

Nr 126.

Av herr **Clason**, om ändring av § 56 riksdagsordningen.

Inom den kommitté, som haft uppdraget att utarbета förslag till åtgärder för beredande av lättnad i riksdagens arbete, har jag reservationsvis framfört den uppfattningen, att kommittén i vissa punkter bort kunna gå längre i reformer. I detta hänseende har jag bland annat ifrågasatt stadganden, som skulle bereda kammare större möjlighet än nu att *utan realbehandling tillbakavisa väckta motioner*. Härom yttrades i reservationen, att i avseende därpå

»anser jag visserligen en vidsträckt motionsrätt för enskild riksdagsman stå i överensstämmelse med vårt riksdagsskicks traditioner. Men detta synes mig icke böra innebära skyldighet för kammare att *under pågående treårsperiod* vid varje följande riksdag under realbehandlingens uttänjda former genomtröska alldeles samma motion, som vid någon av periodens föregående riksdagar förevarit utan att av *någondera* kammaren bifallas. Det borde i stället vara kammare obetaget att under sådana förhållanden utan remiss till utskott avslå dylik motion. Vunnes intet annat, så skulle åtminstone vinnas, att de avvisade förslagen återkomme i omarbetad och förbättrad form. I ett flertal utländska riksförsamlingar beror det i långt större utsträckning på kammares eget skön, om en motion överbud skall få remitteras till utskott eller icke. Fruktar man en alltför stark begränsning, kunde man för motions återupptagande under treårsperioden fordra understöd af visst antal medlemmar. Jag har sålunda yrkat, att den kammare enligt § 56 riksdagsordningen redan nu tillerkända rätten att utan remiss till utskott tillbakavisa motion, som ej tillhör ständigt utskotts behandling, skulle utsträckas att i ovan angivna fall gälla även motioner, tillhörande ständigt utskotts handläggning.»

Bihang till riksdagens protokoll 1917. 3 saml. 68 häft. (Nr 126.) 1

Då nu kommittéförslaget framlagts för riksdagen och denna sålunda har att behandla frågan om lättare och mera tidsbesparande arbetsformer, synes mig detta spörsmål om någon lättnad i realbehandlingen av väckta motioner även böra tagas under omprövning. Väl inser jag, att dess räckvidd icke är stor, men i fråga om riksdagsarbetets underlättande synes mig varje vinst, som rimligen kan göras, icke böra utan prövning skjutas å sido. I föreliggande fall skulle, såsom framgår av den i bilaga framlagda redogörelsen för motsvarande förhållanden inom åtskilliga främmande representationer, det steg, som föreslås, giva vår riksdag endast en bråkdel av den rätt att bestämma över sitt arbetsmaterial, som tillkommer ett flertal av dessa representationer.¹

Begränsas, såsom i motionen föreslås, kammares rätt att vägra remiss till ständigt utskott till att avse blott sådana motioner, vilka under pågående treårsperiod redan varit å bane utan att av *endera* kammaren bifallas, synes den enskilde initiativtagarens rätt icke bliva obehörigen inskränkt. I fråga om alla motioner, som tillvunnit sig någondera kammarens understöd, vore denna rätt obegränsad; likaledes i fråga om nya uppslag; och även för det fall, att motionären ville återupptaga ett inom båda kamrarna under treårsperioden redan tillbakavisat förslag, skulle det stå kammare öppet att bevilja remiss och därmed ny realbehandling.

Diskussionsvis har mot mitt förslag invänts, att det skulle möta svårigheter att bedöma, om ett nyupptaget förslag vore överensstämmande med ett redan förut behandlat. Det synes mig emellertid, som om dylika svårigheter ej borde bli oöverkomliga. Kvistigare problem hava talmän, talmanskonferens och kammare att bedöma; och kammares naturliga benägenhet att i dylika fall hellre fria än fälla skulle göra än lättare att lösa problemet.

Beträffande slutligen den vinst, som kunde stå att erhålla genom förslagens antagande, må två omständigheter påpekas. Den ena, att den, vad de olika riksdagarna under en valperiod angår, skulle inbergas under de senare riksdagarna, vilka torde vara mest arbetstyngda. Den andra, att den, vad beträffar varje särskild riksdag, skulle innebära, att riksdagen genom att under sin första tid fatta beslut av sådan art, som här ifrågasatts, skulle inbespara både vederbörande utskott och sig själv ett arbete, som eljes komme att tynga en senare och därför mera arbetsbelastad period av riksdagen, utan att dock, efter allt att döma, leda till något positivt resultat.

¹ Redogörelsen, som utarbetades genom kommitténs kansli, hann ej bliva färdig, innan betänkandet avgavs, och kunde därför av mig ej då biläggas.

På grund av ovanstående får jag hemställa,

att riksdagen ville till vilande i grundlagsenlig ordning antaga följande lydelse av § 56 riksdagsordningen:

§ 56: Konungens propositioner, så ock motioner i ämnen, som tillhöra ständigt utskotts behandling, kunna icke till avgörande i kammare företagas, innan utskott däröver avgivit yttrande, *kammare dock obetaget att utan remiss till utskott avslå sådan motion, som med enahanda yrkande förevarit vid riksdag under samma treårsperiod utan att av någondera kammaren bifallas.* Angår motion annat ämne och rör det ej kammaren enskilt, kan motionen ej utan remiss till utskott bifallas. Frågor, som röra någondera kammaren enskilt, må genast avgöras.

Stockholm den 14 april 1917.

Sam. Clason.

Bilaga.

Om kamrarnas rättigheter med avseende på väckta motioner i åtskilliga främmande representationer.

Begreppet »motion» har definierats såsom »den handling, varigenom en medlem av en församling föreslår en lag, ett decret, en resolution» (Maurice Block: Dictionnaire de la politique). Motionsrätten kan följaktligen betraktas såsom ett av de konstitutiva elementen inom det moderna parlamentariska livet. Frågan om denna rätts begränsning i skilda avseenden måste givetvis äga en motsvarande betydelse. Nedan skola några exempel givas på metoder av dylik begränsning av motionsrätten.

De exempel på begränsningen av motionsrätten, enligt främmande parlaments arbetsordningar, vilka nedan anföras, äro väsentligen refererade efter *Félix Moreaus* och *Joseph Delpechs* moderna verk: *Les règlements des Assemblées législatives*.

1) Motionsrätten baserad på flera representanters initiativ.

En art av begränsning i motionsrätten kan sägas vara konstituerad genom de bestämmelser i representationernas arbetsordningar, som fastställa, att såsom förutsättning för motions avgivande i vissa frågor ett givet antal representanters samfälliga initiativ fordras, och att följaktligen motionsrätten är förbehållen de fall, i vilka detta krav är uppfyllt.

I den tyska riksdagens reglemente, § 22, bestämmes, att alla förslag till att upptaga viss fråga till behandling måste vara undertecknade av »åtminstone 15 medlemmar». Arbetsordningen för Spaniens första kammare erbjuder däremot exempel på mer differentierade stadganden. I artiklarna 175, 176 och 177 fastställas det där, att i frågor rörande förhandlingens gång under plenum särskilda regler skola iakttagas, men att förslag i dessa ämnen kan väckas av en enda medlem av kammaren. Art. 178 återigen kräver, att i övriga spörsmål, som icke hava lagfrågas natur, sju medlemmar tillsammans äga väcka motion. Därmed synes fordran på garanti mot okynnesmotioner vara tillgodosedd. Å andra sidan kan det tänkas, att massunderteckning av motion såsom politiskt påpressningsmedel kan utöva ogynnsamt inflytande på frågans sakenliga behandling. Denna synpunkt tyckes vara beaktad i art. 116 av samma reglemente, som föreskriver, att ej *fler* än sju medlemmar få underteckna lagförslag. Till nu anförda exempel må fogas, att stadganden om visst antal motionärer i bestämd fråga kunna antecknas ur skilda arbetsordningar beträffande sammankallandet till plenum av kammare och avhållandet av hemligt sammanträde.

Till denna framställning av metodens art må några uppgifter om dess förekomst fogas.

I överensstämmelse med den tyska riksdagens arbetsordning äro den preussiska representationens reglementen avfattade, så att de (första kammaren § 27, andra kammaren § 22) kräva 15 medlemmars initiativ; därtill må läggas, att bland de mer betydande tyska delstaterna Baden upptager den bestämmelsen i sitt parlaments arbetsordning, att motioner i lagfrågor, avgivna i första kammaren, böra vara försedda med trenne medlemmars underskrift, dylika, som framställas i den andra kammaren, skola undertecknas av tio medlemmar, för att vara giltiga (resp. §§ 40 och 44); den parlamentariska praxisen i Württemberg bestämmes återigen däraf, att i den första kammaren minst fem, i den andra minst femton böra underteckna motion i lagfråga, för att den skall anses vara i rättslig ordning framställd (förbundsakten § 172); storhertigdömet Hessens parlamentariska arbetsordning upptager det stadgandet, att motion konstitueras av tio undertecknade, i vilketdera huset den så må framställas (art. 19). För övrigt kan metoden att kräva, att motion skall vara baserad på flera representanters initiativ, påvisas i Österrike (första kammaren art. 26, andra kammaren art. 18) och i Italien (deputeradekammaren, art. 124).

2) Ett förslags förkastande begränsar möjligheten för dess förnyade framställande.

Den spanska konstitutionen av d. 30 juni 1876 bestämmer i sin art. 44, att om någondera av kamrarna avslår ett förslag i lagfråga, eller om konungen förvägrar att sanktionera ett representationens beslut i dylikt spörsmål, så får under samma riksdag intet nytt förslag med samma syfte framläggas. Ur det franska parlamentets arbetsordningar kunna anföras andra metoder, i vilka samma princip kommit till uttryck, att förkastande av visst förslag diskvalificerar detsamma även i det följande. Art. 79 i första kammarens reglemente fastställer sålunda tvenne olika gradationer av dylik diskvalifikation, allt efter de omständigheter, under vilka ett förslag blivit förkastat; om förslaget icke ens kommit i betraktande, utan tvärtom avvisats utan att de regelbundna debatterna ägt rum, kan det ej återigen komma under behandling förrän efter sex månader; har det däremot stupat under den sakliga rådplägningen om detsamma, föreskrives endast en paus på tre månader, under vilken förslaget i fråga icke kan bli föremål för någon kammarens uppmärksamhet.

Vid dylikt begränsande av möjligheten för ett förslags förnyade framställande synas tvenne motsatta tendenser spela in: å ena sidan kravet att icke parlamenten i onödan må belastas med arbetsbörd, å andra sidan och motverkande detta krav behovet av garanti mot att icke ensidiga politiska riktningar få alltför länge hålla ett uppslag tillbaka samt skyldig hänsyn till att de faktiska förhållanden, som utgöra förutsättningarna för ett förslags bedömande, kunna ändra sig.

3) Villkor för att motion över huvud skall komma under ingående prövning.
Preliminärt avböjande.

Fremst må då nämnas, att själva redaktionen av en motion är betingad av bestämmelser. Art. 34 av franska deputeradekammarans reglemente föreskriver sålunda om motioner (termen »proposition väckt av deputerad» brukas i detta sammanhang) i lagfrågor, att de skola vara skriftligen avfattade i lagparagrafer och föregås av en motivering. § 22 i tyska riksdagens arbetsordning stadgar om ingressen till motion, att den skall lyda: Riksdagen må besluta.

Frågan, huruvida motionen väcker förslag i sak, som faller inom det parlamentariska initiativets konstitutionella räckvidd, är ävenledes föremål för omprövning. I Frankrike verkställer en kammars president granskning ur denna synpunkt; han har därvid att utgå från att särskilda bestämmelser i författningen utesluta de konstitutionella frågorna från området för den enskilda representantens ingripande (*Pierre: de la procédure parlementaire. Paris 1887*). I Spanien avgöra de avdelningar (sektioner), i vilka varje kammare är uppdelad, över motionernas värde i detta formella hänseende: art. 118 i Senatens reglemente bestämmer t. ex. att en enda sektionens godkännande berättigar motion i lagfråga att komma under vidare omprövning, medan art. 119 föreskriver, att för förslag om reform av konstitutionen eller några av dess artiklar det kräves bifall av sektionernas majoritet.

Till denna rent formella granskning sluter sig en summarisk saklig.

En rad av arbetsordningar låta en viss kammare omedelbart i plenum besluta, huruvida en motion genast skall förkastas eller huruvida den skall sändas till något utskott i och för prövning, innan ytterligare beslut fattas av plenum i saken. Det förtjänar understrykas, att ett förkastande av en motion på detta stadium innebär, att den utan vidare avvisas såsom icke värdig att komma under någon som helst närmare omprövning.

Dylika bestämmelser förekomma i Preussens parlamentariska reglementen (första kammaren § 14, andra kammaren § 16); Schweiz' arbetsordningar (Ständerrådet art. 64, Nationalrådet 74); Greklands reglemente (art. 55); Belgiens arbetsordning (första kammaren art. 38, andra kammaren art. 47); österrikiska delegationens reglemente (art. 35); Österrikes arbetsordningar (första kammaren art. 34, andra kammaren art. 35); ungerska delegationens reglemente (art. 15); Ungerns arbetsordningar (första kammaren art. 39, andra kammaren art. 199); Spaniens reglemente (första kammaren art. 121, andra kammaren art. 96).

Enligt den franska deputeradekammarans arbetsordning (artiklarna 34–36) överlämnar presidenten (talmannen) en formellt godtagen motion till prövning av ett visst utskott (commission d'initiative). »Detta utskott framställer en summarisk redogörelse utan att granska frågan i detalj och uttalar en slutsats för eller emot att taga den i betraktande. Den, som framställt motionen, har rätt att försvara den inför församlingen, ej för att bevisa, att hans förslag är det bästa, men för att ådagalägga, att det innebär ett problem att lösa» (Maurice Block). Därefter beslutar församlingen, huruvida förslaget skall »tagas i betraktande» och remitteras till grundlig utskottsbehandling eller om det utan vidare skall förkastas.

— För att belysa den förberedande, sakliga behandling, som med en dylik procedur åsyftas, må ur den spanska första kammarens arbetsordning, art. 120, anföras den uppgift, som förelägges motionären att lösa i det anförande, varmed han äger rätt att påverka församlingen, för att den må taga motionen i betraktande: han bör utveckla »motiven och de främsta grundvalarna», på vilka hans projekt stödjer sig.

Först sedan på detta sätt ett förslags formella berättigande och sakliga resonlighet blivit styrkt, kommer det — enligt de parlamentariska arbetsordningar, som upptaga hithörande stadganden — till behandling såsom ett fullgiltigt, allvarligt menat projekt. På så sätt kan ovan antydda procedur också sägas utgöra ett bidrag till frågan om motionsrättens begränsning.

4) Visst område undantaget från motionsrättens utövning.

I England tillhör sedan 1700-talets början initiativet kronan i budgetfrågor, inom vilkas område falla såväl anslag som beviljningar. Visserligen framläggas dylika förslag ständigt först i underhuset och detta sker formellt genom enskild medlems motion, men denna medlem tillhör så gott som alltid regeringen, *cabinet* och är i regel indentisk med finansministern inom densamma. Anledningen till att initiativet i en så väsentlig punkt förlägges till regeringen ligger delvis i dennas ställning såsom det härskande parlamentariska partiets förtroenderåd, delvis i en naturlig omsorg om att statsmedlen må disponeras utan störande inverknings från privata synpunkter och intressen eller från tillfälligtvis rådande, ensidiga politiska riktningar. Till detta exempel på att visst område undantages från motionsrättens utövning, hämtat från den egendomliga, engelska parlamentspraxis, kan läggas ett annat, taget från en i senare tid tillkommen författning. Konstitutionen för Grekland av d. 16—18 nov. 1864 föreskriver i art. 24, att icke inom parlamentet kan tagas initiativ till beslut, som avser ökande av de offentliga utgifterna för att tillgodose löner och pensioner eller över huvud taget befrämja ett personligt intresse.

På samma sätt är visst område undantaget från motionsrättens utövning i Nederländerna och i storhertigdömet Hessen.

5) Begränsning av rätten att föreslå amendement.

Direkt sammanhängande med motionsrättens institut, om också skilt från detta, är det parlamentariska institut, som betecknas med *rätten att föreslå amendement*, d. v. s. befogenheten att föreslå förändringar i de förslag, som framställts genom initiativ vare sig från regering eller enskild representant. På grund av detta nära samband mellan motionsrätt och amendementrätt må här några antydningar givas om de begränsningar i den sistnämnda, som stadgas i främmande parlaments arbetsordningar. Detta synes desto mer påkallat, som det i den § i vår egen RO, den 60:e, där bestämmelse om amendementrätt återfinnes, saknas ytterligare stadganden om närmare prövning av ändringsförslag och begränsning i rätten att framställa sådana.

Eftersom amendementet refererar sig till ett förslag, som i vart fall har befunnits vara av den formulering och det innehåll, att det kan behandlas såsom i regelrätt ordning tillkommet, behöver ett amendement ej underkastas sådan prövning, som övergår motion. (Jfr ovan 3)). Det är på stadiet av en ingående princip- och detaljgranskning av ett förslag, som amendementen till detsamma föreslås. Syftet med bestämmelserna rörande amendement blir då, att de skola underkastas en i lika måtto grundlig prövning som den, vilken tillkommer ett förslag.

Det italienska parlamentets arbetsordningar kunna i detta hänseende tjäna såsom illustrationsmaterial. Art. 30 i den första kammarens reglemente föreskriver, att, om på enskilt initiativ amendement till lagförslag föreslås, detta skall ske av fem medlemmar, att förslaget till amendement skall avlämnas »åtminstone 48 timmar» före den tredje och sista behandlingen i plenum av ett lagförslag och att det skall tryckas och överlämnas till utskotts behandling tjugufyra timmar, innan denna behandling börjar. Av dessa bestämmelser torde framgå, hurusom man varit angelägen att skapa garantier mot brådstörtade beslut i plena med anledning av amendementsförslag.

6) Motionsrätt reducerad till amendementrätt.

Belgiens författning av d. 7 februari 1831, modifierad d. 7 september 1893, bestämmer i art. 27, att varje lag rörande statsutgifter och statsinkomster eller arméns kontingent först bör beslutas av andra kammaren. Sedan sålunda i dessa ärenden motionsrätt berövats det övre huset, återstår emellertid amendementrätten; den enda skranka, som reser sig i vägen för husets initiativrätt, är således budet att ej låta ändringsförslag i dessa angivna fall övergå till ett omfång så stort att de faktiskt rubba grundvalarna för det förslag, som av den andra kammaren antagits, och ersätta det med ett i realiteten nytt. (Jfr *E. Flandin: Institutions politiques de l'Europe Contemporaine. Tome I. deuxième Edition. Paris 1907.*)

På liknande sätt är den övre kammarens motionsrätt reducerad till amendementrätt i följande stater: Bayern, Baden, Württemberg, Sachsen, Italien, Österrike, Ungern, Portugal, Frankrike.