

Nr 245.

Av herr Thulin m. fl., *angående införande i riksdagsordningen av bestämmelser om ett dagordningsinstitut.*

Ministeransvarigheten i Sverige har en ålderdomlig för att icke säga föråldrad utformning. För att bestämmelserna härom fullt skola förstås måste man fasthålla, att de tillkommo på en tid, då delningen och det absoluta särskiljandet av de olika statsmakterna ansågs såsom höjden av konstitutionell finess. Kronans rådgivare hade icke såsom sådana något tillträde till folkrepresentationen, och kommunikationen mellan den verkställande och lagstiftande makten skedde uteslutande på skriftlig väg. Det var därför naturligt att det bestämdes, att protokoll av viss beskaffenhet skulle föras i statsrådet och att dessa protokoll lades till grund för utkrävande av statsrådets ansvarighet inför riksdagen.

Sedan den tid, då det ännu gällande ministeransvarighetsinstitutet utformades, har en omvälvning ägt rum på det konstitutionella området. Visserligen kvarstå de grundläggande bestämmelserna om regeringsmaktens kompetens och utövning och riksdagens rättigheter i allt väsentligt orubbade, men författningslivet har blivit ett helt annat under utvecklingens gång. Den absoluta särskillnaden mellan verkställande och lagstiftande makt har de facto blivit upphävd, och den verkställande makten är numera nödsakad att handla under intim kontakt med den lagstiftande.

Formerna för ministeransvarigheten stå emellertid allttjämt orubbade även i den praktiska tillämpningen. Vid varje riksdag äger en minutiös granskning rum av statsrådsprotokollen från det gångna året. Någon gång göras också utflykter till det löpande årets statsrådsprotokoll. Resultatet blir ett dechargememorial, som regelbundet lägges till handlingarna.

Betydelsen av en dylik protokollgranskning skall icke helt förnekas. Den är ägnad att skänka en inblick i regeringsmaskineriets detaljer, som icke annars skulle stå till buds. Detta fördjupande i detaljerna, som protokollgranskningen medför, har emellertid gjort ministeransvarighetsinstitutet till ett revisionsförfarande, närmast jämförligt med ett siffergranskarearbete, och icke till det politiska maktmedel, som föresvävade 1809 års grundlagsstiftare. Man torde icke behöva studera dechargememorialen länge, förrän man finner detta förhållande besannat. I dessa memorial finnas många aktningsvärda reflexioner om regeringsärendenas riktiga handläggning nedlagda, men egentligen aldrig någon anmärkning av verkligt politisk betydelse.

Till dessa brister hos protokollsgranskningen komma andra, som göra den mindre lämplig såsom ett tidsenligt ministeransvarighetsinstitut. Det är en gången tids regeringshandlingar, som skola granskas. De granskade ämnena sakna därför vanligen aktualitet, så fort som tiden numera löper. Protokollen innehålla ej heller alla regeringshandlingar. Alla de frågor, som väl varit föremål för behandling inom regeringen, men undanskjutits och sålunda icke kommit upp i konselj, finnas icke i protokollen. Vad en regering underlåtit, undandraget sig således granskningen.

Det betonas ideligen, att granskningen skall hava formen av ett domstolsförfarande och att konstitutionsutskottets anmärkningar skola präglas av en över de politiska lidelserna upphöjd opartiskhet. Det är en vacker önskan, som mycket sällan em ens någonsin realiserats. Det är mycket mänskligt, om anhängarna till en sittande regering söka försvara denna och på allt sätt försvaga gjorda anmärkningsanledningar och motståndarna mot regeringen söka måla regeringshandlingarna i svart. Denna tendens är oundviklig, särskilt när § 107 regeringsformen är det enda medlet för utkrävande av politisk ansvarighet på kronans rådgivare. En anmärkning, även på en obetydlig och i politiskt avseende betydelselös punkt, uppfattas lätt som ett personligt angrepp mot en viss statsrådsledamot och gives av allmänheten många gånger en långt större räckvidd än den förtjänar.

Strävandena att gestalta konstitutionsutskottets granskningsverksamhet såsom ett slags domstolsförfarande motverkas också av det sätt, varpå granskningen är organiserad. Vid ett domstolsförfarande beredas ju de olika parterna tillfälle att få framföra sina synpunkter, innan domen fälles. Konstitutionsutskottets granskningsverksamhet är däremot av en mycket sekret natur, och domen fälles endast på de protokoll och handlingar, som blivit till utskottet ingivna från de olika departementen. Under den tid, anmärkningsanledningar prövas, finnes icke någon kommunikation mellan den som dömer och den vars handlingar och rådslag rannsakas. Särskilt vågsamt har detta egendomliga »domstolsförfarande» blivit sedan motiverade rådslag blivit alltmera sällan förekommande. »Domen» får ofta fällas med en otillräcklig kännedom om motiven till den handling, mot vilken anmärkning riktas. Först sedan anmärkningen blivit framställd får vederbörande statsrådsledamot tillfälle att inför riksdagen förklara sig. Härvid blir det en hederssak för utskottsmajoritetens representanter att försvara sin anmärkning, även om denna, mot bakgrunden av den lämnade förklaringen, ingalunda visar sig vila på så säker grund, som majoriteten förmodat.

Tidsläget synes kräva, att det möjliggöres för den svenska riksdagen att på ett annat sätt än hittills varit möjligt giva sin mening tillkänna om en sittande regering och dess handlingar och att sålunda utkräva ansvarighet av kronans rådgivare i egentligt politisk bemärkelse.

Såsom förutsättningar för ett dylikt ministeransvarighetsinstitut synes böra uppställas:

- 1) att granskningen och ansvarsutkrävandet avser regeringens aktuella politik,
- 2) att regeringen genom någon sin ledamot redan på ett tidigt stadium får tillfälle att fylligt framlägga sina motiv för den påtalade handlingen eller underlåtenheten,
- 3) att vederbörande kammare får tillfälle att uttala sin mening, huruvida regeringens handlande i det påtalade avseendet varit tillfredsställande eller icke.

Realiseras dessa förutsättningar genom åvägabringande av bestämmelser härom i våra författningsurkunder, synes den nu praktiserade formen för granskningen enligt §§ 106 och 107 regeringsformen kunna tillsvidare bibehållas oförändrad.

I utlandet anknyter sig ministeransvarigheten i regel till interpellationsförfarandet. De nyss angivna förutsättningarna för en utbyggnad av ministeransvarighetsinstitutet synas peka hän mot att jämväl i Sverige det i kamrarnas arbetsordningar angivna interpellationsförfarandet utvecklas genom medgivande av rätt för riksdagens kamrar att göra uttalanden i anledning av vad under interpellationsdebatten framkommit.

Interpellationsinstitutet kan i en modern författning tänkas ha två syften. Å ena sidan kan interpellationen avse att allenast erhålla upplysning om ett visst sakförhållande. Å andra sidan kan den också sikta till en kritik av regeringens handlingssätt i ett visst fall, åtföljt av ett motiverat omdöme från riksdagens sida. I förra fallet blir interpellationen tydligen en enkel fråga, till vilken några politiska bavsikter icke anknytas, i senare fallet utmynnar den i en politisk opinionsyttring, som kan gälla den sittande regeringens liv.

Sådant interpellationsinstitutet i våra kamrars arbetsordningar reglerats, har det otvivelaktigt avsetts att blott få karaktären av ett sakligt meningsutbyte mellan enskilda riksdagsmän och enskilda statsrådsledamöter. Med kammarens medgivande har sålunda en dess ledamot rätt att avlämna ett skriftligt spörsmål till en regeringsledamot. Den senare har ingen skyldighet ingå i svaromål, än mindre kan kammaren — mot grundlagens bestämda förbud mot omröstningar, som icke anknytas till ett utskottsbetänkande — uttrycka sin tillfredsställelse eller sitt missnöje med hans svar. Ett interpellationssvar kan följaktligen under inga som helst omständigheter läggas till grund för någon politisk aktion mot regeringen.

Denna ordning var naturlig och självfallen, så länge vi här i landet hade ett dualistiskt statsskick. Men sedan härutinnan en fullständig omvandling ägt rum och parlamentarismen genomförts, kan den svårigen längre anses lämplig. I praktiken har det också visat sig, att man upprepade gånger sökt kringgå den; man har sökt få till stånd maskerade omröstningar genom massinstämmanden i vissa talaresh anförande. Och samtidigt ha interpellationerna, särskilt under de senare åren, ofta nog förlänats en klart politisk

karaktär. Interpellanten har icke nöjt sig med en sakupplysning; han har velat kritiskt granska vederbörande statsråds åtgöranden och hans klander av dessa har kanske på många håll i kammaren vunnit understöd.

Av det anförda torde framgå, att interpellationsinstitutet även i vårt land *i praxis* utvecklats i riktning mot att bliva det instrument för parlamentariskt ansvarsutkrävande, som det i de ojämförligt flesta parlamentariskt styrda länder redan är. Men grundlagens förbud mot ett kammarens ståndpunkts-tagande kvarstår alltså, varigenom interpellationen lika fullt aldrig kunnat bliva något annat än ett ofullgånget foster; den politiska påföljd, vari kammardebatten logiskt och parlamentariskt bort utmynna, har uteblivit.

Den svenska interpellationen förlöper i tre akter: initiativ, svar, debatt. Om den nu skulle kompletteras med den fjärde, och betydelsfullaste, akten — *uttalandet* — förutsätter detta självfallet, att institutet kringgärdas med garantier mot missbruk. Okynnesvoteringar och överrumplingar böra i varje händelse förebyggas. Erfarenheterna från flere främmande länder lämna exempel på, vartill otillfredsställande anordningar i nu angivna hänseenden leda. I Frankrike t. ex. kan kammaren fixera dagen för en interpellations framställande till den innevarande. Ministern måste då på rak arm besvara en fråga. Gör han icke detta på ett enligt kammarens mening tillfredsställande sätt, ställes han inför en överväldigande ström av anmärkningar från olika håll, slutande måhända med ett oöverlagt misstroendevotum — med resultat att ministären störtas redan samma afton. Men om man fasthåller vid den allmänna principen för våra riksdagsärendens behandling, nämligen att oöverlagda beslut skola genom bordläggning och utskottsbehandling förekommas, och så långt görligt är tillämpar denna princip på interpellationsinstitutet, skall säkerligen en framkomlig medelväg kunna utfinnas, som å ena sidan utesluter möjligheten av en överrumpling från en minoritetsgrupps sida, men å andra sidan hindrar regeringen och dess anhängare att utan stöd hos en verklig parlamentarisk majoritet undertrycka ett försök att giva riksdagens misstroende till känna.

Ett interpellationsinstitut, som motsvarar dessa fordringar, skulle förslagsvis kunna anordnas på följande sätt.

Betingelserna för interpellations framställande bliva oförändrade. Men så snart kammaren medgivit, att interpellationen må framställas, inträder för vederbörande statsråd ovillkorlig skyldighet att besvara densamma inom viss kortare tidsrymd, exempelvis inom tio dagar. Svaret må åtföljas av debatt och förslag till uttalande. Sistnämnda förslag vila på bordet till nästa sammanträde, då de skola till avgörande företagas.

Fördelarna med en obligatorisk bordläggning av förslagen till uttalanden ligga i öppen dag. Dels vinnes därigenom viss överensstämmelse med den för behandlingen av utskottsbetänkanden föreskrivna ordningen. Men dels och framför allt uteslutes möjligheten till överrumplingar. Hela landet får veta, vad som är å färde. Allmänna opinionen hinner göra sin röst hörd.

Partierna beredas tillfälle överlägga om situationen. Omröstningen äger rum efter noggranna förberedelser och överväganden. Sannolikheten av en i onödan framdriven ministerkris blir liten eller ingen.

En anordning av här antytt slag torde allenast kräva några smärre tillägg till riksdagsordningen, nämligen *dels* om skyldighet för statsrådsledamot att inom viss tidsfrist avgiva svar å spörsmål, som kammarledamot med kammarens medgivande fått framställa, *dels* om bordläggning av framställda förslag till uttalanden i anledning av interpellationssvar.

Proceduren i övrigt torde böra inryckas i de reglementariska föreskrifterna för riksdagen, varvid bestämmelserna om interpellationsförfarandet dit överflyttas från sin nuvarande plats i kamrarnas arbetsordningar.

På grund av vad sålunda anförts, hemställes,

att riksdagen såsom vilande måtte antaga följande ändrade lydelse av riksdagsordningen:

§ 53.

Ej må — — — — — öfvervara.

Ledamot av statsrådet, som äger i kammarens överläggningar deltaga, vare skyldig att på till honom riktat spörsmål, vars framställande kammare medgivit, senast inom tio dagar från den, då han av spörsmålet undfått del, avgiva svar inför kammaren.

§ 55.

Motion i ämne — — — — — genast avgöras.

Väckes i endera kammaren fråga om uttalande av kammaren i anledning av svar, som någon statsrådets ledamot lämnat jämlikt § 53, eller på grund av meddelande, som avses i § 56, må dylik fråga av kammaren avgöras först vid ett nästföljande sammanträde.

Stockholm den 18 februari 1928.

E. Thulin.

Leon. Ljunglund.

Ivan Pauli.