

Nr 246.

Godkänd av första kammaren den 20 maj 1931.

Godkänd av andra kammaren den 20 maj 1931.

*Riksdagens skrivelse till Konungen i anledning av väckt motion
angående införande av ett dagordningsinstitut i vår för-
fattning.*

(Konstitutionsutskottets utlåtande nr 13.)

Till Konungen.

Uti en inom riksdagen väckt motion, I: 209, har hemställts, att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t måtte verkställa utredning, huruvida och på vad sätt ett dagordningsinstitut borde införas i vår författning samt för riksdagen framlägga det förslag, vartill utredningen föranledde.

Till stöd för denna hemställan har i motionen anförts följande:

»Sedan parlamentarismen införts i vårt land har — man torde knappast kunna bestrida det — regeringsbildningens problem icke erhållit en lösning, som bringar det i överensstämmelse med huvudgrundsatzerna för vårt statskick.

I ett demokratiskt och parlamentariskt land bör en regering uppbyggas på folkmajoritetens breda bas. Om riksdagen utgör en demokratisk representation av folket, såsom fallet är i vårt land, blir det då ett naturligt förhållande, att samarbetet mellan regering och riksdag äger rum efter den riktlinjen, att regeringen äger riksdagsmajoritetens förtroende.

Ett sådant principiellt läge är av värde ur flera synpunkter. För regeringen innebär det givetvis en tillgång av styrka, att den kan påräkna riksdagsmajoritetens stöd för de åtgärder, som den ur statsstyrelsens synpunkt anser gagneliga. För riksdagsmajoriteten är det tydligen en fördel, att den i regeringen får förfoga över ett organ, som är ägnat att i en ledande ställning förverkliga gemensamma avsikter. Härigenom förebygges bl. a., att riksdagsmajoriteten slår in på den vägen, att den för att utföra sina önskemål utbildar organ vid sidan av regeringen och därmed ger upphov åt en regerande riksdag, som på ett desorganiserande sätt ingriper i riksstyrelsen. Av ej mindre vikt är, att riksdagsmajoriteten, när den inträtt i borgensförbindelse för regeringen, föranledes att känna sitt ansvar för riksstyrelsens skötsel.

För att det sist angivna syftet skall ernås är det uppenbarligen gynnsamt, att regeringen samarbetar med en fast riksdagsmajoritet. Om riktningen av rikets ledning bestämmes av ständigt växlande majoriteter inom riksdagen, följer härav lätt, att då ingen sida konsekvent kan genomföra sina planer, ingendera sidan anser sig fullt ut skyldig att bära ansvaret för rikspolitik. Om regeringen bygger sin maktställning på växlande partitaktiska kombinationer, kan statsmakten utsättas för faran att bli rotlös och förlora det psykologiska grepp över folket, som ensamt ger styrka åt ett statskick.

I ett parlamentariskt och demokratiskt land är det därför önskvärt, att, när en regering bildas, en ansvarig riksdagsmajoritet tydligt och offentligt framträder och anger sin ställning till densamma. Liksom regeringen är ansvarig inför riksdagen, bör riksdagsmajoriteten påtaga sig ansvaret inför valmännen. Härav följer även att riksdagen bör tillkännagiva, när regeringen icke längre uppbäres av dess förtroende.

Vårt statskick har emellertid icke utbildat sådana former, att riksdagen kan genom ett klart och otvetydigt beslut ange sin ställning till regeringen. Det institut, *dagordningen*, som i andra parlamentariska länder står till riksdagens förfogande, saknas som bekant hos oss. Denna brist kan efter nu vunnit erfarenhet ej anses vara på ett ur politisk synpunkt tillfredsställande sätt ersatt genom de utvägar att utkräva konstitutionellt ansvar, som vår författning stadgar eller som konstitutionsutskottet i sina utlåtanden vid 1928 o 1930 års riksdagar (1928: 18, 1930: 20) ifrågasatt till användning (instämmanden i kamrarna och anmälan enligt § 57 R. O.).

Även om det under vårt statskicks historia mer än en gång visat sig, att vår statsförfattning äger det levandes tänjbarhet, är det givet, att det möter vissa svårigheter att på ett organiskt sätt införliva ett dagordningsinstitut med en historiskt framvuxen författning sådan som vår.

Hur detta problem skall lösas synes böra göras till föremål för en blivande utredning. Här må endast i korthet antydast några av de spörsmål, som därvid böra komma i beaktande:

I anslutning till vad konstitutionsutskottet uttalade i sitt utlåtande till 1930 års riksdag bör enligt vår åsikt riksdagen erhålla möjlighet till en samlad meningsyttring därigenom att dagordningsinstitutet göres tillgängligt för båda kamrarna. Skulle skiljaktighet mellan kamrarna framträda i fråga om institutets användning, torde det läge, som därigenom uppkomme, böra göras till föremål för politiskt bedömande i varje särskilt fall, på sätt, vartill motsvarighet utomlands föreligger.

Man synes vidare böra eftersträva, att dagordningsinstitutet kommer till användning i samband med debatter av allmän betydelse för bedömandet av förhållandet mellan regering och riksdag, t. ex. remissdebatten — eventuellt under bestämmelser, som bereda nödigt rådrum för överläggningar, innan beslut fattas.

Till en debatt av sådan art bör regeringen i visst givet fall kunna bereda tillfälle. En dylik överläggning bör även kunna framkallas genom en interpellation, varvid dock torde böra övervägas, om garantier mot missbruk av dagordningsinstitutet böra uppställas. Likaså torde böra undersökas, huruvida bestämmelser erfordras för att förebygga, att kollision uppkommer mellan dagordningsinstitutets användning och en frågas avgörande efter behandling i utskott.

Den brist, som vidlåder författningen därutinnan att riksdagen saknar en form för att ge ett klart och rent politiskt uttryck åt sin uppfattning i en fråga av sådan vikt i ett fritt statsskick som frågan om riksdagens förhållande till regeringen, har blivit alltmera kännbar. Vi ha därför kommit till den uppfattningen, att spörsmålet om införande av dagordningsinstitutet i vår författning bör upptagas till utredning.»

Vid 1928 och 1930 års riksdagar väcktes förslag om införande av dagordningsinstitut i Sveriges konstitutionella rätt bland annat i syfte att stärka regeringsmaktens ställning på parlamentarisk grundval. Motionerna avslogos emellertid av riksdagen på framställning av konstitutionsutskottet. Utskottet anförde härvid, att ett dagordningsbeslut såsom avslutning på en interpellationsdebatt stode i strid med §§ 90 och 107 regeringsformen och i praxis icke heller förekomme. Grundlagsändringar syntes därför erforderliga för att införliva dagordningsinstitutet med svensk statsrätt eller parlamentarisk praxis. Författningsändringar i dylikt syfte ansåg sig utskottet emellertid icke kunna förorda. Såsom skäl härför anförde utskottet bland annat, att dagordningsinstitutet i vissa länder i sin mån torde hava bidragit till de talrika regeringsväxlingar, som där tidtals varit utmärkande för det parlamentariska livet, ehuru det å andra sidan icke kunde förnekas, att det i vissa andra länder medfört en del goda verkningar beträffande gestaltningen av de parlamentariska förhållandena. Erfarenheterna från dessa senare länder kunde enligt utskottets tanke icke utan vidare läggas till grund för bedömande av institutets möjliga verkningar hos oss, då dessa i hög grad vore beroende av sådana faktorer som författningens allmänna karaktär, folklynnets, de politiska traditionerna och partiförhållandena. Utskottet anförde vidare, att redan för närvarande två vägar stode till buds, på vilka samma syfte kunde nås som genom ett dagordningsinstitut, nämligen massinstämmanden efter partiledares eller andra talares anföranden vid en interpellationsdebatt och användandet, när omständigheterna det påkallade, av det i grundlagen reglerade ansvarsinstitutet för statsrådets ledamöter. Dessutom befarade utskottet, att ett dagordningsinstitut i vårt land skulle vara ägnat att framkalla konflikt mellan kamrarna. I detta avseende anförde utskottet vid 1930 års riksdag att, genom dagordningsinstitutets införande endast i andra kammaren, den för statsskicket grundläggande principen om kamrarnas lika behörighet och myndighet skulle lida intrång.

Även nu föreliggande förslag åsyftar att genom införandet av ett dagordningsinstitut stärka regeringsmaktens ställning på parlamentarisk grundval. Motionärerna framhålla, att regeringsbildningens problem efter parlamentarismens införande i Sverige icke erhållit en tillfredsställande lösning. I en demokratisk stat bör regeringsmakten uppbyggas på folkmajoritetens breda bas, så att den äger representationens förtroende. Riksdagen bör därför, anse motionärerna, äga praktiskt användbara former, genom vilka den kan tillkännagiva sin ställning till en nytillträdande regering och klart kan ådagalägga, när en sittande regering icke längre äger dess förtroende. De vägar, som i vårt land redan stå till buds härför, och om vilka konstitutionsutskottet vid 1928 och 1930 års riksdagar erinrat, finna motionärerna emellertid icke tillfredsställande. De föreslå därför en undersökning av förutsättningarna för dagordningsinstitutets införande i Sveriges konstitutionella rätt.

Riksdagen överskattar icke det praktiska värdet av dagordningsinstitutet som medel för skapandet av bättre stabilitet i det parlamentariska systemet. Förutsättningarna för en sådan stabilitet torde ytterst bero på de praktiskpolitiska sedvanorna. Då emellertid dagordningsinstitutet allmänt förekommer i de parlamentariskt styrda länderna och då det icke lär kunna bestridas, att institutet kan bidra till att skapa bättre möjligheter att vinna klarhet i fråga om riksdagens och regeringens inbördes förhållanden till varandra, har riksdagen ansett, att en förutsättningslös utredning bör företagas. Denna utredning skulle avse att få utrönt, huruvida och på vad sätt institutet i fråga bör intagas i grundlag, i kamrarnas arbetsordningar eller i parlamentarisk praxis. Riksdagen finner det så mycket mera önskvärt, att en utredning i ämnet nu igångsättes, som frågan om riksdagens arbetsformer för närvarande befinner sig under utredning. Därest utredningen om dagordningsinstitutet skulle leda till förslag om införande av detta institut även i vårt konstitutionella liv, bör detta förslag lämpligen kunna upptagas till prövning och avgörande jämsides med det förslag till ändrade arbetsformer för riksdagen, vartill den för detta ändamål igångsatta utredningen kan föranleda.

På grund av vad sålunda anförts får riksdagen hos Eders Kungl. Maj:t anhålla, att Eders Kungl. Maj:t måtte låta verkställa utredning, huruvida och på vad sätt ett dagordningsinstitut bör komma till stånd, samt för riksdagen framlägga det förslag, vartill utredningen föranleder.

Stockholm den 20 maj 1931.

Med undersåtlig vördnad.