

**N:o 11.**

Ank. till Riksd. kansli den 5 maj 1898, kl. 2 e. m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning af väckt motion om skrifvelse till Kongl. Maj:t angående revision af regeringsformen, riksdagsordningen och tryckfrihetsförordningen.*

Uti en inom Andra Kammaren väckt motion, n:o 236, hvilken blifvit till utskottet hänvisad, har herr *Ljungman* hemställt, att Riksdagen måtte i skrifvelse hos Kongl. Maj:t anhålla, det täcktes Kongl. Maj:t, för åvägabringandet af en fullständig revision af regeringsformen, riksdagsordningen och tryckfrihetsförordningen, låta underkasta dessa grundlagar en genomgående granskning och med denna såsom förutsättning låta utarbeta och till antagande i grundlagsenlig ordning framlägga nämnda grundlagars ändamål och tidens ökade kraf i afseende på både fullständighet, innehåll och form möjligast motsvarande förslag till regeringsform, riksdagsordning och tryckfrihetslag.

De af motionären åberopade skäl för att hos Kongl. Maj:t begära omarbetning af ifrågavarande grundlagar kunna sägas vara af hufvudsakligen tre slag, nemligen *dels* krafvet på talrika och viktiga tillägg till och förbättringar i vår statsförfattning samt på undanrödjande af miss-

förhållanden, hvilka enligt motionärens förmenande under hand allt mer yppat sig i vårt politiska lif och framkallat önsknigar och förslag i olika riktningar, dels behovet af att gifva grundlagsnatur åt vissa med sådan egenskap hittills icke omgärdade lagstadganden, nu upptagna bland annat i kommunallagarne och i förordningen angående allmänt kyrkomöte, dels ock behöfligheten af en fullständig revision af grundlagarne i syfte att i dessa lagar åstadkomma nödig enhet och samstämmighet i både reelt och formelt hänseende, att i dem ersätta föråldrade eller mindre tillfredsställande stadganden med nya eller förbättrade sådana samt att bringa grundlagarne större lättfattlighet, följdriktighet, fasthet och tydlighet i terminologien, på samma gång som språkets riktighet och renhet samt affattningens värdighet borde eftersträvas. Partiella ändringar, genomförda under olika tider af olika personer med olika uppfattning och sätt att uttrycka sig, motverka, enligt motionärens åsigt, den önskvärda egenskapen hos grundlagarne att utgöra ett sammanstående helt; och borde det häraf vara klart, att grundlagarne, om än med mycket långa mellantider, behöfde underkastas fullständiga revisioner, vid hvilka en nödig uppmärksamhet kunde egnas åt sådana stadganden och förhållanden, som vid de partiella förbättringarna i regel lemnades utan afseende.

---

Den omfattande åtgärd, för hvilken motionären sålunda ansett tiden vara inne, nemligen den, att hos Kongl. Maj:t begära utredning i frågor rörande statsförfattningens grunder, har utskottet för ingen del kunnat finna vara af verkligt och oafvisligt behof påkallad. Ty ehuru väl utskottet ej vill förneka, att mera betydande ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen eller tillägg till samma lagar tilläfväntas förr eller senare kunna blifva erforderliga i samband med vissa politiska reformer, så har utskottet emellertid icke kunnat finna, att Riksdagen för närvarande har anledning att af Kongl. Maj:t begära en samfärd och allsidig utredning i alla sådana mycket olikartade frågor, vid hvilkas slutliga lösning ändringar i eller tillägg till nämnda grundlagar kunna ifrågasättas. Men äfven om en dylik begäran ansåges lämpligen kunna till Kongl. Maj:t framställas, torde dock härvid kunna på goda grunder fordras, att vid aflåtande af riksdagskrifvelse i ämnet angäfvos arten af de fel och brister, som genom revi-

sionen borde afhjelpas. I detta hänseende lemnar motionärens skrivelseförslag emellertid icke någon ledning. Uti motionen framhållas visserligen åtskilliga frågor, hvilkas lösning borde vid den föreslagna grundlagsrevisionen företrädesvis uppställas såsom önskningsmål; men vid närmare undersökning finner man, att en stor del af dessa frågor, såsom t. ex. spörsmålen om statsrådets sammansättning och näringslivets administration äfvensom den högsta administrativa domsrättens utöfning samt angående beskattningsväsendets ordnande och de deraf i väsentlig mån beroende frågorna om den kommunala och den politiska rösträttens utsträckning och tillämpning, dels redan äro beroende på Kongl. Maj:ts pröfning och dels eljest kunna sägas stå på dagordningen i vårt land, under det att andra blifvit i motionen med så kortfattade ordalag antydda, att man måste råka i tvekan om deras verkliga innebörd.

Hvad åter angår tryckfrihetsförordningen, hafva visserligen dess brister och ofullkomligheter vid flere tillfällen varit påvisade och dess fullständiga revision upprepade gånger — nemligen vid riksdagarne 1828—30, 1869, 1871, 1872 och 1887 — varit ifrågasatt. Vid sistnämnda riksdag framlades af Kongl. Maj:t ett fullständigt förslag till ny tryckfrihetslag, hvilket dock, på grund af de vid nämnda riksdag inträffade särskilda förhållanden, icke kom att af Riksdagen eller ens af dess konstitutionsutskott behandlas. Utskottet tror sig häraf kunna hemta anledning till den förmodan, att frågan om tryckfrihetsförordningens omarbetning fortfarande utgör föremål för Kongl. Maj:ts uppmärksamhet, och finner sig utskottet alltså för närvarande sakna tillräckliga skäl att på grund af ifrågavarande motion föreslå Riksdagen att hos Kongl. Maj:t härom erinra.

Beträffande slutligen motionärens åsigt om behöfligheten af att åvägbringa större lättfattlighet och tydlighet i grundlagarne samt att afhjelpa deras brister i språkligt hänseende och dylikt, äfvensom angående nödvändigheten af att åstadkomma enhet och samstämmighet i grundlagarne sins emellan, så vill utskottet ej underlåta att härvid erinra, hurusom en gammal och af långvarig praxis understödd lagtext ofta kan, äfven om den är behäftad med formella brister, vara att föredraga framför en ändrad formulering, som i språkligt hänseende må vara mera tillfredsställande, men som deremot svärligen lär undgå faran af oförutsedda miss tydningar. Reformarbete med syfte allenast att afhjelpa formella brister i grundlagarne synes utskottet för öfrigt strida mot den i samma lagar fastslagna grundsatsen, att desamma icke böra underkastas andra ändringar än sådana, som befinnas vara högst nödiga och nyttiga.

Utskottet anser sig således böra hemställa,

att herr Ljungmans ifrågavarande motion icke måtte till någon Riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 5 maj 1898.

På utskottets vägnar:

O. BERGIUS.

---

### Reservation

af herr *Ljungman*, som anført:

»Mot utskottets beslut att afstyrka den föreliggande motionen och i synnerhet mot innehållet i det utlåtande, hvori utskottets afstyrkande framlagts, får jag härmed afgifva följande reservation.

Då utskottet ofullständigare, än eljest är brukligt, och dessutom till dels origtigt redogjort för motionens korta motivering, torde densamma böra till större delen för ord återgifvas:

»Upprepade gånger har hos oss påvisats den för öfrigt redan af sig sjelf i ögonen fallande bristen i vår statsförfattning, att regeringsformen intet innehåller om den kommunala och kyrkliga organisationen inom riket, ehuru svenska folkets representerande genom Riksdagen är byggt på kommunerna såsom grundval, och ehuru de nu gällande grundlagsbestämmelserna om den kyrkliga lagstiftningen vid deras antagande offentligen förklarades böra anses såsom blott provisoriska. Det torde ock böra erkännas, att de i statsrättsligt hänseende så ytterst betydande frå-

gorna om icke blott den politiska utan äfven den kommunala rösträttens utsträckning och tillämpning måste begge två i alla delar erhålla sin lösning i grundlag, om nödig fasthet skall vinnas i de för hela samhället i så hög grad konstituerande förhållanden, som betingas af just nämnda rösträtts fördelning och utöfvande. I utlandet har ock under de senare åren rådt en mycket lifvig verksamhet på just detta lagstiftningsområde, så att t. ex. Belgien reviderat sina rösträttsbestämmelser åren 1893 och 1894 samt Nederländerna, Sachsen och Österrike sina år 1896, o. s. v.»

»De så ytterst talrika förslag till grundlagsändringar, som inom Riksdagen väckts, sedan den nya riksdagsordningen 1866 utfärdades, visa mer än tillräckligt, att grundlagarne i flera hänseenden tarfva att öfverses och förbättras; och blifver detta än mer klart, om man tager hänsyn äfven till de framsteg, grundlagstifningen gjort i utlandet sedan den politiskt upprörda tid (1809—1812), då regeringsformen och tryckfrihetsförordningen stiftades, samt i särskilda detaljer jemför utlandets bästa grundlagar med våra egna. Hur både viktigt och riktigt det än må vara, att statsförfattningen i främsta rummet grundar sig på egen *nationel* erfarenhet, så får dock icke förnekas, vare sig att det är både nyttigt och nödvändigt att tillgodogöra sig äfven utlandets erfarenhet på detta område, eller att äfven Sverige med framgång gjort så tillforene. Flera stater i utlandet hafva ock under innevarande århundraden redan genomlevvat förhållanden, som äro för Sverige inom kort förestående, och det vore för den skull oklokt att icke hemta lärdom och erfarenhet från de håll, der sådan är att vinna.»

»Att både talrika och viktiga tillägg till och förbättringar i vår statsförfattning äro af nöden, torde ådagaläggas äfven af de missförhållanden, som under hand allt mer yppat sig i vårt politiska lif och framkallat önskingar och förslag i både den ena och andra rigtningen, såsom exempel på hvilka de om ändrade grundlagsbestämmelser i afseende på statsrådets sammansättning, den högsta administrativa domsrättens utöfning, näringslifvets administration, beskattningsväsendet, granskningsväsendet, politiska rösträtten, riksdagsarbetets anordning m. fl. utgöra tydliga bevis. Det nära nog statsförfattningen i dess helhet omfattande utkast till förändringar i och tillägg till regeringsformen och riksdagsordningen, hvilket såsom bilaga vidfogas motionen, torde äfven i sin mån, trots all dess ofullkomlighet, visa, huru mycket det är, som på detta område förtjenar att göras till föremål för öfvervägande, och en omsorgsfull granskning af ämnet i hela dess omfattning skall i ännu högre grad ådagalägga detta.»

»Då 1809 års statsförfattning tid efter annan undergått rätt väsentliga förändringar, så torde en fullständig revision af grundlagarne vara behöflig äfven för att åstadkomma nödig enhet och samstämmighet i både reelt och formelt hänseende hos dessa lagar och för att i dem ersätta föråldrade eller mindre tillfredsställande stadganden med nya eller förbättrade sådana samt för att tillägga hvad som kräfvades af nya förhållanden.»

»Grundlagarne böra ju såsom rikets främsta lagar vara i både reelt och formelt hänseende möjligast fullkomliga samt allt igenom uppvisa fullständig enhet och samstämmighet i den statsrättsliga uppfattningen, äfvensom helgjutenhet och likformighet i den språkliga affattningen. Om de ock ådagalägga en under århundraden förvärfvad erfarenhet, må de därför icke i sina skilda delar bära vittne om olika tiders från hvarandra afvikande statsrättsliga åsikter och sätt att uttrycka dem.»

»Grundlagarne böra vidare vara, så vidt möjligt är, lättfattliga och tydliga, på det att deras föreskrifter och syften må kunna af en hvar rikets medborgare uppfattas. Följdrigtighet, fasthet och tydlighet i terminologien äro för den skull särskildt af nöden, och mångtydiga uttryck böra, så vidt ske kan, undvikas, på samma gång språkets rigtighet och renhet samt affattningens värdighet måste eftersträfvast. Det kan nemligen ej vara lämpligt, att lagar, som af Konung och folk besvärjas, skola vara icke blott svårfattliga, utan i många fall nära nog för den olärde obegripliga.»

»Att Sveriges grundlagar i deras nuvarande skick äro långt aflägsna från det mål, här sålunda uppstälts, torde icke kunna med fog bestridas.»

»Då grundlagarne ju böra utgöra ett sammanstående helt, och då denna deras egenskap långt ifrån att ernås tvärt om motverkas genom blott partiella ändringar, genomförda under olika tider af olika personer med olika uppfattning och sätt att uttrycka sig, så bör äfven deraf vara klart, huru behöfligt det är, att grundlagarne, om än med mycket långa mellantider, underkastas fullständiga revisioner, vid hvilka äfven nödig uppmärksamhet kan egnas åt sådana stadganden och förhållanden, som vid de partiella förbättringarne i regeln lemnas utan afseende. Till förförmån för dylika revisioner tala ock, att det visat sig, att vid sådana kunnat genomföras större reformer på det politiska området, än som eljest skulle varit möjliga, något hvarpå äfven Sveriges historia företer flera bevis.»

»Att det omfattande arbete, som måste läggas till grund för en full-

ständig grundlagsrevision, långt öfverstiger en ensam persons förmåga och att en sådan revision icke heller kan väntas komma till stånd i följd af blott enskildes ansträngningar, är lika så uppenbart, som det är visst, att det vore oklokt från statens sida att längre uppskjuta med ett arbete, hvars svårigheter sannolikt förstoras i jemnbredd med tidens ökade kraf, under det att utsigterna för de ur synpunkten af samhällets bästa önskliga förbättringarnes genomdrifvande i samma mån minskas.»

Sveriges statsförfattning hvilar i hufvudsaklig mån på den kommunala organisationen, som tydligen utgör den *grund*, på hvilken icke blott svenska folkets representerande genom Riksdagen, utan äfven den inre förvaltningen i så väsentlig mån äro byggda, att det måste anses för en stor brist i vår statsförfattning, att denna grund icke finnes nog tydligt faststald i densamma. Motionen afser fördenskull, i öfverensstämmelse med denna uppfattning, icke »*hufvudsakligen*», såsom utskottet förmenar, något så obetydligt som att »gifva grundlagsnatur åt vissa med sådan egenskap hittills icke omgärdade lagstadganden, nu upptagna bland annat i kommunallagarne och i förordningen angående allmänt kyrkomöte», men väl dels att införa hufvudgrunderna för den svenska samhällsorganisationen i »rikets främsta grundlag», regeringsformen, och att dervid så omgestalta dessa grunder, att en tillfredsställande lösning af tidens för oss viktigaste politiska frågor, nemligen *rösträttsfrågorna*, derigenom möjliggjordes, och dels att i samma grundlag angifva hufvudgrunderna äfven för den kyrkliga organisationen på sådant sätt, att man finge det nuvarande provisoriska tillståndet utbytt mot ett definitivt sådant, som bättre motsvarade både kyrkans och statens bästa samt de nu rådande förhållandena.

Motionen afser deremot alldeles icke att införa någon *nyhet* i vår konstitutionella praxis, ty fullständiga statsförfattningsrevisioner hafva hos oss egt rum åren 1720, 1772, 1809 och 1866, vid hvilka icke blott tillägg gjordes, utan äfven både sakliga och rent formella ändringar egde rum.

Under innevarande århundrade har Riksdagen vid trenne tillfällen, nemligen 1815, 1841 och 1845, aflåtit skrivelser till Kongl. Maj:t för åvägabringande af den då önskade reformen af nationalrepresentationen, och från borgare- och bondestånden aflätos som bekant senare särskilda skrivelser med samma syfte.

Flera fullständiga förslag till ny statsförfattning framlades som bekant vid riksdagarne under tiden från och med år 1841 till och med år 1860 med hufvudsakligt syfte att erhålla en mer tidsenligt anordnad

nationalrepresentation; och hade dessa förslag utan vidare afvisats, är föga antagligt, att den kongl. propositionen af den 5 januari 1863 »om antagande af ny riksdagsordning och dermed sammanhängande ändringar i regeringsformen» kommit till stånd; ty det torde vara alldeles obestridligt, att det just var det särskildt af borgare- och bondestånden ådagalagda intresset för saken, som framkallade nämnda proposition.

Att fullständiga grundlagsrevisioner icke i utlandet anses förkastliga, utan tvärtom i flera, i afseende på politisk utveckling högt stående kulturländer anses vara väl på sin plats, är i motionen redan framhållet.

Då utskottet, under tillkännagifvande, att det »ej vill förneka att mera betydande ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen eller tillägg till samma lagar tilläfväntys förr eller senare kunna blifva erforderliga i samband med vissa politiska reformer», söker göra troligt, »att Riksdagen icke för närvarande har anledning att af Kongl. Maj:t begära en samfärd och allsidig utredning i alla sådana mycket olikartade frågor, vid hvilkas slutliga lösning ändringar i eller tillägg till nämnda grundlagar kunna ifrågasättas»; så förbiser utskottet dervid å ena sidan att flera af de nu rätt allmänt fordrade reformerna äro af den beskaffenhet, att de, i följd af det inre sambandet mellan de skilda grundlagsstadgandena, påkalla dels omedelbart ändring i talrika af dessa stadganden, dels medelbart ändring i eller tillägg till statsförfattningen med hänsyn till de olika politiska förhållanden, som framkallas af nämnda reformer, och å andra sidan nödvändigheten af att i tid söka möjliggöra, att dessa reformer komma att genomföras efter mognaste öfvervägande under allsidigt iakttagande af statens bästa, men icke, utan både tillräcklig förberedande utredning och nämnda allsidiga hänsyn, under oroliga tidsförhållanden, då ensidiga intressens målsmän förmå att göra sig gällande.

För statens lugna tillvaro under kommande tider är helt visst »påkalladt af verkligt och oafvisligt behof», att statsförfattningen redan nu lämpas efter förhållanden, som man vet skola inträda inom jmförelsevis närliggande tid, och att man icke genom nutida försummelse utsätter sig för det afvisande omdömet, att det vore »för sent», då dessa förhållanden en gång inträdt eller så närmat sig, att man icke längre är situationen mäktig och förmår att genomföra de för samhällets lyckliga och lugna utveckling nödiga förbättringarna.

Utskottets antydan, att motionens hemställan vore oberättigad, enär de »frågor, hvilkas lösning borde vid den föreslagna grundlagsrevisionen företrädesvis uppställas såsom önskningsmål», »dels redan äro beroende på



Kongl. Maj:ts pröfning och dels eljest kunna sägas stå på dagordningen i vårt land», bevisar tydligen intet emot nämnda hemställan, enär ingen af dessa grundlagsfrågor är föremål för Kongl. Maj:ts pröfning med anledning af skrifvelse från Riksdagen, utom den enda om inrättande af ett nytt regeringsdepartement (i följd af Riksdagens skrifvelse den 11 april 1893 n:o 31), och det icke är känt, att någon annan af samma frågor utgör föremål för sådan pröfning med syfte att föranleda proposition om ändring i eller tillägg till statsförfattningen, samt den omständigheten, att flera af bemälda frågor »kunna sägas stå på dagordningen i vårt land», väl snarare utgör ett skäl för en hemställan från Riksdagens sida än tvärtom. Åtminstone ansågs den omständigheten icke utgöra något hinder för sådana hemställanden under de årtionden, som närmast föregingo framläggandet år 1863 af det betydande revisionsförslag, som år 1866 blef grundlag.

För en tillräcklig motivering af en grundlagsrevisions behöflighet är visserligen å ena sidan af nöden att redogöra för de sätt till de å »dagordningen» stående betydelsefulla konstitutionella frågornas lösande, som blifvit försökta i utlandet eller föreslagits hos oss, ty uppenbart är, att ett med syfte att bringa samma frågor under mer detaljerad debatt utarbetadt, ganska ofullkomligt och ofullständigt »utkast» med åtskilliga »antydningar» till sådana grundlagsändringar, som böra »tagas under öfvervägande» vid en dylik revision, icke kan göra tillfyllest; men å andra sidan torde ock vara klart, att ett så omfattande arbete icke gerna kan väntas blifva utfördt af en enskild riksdagsman och att först den i motionen föreslagna granskningen och utredningen kan såsom resultat medföra ett fullständigt angifvande af »arten af de fel och brister, som genom revisionen borde afhjelpas».

Den motionen åtföljande bilagan afser nemligen att lemna antydningar om *de flesta* åtminstone *af de fall, i hvilka* vår statsförfattning bör ändras eller tillökas, men icke att förete ett ur viss partihänsyn utarbetadt, i allt sammanstående och fullständigt förslag till revision af regeringsformen och riksdagsordningen. Ur allenast partihänsyn sedt torde för öfrigt de ensidiga syftena bäst främjas genom blott partiella reformer.

Den formella affattningen af grundlagarne kan naturligen icke utgöra hufvudföremålet för sträfvandena att förbättra vår statsförfattning, utan endast en vigtig bisak, som emellertid får ökad betydelse vid en allmän revision, då en möjlighet gifves att åstadkomma afsevärda förbätt-

ringar i formelt hänseende, hvilka knappast ens kunna åvägabringas vid blott partiella ändringar.»

Herr *Alin* har anhållit få här antecknadt, att han ej deltagit i detta ärendes behandling inom utskottet.