

Nr 15.

Ankom till riksdagens kansli den 20 mars 1924 kl. 2 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckt motion om ändrad lydelse av § 107 regeringsformen och § 38 riksdagsordningen.

I en inom andra kammaren väckt motion, nr 133, har herr *Engberg* hemställt, »att riksdagen måtte antaga följande förslag till förändrad lydelse av § 107 regeringsformen samt § 38 riksdagsordningen att vila till vidare grundlagsenlig behandling:

Regeringsformen.

§ 107.

Skulle — — — anmärkning blivit gjord.

Frågor — — — blivit hört.

Utskottet äge ock på grund av den verkställda granskningen anmäla, vad utskottet i övrigt med avseende å rikets styrelse funnit påkalla framställning till Konungen; och ankomme det på riksdagen, att sådan av utskottet föreslagen framställning besluta.

Under riksdagens överläggningar i de ämnen, som i denna § omförmälas, skola icke Konungens beslut uti mål, som röra enskilda personers eller korporationers rättigheter och angelägenheter, kunna ens nämnas, ännu mindre någon riksdagens prövning underställas.

Allt vad riksdagen — — — ämbetsbefattning tillkommer.

Riksdagsordningen.

§ 38.

1. Konstitutionsutskottet — — — grundlagsfrågor.

2. Utskottet skall — — — behandling.

3. Utskottet åligger ock att äska de i statsrådet förda protokoll; dock gälle vad i 105 § regeringsformen finnes om vissa protokoll särskilt föreskrivet. Om utskottets rätt och plikt att, efter granskning av protokollen, hos riksdagen anmäla de anmärkningar eller de förslag till framställningar, vartill denna granskning funnits föranleda, eller eljest vidtaga den med anledning av gjord anmärkning erforderliga åtgärd, så ock att, när av riksdagsman eller av annat utskott än konstitutionsutskottet fråga blivit väckt, att statsrådet

eller någon av dess ledamot eller föredragande sitt ämbete på obehörigt sätt utövat, däröver, före frågans avgörande av riksdagen, avgiva yttrande, därom är i regeringsformen stadgat.

4. Utskottet — — — proposition.»

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionen.

*Utskottets
yttrande.*

Motionen innefattar förslag om sådan ändring i § 107 regeringsformen, att konstitutionsutskottet på grund av verkställd granskning av statsrådsprotokollen skulle äga att ej blott göra sådana tillkännagivanden, varom nämnda paragraf i sin nu gällande lydelse stadgar, utan även »anmäla, vad utskottet i övrigt med avseende å rikets styrelse funnit påkalla framställning till Konungen», ävensom att riksdagen skulle erhålla rätt att, med anledning av utskottets anmälan, hos Kungl. Maj:t göra sådan av utskottet föreslagen framställning.

Det torde med anledning av detta förslag böra i korthet erinras om innebörden och tillämpningen av stadgandena i § 107 regeringsformen.

Om konstitutionsutskottet vid sin granskning av statsrådsprotokollen skulle finna (regeringsformen använder ordet »anmärka»), »att statsrådets ledamöter samfällt eller en eller flere av dem, uti deras rådslag om allmänna mått och steg, icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta eller att någon föredragande icke med oväld, nit, skicklighet och drift sitt förtroendeämbete utövat», äger konstitutionsutskottet tillkännagiva detta för riksdagen. Detta sker regelbundet i den formen, att utskottet i det s. k. dechargebetänkandet gör en »anmälan enligt § 107 regeringsformen». Denna anmälan innefattar alltså ett sådant tillkännagivande beträffande en eller flere statsrådsledamöters förhållande, som avses i berörda paragraf. På senare tid har detta regelbundet kommit till uttryck däri, att anmälan säges gjord »mot» visst statsråd, vanligen föredragande departementschefen. Nämnda formulering innebär ingen skärpning av förfarandet, då det, såsom jämväl av motionären framhållits, i allt fall ligger i de ifrågavarande tillkännagivandenas natur, att de — vare sig detta utsäges i »klämnen» eller ej — rikta sig mot vissa statsrådsledamöter; formuleringen har endast haft till syfte att angiva, att utskottet icke funnit ansvaret för rådslagen böra åvila andra än de föredragande.

Innebörden av en anmälan av den art, varom nu talats, är enligt regeringsformen i första hand den, att den giver riksdagen möjlighet att hos Konungen hemställa om entledigande av det eller de statsråd, mot vilka anmärkning blivit gjord. Det har gjorts gällande, att anmälan också borde uppfattas såsom innebärande något annat och mera, nämligen ett utskottets hemställande om eller tillstyrkande av en framställning om vederbörandes entledigande. Denna tolkning av grundlagsstadgandet är emellertid numera allmänt övergiven. Anmälan göres av utskottet, då förhållanden av ur grundlagsstadgandets synpunkt anmärkningsvärd natur konstateras, men i denna anmälan inlägges intet som helst omdöme i frågan, huruvida förutsättningarna för en riksdagens framställning om entledigande äro för handen.

En anmälan innebär likväl, såsom nämnt, alltid ett tillkännagivande, att sådant förhållande, varom paragrafen talar, förelegat (att rikets sannskyldiga nytta ej iakttagits, eller att det brustit i oväld, nit, skicklighet eller drift). Vid bedömandet av dessa förhållanden hava under den långa tid stadgandet varit i tillämpning växlande synpunkter blivit anlagda. Man har å ena sidan, tvivelsutan i bästa överensstämmelse med grundlagsstiftarnes mening, ansett, att bedömandet huvudsakligen borde avse rådgivarnes personliga lämplighet för rådgivarekallet, belyst av deras rådslag. Mer och mer har emellertid en annan uppfattning trängt igenom i praxis. Man har efter hand kommit att i regel fästa avgörande vikt vid rådslagens lämplighet i och för sig och sålunda först och främst frågat sig, huruvida varje särskild fråga så handlagts, att det kan sägas, att därvid »oväld, nit, skicklighet och drift» visats samt »rikets sannskyldiga nytta» iakttagits. Utskottet har därvid i allt större utsträckning ansett sig berättigat att, med bortseende från personsynpunkter, jämväl anmäla sådana förhållanden, om vilka det varit uppenbart eller veterligt, att det reella ansvaret icke åvilat den, som formellt varit ansvarig för rådslaget. Man har således ansett anmälan enligt § 107 regeringsformen såsom en form, vari till riksdagens kännedom kunnat bringas förhållanden, som, utan att föranleda ett nedsättande omdöme om vederbörande statsråds ämbetsförvaltning och än mindre utgöra grund för en hemställan om entledigande, likväl varit av anmärkningsvärd beskaffenhet.

Resultatet av denna utveckling har blivit, att, såsom jämväl av motionären anmärkts, § 107 regeringsformen kommit att i praxis tjäna mycket olika syften. Den av nämnda stadgande anvisade formen användes såväl för tillkännagivanden rörande förhållanden, som utskottet funnit innefatta verkligt svåra och betydelsefulla felgrepp, som för att anmäla förfaringssätt, som i realiteten icke ens kunna läggas vederbörande statsråd till last. Genom motiveringen för sina tillkännagivanden och delvis även genom själva anmälningens formulering brukar utskottet söka närmare precisera arten och skärpan av anmärkningarna.

I äldre tid har förekommit, att konstitutionsutskottet gjort anmälningar till riksdagen utan åberopande av vare sig § 106 eller § 107 regeringsformen. Då denna form valdes, torde det i regel hava varit för att därigenom markera, att anmärkningen varit av mindre betydelse, och särskilt, att den ej varit av sådan beskaffenhet, att riksdagen med anledning av anmärkningen kunde göra hemställan om vederbörandes entledigande. Stundom förbands dylik anmälan med ett förslag om framställning till Konungen i annat hänseende. Denna form har emellertid ej kommit till användning, sedan första kammaren vid 1880 års riksdag lagt en dylik anmälan till handlingarna, »med ogillande av utskottets förfaringssätt att avgiva redogörelse för vissa regeringsåtgärder utan anmärkning enligt § 107 regeringsformen».

Vid 1898 års riksdag framlades emellertid, såsom av motionären erinrats, av konstitutionsutskottet ett förslag till grundlagsändring, som, i vad det angick

§ 107 regeringsformen, helt överensstämde med det, som innefattas i nu förevarande motion. Utgående från den jämväl av första kammaren 1880 hävdade uppfattningen, att tillkännagivanden från utskottets sida utan återopande av vare sig § 106 eller § 107 regeringsformen saknade stöd i grundlagen, ville utskottet genom den föreslagna ändringen öppna möjlighet för konstitutionsutskottet att, jämte sådana tillkännagivanden som ingingo i de gällande formerna för konstitutionellt ansvars utkrävande, även »på grund av den verkställda granskningen anmäla, vad utskottet i övrigt med avseende å rikets styrelse funnit påkalla framställning till Konungen»; det borde därefter ankomma på riksdagen »att sådan av utskottet föreslagen framställning besluta». Utskottets förslag bifölls i andra kammaren, men blev av första kammaren förkastat.

Då det sålunda — bortsett från vissa tillkännagivanden angående protokollens formella beskaffenhet och dylikt — alltsedan 1880 ej förekommit, att utskottet annorledes än med återopande av § 107 regeringsformen gjort tillkännagivanden hos riksdagen, sammanhänger detta givetvis med det ovan betonade förhållandet, att sistnämnda anmälningsform i allt större utsträckning ansetts lämpad även för sådana tillkännagivanden, som med det nu berörda förslaget vid 1898 års riksdag avsågos.

Då i förevarande motion det av konstitutionsutskottet 1898 framlagda förslaget återupptagits, har detta skett under anslutning till den uppfattning, som uttalades av första kammaren 1880 och konstitutionsutskottet nyssnämnda år. Motionären anser det finnas »allt fog för förkastande av en anmärkningspraxis vid sidan av grundlagens ansvarighetsbestämmelser». Då det emellertid förefinnes ett »behov att till riksdagens kändedom bringa och för vinnande av rättelse i felaktig praxis framföra en rad detaljanmärkningar, som utskottet alls icke anser vara av beskaffenhet att påkalla den framställning hos Konungen från riksdagens sida, varom § 107 talar», måste »tvånget att vid framförandet av dylika anmärkningar återropa § 107 kännas både meningslöst och besvärande». Under sådana förhållanden har motionären ansett en grundlagsändring påkallad, som erbjöde en särskild form för anmälan om en enligt utskottets mening felaktig regeringspraxis.

Utskottet vill visserligen ej förneka, att det stundom kan te sig föga tilltalande att för anmärkningar av den art, motionen närmast avser, tillgripa en form, som tillhör proceduren för utkrävande av konstitutionellt ansvar. Men man kan enligt utskottets mening ej förbise den förskjutning, som faktiskt ägt rum i fråga om innebörden av anmälningar enligt § 107 regeringsformen. Genom en långvarig praxis torde det hava ingått i det allmänna medvetandet, att, såsom ovan visats, en konstitutionsutskottets anmälan med stöd av § 107 regeringsformen visst icke alltid har karaktären ens av ett omdöme därom att den ifrågavarande åtgärden i realiteten kan läggas vederbörande statsråd till last. Av den motivering, som av utskottet i varje särskilt fall förebringas, plägar tillkännagivandets art med full tydlighet framgå. Så-

lunda har utskottet vid flere tillfällen uttryckligen angivit, att dess tillkännagivanden icke innebure något som helst omdöme om den statsrådsledamot personligen, som formellt burit ansvaret, utan allenast hade till syfte att till riksdagens kännedom bringa en enligt utskottets mening felaktig praxis. Något behov att för sådana tillkännagivanden tillskapa särskilda former torde därför icke kunna anses föreligga.

Den rätt för utskottet, som innefattas i förslaget, går för övrigt betydligt längre än som påkallas av det behov, varåt motionären givit uttryck. Det skulle nämligen enligt förslaget stå utskottet fritt att ej blott i frågor, där en rättelse av felaktig praxis befunnits önskvärd, utan även i frågor, där eljest ett önskemål från riksdagens sida anses böra framföras, göra hemställen härom till riksdagen. Om motionärens förslag bleve bifallet, kan det alltså förutses, att resultatet skulle bliva en avsevärd utvidgning av konstitutionsutskottets verksamhet, så mycket mera betydelsefull som de befogenheter, som i så fall bleve tillerkända utskottet, sannolikt komme att uppfattas såsom jämväl innebärande en viss skyldighet. Om lämpligheten och önskvärdheten av en sådan utvidgning känner utskottet sig ej övertygat.

Denna omständighet förtjänar så mycket större uppmärksamhet, som förslaget ej blott avser nya former för tillkännagivanden från utskottets sida, utan även innefattar möjlighet för riksdagen att på konstitutionsutskottets initiativ göra framställning hos Konungen i varje fråga »i avseende å rikets styrelse», som står i samband med iakttagelser gjorda vid statsrådsprotokollens granskning. Redan då frågan 1898 behandlades i första kammaren, anmärktes, att man härigenom skapade en form för riksdagsinitiativ i praktiskt taget vilken fråga som helst. Visserligen skulle det med visst skäl kunna göras gällande, att denna riksdagens initiativrätt icke komme att sträcka sig längre än den, som redan är riksdagen tillerkänd, och således ej innebure någon förskjutning i förhållandet mellan Kungl. Maj:t och riksdagen. Men mot anordningen möter i varje fall den ur såväl principiell som praktisk synpunkt ej oväsentliga betänkligheten, att riksdagen på konstitutionsutskottets initiativ skulle kunna göra sådana framställningar till Kungl. Maj:t, som grundlagsenligt kunna beslutas jämväl efter beredning inom andra utskott.

Utskottet vill till sist anmärka, att i den mån behov kan anses föreligga att på grund av konstitutionsutskottets iakttagelser vid statsrådsprotokollens granskning giva formligt uttryck åt en riksdagens uppfattning, detta behov redan enligt nu gällande statsrätt torde vara i tillräcklig mån tillgodosett. Oavsett den möjlighet som finnes att genom en interpellation göra ett vid protokollsgranskningen uppkommet spörsmål till föremål för överläggning i kamrarna, står under alla omständigheter den utvägen till buds att i motionsväg bringa detsamma under riksdagens omprövning. Något verkligt behov att skapa en ny form för riksdagsinitiativ kan alltså enligt utskottets mening ej anses föreligga.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

Att föreliggande motion icke måtte till någon riksdagens
 beslutshandling föranleda.

Stockholm den 17 mars 1924.

På konstitutionsutskottets vägnar:

VIKTOR LARSSON.

Närvarande: herrar *Larsson* i Västerås, *von Geijer*, *Thulin**, *G. W. Hansson*, *Dahl**,
Lyberg, *Stendahl**, *P. J. Gustafsson**, *E. B. Andersson**, *Johan Bergman*, *Sävström*,
Jansson i Edsbäcken, *Engberg*, *Borg*, *K. A. Westman*, *Karlsson* i Vadstena, *Sehlin*,
Pehrsson i Göteborg och *Björkman* i Norrköping.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Engberg*, *Borg* och *Karlsson* i Vadstena.