

Nr 15.

Av herr **Herlitz**, angående åtgärder för stärkande av riksdagens kontrollmakt över regering, förvaltning och rättskipning.

Karakteristiskt för de svenska grundlagarna är det intresse de ägnat åt kontrollen över regering, förvaltning och rättskipning. Grundlagsstiftarna hava uppenbarligen gjort klart för sig de med all maktutövning förenade vådorna: faran för egennytta, vrångvisa, våld, mannamån och försumlighet — för att citera några bekanta uttryck ur författningstexterna — och faran för att makten i andra hänseenden missbrukas. Jämte sådana uppenbara missbruk hava grundlagsstiftarna tänkt på möjligheten att maktutövningen — för att åter citera regeringsformen — icke överensstämmer med »rikets sannskyldiga nytta». Botemedlet ha de framför allt sett i kontroll. För det första den kontroll från allmänhetens sida, för vilken tryckfrihetsförordningen, med sina regler dels om tryckfriheten, dels om allmänna handlingars offentlighet, skulle bana vägen. För det andra — och framför allt — kontroll genom riksdagsorgan: konstitutionsutskottet, statsutskottet och statsrevisorerna samt justitieombudsmannen. Kännetecknande för kontrollens anordning i Sverige är alltigenom de vidsträckta möjligheter som beretts kontrollorganen att skaffa sig exakt kännedom om myndigheternas verksamhet, genom protokoll och andra handlingar och annorledes. Ett genomgående drag är ävenledes, att man anordnat utvägar att ställa vederbörande till ansvar (i regel inför domstol) för vad de låta komma sig till last. Däremot hava grundlagsstiftarna varit angelägna att kontrollen ej skall utmyнна däri att riksdagen eller dess organ, liksom under frihetstiden, såsom beslutande ingripa i förvaltningens eller rättskipningens gång eller bestämma om påföljder för försummelser. (Opinionsnämnden och tryckfrihetskommitterade, som man ofta oegentligt räknar som kontrollorgan, hava i båda dessa hänseenden en annan karaktär.)

Riksdagens kontrollapparat har än i denna dag i huvudsak samma struktur som den fick 1809; den enda väsentliga nyheten är, att militieombudsmannaämbetet tillkommit 1915.

Under den tid, som förlupit sedan 1809, ha emellertid riksstyrelse och förvaltning genomgått en oerhörd utveckling. Statsverksamheten har fått en omfattning, om vilken man då ej kunde göra sig en föreställning, och blivit i hög grad komplicerad och svåröverskådlig. Utvecklingen har fortgått i ett alltmera stegrat tempo. Särskilt gäller detta om det senaste årtiondet. Den statliga förvaltningsapparatens för varje år allt kraftigare ansvällning,

det oavslåligt ökade antalet av ämbets- och tjänstemän och statsverksamhetens inriktning på helt nya verksamhetsområden — allt detta har ställt kontrollapparaten inför våldsamt vidgade uppgifter och delvis inför helt nya problem. Ty att tillse att nutidens förvaltning utövas rationellt och effektivt, att icke allmänna medel förlösas, att makten icke missbrukas och enskild rätt icke äventyras, det är en uppgift av helt andra proportioner och delvis annan art än den, som grundlagsstiftarna sågo för sig.

Uppställer man nu frågan, i vad mån de bestående kontrollinstitutionerna kunnat fylla sina uppgifter i det nya läge, som sålunda har uppstått, är det uppenbart att omdömet härom beror av de krav man vill uppställa med avseende på deras effektivitet. För mig står det klart, att dessa anspråk böra ställas mycket högt. För förvaltningens sundhet är det av den allra största betydelse, att den är underkastad kontroll av självständiga organ. Och på sund utveckling av förvaltningen ligger det allt större vikt ju mer omfattande dess uppgifter bliva, ju mer den tar i anspråk av statens medel, ju mer den ingriper i samhällslivet och i den enskildes liv och leverne. Det är sant att en ur sådan synpunkt gagnarik kontroll kan utövas även annorledes än genom riksdagens organ; så t. ex. må erinras om sakrevisionens verksamhet. Men sådan verksamhet kan icke helt ersätta riksdagsorganens. Det är nämligen ur flera synpunkter av betydelse, att kontrollen utövas just av riksdagens organ. Å ena sidan får en sådan kontroll en särskild auktoritet. Å andra sidan är det för riksdagen själv och för dess arbete av det största värde, att den genom egna organ vinner inblick i förvaltningsverksamheten. Och på vissa områden — jag åsyftar särskilt kontrollen över statsrådet — är det icke tänkbart att andra organ än riksdagens skulle kunna verka.

Bedömer man från dessa utgångspunkter kontrollorganens verksamhet, sådan den nu gesaltar sig, kan man göra vissa betydelsefulla iakttagelser.

Det är sålunda uppenbart, att *konstitutionsutskottets* granskning av statsrådsprotokollen är ganska ineffektiv. Det må här lämnas därhän, i vad mån den tidigare varit av större betydelse. Det är nog att konstatera, att det nu förhåller sig så. Orsakerna äro flera. Av stor betydelse är sålunda att regeringen stödes av en majoritet inom riksdagen. Men detta förhållande skulle näppeligen ensamt kunna fälla utslaget; i varje fall kan det ej förklara, varför anmärkningar ej heller reservationsvis främföras i större omfattning, fastän naturligtvis oppositionen i många fall står kritisk gentemot regeringens åtgöranden. Bland andra faktorer (jfr i övrigt Statsvetenskaplig tidskrift 1942 s. 283 ff.) må särskilt några framhållas. För det första att enligt en djupt rotad — ehuru enligt min mening oriktig — uppfattning anmärkningar framställda enligt RF § 107 under alla omständigheter äro att anse såsom »prickningar» av vederbörande statsråd, i viss mån jämförliga med åtal och straff för tjänstefel (se vidare nedan under p. 6). För

det andra den — likaledes felaktiga — föreställningen, att den »konstitutionella» kontrollen företrädesvis bör avse »formella» fel; det anses sålunda mindre naturligt att konstitutionsutskottet inlåter sig på att bedöma, huruvida statsrådets rådslag äro ändamålsenliga och gagneliga. För det tredje: arbetsmaterialet är så överväldigande stort, att utskottet i allmänhet icke kan med de former, i vilka det arbetar, skaffa sig den överblick och den inblick, som skulle möjliggöra självständiga iakttagelser av större räckvidd och betydelse. Vad som framkommer i dechargebetänkandena är mindre frukten av utskottets egna iakttagelser än föranlett av upplysningar som annorledes kommit dess ledamöter till handa. Vad beträffar utredningen av de frågor som väckas inom utskottet märkes — för det fjärde — att utskottet är hänvisat till de upplysningar, som kunna erhållas ur de handlingar som det får till sig överlämnade från regeringen. Av granskningsarbetets hela konstruktion följer, att utskottet icke så som ombudsmännen och revisorerna kunna införskaffa ytterligare utredning till klarläggande av vad som ej upplyses i handlingarna. Ej heller får riksdagen, på samma sätt som då den tar ståndpunkt till statsrevisorernas anmärkningar, tillfälle att väga anmärkningarna mot vad av vederbörande invändes mot dem. Något verkligt bedömande av dem kan icke lätteligen ske, då statsråden, i stundom ganska invecklade frågor, i kamrarna muntligen redogöra för sin ståndpunkt. Och vad angår de anmärkningar som frambäras i reservationer — och som, då majoritetsparlamentarism råder, måste tillmätas en särskild betydelse — besvaras de i regel allenast med tystnad. I vad mån de varit berättigade, blir aldrig på något sätt klarlagt. (Måhända har man dock att vänta en ny praxis, sedan nuvarande statsministern vid ett tillfälle — 30 juni 1945 — på ett uppmärksammat sätt tagit ståndpunkt till en reservationsvis framförd anmärkning.)

Vad angår statsrevisionen (vilken, som bekant, praktiskt taget utövas endast av *statsrevisorerna*), är det uppenbart, att den äger en helt annan intensitet, tyngd och betydelse än konstitutionsutskottets granskning. Den leder också ofta till betydelsefulla resultat. Dock framträda även här svagheter. Statsrevisionens organisation är icke avpassad för de väldiga uppgifter den har att bemästra. Den tid under vilken den har att verka synes vara för knappt tillmätt, och de tjänstemän som den har till sitt förfogande äga icke heller möjligheter att så kontinuerligt, som önskvärt vore, följa utvecklingen och förvärva överblick över den. Med övriga revisionsorgan — de ordinära revisionsmyndigheterna och sakrevisionen — stå statsrevisorerna, mot vad förhållandet är i flera främmande länder, ej i någon som helst organiserad kontakt. Vad beträffar statsrevisionens verksamhetsområde, är det anmärkningsvärt, att riksdagens 1944 avlåtna skrivelse angående vidgad rätt för statsrevisorerna att granska statliga bolags förvaltning ännu ej lett till något resultat. I detta sammanhang kan man ej undgå att

observera, att statsrevisorerna äga endast begränsade möjligheter till granskning av annan verksamhet, som, utan att utövas av de statliga förvaltningsorganen, äger rum med anlitande av statens medel (jfr Hesslén, Riksdagens revisorer s. 362 ff. och statsrevisorernas berättelse till innevarande års riksdag s. 201) — och detta fastän denna form för tillgodoseende av allmänna behov är för år får allt större betydelse. Beträffande området för statsrevisorernas verksamhet är ytterligare att anmärka, att den i praxis nästan utan undantag begränsats till att avse den ekonomiska förvaltning, som handhafts av organ lydande under Kungl. Maj:t. Statsrevisorerna hava uppenbarligen ryggat tillbaka för att inlåta sig på ett bedömande av åtgärder, som vidtagits av Kungl. Maj:t. Denna återhållsamhet torde i huvudsak finna sin förklaring däri, att tiden för utkrävande av *ansvar* av statsrådets ledamöter ofta (före budgetårets omläggning: praktiskt taget alltid) jämligt RF § 107 försuttits. (Något statsrättsligt hinder för att statsrevisorerna framlägga iakttagelser rörande regeringens åtgöranden kan dock knappast förefinnas; det är endast »ny, till ansvarighet förbindande granskning» som ej får äga rum sedan decharge vunnits enligt RF § 107.) Påtagligt är, att genom den återhållsamhet statsrevisorerna ådagalagt en beaktansvärd lucka uppstår i riksdagskontrollen; av vad förut anmärkts framgår att en granskning av statsrådets rådslag ur ekonomiska synpunkter knappast kommer i fråga från konstitutionsutskottets sida.

Att *justitieombudsmannens* och *militieombudsmannens* kontroll varit effektiv och betydelsefull, därom kunna icke delade meningar råda. Beaktansvärt är likvisst, att på senare tid, än för det ena, än för det andra området av förvaltningen, den tanken framkastats, att särskilda ombudsmän, med särskilda förutsättningar att bedöma inom dessa områden rådande förhållanden, borde tillsättas. Värde av dessa uppslag, sedda vart för sig, kan måhända diskuteras. Men de visa hän på det förhållandet att den moderna förvaltningen är så omfattande och så differentierad samt kräver uppmärksamhet ur så många olika synpunkter att det måste bli va vanskligt för *en* man att med samma sakkunskap och samma auktoritet utöva hela den kontroll som nu ankommer på justitieombudsmannen. Ett faktum är också, att justitieombudsmannens uppmärksamhet framför allt riktas mot domare och mot tjänstemän inom polis- och utskökningsväsendet samt vissa andra befattningshavare med uppgifter som nära sammanhånga med domstolsväsendet. Skälen därtill kunna vara många. En faktor av avgörande betydelse är helt säkert det förhållandet att inkomna klagomål i jämförelsevis ringa utsträckning riktas åt andra håll. Det är också uppenbart, att åtskilliga betydelsefulla grenar av förvaltningsverksamheten icke utgöra naturliga föremål för justitieombudsmannens kontroll, inriktad som den framför allt är på hävdande av den enskildes rättssäkerhet. Ett exempel må belysa detta. Det vore önskvärt, att man ägde en effektiv övervakning av

all den verksamhet, där staten — delvis i socialt syfte, delvis i andra syften — ger lån, bidrag och understöd åt enskilda, till förebyggande av att statens ekonomiska intressen eftersätts (jfr utförligt härom motionen i första kammaren 1943 nr 114 s. 16 ff.) Behovet av en sådan kontroll förtjänar desto mera framhållas, som man varken från statsrevisorerna, riksräkenskapsverket eller sakrevisorerna annat än undantagsvis kan påräkna inskridanden i enskilda sådana fall. Men det är också uppenbart att man ej heller av justitieombudsmannen har rätt att vänta något större mått av aktivitet i dylik riktning. — Om man sålunda inom det oerhört vidsträckta fält, där enligt regeringsform och instruktion justitieombudsmannen har att verka, kan angiva områden, inom vilka dennes verksamhet icke är — och till väsentlig del icke kan bli — av större betydelse, kan det också pekats på områden, som falla utanför hans befogenhet, men där kontroll utan tvivel kunde bli av stort värde. Sålunda kan framhållas, att justitieombudsmannens kontroll uteslutande avser statens ämbets- och tjänstemän.

Den nu lämnade översikten torde giva vid handen, att riksdagskontrollen icke på alla punkter är så effektiv, som man med hänsyn till de krav, som den offentliga verksamhetens nutida gestaltning ställer på den, kunde önska. Det framstår sålunda som ett önskemål, att den kunde effektiviseras. Översikten har likaledes lämnat en antydning om vägar på vilka en utveckling av kontrollapparaten kunde tänkas äga rum. Innan dessa utvecklingslinjer närmare preciseras, torde emellertid en viktig reservation böra göras.

Vad saken framför allt gäller är att övervaka en växande byråkrati. Det går icke an att för detta ändamål skapa en ny stor kontrollapparat. Man bör sålunda iakttaga varsamhet vid inrättandet av nya kontrollorgan. Huvudsyftet måste vara att komma fram till mera effektiva verksamhetsformer.

Med avseende på tänkbara utvecklingslinjer för riksdagskontrollen torde utan anspråk på fullständighet, delvis i anslutning till det förut sagda, följande böra anföras.

1. För det första kan en *utvidgning av området för riksdagskontrollen* ifrågakomma. Jag hänvisar till vad ovan sagts om kontroll i olika former, dels över statliga bolag, dels över andra verksamhetsområden utanför statsförvaltningen. Ävenledes erinras om vissa områden, där i praxis kontrollverksamheten är jämförelsevis svagt utvecklad: Kungl. Maj:ts finansiella verksamhet, som knappast bedömes av vare sig konstitutionsutskottet eller statsrevisorerna, och vissa grenar av förvaltningen, där justitieombudsmannen faktiskt är av ringa betydelse.

I detta sammanhang må ock beröras den begränsning av kontrollorganens verkningsmöjligheter, som består däri att deras granskning avser en viss *tidrymd*. För justitie- och militieombudsmännen gäller ingen sådan begränsning; dessa institutioners styrka ligger icke minst däri att i följd härav ingripanden kunna ske snabbt. Konstitutionsutskottets och statsrevisorernas

granskning avser däremot i princip avslutade verksamhetsår (även om vissa möjligheter förefinnas att draga fram vad som därefter inträffat); därav följer ofta, särskilt i fråga om konstitutionsutskottet, att de ärenden, som giva anledning till anmärkning, helt förlorat sin aktualitet, då sådan göres. Det kunde förtjäna övervägas, i vad mån kontrollorganens aktionskraft hämmas genom bundenheten vid viss tid och vad som kunde göras för att underlätta ingripanden föranledda av vad som senare inträffat.

2. För det andra kommer en *differentiering av verksamheten* i fråga. Liksom den militära förvaltningen 1915 utbröts ur justitieombudsmannens verksamhetsområde för att läggas under en delvis efter andra riktlinjer (jfr t. ex. instruktionen för militieombudsmannen 3 § i slutet) anordnad kontroll, kunde det förtjäna övervägas, huruvida icke en ytterligare differentiering nu kunde vara påkallad. Många olika linjer för en differentiering av kontrollen kunde tänkas. Man har nämnt socialvården som ett naturligt föremål för en ny ombudsmans tillsyn. Statens låne-, bidrags- och understödsverksamhet vore ett annat sådant område; vid sidan av statsrevisorerna, som hava att »huvudsakligen granska dispositionerna, förvaltningen och resultaten på det hela» (instruktioner 14 §), kunde det finnas ett naturligt utrymme för en tillsyn, som liksom ombudsmännens toge sikte på de enskilda fallen. Det må dock lämnas därhän, huruvida möjligen en sådan verksamhet naturligtast kunde organiseras som ett led i statsrevisionens arbete.

3. Vad angår kontrollorganens *organisation och arbetsformer*, kan beträffande konstitutionsutskottet anmärkas, att den »läsning» av statsrådsprotokollen, som anses nödvändig med hänsyn till gällande grundlagsbud, knappast kan sägas medföra resultat som motsvara det därför erforderliga uppbådet av tid och arbetskraft. Man skulle helt visst kunna tänka sig arbetsformer som bättre än denna mekaniska läsning gäve besked om protokollens innehåll.

Statsrevisorernas organisation och arbetsformer hava redan vid flera tillfällen på senare tid varit föremål för riksdagens uppmärksamhet. Senast har det skett genom revisorernas till årets riksdag gjorda framställning (s. 2 ff) och dessförinnan genom en (i denna framställning ej omnämnd) motion vid 1940 års riksdag, som föranledde konstitutionsutskottet att uttala, att det i motionen framställda önskemålet om en effektivisering av statsrevisorernas verksamhet vore beaktansvärt. Det har sålunda ifrågasatts, att revisorerna skulle arbeta under en längre tid av året och att kontinuiteten i deras arbete skulle tryggas genom val för längre tid (ev. i förening med successiv förnyelse). Man frågar sig också, om icke möjligen en utökning av statsrevisorernas antal (förslag härom voro å bane under 1890-talet) och antalet av de avdelningar, på vilka de arbeta, kunde vara naturlig med hänsyn till den ekonomiska förvaltningens oerhörda ansvällning. Huruvida det

därvid är nödvändigt att fasthålla, att statsrevisorerna endast in pleno besluta om framställningar till riksdagen, därom skall här ingen bestämd mening uttalas; det torde emellertid vara ett faktum, att behandlingen in pleno ofta är föga mer än en formalitet.

Givet är, att de kontrollorgan, som bestå av riksdagsledamöter, äro i behov av effektivt verksamma kanslier. Särskilt gäller detta statsrevisorerna, för vilkas verksamhet det vore av stor betydelse om tjänstemän kunde under en längre tid, måhända hela året, vara verksamma dels med utredningar enligt revisorernas anvisningar, dels måhända också med självständiga insatser till förberedande av dessas verksamhet. Den insamling av uppgifter till ledning för verksamheten, som revisorerna personligen lära åtaga sig (Hesslén, a. a. s. 362), kan helt visst på ett mera effektivt sätt utföras av ett permanent kansli. Möjlighet finnes ju också att i enahanda riktning utbygga och därmed effektivisera konstitutionsutskottets verksamhet.

4. I samband härmed inställer sig för det fjärde frågan om en *samordning av riksdagsorganens verksamhet med andra kontrollorgan*. Frågan gäller närmast statsrevisionen. Vid sakrevisionens inrättande lämnades frågan om dess förhållande till statsrevisorerna oreglerad. Huru dessa organs samarbete gestaltat sig känner jag ej. Men den förmodan ligger nära till hands, att — såsom statskontoret framhöll under beredningen av frågan om sakrevisionens inrättande — ett samarbete på fastare grundval skall visa sig erforderligt. Givetvis påkallar också statsrevisorernas förhållande till andra revisionsinstitutioner uppmärksamhet; denna fråga sammanhänger med den aktuella frågan om reformer inom revisionsväsendet (se statsrevisorernas berättelse till årets riksdag s. 184 ff).

Jämväl frågan om en viss *samverkan mellan riksdagens kontrollorgan* bör beaktas. Det förekommer t. ex., att justitie- eller militieombudsmannens uppmärksamhet riktas på ärenden, i vilka en regeringsåtgärd befinnes anmärkningsvärd. Det vore naturligt att konstitutionsutskottet erhöles kännedom om sådana iakttagelser. Smidiga former för samarbete mellan statsrevisorerna och konstitutionsutskottet skulle också kunna etableras.

5. Erfarenheten har visat, att en *växelverkan mellan allmänhetens kontroll och den organiserade riksdagskontrollen* varit till stort gagn inom justitieombudsmannens och militieombudsmannens verksamhetsområden. Ombudsmännen hämta ofta uppslag till ingripanden i anmälningar som inkomma till dem från enskilda personer. Det är självklart, att upplysningar utifrån på samma sätt kunna vara av betydelse för konstitutionsutskottet och statsrevisorerna. För sådana framställningar hava emellertid författningarna icke anordnat någon bestämd form, och det fordras därför i regel ett särskilt mått av företagsamhet eller också personliga förbindelser med ledamöter av kontrollorganen för att de skola komma till stånd. Om genom en i för-

fattning reglerad rätt att göra anmälningar hos kontrollorganen allmänheten så att säga inbjödes att biträda dessa i deras arbete, är det icke omöjligt, att värdefulla incitament skulle erhållas. Därvid är det dock angeläget att tillse, att icke av en dylik anmälningsrätt utvecklas något som liknar en extraordinär besvärsväg.

6. Av avgörande betydelse är, att kontrollorganens verksamhet erhåller den rätta inriktningen. Som bekant går enligt gällande rätt deras verksamhet ut på två ting. För det första utkrävande av ansvar. För det andra initiativ till rättelse av missförhållanden (i enskildheter eller av större räckvidd) inom lagstiftning och förvaltning. Att den förstnämnda riktlinjen bör fasthållas är självklart. Men det bör övervägas, huruvida det icke vore lämpligt att vid sidan av ansvarssynpunkten giva *större utrymme åt strävandet att åstadkomma rättelse*. Detta skulle innebära en motsvarighet till moderna strävanden inom det statliga revisionsväsendet, där man är angelägen att revisionen icke ensidigt skall inriktas på redogöraransvarets utkrävande. Därvid måste likvisst fasthållas, att riksdagens kontrollorgan under inga omständigheter böra äga träffa bindande avgöranden; deras verksamhet bör mynna ut i framställningar från riksdagen (eller eventuellt från kontrollorganen själva), vid vilka konungen »gör det avseende han för riket nyttigt finner» (RF § 89) eller — i den mån grundlagsstöd därför finnes, t. ex. i bestämmelserna om statsregleringen — i beslut av riksdagen (exempelvis om avslag i anledning av statsrevisorernas anmärkningar).

Statsrevisionen verkar i stort sett i den riktning som här antytts. Det kunde emellertid, om deras verksamhet skall effektiviseras, ifrågasättas, huruvida de icke skulle kunna berättigas att under vissa förutsättningar avlåta framställningar direkt till Kungl. Maj:t; deras ingripanden skulle därmed kunna nå en i många fall önskvärd snabbare effekt.

Vad justitie- och militieombudsmännen angår, är det välbekant, att deras ingripanden i särskilda fall numera faktiskt i stor utsträckning icke mynna ut i åtal, utan tjäna till åstadkommande av rättelse (ehuru deras uttalanden härutinnan icke äro rättsligt förbindande). Därutöver äga de möjlighet att hos Kungl. Maj:t göra framställningar, då de finna »brister i lagar och författningar eller att eljest någon anstalt är nödig till främjande av allmänt gagn» (framställningar till riksdagen förekomma däremot numera ej). Blir det fråga om inrättande av nya kontrollorgan besläktade med de nuvarande ombudsmannaämbetena, kan det törhända befinnas naturligt att tyngdpunkten i deras verksamhet förskjutes i riktning mot dylika aktionsformer, eventuellt i närmare anknytning till behandlingen av konkreta frågor än justitie- och militieombudsmännens framställningar till Kungl. Maj:t nu i allmänhet hava.

Önskvärdheten av en snarare på rättelse än på ansvarsutkrävande inriktad verksamhet har icke minst gjort sig gällande inom konstitutionsutskot-

tets verksamhetsområde. Anmärkningar enligt RF § 107 hava ofta i verkligheten en sådan syftning, och särskilt ligger en dylik avsikt merendels bakom de anmärkningar konstitutionsutskottet ansett sig kunna göra utan att åberopa RF § 107. Det är också i och för sig en sund och naturlig tanke, att initiativ från riksdagshåll skola framkomma ur den noggranna undersökning av regeringsverksamheten som utskottet är i tillfälle att företaga; dylika på fakta grundade initiativ borde ju kunna få en särskild tyngd. En fruktbar utveckling av konstitutionsutskottets verksamhet i sådan riktning har emellertid hämmats genom den inriktning på ansvarighetsfrågan som kännetecknar RF § 107. Meningarna äro delade om huruvida konstitutionsutskottet endast får avlåta sådana framställningar, som avses i RF § 107 (och § 106), eller är befogat att göra anmälningar utan åberopande av dessa paragrafer. Åberopas § 107, får utskottets framställning, även om dess väsentliga syfte är att åstadkomma ändring i ett av utskottet ogillat förhållande, alltid en prägel av ansvarsutkrävande. Visserligen är detta ansvarsutkrävande, i den mån det endast innebär hävdande av en annan mening än statsrådets om vad »rikets sannskyldiga nytta» kräver, d. v. s. om vad som är ändamålsenligt eller icke, helt artskilt från exempelvis den på ämbetsbrott eller tjänstefel grundade ansvarighet som göres gällande enligt RF § 106 eller av riksdagens ombudsmän. Det innebär intet annat än sådant manifesterande av meningsskiljaktigheter i politiska angelägenheter, som ständigt förekommer och måste förekomma i förhållandet mellan regering och riksdag. Men denna naturliga uppfattning har aldrig kunnat slå igenom; tillämpningen av RF § 107 har huvudsakligen fått sin prägel av det andra ledet i detta grundlagsbud: om bristande »oväld, nit, skicklighet och drift». Och därav följer, att den som i och för sig kunde vara intresserad av att, till åstadkommande av ändring i vad han ogillat, delta i en anmälan enligt RF § 107, ofta hålles tillbaka, därför att han ej önskar ge sitt ståndpunktstagande prägeln av ett ansvarsutkrävande. Genom att icke åberopa § 107 har man sökt komma ur detta dilemma. Men det har knappast lyckats, därför att man faktiskt icke heller på denna väg lyckats frigöra sig från den djupt inrotade föreställningen att konstitutionsutskottets ingripanden alltid — även om de mildras genom att § 107 ej åberopas — hava karaktären av ansvarsutkrävande.

Det är också andra, med konstruktionen av RF § 107 sammanhängande omständigheter som göra att konstitutionsutskottets ingripanden ej kunna få samma betydelse av reforminitiativ som t. ex. statsrevisorernas.

Ingripanden kunna grundlagsenligt ej leda till annat beslut av riksdagen än om hemställan till Kungl. Maj:t om vederbörande statsråds entledigande. Det finnes ingen möjlighet för kammaren att taga ståndpunkt till vad utskottet uttalat i sakfrågan. Utskottets anmälningar kunna ej såsom statsrevisorernas giva upphov till framställningar till Kungl. Maj:t (i äldre tid

förekommo dock ej sällan sådana framställningar). Och endast sällan förekommer det numera, att andra kammaren tar standpunkt till frågan, om en anmälan skall »gillas» eller »ogillas»; i första kammaren förekomma aldrig sådana meningsyttringar. Konstitutionsutskottets anmälningar komma sålunda alltid att stå blott för dess egen räkning och verka allenast med den auktoritet utskottet kan hava.

Härtill kommer ytterligare en — redan anmärkt — omständighet: utredningen blir med nödvändighet ofullständig och ensidig. Varken före konstitutionsutskottets beslut eller vid kamrarnas behandling av dess framställningar blir det, på samma sätt som vid behandlingen av statsrevisorernas anmärkningar, tillfälle att inhämta upplysningar från andra håll och höra andra meningar.

Så som konstitutionsutskottets verksamhet utvecklats, synes det därför vara skäl att överväga grundlagsändringar, som — med bibehållande av ansvarsutkrävandet — kunde göra protokollsgranskningen mera fruktbärande i andra riktningar, särskilt såsom underlag för framställningar till Kungl. Maj:t om ändring i sådana förhållanden som uppmärksamrats vid protokollsgranskningen. Då liknande uppslag tidigare varit under behandling (1898, 1924, 1927, se Tingsten, Studier över konstitutionsutskottets dechargeförfarande s. 112 ff) har den invändningen gjorts, att konstitutionsutskottet härmed komme att gripa in på andra utskotts verksamhetsområden. Denna invändning är synnerligen tänkvärd. Det vore emellertid ej omöjligt att kringgå svårigheterna genom ett på praktiskt sätt ordnat samarbete mellan olika utskott.

Mot den framställning som här gjorts kommer utan tvivel bl. a. den invändningen att riktas, att den överspänner ett alltför stort område och att, även om reformer på enstaka punkter kunna vara motiverade, det icke finnes någon anledning att taga upp hela riksdagens kontrollapparat till en allmän översyn. Då likväl en sådan nu ifrågasättes, är det från utgångspunkter som inledningsvis angivits. Det synes uppenbart att kontrollapparaten icke utvecklats i takt med arbetsuppgifternas växt. Vill man försöka att med hänsyn till nutidens behov göra allvar av de sunda tankar om kontrollens betydelse, som ligga bakom våra grundlagar, tarvas otvivelaktigt en fri översikt över hela området. En tid av så väldiga omvälvningar på statslivets område som den nuvarande kräver författningspolitiska grepp av större omfattning, än man eljest varit van vid. Den ovan lämnade översikten har för övrigt belyst sambandet mellan olika kontrollinstitut, antytt vissa problem rörande gränsdragningen mellan deras verksamhetsområden och påvisat möjligheten av samarbete dem emellan. Den torde därigenom hava givit ytterligare skäl för den uppfattningen, att en samlad behandling av problemet kunde vara till nytta.

Spörsmålet torde icke kunna på ett tillfyllestgörande sätt utredas annorledes än genom en vanlig utredningskommitté. Men det må vara tillåtet att uttala den förhoppningen, att konstitutionsutskottet, om det finner tanken på en sådan utredning beaktansvärd, ville på grundval av motionen och av de ytterligare uppslag, som kunna framkomma inom utskottet, utforma vissa riktlinjer för utredningen.

Under åberopande av vad nu anförts tillåter jag mig hemställa,

att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående åtgärder för stärkande av riksdagens kontrollmakt och om framläggande för riksdagen av de förslag vilka kunna föranledas av utredningen.

Stockholm den 16 januari 1947.

Nils Herlitz.
