

Nr 247.

Av herr Möller, om rätt för statsrådets ledamöter att deltaga i utskottens överläggningar m. m.

Den tid är icke långt avlägsen, då regeringarna bestodo av Konungens förtroendemän, icke av riksdagens. Den första verkliga brytningen med det gamla systemet i detta avseende skedde år 1906. Om motsättningarna mellan riksdag och regering före 1906 sällan blevo så skarpa, att de framkallade allvarliga politiska kriser, synes förklaringen ligga i den dåtida privilegierösträtten. Den genom penningstreckets så starkt begränsade rösträtten, som väsentligen reserverade denna för de besittande, sörjde för att riksdagsmännens flertal i regel till sin allmänna åskådning liksom regeringarna voro strängt konservativa.

Riksdagsmajoriteterna kunde nog då och då ge uttryck åt en mycket bestämd ovilja, men denna riktade sig icke mot regeringarna utan blott mot enskilda regeringsledamöter. Den tvingade ministrar att avgå men icke ministärer. De regeringsledamöter, som hade svårast att umgås med riksdagarna, voro militärerna. Men konflikterna med dem ledde icke till den konsekvensen, att kungen tvingades att utse ministrar, om vilka han på förhand visste, att de åtnjöto riksdagens särskilda bevågenhet.

Med året 1906 inträdde den vändpunkt i vår politiska utveckling, från vilken riksdagens andra kammare ställde anspråk på att få ett avgörande inflytande på regeringarnas sammansättning. Vid valen 1905 hade "vänstern" för första gången uppnått majoritet i andra kammaren. Varje konservativ regering kunde därför vänta sig att bli mottagen med bestämd fientlighet. "Vänstern" — liberalerna och socialdemokraterna — hävdade utan tvekan den uppfattningen, att kungen vid nämmandet av regeringschef skulle foga sig efter andra-kammarmajoritetens önsknings. Om kungen vägrat att böja sig för detta anspråk och utsett regering efter sitt eget konservativa kynne, hade det omedelbart blivit anledningen till en maktstrid. Kungen avstod från försöket med regeringen mot andrakammarmajoriteten och gav uppdraget att bilda regering åt det största vänsterpartiets ledare, Karl Staaff. Men detta avkall på det gamla kungliga prerogativet blev icke varaktigt. Då Staaff icke i första kammaren kunde genomdriva sitt förslag om allmän rösträtt till andra kammaren och då kungen vägrade att låta honom vädja till folket i val, avgick Staaff efter några månader, och kungen lämnade därpå uppdraget att bilda regering åt en konservativ ledamot av första kammaren, nuvarande amiralen Lindman.

Det första experimentet med parlamentarismen i Sverige hade strandat. Den nya konservativa regeringen stod i uppenbar motsättning mot andra kammarens

majoritet. Men det blev snart klart, att den svenska konstitutionen gav möjligheter till en sådan regering, om den blott förfogade över en tillräckligt överväldigande majoritet i första kammaren. Och den fanns. I första kammaren var högermajoriteten så kompakt, att den tillsammans med minoriteten i andra kammaren helt behärskade de gemensamma voteringarna. Ehuru vänstermajoriteten i andra kammaren genom 1908 års val väsentligen förstärktes, räckte i alla fall den kolossala högermajoriteten i första kammaren alltjämt till för att jämte andra kammarens minoritet kunna i de gemensamma voteringarna bestämman över statens pung. En regering kan undvara folkmajoritetens förtroende, men den kan inte undvara pengar till riksstyrelsens förande. Pengarna fick den Lindmanska regeringen och kungens stöd hade den. Parlamentarismen i modern mening syntes död och begravnen, men den tillhörde de lik, som titta.

Den rösträttsreform, som den Lindmanska regeringen såg sig nödsakad att genomföra vid 1907 års riksdag, luckrade så småningom upp första kammarens renodlade högersammansättning en smula. Och genom den jordskredsartade vänstersegern vid 1911 års andrakammarval försvann även den gemensamma voteringsbasen för den Lindmanska regeringen. Efter fem års regering mot andrakammarmajoriteten hade varje möjlighet till ett fortsatt högerstyre förbrukats. Kungamakten upphörde att trotsa folkviljan, sannolikt i den riktiga känslan att obstruktion mot densamma på längden skulle framkalla en kris för det monarkiska statsskicket självt. Karl Staaff fick ånyo uppdraget att bilda regering, och därmed syntes det parlamentariska styrelsesystemet ha ställts på säkra fötter. Det skulle emellertid icke dröja länge, förrän ett återfall till antiparlamentariska principer åter ägde rum. Försvarsfrågan, som under många årtionden spelat en väsentlig roll i svensk inrikespolitik, blev 1914 anledningen till en kris. Kungen framträdde med anspråk på att få diktera lösningen av de dåtida militärproblemen och vände sig över sina ministrars huvuden direkt till svenska folket med ett programtal i frågan. Regeringen tog i förbittring sitt avsked och kungen tillkallade ånyo en konservativ man, dåvarande landshövdingen Hammarskjöld, såsom regeringschef.

Detta under uppseendeväckande former företagna antiparlamentariska experiment, som jagade upp de politiska lidelserna i landet till kokpunkten och som för första gången på ett århundrade gav en republikansk propaganda luft under vingarna, skulle antagligen blivit ganska kortvarigt, om icke världskriget utbrutit. Regeringen Hammarskjöld försökte visserligen genom nya val till andra kammaren att stärka sin ställning där, men ehuru högern vann vissa framgångar, förblev dock alltjämt vänstern fullständigt dominerande i andra kammaren. Om icke kungen hade velat vedervåga en formlig diktatur Hammarskjöld, skulle den antiparlamentariska seglatsen snabbt och snöpligt ha gått i kvav. Men världskrigets stormar påtvingade vänstern andra omsorger än den att till det yttersta hävda de parlamentariska principerna. Nödvändigheten att samla hela landet kring en fast neutralitetspolitik måste i främsta rummet tillgodoses och följden blev att parlamentarismen under tre år sattes ur funktion. Under år 1917 syntes alla allvarliga faror för Sveriges indragande i kriget ha

dragit förbi. Därmed inträdde också plikten att se till att regeringen bleve av folkets nåde och ej av kungens. Vid den Hammarskjöldska regeringens fall under våren kunde dock de antiparlamentariska krafterna genomdriva en ny ehuru något moderat högerregering, men efter valen 1917, då vänstervinden med våldsamt kraft svepte över landet, fogade sig kungamakten i det oundvikliga. En på andra kammaren stödd liberal-socialistisk regering under professor Edéns ledning bildades. Under de tio år, som sedan dess svunnit hän, har parlamentarismen tillämpats, även om den under åren 1920—1928 haltat rätt betydligt. Kungen har i varje fall icke gjort något påtagligt försök att korsa riksdagsmajoritetens vilja vid utseendet av ministärer.

Tio år äro i folkens liv en synnerligen kort period, men under mer än 20 år har dock tendensen till parlamentarism med ryckningar fram och tillbaka varit påtaglig. Huruvida parlamentarismen numera kan anses så fast rotad, att den icke åter under någon tidsperiod kan komma att kastas ur sadeln, finns det ingen anledning att uttala en bestämd åsikt om. Men de strävanden i tiden, som vilja tillintetgöra parlamentarismen, torde komma att visa sig föga livskraftiga, framförallt därför att Sveriges folk uppenbarligen är väl moget för självstyrelse.

Vår folkskolebildning står visserligen icke så högt, som den nationella högfärden då och då vill få oss att tro, men hela vårt folk inhämtar dock de elementära insikter, som möjliggöra en andlig rustning. Det fria folkbildningsarbetet bättrar i hög grad på folkskolebildningens resultat och ger åt vissa folklager ett betydelsefullt tillskott till deras andliga växt. Åttatimmarsdagen har skapat nya och väsentliga ökade förutsättningar för medborgerlig bildning, förutsättningar som icke av alla men av många också tillvaratagas. Vårt föreningsliv liksom också den allmänna demokratiseringen av våra offentliga institutioner ha långt ner på folkdjupet skapat vana vid handhavandet av allmänna angelägenheter. Nödvändigheten av omtanke och omsikt, vikten av noggrann prövning av konsekvenserna av tilltänkta beslut har redan lärts av tiotusenden av kommunalmän, vilka förmå påverka tänkesätten i vida kretsar.

Den svenska arbetarerörelsen har förvandlat de stora arbetaremassorna till medborgare med mogenhet, självaktning och självansvar. Det gamla trälasinnet hos arbetareklassen har försvunnit och ersatts med frimodighet och sinne för det egna människovärdet. Dessa och åtskilliga andra vår tid utmärkande drag göra det föga troligt, att vårt folk skulle låta beröva sig sin nyss uppnådda självstyrelse, vunnen genom mer än en mansålders strider. Parlamentarismen är blott den naturliga utlöparen av denna självstyrelse, då det gäller ledningen av statens och rikets öden.

Parlamentarismen, sådan den för närvarande ter sig i vårt land liksom i åtskilliga andra länder, har förvisso sina svagheter. Man behöver icke leta efter orsaken. Det är riksdagens oförmåga att åstadkomma handlingsdugliga majoriteter, som utgör själva grundorsaken till regeringarnas så livligt beklagade svaghet. I det ögonblick, då en fast sammanfogad majoritet tar säte i den svenska riksdagen, kommer utan ringaste tvivel även den starka regeringen — risken är snarast att den blir så stark, att somliga då komma att känna sig än mera

illa till mods än nu under de svaga regeringarnas tid. I varje fall är det nuvarande tillståndet ingenting annat än ett typiskt fenomen under en övergångstid, då gamla makter ha börjat förlora fotfästet utan att de nya ännu vunnit tillräckligt fast mark. Skulle känslan att man till varje pris måste åstadkomma en stark regering leda dithän, att styrkan söktes icke i förtroendefullt samarbete med riksdagen utan i ekonomiskt mäktiga eventuellt med beväpnade hjälptrupper försedda maktgrupper utanför riksdagen, skulle det endast betyda, att man för en tid avbröte den lugna utvecklingen och kastade landet ut i ett latent om ock icke städse våldsamt inbördes krig. Slutet på en utveckling som toge sådana vägar skulle dock icke bliva annorlunda än det slut man kan vänta utan dylika äventyrligheter. De ideal som bära upp den moderna folkstaten kunna icke förkvävas under någon längre tid. En diktatur kan kanske leva, om de stora massorna äro analfabeter, men i ett samhälle, där läskunnigheten är allmän, kan den icke i längden bestå.

Om man sålunda i likhet med undertecknad hyser den uppfattningen, att parlamentarismen trots tillfällig svaghet är den naturliga styrelseformen i det moderna samhället, synes det emellertid önskvärt, att arbetet på vår författnings anpassning efter parlamentarismens naturliga krav påbörjas.

Den svenska konstitutionen har en gång i tiden utformats från helt andra utgångspunkter än parlamentarismens. Den har i hög grad tagit hänsyn till erfarenheter, som gjorts under tider av kungligt envælde. Omsorgen om riksdagsmännens och ämbetsmännens självständighet gent emot regeringen som en i grunden mot båda fiendlig makt har flerstädes tryckt sin stämpel på bestämmelserna i våra grundlagar. Ämbetsmännen skyddas sålunda genom bestämmelserna om oavsättlighet, såvida de icke efter laga dom och rannsaking förklarats ovärdiga att i rikets tjänst nyttjas. Riksdagsmännens självständighet skyddas genom bestämmelser, som förbjuda kungen att närvara vid överläggningar i riksdagen, dess kamrar och utskott. Till denna art av bestämmelser torde också kunna räknas förbudet för regeringsledamöter att deltaga i utskott eller val till utskott. Undertecknad vågar icke uttala en bestämd mening i den frågan, huruvida förbudet skall tolkas så att regeringsledamot *icke får* närvara vid utskotts överläggningar, men veterligen har det aldrig hänt, att en minister närvarit vid dylika överläggningar.

Det har funnits tider, då ett votum mot kungens äskande eller förslag nästan ansågs som ett majestätsbrott och i varje fall kunde medföra allvarliga represalier för den djarve. Att alltför bestämt gå emot en ministers mening kunde nog också i gångna tider leda till synnerligen obehagliga konsekvenser för vederbörande oppositionsman. Om då ministrarna tillåtits deltaga i överläggningarna inom utskotten, skulle detta utan tvivel ha lett till att riksdagsmännen hellre tigit i en fråga än tagit risken av en konflikt med ministern. Riksdagsmän, som skulle behöva tala, handla eller rösta under känslan av hot, vore det icke mycken glädje med. Så länge dylika förhållanden rådde, voro därför nämnda bestämmelser synnerligen naturliga.

Man torde emellertid lugnt kunna utgå ifrån, att skyddsbestämmelserna, för

vilka det under en stor del av 1800-talet fanns obestridlig motivering, icke numera äro av behovet påkallade. Den minister, som skulle, på grund av menings-skiljaktigheter med eu riksdagsman, utsätta denne för förföljelser, bleve sannolikt icke gammal på sin post. Kravet på fair play torde icke kunna åsidosättas utan allvarliga konsekvenser för den, som försökte. Om man vågar utgå ifrån, att de faror, som en gång föranlett våra grundlagsstiftare att kringgärda riksdagen med skyddande bestämmelser, eliminerats av den politiska kulturens utveckling, bör man kunna behandla frågan om deras fortbestånd uteslutande med hänsyn till en ny tids krav och från rent praktiska synpunkter. I det förra avseendet har utvecklingen lett fram till den avgörande olikheten mot forna tider, att regeringens ledamöter icke längre äro kungens utan riksdagens förtroendemän. Enligt parlamentarismens idé är det själfvallet, att regering och riksdag skola samarbeta och icke betrakta varandra som två principiellt åtskilda i vissa avseenden konkurrerande statsmakter. Riksdagen är under parlamentariskt styrelsesystem icke en regeringens fiende, som det gäller att besegra, och regeringen är icke en samling ämbetsmän, vilka det gäller att hålla ett ständigt misstroget öga på. Det torde icke finnas något annat land i Europa, där regeringen är så avspärrad från mera intim samverkan med riksdagen som Sverige. Tvärtom är regeln den, att regeringens ledamöter deltaga i utskottens förhandlingar.

Hur går det till hos oss? Regeringen framlägger sitt förslag, stort eller litet, inför riksdagen. Detta förslag går därefter till utskottsbehandling. Från det ögonblick, då utskottet tagit hand om ärendet, är regeringen avkopplad ända till den stund, då samma ärende föredrages i kamrarna. I utskottet sitta de olika partiernas representanter, där utbyta de sina åsikter om förslaget, där strida de eller förhandla om dess olika detaljer, där ske eventuella omformuleringar och kompromisser. Där kan det emellanåt träffas överenskommelser om ändringar och omläggningar utan att vederbörande minister har någon aning därom. Så kommer ärendet tillbaka från utskottet till kamrarna en vacker dag. Ministern står inför ett mer eller mindre fullbordat faktum. En strid med ett utskott, inom vilket partierna träffat uppgörelse, är i 90 fall av 100 fullkomligt lönlös. Och ministerns svaghet och ömklighet strålar ut från regeringsbänken.

Detta är i viss mån en karikatyr. Regeringarna ha naturligtvis sina rapporter från utskotten och kunna därigenom hjälpligt följa ett ärendes gång. De hålla överläggningar med sina partivänner om eventuella jämkningar, om hur långt medgivanden i olika riktningar kunna ges, liksom om var den slutliga gränsen för förhandlingarna går. Hela denna procedur är emellertid mycket otillfredsställande. Den innebär en tidsödande, ibland ganska betungande omväg, som väsentligen skulle bli onödig, om ministrarna finge personligen närvara i utskotten och där direkt få kännedom om invändningar eller ändringsförslag och deras motivering. Det är vid utskottets förhandlingar och icke vid kamrarnas plena, som de faktiska avgörandena i det stora överbärande antalet ärenden ske. Varje regering, värd detta namn, utarbetar sina förslag från vissa principiella utgångspunkter, men ingen regering torde resa det förmättna an-

språket, att dess förslag på varje punkt innehålla vishetens sista ord. Inom ramen för vissa bestämda principer finns det ett stort utrymme för diskussioner och jämkningar i detaljer. Det skulle bli väsentligen lättare att få till stånd sådana jämkningar även på motståndarnas initiativ, i den mån de äro väl motiverade, om vederbörande minister sattes i tillfälle att omedelbart pröva dem tillsammans med både meningsfränder och meningsmotståndare. Det är icke utan vidare givet, att ministerns partivänner i utskottet äro de bästa förhandlarna eller beredda att taga samma ansvar, som ministern vågar.

Till en viss grad skulle den här proponerade ordningen förenkla riksdagsarbetet både ur regeringens och ur riksdagens egen synpunkt. Det är icke uteslutet, att en dylik ordning skulle kunna leda till vissa välbehöfliga inskränkningar i den skriftliga procedur, som årligen hopar många tiotal av olästa kilogram papper på riksdagsmännens pulpeter. Säkerligen har man mer än en gång gjort den erfarenheten, att utskott helt enkelt missförstått en ministers verkliga avsikter och intentioner med ett förslag. Sådana missförstånd skulle snabbt på stående fot kunna uppklaras. Det finns knappast något tvivel om att ett antal förslag från regeringshåll, vilka under de senare åren av riksdagen besvarats rent negativt, skulle ha kunnat leda till positiva beslut, om möjligheten till en direkt kontakt mellan regeringen och alla i ett utskott företrädade partier funnits. Överhuvudtaget torde man kunna vänta sig, att själva sakbehandlingen av många ärenden skulle vinna på att ministrarna finge närvara i utskotten, där den egentliga sakbehandlingen i riksdagen äger rum.

Till det önskemål jag sålunda velat framföra må läggas ännu ett. Regeringsledamöternas arbete blir lätt under vissa tider av riksdagen synnerligen betungande, icke minst därför att departementscheferna själva måste vid riksdagens plena bevaka varje ärendes behandling, även om ärendet gäller rena bagateller. Detta synes vara att alldeles i onödan missbruka ministrarnas krafter. En lättnad härutinnan kunde enkelt ernås, om man medgäve statssekreterarna rätt att i riksdag och, om nyssnämnda önskemål tillgodoses, i utskotten företräda ministrarna.

Åberopande det anförda tillåter jag mig hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla *dels* om förslag till sådan ändring av grundlagen, att regeringens ledamöter få rätt att deltaga i utskottens överläggningar men icke i deras beslut,

dels förslag om sådan ändring av grundlagen, att regeringsledamot är berättigad att vid riksdagens och utskottens överläggningar låta sig företräda av statssekreterare.

Stockholm den 18 februari 1928.

Gustav Möller.