

Nr 16.

Av herr **Herlitz**, om vidgad medbestämmanderätt för riksdagen beträffande författningar, som innebära väsentliga ingrepp i medborgares frihet och egendom.

I nutida rättsstater gäller i stort sett den grundsatsen, att väsentliga ingrepp i medborgarnas frihet och egendom icke kunna äga rum annorledes än genom en under folkrepresentationens medverkan tillkommen lag. Antingen anordnas frihetsinskränkningarna omedelbart genom lagen, eller också bemyndigas regeringen genom lagen att i den utsträckning lagen angiver föreskriva sådana frihetsinskränkningar. Denna grundsats vilar på en obestriddlig riktig och sund tanke: ingrepp i medborgarnas frihet skola endast äga rum med samtycke av deras valda representanter och sedan tillfälle lämnats till sådan offentlig dryftning som behandlingen i folkrepresentationen möjliggör.

Vår regeringsform intager en annan ståndpunkt, i det att den ger vid handen, att Konungen principiellt äger besluta om »lagar och författningar som rikets allmänna hushållning röra» och om »grunderna för allmänna inrättningar av alla slag» (Konungens »ekonomiska lagstiftning»). Denna regeringens maktbefogenhet kom emellertid efter hand att framstå såsom en anomali. På olika sätt blev sålunda området för den lagstiftning, i vilken riksdagen deltog, vidgat, och man kom småningom därhän, att i stort sett alla något så när viktiga ingrepp i frihet och egendom blevo beroende av sådan lagstiftning. På vissa områden av den »ekonomiska lagstiftningen» utvecklades den praxis, att ändringar däri visserligen företagas av regeringen men först efter riksdagens »hörande», varvid det ansågs givet att regeringen skulle besluta i överensstämmelse med vad riksdagen förordat (så hava exempelvis stadsstadgarna brukat behandlas).

I följd härav erbjöd frågan om regeringens självständiga lagstiftningsbefogenhet för ett tiotal år sedan icke längre något allvarligt konstitutionellt problem. Till någon klar avgränsning av denna befogenhet i överensstämmelse med rättsstatliga principer hade man visserligen ej nått fram; gränserna voro i själva verket mycket oklara. Men striden om den ekonomiska lagstiftningen, som på sin tid varit ett så markant inslag i riksdagens maktutveckling, hade — om man bortser från smärre, tid efter annan uppdykande tvistefrågor — avstannat, sedan riksdagen ändå faktiskt vunnit ett inflytande på detta område, som ur konstitutionell synpunkt måste anses i stort sett tillfyllestgörande.

I nära anslutning till gängse praxis stod sålunda ett 1941 avgivet betänkande med förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen, då där

föreslogos tillägg till nämnda paragraf, som bland annat innehöllo, att av konung och riksdag samfällt stiftad lag skulle erfordras för dels stadganden om vad som vore att iakttaga vid utövningen av medborgarnas rätt att »fritt bekänna och utöva sin religion, fritt yttra sin mening i ord, bild eller på annat sätt samt sammankomma och sammansluta sig för allmänna eller enskilda syften», dels om inskränkningar i »svensk medborgares personliga frihet ävensom frihet i utövande av näring eller yrke», dels om förfogande över eller expropriation av egendom.

Emellertid hade läget redan dessförinnan blivit radikalt förändrat genom världskrigets utbrott. Vad som måhända främst faller i ögonen vid en återblick på krigsåren, är visserligen det förhållandet, att regeringen, dels genom en rad av krislagar, dels genom riksdagsbeslut i annan form, utrustats med utomordentliga befogenheter. Men detta förhållande påkallar ur de synpunkter, som ligga till grund för denna motion, inga särskilda reflexioner; endast i förbigående må anmärkas att enär ifrågavarande bemyndiganden i regel äro tidsbegränsade, riksdagen givetvis haft i sin hand att ånyo begränsa de befogenheter som genom dem tillagts regeringen. Vad som däremot är värt att uppmärksammas är att regeringen alltsedan 1939 i avsevärd omfattning byggt sin maktutövning icke på bemyndiganden av riksdagen utan på den befogenhet den ansett sig kunna härleda direkt ur regeringsformen. Det är med andra ord den förut så starkt beskurna ekonomiska lagstiftningen som plötsligt ånyo fått den allra största betydelse. Till svar på en enkel fråga förklarade sålunda statsrådet och chefen för handelsdepartementet i första kammaren den 25 oktober 1939, att »under utomordentliga förhållanden, då ett snabbt avgörande kräves, om det åsyftade resultatet icke skall förfelas», vore det berättigat att taga Konungens ekonomiska lagstiftningsmakt i anspråk för åtgärder som under normala förhållanden ej skulle ha vidtagits utan att riksdagens mening inhämtats. Här skall ej göras något försök att överblicka alla de fall, i vilka ett dylikt betraktelsesätt har tillämpats. Endast några karakteristiska och betydelsefulla områden skola framhållas. Då det gäller att reglera hushållningen med vissa varor inom landet, har regeringen visserligen delvis byggt på förfogandelagen, men huvudsakligen har det skett genom åtgärder vidtagna utan stöd av något riksdagens bemyndigande. Man har i sådana fall brukat tala om handelsregleringar. Krigsårens ransoneringsväsen har i stort sett vilat på sådan grund. Såsom exempel på djupgående ingrepp i näringsfriheten, som av enahanda skäl ansetts kunna äga rum utan riksdagens medverkan, kan nämnas den reglering av den yrkesmässiga automobiltrafiken, mot vilken nio reservanter vid 1943 års dechargebetänkande gjorde anmärkning (s. 31). Av den allra största betydelse är, att regeringen, stödd på en grundlagstolkning, som historiskt sett är förklarlig och till en viss grad försvarlig (jfr Förvaltningsrättslig Tidskrift 1939 s. 233 och Första kammarens prot. 27 sept. 1939 s. 37), ansett sig äga full frihet att reglera

export och import: stadga export- och importförbud samt bestämma de grunder efter vilka export- och importlicenser skola givas. Svenska medborgares frihet att in- och utföra varor gjordes därmed helt beroende av regeringen.

Vad sålunda skedde under kriget finner sin naturliga förklaring i då rådande utomordentliga förhållanden. Frågan gäller nu huruvida den tillämpning, regeringsformen fick under krigsåren, skall godtagas även under nu rådande förhållanden. Regeringen synes utgå ifrån att så skall ske. I folkhushållningen ingriper den alltjämt genom författningar tillkomna utan stöd av lagar, vid vilka riksdagen medverkat. Särskilt påfallande är, att export- och importregleringen fortgår efter de under kriget uppdragna riktlinjerna; av statsrådet och chefen för handelsdepartementet har också en skärpt importreglering bebådats, utan att därvid någon riksdagens medverkan ifrågasatts. Även på helt andra områden har den nya uppfattningen om regeringsmaktens befogenheter gjort sig gällande. Reserveranter vid 1946 års dechargebetänkande framhöllo (s. 11, 14) att regeringen 1945 i administrativ väg företagit åtgärder gentemot opålitliga element inom krigsmakten, vilka enligt en under 1930-talet stadgad uppfattning skulle hava krävt lagstiftning under riksdagens medverkan.

Det är svårt att göra bestämda uttalanden om i vad mån den praxis som sålunda nu tillämpas står i överensstämmelse med regeringsformen. Men det kan icke råda något tvivel om att den innebär ett åsidosättande av rättsstatliga grundsatser, om vilkas giltighet före kriget ingen tvekan rådde. Det kan icke anses överensstämma med sådana grundsatser, att näringsfriheten i väsentliga hänseenden är beroende av regeringens gottfinnande. Särskilt må framhållas att regeringen genom sin reglering av utrikeshandeln gentemot näringslivet intager en nyckelposition, från vilken ingrepp av oöverskådlig räckvidd äro möjliga; lärorik är ur denna synpunkt den reglering av pappers- och massaexporten som ägde rum sommaren 1946 (se Första kammarens prot. 14 oktober 1946 s. 84 f.). Den maktställning regeringen intager har i olika riktningar djupt ingripande återverkningar. Den har kunnat utnyttjas till kringgående av riksdagens makt över beskattningen (se t. ex. konstitutionsutskottets dechargebetänkande 1943 s. 6 f.). Och det är tydligt, att riksdagens medbestämmanderätt med avseende på traktater blir avsevärt kringskuren, när det som nutilldags är handelstraktaternas väsentliga innehåll, nämligen regleringen av rätten att exportera och importera, icke anses höra till frågor som riksdagen äger »allena eller med Konungen avgöra» (RF § 12).

Man må icke invända, att vi alltjämt leva under »utomordentliga förhållanden». Det finnes allt skäl att antaga, att sådana förhållanden under vilka vi nu leva komma att bestå under lång framtid, och det är från denna förutsättning man har att bedöma frågan. Om riksdagen under sådana förhållanden som nu råda skjutes åt sidan, blir detta med all säkerhet

ingen övergående företeelse. Här liksom på andra områden är det angeläget att uppmärksamma faran för att den konstitutionella ordningen på ett varaktigt sätt rubbas under trycket av förhållanden som man betraktar såsom »utomordentliga» och därför rättfärdigande tillfälliga avsteg, men som i själva verket bliva bestående.

Det borde sålunda slås fast, att riksdagen äger medbestämmanderätt inom områden, vilka regeringen under krigsåren och efteråt ensam reglerat. Hur långt denna rätt bör sträcka sig kan här ej angivas; det torde böra bliva föremål för närmare övervägande. Att riksdagens medbestämmanderätt beträffande ett visst ämne principiellt fastslås behöver, såsom redan antytts, givetvis ingalunda medföra, att detta ämne direkt regleras genom av riksdagen stiftade lagar. För att nämna ett exempel är det uppenbart, att export- och importförbud ingalunda alltid i varje särskilt fall kunna bliva föremål för riksdagens prövning. De böra i viss utsträckning kunna beslutas av Kungl. Maj:t. Men om man utgår ifrån att regleringen av utrikeshandeln principiellt beror av riksdagen, kunna i den lagstiftning, genom vilken regeringen erhåller befogenheter på området, dessa befogenheter bliva närmare bestämda och begränsade. Sålunda kan t. ex. i allmänna drag fastställas, under vilka förutsättningar och för vilka ändamål de få begagnas. Befogenheterna kunna begränsas till att avse vissa varuslag. Det kan bestämmas, i vad mån rätten att införa och utföra varor får göras beroende av avgifter, o. s. v. Den lagstiftning, genom vilken regeringen utrustas med befogenheter av olika slag, kan givetvis, efter krigstidslagstiftningens mönster, med fördel göras tidsbegränsad, så att tillfälle erbjudes att tid efter annan överväga, hur stor rörelsefrihet som behöver och bör överlätas åt regeringen.

Till en sådan ordning, som stämmer överens med svensk rättsstatlig praxis, torde man kunna övergå utan att för ändamålet grundlagsändringar erfordras. Närmast torde sålunda riksdagen böra hos Kungl. Maj:t hemställa, att författningar, med stöd av vilka väsentliga ingrepp ske i medborgares frihet och egendom, måtte underställas riksdagen för godkännande. Men framställningen torde tillika böra avse förslag om sådana grundlagsändringar, som kunna befinnas lämpliga för det angivna syftet.

Med stöd av vad nu anförts hemställes,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville för godkännande underställa riksdagen sådana författningar, med stöd av vilka väsentliga ingrepp ske i medborgares frihet och egendom, ävensom, i den mån grundlagsändringar för detta ändamål anses böra företagas, för riksdagen framlägga förslag därom.

Stockholm den 16 januari 1947.

Nils Herlitz.