta och meddela Sitt beslut, vare Han oförhindrad att före nästföljande riksdags öppnande förslaget ordagrant bifalla och allmän kungörelse derom utfärda. Sker det ej, anses förslaget hafva förfallit, och Konungen underrätte då Riksdagen vid dess nästa sammankomst om de skäl, som hindrat förslagets antagande. Finner Konungen godt någon lagfråga för Riksdagen framställa, äske Han Statsrådets och Högsta domstolens yttrande deröfver, samt meddele Sin proposition tillika med berörda yttranden åt Riksdagen, som med frågan vidare förfar, såsom i Riksdagsordningen sägs.

Riksdagsordningen.

§ 42 mom. 1.

Lag-Utskottet skall meddela utlåtande öfver de från Kamrarna dit hänvisade förslag till stiftande, ändring, förklaring eller upphäfvande af allmän civil-, kriminal- och kyrkolag; börande under civil- och kriminallag äfven förstås de delar af krigslagar och författningar rörande krigsväsendet, som ega tillämpning till medborgare utom krigsstaten.

Lag-Utskottet skall meddela utlåtande öfver de från Kamrarna dit hänvisade förslag till stiftande, ändring, förklaring eller upphäfvande af civil-, kriminal- och kyrkolag; börande under civil- och kriminallag äfven förstås de delar af krigslagar och författningar rörande krigsväsendet, som ega tillämpning till medborgare utom krigsstaten.

Ann. I händelse hvad Utskottet kommer att i sitt Utlåtande N:o 5 föreslå vinner Riksdagens bifall, bör efter orden: »civil-, kriminal- och kyrkolag» vid den slutliga redaktionen inflyta tillägget »äfvensom kommunallag».

Stockholm den 5 April 1880.

På Utskottets vägnar:

Magnus Hallenborg.

Reservationer:

af Herr *Borg*;

af Herr *Daniclsson*, med hvilken Herr *Svensén* instämt: "Emedan jag anser att den af Kongl. Maj:t föreslagna förändring af 87 § Regeringsformen och 42 § Riksdagsordningen, som blifvit af Utskottet tillstyrkt, icke innebär annan förändring än att Riksdagen skulle få gemensamt med Konungen stifta kriminallag för krigsmakten, så har jag icke kunnat biträda Utskottets förslag, enär jag hyser den öfvertygelsen att, om Riksdagens rätt i detta fall icke jemväl får omfatta disciplinstadgan i dess helhet, föga med lagförslaget vinnes; ty enligt mitt förmenande ega strafflagen för krigsmakten och disciplinstadgan med hvarandra sådant sammanhang och beröra hvarandra så nära, att begge dessa lagar böra tillhöra Konungens och Riksdagens gemensamma lagstiftningsrätt. Af denna anledning har jag inom Utskottet yrkat att det förslag till förändrad lydelse af 87 § Regeringsformen och 42 § Riksdagsordningen, som 1878 års Konstitutions-Utskott föreslagit och som då af Andra Kammaren bifölls, bort nu, med anledning af Kongl. Maj:ts Proposition, af Utskottet för Riksdagen framläggas.

Det är min åsigt att Kongl. Maj:ts förslag bör vinna Riksdagens bifall, men med den förändring, att i 87 § Regeringsformen de af Kongl. Maj:t föreslagna orden "äfvensom kriminallag för krigsmakten" utbytas mot »*samt krigslag*» och i 42 § Riksdagsordningen efter orden "och kyrkolag" införas orden »*samt krigslag*» och att det öfriga af 1 mom. af denna paragraf borde utgå, eller så att § 87 Regeringsformen och 42 § Riksdagsordningen erhålla denna lydelse:

Regeringsformen § 87.

1:o. Riksdagen eger gemensamt med Konungen magt att stifta allmän civil- och kriminallag *samt krigslag* och att sådan förut stiftad lag förändra och upphäfva. Ej må — — — — —
— — såsom i Riksdagsordningen sägs.

2:o. Riksdagen eger ock gemensamt etc.

Riksdagsordningen § 42.

1:o. Lag-Utskottet skall meddela utlåtande öfver de från Kamrarna dit hänvisade förslag till stiftande, ändring, förklaring eller upphäfvande af allmän civil-, kriminal- och kyrkolag *samt krigslag*.

2:o. Utskottet skall etc."

af Herr *Rundbäck*: "Med tillfredsställelse har jag tagit kännedom om Kongl. Maj:ts nådiga Proposition till innevarande Riksdag, med förslag till förändrad lydelse af 87 § 1 mom. Regeringsformen och 42 § 1 mom. Riksdagsordningen, i fråga om inrymmande af rätt för Riksdagen att gemensamt med Konungen stifta, förändra och upphäfva jemväl kriminallag för krigsmakten. Den ifrågasatta förändringen visar nemligen, att Regeringen på ett öppet och högsint sätt vill, hand i hand med Representationen, utveckla vårt samhällsskick i en alltmera och mera konstitutionel rigtning, på samma gång det den Kongl. propositionen åtföljande statsrådsprotokollet lemnar en värderik och fullständig utredning af hvad med krigslag eller rättare kriminallag för krigsmakten bör förstås. Dit bör nemligen, enligt sagda statsrådsprotokoll, hänföras icke blott strafflagen för krigsmakten med dithörande rättegångsordning utan jemväl allra största delen af disciplinstadgan, eller med andra ord alla de författningar, som under namn af *de nya* krigslagarne utfärdades den 11 Juni 1868, och således har Kongl. Maj:t i detta fall endast förbehållit sig rätt att ensam besluta öfver t. ex. tienstgörings- och exercisreglementen samt öfver en del ordningsstadgar och polisföreskrifter rörande krigsmakten, hvilken anordning måste anses lämplig och god.

Ehuru Kongl. Maj:ts sålunda gjorda erbudande bör tacksamt erkännas, så vågar jag dock hysa åtskilliga betänkligheter mot den plats åtskilliga af de ifrågasatta förändringarne skulle erhålla uti våra grundlagar, och dessa mina betänkligheter få ökad vikt, då jag granskar den föreslagna förändrade ordställningen uti Riksdagsordningens 42 § 1 mom., som jag finner vara otydlig.

Det är nemligen enligt min åsigt alldeles gifvet, att Regeringsformen ensamt eller åtminstone i första rummet innefattar den norm eller det fördrag, hvar uti statsmakternas, Konungens och Riksdagens, ömsesidiga och gemensamma rättigheter och konstitutionella förbindelser och maktställning bestämmas. Men om och när så är, så bör följaktligen, så långt ske kan, hvarje sådan ömsesidig eller gemensam rättighet uti denna rikets första grundlag införas, ty endast derigenom erhåller den sin sanna och egentliga konstitutionella pregel. Visserligen har Kongl. Maj:t, genom att inrymma det föreslagna tillägget »*äfvensom kriminallag för krigsmakten*» uti Regeringsformens 87 § 1 mom., anvisat detta tillägg sin rätta plats bland de i sträng mening konstitutionella grundlagsstadgandena, men då man läser den föreslagna ändrade lydelsen af 42 § 1 mom. Riksdagsordningen, så stannar man ofrivilligt i villrådighet, huru föreslagna tillägget på förra stället skall förstås, likasom derom huru långt Riksdagens och Lag-Utskottets befogenhet sträcker sig. Den Kongl. propositionen söker visserligen att tyda eller undvika denna otydlighet genom att i 42 § 1 mom. Riksdagsordningen utesluta ordet »*allmän*», men mig förefaller det, som genom borttagandet af ordet »*allmän*» en ännu större tvetydighet uppstår. Den nya ordställningen och vanan vid den äldre lydelsen gör det åtminstone ganska svårt att fatta, att uti ordet kriminallag, på senare

stället, skulle inbegripas eller underförstås jemväl kriminallag för krigsmakten. Denna villrådighet, som möjligen kan föranleda till konstitutionella konflikter, synes mig desto mera förklarlig, som Regeringen ej funnit skäligt att uti 87 § 1 mom. Regeringsformen använda enahanda ordställning, hvilket man alltid borde, enligt mitt förmenande, eftersträfvat för att så mycket som möjligt undvika olika grundlagstolkningar. Af angifna orsaker anser jag alltså, att 42 § 1 mom. Riksdagsordningen antingen borde till sin lydelse bringas till närmaste likhet med den föreslagna i 87 § 1 mom. Regeringsformen eller, troligen riktigare, samtliga bestämmelserna i förstnämnda paragraf, som äro af konstitutionel natur, öfverföras till den sistnämnda. Som sagdt, betinga deras konstitutionella egenskaper en sådan anordning och då äfven senare delen af Riksdagsordningens 42 § 1 mom., enligt den allmänna uppfattningen, eger enahanda konstitutionella betydelse, så synes det mig vara rättast att jemväl insätta eller öfverflytta sagda stadganden till 87 § 1 mom. Regeringsformen, på sätt efterstående förslag närmare utvisar.

I samband härmed anser jag äfven, att den ändring eller rättelse borde ega rum, att i stället för det i 42 § 1 mom. Riksdagsordningen förekommande oegentliga och svårförstådda uttrycket »*krigslagar*» etc. det borde komma att heta *lagar* etc., ty med orden: "krigslagar och författningar" kan härvidlag, enligt min uppfattning, icke förstås andra lagar och författningar än dem, som närmare bestämma och reglera hvad som omförmäles i 73 och 80 §§ Regeringsformen, dit ock beväringsslagen måste räknas. Men att dessa lagar uti egentlig bemärkelse ej kunna benämnas eller hafva samma betydelse som krigslagar är påtagligt, likasom det åtminstone låter något orimligt att tala om krigslagar, som ega tillämpning till medborgare utom krigsstaten. Då emellertid dylika lagar redan stiftas, upphävas eller förändras af Konung och Riksdag gemensamt, så betingas häraf ändamålsenligheten att bestämmelsen härom jemväl införes uti Regeringsformens 87 § 1 mom. Mot en sådan välgrundad anordning kan visserligen invändas, att genom ett dylikt förfaringsätt, då Högsta Domstolens tankar jemväl skulle inhemtas öfver dylika lagförslag, möjligen mera långsamhet skulle vållas i lagstiftningsarbetet. Härpå kan dock genmälas, att genom Regeringens förslag att inrymma kriminallagen för krigsmakten uti 87 § 1 mom. Regeringsformen har redan ett öfverförande af denna lag till Högsta Domstolens granskningsskyldighet egt rum och att om förslag till lagar och författningar af lika vigtig om än af något olika beskaffenhet, som röra krigsväsendet, på förhand komme att granskas af Högsta Domstolen, så skulle derigenom större trygghet, mera noggrannhet vinnas. En svårare betänklighet mot det af mig ifrågasatta ändringsförslaget kan deremot hysas af dem, som förmena, att, för den händelse Riksdagen vidtager några ändringar uti det af Kongl. Maj:t framlagda förslaget, Kongl. Maj:t, fri från sitt erbjudande, kan neka sin sanktion å Riksdagens beslut och den nödiga och nyttiga grundlagsförändringen komma att förfalla, hvar-

emot, om Riksdagen i grundlagsenlig ordning antager Kongl. Maj:ts förslag oförändradt, detsamma dermed genast antager grundlagsnatur. Om än denna farhåga kan vara beaktansvärd, torde den derföre icke vara befogad, ty då den af mig ifrågasatta ändringen endast, såsom visadt är, afser en omflyttning och i viss mån ett förtydligande af den grundlagsförändring, som blifvit ifrågasatt uti Kongl. Maj:ts proposition, och för öfrigt föga i ord — och alls icke uti andemening — afviker från densamma eller på något vis afser att utöfver det Kongl. förslaget gränser utvidga Riksdagens eller inskränka Kongl. Maj:ts rättigheter, så synes mig farhågan för att Kongl. Maj:t skulle neka sitt nådiga bifall till en af Riksdagen i sådant syfte vidtagen förändring i föreliggande grundlagsförslag sakna allt fog. Skulle åter Riksdagens Kamrar icke heller vara tillfredsställda med det förslag jag dristat mig att framställa, så vågar jag dock hoppas att ärendet återförvisas till Utskottet, som jag vågar tro nog skall efter förnyad ompröfning kunna på ett fullständigt och mera tillfredsställande sätt formulera ett nytt.

Skulle den af mig ifrågasatta lydelsen af Regeringsformens 87 § 1 mom. möjligen godkännas, så kan, som efterföljande förslag närmare visar, Riksdagsordningens 42 § 1 mom. mycket förenklas och förkortas, och anser jag detta hafva företräde framför ett upprepande i sistnämnda paragraf af hvad i Regeringsformen förekommer, allrahelst som Riksdagsordningens 42 § endast utgör en instruktion, som utstakar gränserna för Lag-Utskottets verksamhet. Några vidare motiv för den af mig föreslagna lydelsen af sistsagda paragraf torde ej behöfva anföras, men då Konstitutions-Utskottet på goda skäl, i anledning af en framställning af en enskild motionär, hemställt, att uti ifrågavarande paragraf jemväl borde inrymmas ordet "*kommunallag*", så bör naturligtvis en hänvisning till 53 § Regeringsformen, såsom ett senare förslag utvisar, äfven ega rum. Visserligen kunde detta icke behöfvas, om jemväl uti 87 § 1 mom. Regeringsformen inrymdes ordet "*kommunallag*", men då betänkligheter möta att jemväl öfver förslag till ändring i dessa, så att säga, mera rörliga lagar infordra Högsta Domstolens yttrande, så torde det förfaringsätt, som Konstitutions-Utskottet härvidlag iakttagit, böra vidblifvas.

På grund af hvad jag sålunda haft äran andraga får jag vördsammast hemställa, att Riksdagen för sin del behagade i grundlagsenlig ordning antaga följande ändringar och tillägg uti 87 § 1 mom. Regeringsformen och 42 § 1 mom. Riksdagsordningen.

Regeringsformen.

§ 87.

1:o. Riksdagen eger gemensamt med Konungen magt att stifta, förändra och upphäfva allmän civil- och kriminallag, äfvensom kriminallag för krigsmagten, jemte

Bih. till Riksd. Prot. 1880. 3 Saml. 4 Häft. 2

de delar af andra lagar och författningar rörande krigsväsendet, hvilka ega tillämpning på medborgare utom krigsstaten. Ej må etc. (oförändradt).

Riksdagsordningen.

§ 42.

1:o. *Lag-Utskottet skall meddela utlåtande öfver de från Kamrarna dit hänvisade förslag till stiftande, ändring, förklaring eller upphäfvande af lag, som i 87 § Regeringsformen sägs.*

Anm. I händelse Riksdagen bifaller hvad jag reservationsvis hemställt i Konstitutions-Utskottets Utlåtande N:o 5, så bör vid den slutliga redaktionen af 42 § 1 mom. Riksdagsordningen i stället för »87 §» det komma att heta »87 och 53 §§».

Herrar *S. Johnson*, *L. Jönsson* och *Norén* hafva begärt få antecknadt, att de ej deltagit i detta ärendes behandling inom Utskottet.
