

Nr 20.

Ankom till riksdagens kansli den 7 april 1930 kl. 11 f. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckt motion om utredning rörande grundlagsändring för åstadkommande av en på folkets och representationens förtroende grundad stark regeringsmakt.

I en inom första kammaren väckt motion, nr 239, har herr *Möller m. fl.* hemställt, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning rörande den ändring i grundlag, som erfordras för att åstadkomma en på folkets och representationens förtroende grundad stark regeringsmakt, varvid särskilt må beaktas

- 1) att statsråden få rätt att deltaga i riksdagsutskottens överläggningar;
- 2) att statssekreterarna få rätt att i utskottens och kamrarnas överläggningar företräda statsråden;
- 3) att dagordningsinstitutet införes i riksdagens andra kammare;
- 4) att andra kammarens 4-årsperiod räknas från nyval, även om nyvalen ske i följd av kammarens upplösning;
- 5) att det nuvarande valsättet ersättes med majoritetsval i enmansvalkretsar;
- 6) att bostadsbandet vid val till riksdagens andra kammare avskaffas; samt
- 7) att Kungl. Maj:t erhåller frihet att bestämma regeringsledamöternas och statsdepartementens antal, dock med den begränsning att ett visst minimum föreskrives i lag, liksom att fördela ärendena mellan regeringsledamöter och statsdepartement».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionen.

I syftet med föreliggande motion, nämligen att åstadkomma »en på folkets och representationens förtroende grundad stark regeringsmakt», kan utskottet helt instämma. Enligt utskottets mening äro emellertid de i motionen framförda reformförslagen av den art, att de icke — eller i varje fall icke i någon väsentlig grad — kunna tjäna nämnda syftes förverkligande. Härtill kommer, att ifrågasvarande reformförslag, av vilka flertalet redan tidigare varit före-

*Utskottets
yttrande.*

mål för utskottets och riksdagens prövning, synas ur andra synpunkter än den för motionärerna vägledande kunna göras till föremål för befogade invändningar. Då utskottet således, på skäl, som nedan punktvis anföras, icke finner sig kunna ansluta sig till de riktlinjer för en utredning, som i motionen framläggas, avstyrker utskottet den väckta motionen. Utskottet vill tillägga, att vissa av de i motionen framställda önskemålen torde, oberoende av sitt sammanhang med frågan om regeringsmaktens stärkande, kunna bliva beaktade vid den utredning angående omorganisation av riksdagens arbetsformer, om vilken utskottet i sitt memorial nr 21 hemställer.

Utskottet övergår i det följande till de enskilda i motionen punktvis upptagna reformförslagen.

I *punkterna 1 och 2*, som nära höra samman, hemställes, dels att statsråden få rätt att deltaga i riksdagsutskottens överläggningar, dels att statssekreterarna få rätt att i utskottens och kamrarnas överläggningar företräda statsråden.

I en motion vid 1928 års riksdag framlade en av årets motionärer samma förslag som det ovan återgivna. I sitt avstyrkande utlåtande (nr 19) anförde konstitutionsutskottet följande:

»Rent principiellt finner utskottet motionärens förslag, att statsråden skulle äga tillträde till utskotten och deras överläggningar, vara av så vittutseende natur, att dess verkningar knappast kunna nu överskådas. Motionären avser att härigenom utplåna den dualism, som sedan gammalt råder mellan svensk regering och riksdag, och därmed stärka regeringens ställning, men utskottet är ingalunda övertygat, att förslaget icke skulle tvärtom framkalla större beroende än nu för regeringen i förhållande till riksdagen och dess utskott och sålunda leda till en allt mera regerande riksdag, varmed efterhand också skulle kunna följa ett försvagande av förvaltningens nuvarande självständighet, vilken utskottet anser synnerligen värdefull.

Vad angår de praktiska olägenheter med det nuvarande systemet, vilka motionären påtalar, synas dessa av honom hava tillmätts för stor betydelse. Utskotten sakna ingalunda möjligheter att under behandlingen av regeringens förslag inhämta nödiga upplysningar om deras innebörd samt regeringens syften med desamma. Det är ett ganska vanligt förhållande, att de departements-tjänstemän, kommittéledamöter eller andra, vilka deltagit i en regeringspropositions beredning och utformande, inför utskotten föredraga ärendet och lämna nödiga kompletterande upplysningar. I regel äro för övrigt regeringspropositionernas motiv så utförligt framlagda uti de statsrådsprotokoll, vilka bifogas propositionerna, att ytterligare utredning och förklaring från regeringens sida är överflödig. Beträffande andra ärenden än regeringspropositioner torde än mindre anledning föreligga att ifrågasätta, att regeringens ledamöter skulle deltaga i utskottens arbete. Nödvändigheten för regeringsledamöterna att i stor utsträckning närvara vid kamrarnas sammanträden torde för övrigt vara så pass betungande och tidsödande, att det redan på grund därav torde vara olämpligt att införa ett institut, som ytterligare i hög grad skulle taga tid i anspråk för riksdagsförhandlingar på bekostnad av den tid, som kräves för

beredning av regeringsärendena. Slutligen vill utskottet endast framhålla, att statsråden ingalunda sakna möjligheter eller i praxis avhålla sig från att under hand lämna utskotten önskvärda upplysningar och hålla sig underrättade om utskottsarbetets gång.

Beträffande motionärens förslag, att statssekreterarna skulle erhålla samma rättigheter som statsråd att deltaga i kamrarnas och utskottens överläggningar, kan utskottet icke tillstyrka detsamma redan på den grund, att enligt utskottets mening endast Konungens rådgivare, vilka hava konstitutionellt ansvar inför riksdagen, böra tillåtas att där uppträda. Vad angår statssekreterarnas tillträde till utskott, vill utskottet dessutom erinra därom, att utskotten, såsom ej sällan skett, kunna inbjuda statssekreterare liksom andra personer att inför utskottet föredraga viss fråga eller lämna upplysningar.»

Utskottets hemställan bifölls av båda kamrarna.

De sålunda av utskottet år 1928 anförda skälen synas fortfarande äga giltighet. Särskilt vill utskottet framhålla, att den av motionärerna föreslagna reformen likaväl torde kunna leda till att regeringens beroende av representationen ökas, som till en utveckling i den motsatta riktningen.

I *punkten 3* hemställas, att dagordningsinstitutet införes i riksdagens andra kammare.

Även denna fråga förelåg vid 1928 års riksdag, i det att i en då väckt motion en grundlagsändring om dagordningsinstitutets grundlagsfästade påyrkades. I denna motion föreslogs emellertid dagordningsinstitutets införande i båda kamrarna, under det att i den nu föreliggande motionen hemställas om institutets införande endast i andra kammaren. I sitt utlåtande rörande nämnda motion vid 1928 års riksdag (nr 18) förklarade sig konstitutionsutskottet icke kunna förorda en grundlagsändring i angiven riktning och anförde bland annat följande:

»De länder, där dagordningsinstitutet — med vilket skyldighet för regeringsledamot att besvara interpellation nära sammanhänger — spelar någon större roll, särskilt Frankrike, synas icke vara ägnade att i detta hänseende tagas som förebild. I sistnämnda land torde institutet i sin mån hava bidragit till de talrika regeringsväxlingar, som tidtals varit ett utmärkande drag i det politiska livet därstädes. Även om institutet skulle kunna påvisas hava medfört en del goda verkningar beträffande de parlamentariska förhållandenas gestaltning i vissa länder, är därmed ingalunda givet, att samma verkningar skulle göra sig gällande hos oss. Hur ett institut av ifrågavarande slag verkar, beror i allt för hög grad på författningens allmänna karaktär, folklynnets, de politiska traditionerna och partiförhållandena, för att erfarenheter från ett land utan vidare skulle kunna tillämpas i ett annat.

Utskottet befarar, att ett dagordningsinstitut i vårt land skulle vara ägnat att framkalla konflikt mellan kamrarna. Därest t. ex. ena kammaren uttalar förtroende men den andra misstroende för regeringen, blir lätt frågan, vilken-dera som skall hava det avgörande ordet beträffande regeringsbildandet, på ett tillspelet sätt aktuell.

Den svenska riksdagen har för övrigt två vägar, på vilka man kan nå samma syfte som genom ett dagordningsinstitut. Den ena vägen är att genom massinstämmanden efter partiledares eller andra talares anföranden vid en interpellationsdebatt åstadkomma en opinionsyttring, vilken erhåller samma karaktär som en öppen omröstning. Sådana massinstämmanden torde utan större svårighet kunna organiseras av partierna, då det politiska läget så anses kräva. Å andra sidan är nödvändigheten att på förhand organisera dylika massinstämmanden en garanti mot förhastade uttalanden. Det eller de partier eller grupper, vilka framträda vid dylika opinionsyttringar, kunna antagas hava övertvägt situationen och vara beredda att taga konsekvenserna vid en genom opinionsyttringen framkallad regeringskris.

Den andra vägen är att använda vårt ansvarighetsinstitut, när omständigheterna göra detta påkallat. Varje riksdagsman äger rätt att när som helst under riksdagen och på grund av vilken aktuell regeringsåtgärd som helst — eller uteblivande av sådan åtgärd — framställa anmärkningsanledning mot ett eller flera statsråd och, därest konstitutionsutskottet biträder anmärkningen, få densamma under riksdagens prövning. Utvägen att framställa anmärkningsanledning har väl på senare tid föga utnyttjats, men en vidsträckt användning av institutet i politiskt syfte skulle stå i full överensstämmelse med grundlagens mening.»

Utskottets hemställan bifölls av båda kamrarna.

De sålunda tidigare anförda skälen mot dagordningsinstitutets införande äro i allt väsentligt tillämpliga även på nu föreliggande förslag. Då emellertid årets motionärer föreslå, att institutet skulle införas endast i andra kammaren, vill utskottet framhålla, att en dylik anordning synes vara så mycket mindre att förorda, som genom densamma den för vårt statsskick grundläggande principen om kamrarnas lika behörighet och myndighet skulle lida intrång.

I *punkten 4* hemställas, att andra kammarens fyraårsperiod räknas från nyval, även om nyvalen ske i följd av kammarens upplösning. Såsom motionärerna erinra, gäller i regel i utländska författningar, att helt ny valperiod räknas från det nyval ägt rum, under det att enligt svensk rätt nyval efter upplösning endast gäller återstoden av valperioden. De i främmande länder gjorda erfarenheterna av den förstnämnda anordningen synas emellertid icke vara av den art, att de tala för en omläggning av motsvarande bestämmelser i den svenska grundlagen. I flera utländska stater, såsom England och Italien, har blivit regel, att de folkvalda kamrarna upplösas före den ordinarie valperiodens utgång, ett förhållande, som tydligen står i direkt samband med de nämnda reglerna rörande nyval. Överhuvud synes en utsträckt användning av upplösninginstitutet, som kunde väntas bliva en följd av den föreslagna reformen, icke vara värd att eftersträva. Utskottet vill jämväl betona, att partistriderna vid nyval efter upplösning i regel koncentreras kring viss eller vissa speciella frågor, och att dessa val därför icke med säkerhet giva så allsidiga uttryck för den allmänna opinionen som i ordinarie ordning företagna val.

Slutligen vill utskottet framhålla, att den i vårt land genomförda, enligt ut-

skottets mening förmånliga ordningen, enligt vilken landstingsmannaval och vissa andra kommunala val hållas omväxlande med andrakammarval vart fjärde år, genom den föreslagna reformen skulle rubbas.

I *punkten 5* hemställes, att det nuvarande valsättet ersättes med majoritetsval i enmansvalkretsar.

Förslag av i huvudsak samma innebörd som det föreliggande hava vid flera tillfällen under senare år, senast vid 1925, 1926, 1927 och 1928 års riksdagar varit föremål för riksdagens prövning. De hava härvid avstyrkts av konstitutionsutskottet och avslagits av båda kamrarna. De för det nuvarande valsättets bibehållande anförda skälen, som torde vara alltför väl kända för att i detta sammanhang behöva upprepas, äga enligt utskottets mening fortfarande giltighet. Särskilt vill utskottet betona, att erfarenheterna från majoritetsvalsprincipens tillämpning i vissa stater visa, att genom densamma icke någon garanti vinnes för skapandet av regeringsdugliga majoriteter inom representationen eller överhuvud starka regeringar. Så t. ex. har under den långa tid, som ifrågavarande princip tillämpats i Frankrike och Italien i förening med ett parlamentariskt styrelsesätt, partisplittringen inom dessa länders representationer varit mycket stor, regeringskriser synnerligen vanliga och regeringarnas ställning gentemot representationen föga stark. Det förtjänar även erinras, att ej heller i England, där tidigare ett tvåpartisystem varit jämförelsevis fast grundat och där majoritetsvalsprincipen fortfarande tillämpas, det för närvarande är möjligt att bilda en på en majoritet inom underhuset stödd regering.

I *punkten 6* hemställes, att bostadsbandet vid val till riksdagens andra kammar avskaffas.

Även detta förslag, som tydligen står i omedelbart sammanhang med det under *punkten 5* framställda, har under senare tid ofta varit föremål för riksdagens prövning, senast vid 1919, 1920, 1921, 1922 och 1928 års riksdagar. De väckta förslagen ha med ett undantag avstyrkts av konstitutionsutskottet och avslagits av kamrarna. Vid behandlingen av frågan har såsom skäl för bostadsbandets bibehållande i huvudsak anförts följande:

I ett land som vårt med så betydande geografisk utsträckning och så vitt skilda förhållanden i olika bygder är det av synnerlig vikt, att personer med ingående kännedom och erfarenhet om förhållandena i rikets olika delar hava säte i riksdagen. Till främjande av detta önskemål har bostadsbandet utan tvivel medverkat. Om tidigare några olägenheter av detsamma kunna hava förekommit — varom meningarna kunna vara delade — hava dessa i varje fall numera blivit väsentligt förminskade genom införande av det proportionella valsättet och valkretsarnas förändring från enmansvalkretsar till valkretsar med flera representanter, särskilt genom den år 1921 genomförda valkretsförstoringen. Införandet av gemensam valdag kommer åter givetvis att motverka den möjlighet till förflyttning av representanter från en ort till en annan, som förslaget anhängare mena skulle bli en fördel av bostadsbandets upphävande. Däremot skulle förslaget genomförande säkerligen leda till en ytterligare allt annat än

önskvärd mekanisering av valarbetet och till ett skarpare betonande däri av politiska partisynpunkter. Beaktas bör ock, att bland valmännen icke någon önskan kommit till synes om förslaget genomförande.

Utskottet finner inga skäl förebragta, som kunna ändra utskottets år 1928 intagna ståndpunkt.

I *punkten 7* hemställes, att Kungl. Maj:t erhåller frihet att bestämma regeringsledamöternas och statsdepartementens antal, dock med den begränsning, att ett visst minimum föreskrives i lag, liksom att fördela ärendena mellan regeringsledamöter och statsdepartement.

Enligt tidigare gällande ordning var departementsindelningen bestämd i regeringsformen. Genom en år 1918 definitivt antagen grundlagsändring infördes emellertid nu gällande bestämmelser, enligt vilka i grundlagen endast föreskrives, att statsdepartementen skola vara lägst åtta och högst tio. Genom särskild av konung och riksdag gemensamt stiftad lag bestämmas i övrigt departementens antal, benämningar och huvudsakliga verksamhetsområden. Den närmare fördelningen av ärendena mellan statsdepartementen regleras genom en av konungen beslutad stadga.

Att överflytta beslutanderätten på ifrågavarande områden till Kungl. Maj:t finner utskottet icke lämpligt. Denna möjlighet berördes i det av departementalkommitterade år 1912 avgivna betänkande, som låg till grund för 1918 års grundlagsändringar; kommitterade funno emellertid, att den ifrågasatta anordningen icke överensstämde med de svenska förvaltningsförhållandena, sådana de historiskt utvecklats sig, och stannade därför vid ett förslag av förut angiven innebörd. Enligt utskottets mening är det av värde, att vissa grundläggande bestämmelser angående departementens antal givas i grundlagen och att i övrigt antalet departement och departementsindelningen bestämmas av konung och riksdag. Den av motionärerna föreslagna reformen skulle, synes det, kunna leda till, att vid bildandet av en regering antalet departement och fördelningen av ärendena mellan departementen bestämdes mera med hänsyn till personliga och partipolitiska än sakliga grunder.

Utskottet får alltså hemställa,

att förevarande motion icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 7 april 1930.

På konstitutionsutskottets vägnar:

C. A. REUTERSKIÖLD

Närvarande: Herrar *Reuterskiöld, Sävström, David Bergström, Thulin, Stendahl**, *G. W. Hansson, Hellberg, Vännerström, Sundberg, Larsén, Stenberg, Engberg, Gustafson* i Kasenberg, *Jansson* i Edsbäcken, *Karlsson* i Vadstena, *Lindmark**, *Fast, Petersson* i Broaryd, *Alströmer** och *Björck* i Kristianstad.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer:

1:o) av herr *Reuterskiöld*, som *dels* beträffande punkten 4 i motionerna ansett, att utskottet bort uttala, att en fristående och förutsättningslös utredning rörande valperiodens beräkning vid andra kammarvalen väl kunde ifrågasättas, men att tiden härför ännu icke kunde anses mogen och att utskottet endast på grund härav funnit sig böra f. n. avstyrka motionen, *dels* beträffande punkt 7 i motionen ansett, att utskottets yttrande bort hava följande lydelse: »Vad slutligen angår motionärernas förslag, att Kungl. Maj:t skulle erhålla frihet att bestämma regeringsledamöternas och statsdepartementens antal m. m., vill utskottet erinra, att i och med borttagandet ur grundlagen av bestämmelserna om visst antal departement och motsvarande antal departementschefer inom statsrådet redan den väg är beträdd, som leder till det resultat i huvudsak, som motionärerna avse. Visserligen fordras efter nu gällande rätt, att antalet i stället skall fastställas genom lag, men denna lag innehåller intet utom uppräknig, benämning och huvudsyfte i fråga om departementen, och den kunde lika gärna avvaras som finnas, vilket innebure att dessa frågor i stället finge avgöras genom den årliga statsregleringen och de till grund för denna liggande organisationsbesluten. Lika väl som numera antalet befattningshavare i Kungl. Maj:ts kansli, utan egentlig hänsyn till departementsindelningen beror av staten, lika väl vore det möjligt att låta antalet departementschefer bero av statens fastställande. Detta innebure intet annat än att sammanlagda antalet byråer inom Kungl. Maj:ts kansli kunde på växlande sätt sammanföras under viss departementschef. Och det kan efter utskottets tanke icke med fog förnekas, att för den moderna regeringsbildningen det skulle vara en fördel, om ej blott antalet departementschefer, utan även deras ämbetsverksamhets omfattning finge bero av varje regering själv. Budgetsmässigt erfordras härvid inga minimi- men väl vissa maximigränser, inom vilka regeringsbildningen finge röra sig. Förvaltningsmässigt åter bleve det säkerligen önskligt att en viss organisation av byråerna efter deras inbördes samband komme till stånd, och detta kunde vinnas på den väg, att, liksom före 1840 års reform, det tillsattes ett mindre antal fasta statssekreterare av rent opolitisk natur och utan all befattning med riksdagspropositionerna, men i stället med en föredragningskyldighet i statsrådet, som väsentligen kunde motsvara den, som nu i t. f. regering åligger expeditionscheferna. Därmed bevarades förvaltningens fasthet och alla löpande ärendens behöriga och skäligen handläggning, samtidigt med att statsråden, med eller utan depar-

tement i administrativ mening, kunde ägna sig åt vissa, för tillfället betydelsefulla specialuppgifter vid regeringsprogrammets förverkligande. Det ligger i sakens natur, att utskottet icke kan i detalj utforma ett program för en dylik reform, utan att detta måste ankomma på en av Kungl. Maj:t anbefalld utredning»;

dels att utskottsutlåtandets kläm bort hava följande avfattning: »Med stöd av vad sålunda anförts hemställer utskottet,

att riksdagen ville, i anledning av motionerna 329 i första och — — — i andra kammaren, i skrivelse till Kungl. Maj:t begära utredning och förslag rörande upphävande av grundlagsstadgandena om statsdepartementens bestämmande genom lag och om antalet statsråd samt rörande dessa frågors ordnande genom den årliga statsregleringen».

2:o) av herrar *Sävström, Larsén, Karlsson* i Vadstena och *Fast*.

Frågan om åstadkommande av en på folkets och representationens förtroende grundad stark regeringsmakt är en angelägenhet som utskottet anser böra ägnas en ingående prövning, och finner utskottet flera av i förevarande motion framförda förslag vara ägnade att främja detta syfte.

I punkterna 1 och 2, som nära höra samman, hemställs, dels att statsråden få rätt att deltaga i riksdagsutskottens överläggningar, dels att statssekreterarna få rätt att i utskottens och kamrarnas överläggningar företräda statsråden.

Principiellt har utskottet intet att erinra mot vad i förevarande punkter föreslagits. Den dualism, som nu råder mellan regering och riksdag, skulle motverkas, därest regeringen kunde mera direkt än som nu äger rum samarbeta med riksdagens utskott, samtidigt som vissa nu rådande praktiska olägenheter skulle bortfalla. Därest statssekreterarna kunde företräda statsråden i riksdagens kamrar, skapades bättre arbetsformer för såväl regering som riksdag.

I punkten 3 hemställs, att dagordningsinstitutet införes i andra kammaren.

Utskottet anser att dagordningsinstitutets införande i vårt land skulle vara ägnat att i viss mån stärka regeringsmakten. Den motivering, som i förevarande motion förebragts till stöd för yrkandet i dessa punkter, finner utskottet bärande, varför en utredning av berörda spörsmål av utskottet tillstyrkes. Givetvis bör en utredning av detta spörsmål taga sikte på icke blott de erfarenheter, som vunnits i de länder där dagordningsinstitutet införts, utan jämväl en utveckling av det på praxis vilande interpellationsinstitutet i vårt land.

I punkten 4 hemställs, — — — — skulle rubbas.

I punkten 5 hemställs, — — — — stödd regering.

I punkten 6 hemställs, att bostadsbandet vid val till riksdagens andra kammare avskaffas.

Frågan om avskaffandet av bostadsbandet vid val till andra kammaren hör givetvis samman med motionens punkt 5 om det nuvarande valsättets ersättande med majoritetsval i enmansvalkretsar. Emellertid finner utskottet, att

denna reform lämpligen kan genomföras även med bibehållande av det nuvarande valsättet och att densamma skulle avskaffa de olägenheter som i vissa undantagsfall vidlåda valbarhetens fastlåsande till valkretsen.

I punkten 7 hemställas, att Kungl. Maj:t erhåller frihet att bestämma regeringsledamöternas och statsdepartementens antal, dock med den begränsning, att ett visst minimum föreskrives i lag, liksom att fördela ärendena mellan regeringsledamöter och statsdepartement.

Den nuvarande lagen om statsdepartementen lämnar föga utrymme vare sig i fråga om ärendenas fördelning inom departementen eller ifråga om antalet regeringsledamöter och arbetets fördelning mellan dessa. Utskottet finner en utredning av berörda spörsmål vara påkallad.

Utskottet får alltså hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning rörande den ändring i grundlag, som erfordras för att åstadkomma en på folkets och representationens förtroende grundad stark regeringsmakt, varvid särskilt må beaktas

1) att statsråden få rätt att deltaga i riksdagsutskottens överläggningar;

2) att statssekreterarna få rätt att i utskottens och kamrarnas överläggningar företräda statsråden;

3) att dagordningsinstitutet införas i riksdagens andra kammare;

4) att bostadsbandet vid val till riksdagens andra kammare avskaffas; samt

5) att Kungl. Maj:t erhåller frihet att bestämma regeringsledamöternas och statsdepartementens antal, dock med den begränsning, att ett visst minimum föreskrives i lag, liksom att fördela ärendena mellan regeringsledamöter och statsdepartement;

6) att i de delar förevarande motion icke kan anses besvarad genom vad utskottet ovan hemställt motionen icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

3:o) av herr *Thulin*, som hemställt om tillstyrkande av skrivelse i motionens syfte;

4:o) av herr *G. W. Hansson*;

5:o) av herr *Vennerström*;

6:o) av herr *Engberg*, som ansett, att utskottet bort förorda bifall till vad motionärerna under punkterna 1), 3), 4), 5), 6) och 7) hemställt;

7:o) av herr *Björck* i Kristianstad mot vissa delar av motiveringen.