

Nr 239.

Av herr **Möller m. fl.**, om utredning rörande grundlagsändring för
*åstadkommande av en på folkets och representationens
förtroende grundad stark regeringsmakt.*

Den svenska demokratien har ej ännu lyckats på ett nöjaktigt sätt lösa ett av sina centrala problem — regeringsproblemet. Änskönt parlamentarismen numera i princip vunnit erkännande inom alla riksdagens partier, med undantag blott av det kommunistiska, har det likvisst ej lyckats att ur den svenska parlamentarismen utvinna vad som dock är parlamentarismens bärande idé: *en på folkets och representationens förtroende grundad stark regeringsmakt*;

Det måste för alla dem, vilka ivra för en sund utveckling av vårt statsskick, vara en angelägenhet av vikt, att detta problem tages upp till skärskådande och att det vinner sin lösning.

För 1809 års grundlagsstiftare låg tanken på ett parlamentariskt styrelseskick fjärran. Det statsskick, som skisserades i det berömda memorial, var med 1809 års konstitutionsutskott överlämnade förslaget till regeringsform, kan snarast karakteriseras som en parlamentarismens motsats. Medan parlamentarismen ju utgår ifrån en intim samverkan mellan regering och riksdag, grundad på regeringsledamöternas ställning såsom riksdagsmajoritetens förtroendemän, så vilade 1809 års regeringsform på grundtanken om statsmakternas »ömsesidiga motvikt» — man önskade rikta dessa makter till »inbördes bevakning» och till »inbördes återhåll utan att dem sammanblanda».

Utvecklingen över till ett parlamentariskt styrelseskick har kommit som en konsekvens av representationens demokratisering. Det har för parlamentarismens befastande icke behövs några direkta ingripanden från lagstiftningens sida. Att så kunnat ske är enbart glädjande. Det visar onekligen en styrka i ett lands konstitutionella utveckling, att en så ingripande förändring kunnat äga rum utan att behov av ett uttryckligt lagfästande av den nya ordningen framträtt — den tradition, som sålunda skapats, kan för visso visa sig besitta en starkare moralisk motståndskraft inför möjliga påfrestningar än ett skrivet grundlagsbud. Om det således ur den nu anförda synpunkten ej finnes anledning att påyrka ett grundlagsfästande av det parlamentariska styrelseskicket, så måste det dock å andra sidan vara angeläget att undanröja sådana stad-

ganden i grundlagarna, vilka direkt stå hindrande i vägen för en sund utveckling av samma styrelseskick.

Ett sådant stadgande, till vilket vi till en början få hänvisa, är det, som innefattas i riksdagsordningens § 44, som föreskriver, att statsrådsledamot ej må »i utskott eller val till utskott deltaga». Sin upprinnelse har berörda föreskrift i 1809 års konstitutionsutskotts förslag till riksdagsordning, där förbudet för statsrådsledamot att ha tillträde till utskott var förenat med ett förbud för statsråd att överhuvud taget ha säte och stämma i riksens ständers plena.

Denna föreskrift var ett konsekvent uttryck för den principiella motsättning mellan de båda statsmakterna, från vilken grundlagsstiftarna utgingo. Bestämmelsen i dess senare led uppmjukades visserligen i riksdagsordningens slutligt antagna text därhän, att statsråd ej förnekades säte och stämma i sitt ständs plena, där sådan rätt enligt varje ständs särskilda ordning tillkom vederbörande. Praktiskt taget innebar detta möjlighet för statsrådsledamot, som var adelsman, att uppträda på riddarhuset. Redan under ständsriksdagarna gjorde sig emellertid behov av närmare kontakt mellan regering och riksdag så kännbart, att en grundlagsändring kom till stånd, som berättigade statsråd att deltaga i för stånden gemensamma sammanträden. Detta skedde vid 1859—60 års riksdag. I 1866 års riksdagsordning ersattes denna bestämmelse med den ännu gällande (§ 53), som ger statsrådsledamot tillträde till vardera kammaren med rätt att deltaga i överläggningarna men ej i besluten, såvitt ej vederbörande är ledamot av kammaren, då han även har den senare befogenheten. Förbudet mot statsrådsledamots deltagande i utskotts överläggningar överflyttades däremot oförändrat från 1810 års riksdagsordning till 1866 års.

Det är tydligt, att förbudet i fråga bottnar i tanken på den motsättning mellan regering och riksdag, som ligger till grund för 1809—1810 års grundlagsstiftning. Men denna motsättning får, såsom redan påpekats, betraktas som ett övervunnet stadium. I en modern parlamentarisk konstitution är bestämmelsen rätt och slätt en anakronism. Därest frågan om statsrådsledamots rätt att deltaga i utskottsförhandlingar saknade praktisk betydelse, skulle måhända anledning ej föreligga att på rent principiella grunder kräva en ändring. Men så är ej förhållandet. Det är tvärtom så, att bestämmelsen i fråga är av eminent praktisk vikt. Det säger sig självt att, om överhuvud taget ett statsråd bör beredas tillfälle att träda i direkt förbindelse med riksdagen och där få framlägga de synpunkter, från vilka han utgått vid utarbetande av ett visst förslag och förklara sitt ståndpunktstagande, så bör det vara vid det tillfälle, då det *faktiska avgörandet* i frågorna träffas. Att detta i det alldeles övervägande antalet fall äger rum vid utskottsförhandlingen och icke vid kamrarnas plena, torde ej kunna ställas i fråga. Det må vara gott och väl, att statsråden fått rätt att för riksdagen framlägga sina synpunkter, men det förefaller i hög grad irrationellt, att detta ej skall få ske förrän frågan om ock ej formellt så dock i de flesta fall reellt avgjorts.

Man har emot en rätt för statsråd att deltaga i utskottsöverläggningar framfört två helt motsatta skäl. Man har nämligen å ena sidan uttalat farhågor, att utskottets självständighet skulle kunna äventyras, därest förbudet skulle

upphävas. Å andra sidan har framförts den betänkligheten, att anordningen i fråga skulle framkalla större beroende än nu för regeringen i förhållande till riksdagen.

Det förstnämnda skälet lär väl knappast under nuvarande förhållanden kunna tillerkännas så stor betydelse. Det må ha haft sitt berättigande i äldre tider, men att, med den självständighet, som faktiskt utmärker riksdagens ledamöter, ett statsråd skulle lyckas utöva någon annan inverkan på utskottsledamöterna än genom tyngden av sina argument, torde knappast på allvar kunna befaras. Ett statsråd, som försökte öva påtryckning, skulle säkerligen mycket snart finna, att han begagnat sig av ett otjänligt medel.

Den motsatta ståndpunkten åter — att regeringen efter ifrågasatta förändring skulle råka i ett starkare beroende av riksdagen än förut — torde vid närmare eftersyn knappast heller visa sig hållbar. Det är ju nämligen uppenbart, att den minister, som vet med sig att han redan på ett förberedande stadium i riksdagsbehandlingen, i utskottet, blir i tillfälle att personligen framlägga sina synpunkter, bör känna sig mera oberoende än en minister, som ser sina möjligheter att föra fram sin mening begränsade till förhandlingen i kamrarna. Alldeles givet är, att regeringen därmed också blir i tillfälle att intaga en starkare och mera ledande ställning. De förändringar ett regeringsförslag kan komma att undergå och de kompromisser, som i utskottet slutas, kunna då komma till stånd under omedelbar medverkan från regeringens sida.

Man har visserligen invänt, att ett statsråd ej saknar tillfälle att på omvägar få i utskottet framfört vad han önskar — han kan för ändamålet sätta sig i förbindelse med honom närstående ledamöter av utskottet. Därjämte pläga utskotten i större frågor ofta som föredragande anlita den, som inom departementet utarbetat den proposition, varom fråga är, och denne kan då, har det sagts, lämna erforderliga upplysningar om departementschefens uppfattning. Det må vara sant, att en minister icke är avskuren från möjligheten att sålunda på omvägar få sina synpunkter framförda, men det vore att underkänna utskottsdebatternas betydelse för utskottsarbetet, om man ville förneka, att det skulle sakna betydelse, att en minister omedelbart vid debatten blir i tillfälle att klarlägga sin ståndpunkt och korrigera eventuella missuppfattningar. Att i det avseendet lita på, att de honom närstående personer, som eventuellt deltaga i utskottsöverläggningen, skola finna det rätta ordet, kan vara väl optimistiskt. För övrigt måste väl alltid den *direkta* förbindelsen mellan den, som bär ansvaret för förslaget, och den, som ofta i realiteten beslutar över dess öde, vara att föredraga framför en mellanhandsförbindelse. Att låta utskotten bli i tillfälle att mottaga upplysningar o. d. omedelbart i stället för på omvägar kan endast gagna ärendenas sakliga behandling. Därtill kommer, att i en icke offentlig utskottsbehandling i en mera ömtålig fråga — t. ex. en traktatfråga — en minister kan lämna upplysningar, som han måhända ej skulle kunna lämna i en offentlig kammardebatt.

Ur praktisk synpunkt har emot förslaget anmärkts, att det för departementscheferna skulle innebära en avsevärd tunga att behöva närvara vid utskottsöverläggningarna. Därvid är nu först att märka, att det helt naturligt

icke är meningen, att en departementschef skulle i utskotten bevaka alla sina ärenden — så stort som smått. Det är givetvis endast i de mera betydande frågorna, som hans personliga närvaro i utskotten skulle komma i fråga. Vad arbetsbelastningen angår, torde en minister för övrigt redan nu spilla en hel del tid på att göra sig underkunnig om ärendenas läge i utskotten och på överläggningar med personer, som kunna inom respektive utskott företräda hans synpunkter. Det är också att märka, att det knappast torde finnas någon modern demokratisk författning i Europa, som utestänger ministrarna från utskottsöverläggningarna. Det lär väl knappast med skäl kunna göras gällande, att vad en utländsk minister måste medhinna ej skulle kunna medhinnas av hans svenska kolleger. Därtill kommer att, om också i viss omfattning en ökad tidsspillan uppstår, så kan i andra avseenden viss tidsbesparing väntas — särskilt därutinnan, att den ofta ytterst vidlyftiga skriftliga utläggning i propositionerna, vartill departementscheferna med nuvarande arbetsmetod tvingas, skulle kunna ej oväsentligt koncentreras och förkortas. Reformen går således, kan man säga, i viss mån ut på att ersätta en omständlig skriftlig förhandlingsform mellan regering och riksdag i en omedelbar, muntlig och mindre tyngande form för samarbetet dem emellan.

Anses det — i händelse departementscheferna beredas tillträde till utskotts-förhandlingarna — erforderligt att mera effektivt lätta deras arbetsbörda, torde det lämpligen kunna ske genom ett bättre tillgodogörande i det parlamentariska arbetet av statssekreterarnas arbetskraft. När statssekreterarposterna år 1917 inrättades, var avsikten att tillskapa befattningar, vilkas innehavare kunde under nära samarbete med departementschefen biträda denne vid riksdagsärendenas beredning. Det säger sig självt, att statssekreteraren, som gentemot statsrådet i regel svarar för propositionsarbetet, måste förvärva stor förtrogenhet med departementets riksdagsfrågor. Det måste då också anses ändamålsenligt, att den ofta betydande fond av sakkunskap, som kan vara tillfinnandes hos statssekreterarna, blir utnyttjad även i riksdagsarbetet, nämligen så, att statssekreterarna erhålla rätt att vid riksdagsplena företräda sina departementschefer. En sådan ordning är så mycket mera påkallad som ärendena ofta behandlas samtidigt i båda kamrarna, varigenom ett statsråd tvingas att alternera mellan kamrarna, vilket, som bekant, är förenat med avsevärda olägenheter. Särskilt i en rad av mindre frågor, i vilka debatt kan uppkomma i kamrarna, borde vederbörande minister utan olägenhet för någon kunna företrädas av sin statssekreterare.

Det parlamentariska statsskicket vilar på principen om samverkan mellan regering och riksdag. Men samverkans grund är *förtroendet*. Det måste då också finnas distinkta former, i vilka såväl förtroendet som bristen på förtroende från riksdagens sida kan komma till uttryck. I andra parlamentariska länder tjänar *dagordningsinstitutet* detta syfte. Det är en form, i vilken en regering kan begära ett uttalande, huruvida riksdagens förtroende är orubbat, liksom det är en form, i vilken riksdagen på eget initiativ kan ge tillkänna sitt eventuella misstroende.

Hos oss har dagordningsinstitutet ej kommit till införande. Vi ha visser-

ligen ett ej grundlagsfäst interpellationsinstitut, men interpellationen kan icke leda till någon omröstning i annan form än att genom instämmanden efter vissa anföranden kan åstadkommas en deklaration av uppfattningen hos de olika partierna. Vidare kan en anmärkning av konstitutionsutskottet, lagd med gillande eller ogillande till handlingarna, såsom praxis är i andra kammaren, bereda en riksdagsmajoritet tillfälle att ge tillkänna sin mening om regeringens eller ett statsråds parlamentariska ställning. Och slutligen kan givetvis den behandling, som regeringsförslagen undergå i riksdagen, betraktas i viss mån som en mätare på det förtroende riksdagens majoritet hyser till regeringen. Men om alla dessa tre former för manifestation av riksdagens ställning till regeringen gäller, att de ej ge möjlighet att ställa förtroendefrågan på sin spets. Det ankommer på regeringen att tolka och bedöma vad som tilldragit sig i riksdagen. Och om regeringen därvidlag visar en alltför ringa lyhördhet, kan det visserligen vara så att regeringen ej faller men att i stället regeringsmakten förfaller.

Det måste såväl ur regeringens som riksdagens synpunkt vara önskvärt, att i vissa situationer klarhet skapas kring det parlamentariska läget. En regering, som riksdagsmajoriteten av en eller annan anledning ej vill störta, bör ha möjlighet att genom ett förtroendevotum få detta förhållande klarlagt och därmed stärka sin ställning. Och en riksdagsmajoritet, som finner regeringens kvarstannande icke önskvärd, bör ha ett medel — andra än de rätt oformliga, som nu stå till buds — att ge denna sin mening till känna. Det är ur denna synpunkt dagordningsinstitutet är att förorda till införande även hos oss. Det är ett medel att skapa rena och klara linjer i det parlamentariska arbetet.

Emot dagordningsinstitutet har stundom gjorts gällande, att det skulle kunna leda till oöverlagda och förhastade misstroendebeslut — det kunde urarta till ett ministerstörtande, som skulle menligt återverka på kontinuiteten i styrelsemaktens utövning. Farhågorna i denna del äro säkerligen överdrivna. Även om möjligen exempel kunna anföras på missbruk i andra länder med andra politiska vanor än de våra, så kan dock icke endast för den skull institutet — om eljest skäl finnas för dess införande — utdömas. Med den lugna betänksamhet, som av ålder utmärkt vårt parlamentariska liv, vore säkerligen risken av ett missbruk ganska ringa.

På den närmare utformningen av institutet skola vi här ej gå in. Dock må i ett principiellt viktigt avseende ett uttalande göras. Då förevarande spörsmål tidigare varit under behandling i riksdagen, har det satts i fråga, att dagordningsinstitutet skulle införas i *båda* kamrarna. En sådan anordning skulle enligt vår mening icke vara lycklig. Den skulle, om majoritetsförhållandena vore olika i de båda kamrarna, kunna leda till att regeringen finge t. ex. ett misstroendevotum i andra kammaren men ett förtroendevotum i den första. Det skulle till och med lätt kunna hända, att ett misstroendevotum i den ena kammaren skulle framkalla ett snabbt svar i den andra i form av förtroendevotum, och regeringen finge då själv välja vid vilketdera den fäste den största vikten. Det parlamentariska styrelseskickets princip synes leda till, att dagordningsinstitutet blir förbehållet den direkt *folkvalda* kammaren.

Det bör emellertid icke ens vara den direkt folkvalda kammaren, som i sista hand avgör regeringens öde. En regering, som fått misstroendevotum, bör städse kunna vädja till folket i val. I ett demokratiskt statsskick är det folket självt, som ytterst har att bestämma den politiska kursen. Representationen är allenast medlet för folkviljan. Om en regering icke kan samarbeta med en andrakammarmajoritet, bör den ha tillfälle att försöka skaffa sig en majoritet, med vilken den kan samarbeta. Här möter likvisst i vår författning en bestämmelse, som i hög grad minskar det praktiska värdet av regeringens nuvarande upplösningsprerogativ. Det är föreskriften i R. O. § 17 mom. 2, enligt vilken, om Kungl. Maj:t förordnar om nya val, dessa förrättas för *återstoden* av fyraårsperioden. Stadgandet innebär alltså, att nyval aldrig ersätter ett ordinarie val. Detta medför, att upplösningen endast sällan tillgripes. Det tillfälle, då anledning till en upplösning möjligen kan vara för handen, kommer lätt att ligga antingen för nära den tidpunkt, då valet senast förrättats, eller för nära nästa ordinarie val. I båda fallen är det naturligt, att en regering ytterst ogärna tillgriper upplösningen, vilken kanske på alla håll av allmänna meningen betraktas som ovälkommen. En faktor, som givetvis också måste tagas med i beräkning, äro de betydande ekonomiska uppoffringar såväl för det allmänna som för enskilda, som föranledas av ett dylikt extra val. Trots de talrika ministerskiften vi haft, ha andrakammarupplösningar efter 1866 ägt rum blott tre gånger, nämligen 1887 på tullfrågan och 1914 på försvarsfrågan, varjämte upplösning skedde 1921 i anledning av författningsreformen. Såväl 1887 som 1914 ägde nyvalen rum endast några få månader före de ordinarie höstvalen.

I moderna utländska författningar torde nästan genomgående den regeln vara gällande, att en helt ny valperiod räknas från det nyval ägt rum. Den hos oss gällande regeln om ovillkorliga ordinarie val vart fjärde år torde i själva verket vara ganska enastående. Att en ändring i enlighet med vad utomlands i allmänhet gäller är både en praktisk reform och därjämte ägnad att stärka regeringens ställning ligger i öppen dag.

På den närmare utformningen av den nya bestämmelse, som skulle ifrågakomma, skola vi här ej ingå. Det må blott påpekas, att den nya legislaturperiod, som skall löpa från nyval, bör bestämmas så, att valet, oavsett den tidpunkt på året, då det äger rum, gäller — om ej en ny upplösning kommer emellan — intill ordinarie valet i september månad fjärde året efter utgången av det år, varunder nyvalet skett. Vid ändring i hithörande delar av R. O. bör även undanröjas den oegentlighet, som nu råder, när vid en eventuell urtima riksdag på hösten efter ordinarie nyval icke den nyvalda andra kammaren utan en kammare med samma besättning som före valen träder i funktion. Enligt nuvarande bestämmelser gälla nämligen ordinarie val först från och med ingången av året näst efter det, varunder valet ägt rum.

Vill man finna ett verksamt medel att stärka regeringens ställning, så lär man ej kunna stanna vid de reformåtgärder, som hittills berörts. Man måste sörja för ett regeringsdugligt parlamentariskt underlag. Det synes åtminstone

tvivelaktigt, om detta kan ske utan en ändring av *valsättet*, så länge flera än två partier uppträda vid valen.

Anser man valsättet ha till uppgift att åstadkomma ett matematiskt exakt uttryck för styrkan i de olika politiska meningsriktningar, som göra sig gällande hos folket — då må det medges, att det proportionella valsättet, utstyrt med alla tekniska finesser, kan komma idealet ganska nära. Men det må spörjas, om demokratin verkligen är praktiskt sett betjänt med ett parlament, som anses böra återspegla även smärre skiftningar i de politiska riktningarna hos väljarkåren. Under ett demokratiskt styrelseskick skall ur valakten kristalliseras ut det parlamentariska underlaget för regeringen — det skall skapas en majoritetsbildning inom den folkvalda kammaren, som kan bära upp regeringsmakten. Det proportionella valsystemet främjar partisplittringen inom valmanskåren och försvårar därmed — ofta stänger det — utsikten för en regeringsduglig partibildning inom representationen.

Annorlunda är förhållandet med majoritetsvalen. De främja icke utan hämma väljarekårens söndersplittring i ett större antal partier. Det är visserligen sant, att ej heller med majoritetsval kan garanteras, att i parlamentet skall framkomma ett majoritetsparti — de rådande partiförhållandena i det engelska underhuset ge ett exempel härpå — men det är alldeles uppenbart, att *utsikten* att få en majoritet i parlamentet är ojämförligt mycket större med majoritetsvalsystemet än med en proportionell valmetod. Vad som i ena fallet är ett förhållandevis sällsynt undantag, är med den andra metoden en regel, även om den ej är alldeles undantagslös.

Vad skapandet av en fast regeringsmajoritet i den folkvalda kammaren skulle betyda för stärkande av regeringsmaktens ställning torde i detta sammanhang knappast behöva närmare belysas. Icke minst viktigt är, att det politiska intresset hos valmanskåren säkerligen skulle komma att i hög grad stimuleras genom en sådan valmetod. Redan det förhållandet, att valkretsarna avsevärt minskas och att således den personliga kontakten mellan kandidater och väljare återställs, måste verka i denna riktning och vad som kanske än mera kommer att driva fram väljarmassorna är medvetandet om, att valutslaget verkligen kan betyda en systemförändring i landets politiska ledning. Med nuvarande valsystem registrerar valbarometern — trots att kanske deltagandet i ett visst val kraftigt ökas — i regel ytterligt små förändringar.

Även om valresultatet leder till ett regeringsskifte, så förspörjer menige man ute i landet knappast någon verkan därav, ty partiförskjutningen inom den folkvalda kammaren har blivit så ringa, att den nya regeringen ser sig ur stånd att energiskt och effektivt verka för förverkligandet av sina politiska syften. Ett sådant sakernas tillstånd måste emellertid i längden verka tröttande och förslöande på valmanskåren. Men därmed inträder också faran, att det politiska intresset skall förkvävas hos stora lager av befolkningen, och dock är ett vaket medborgarintresse för allmänna angelägenheter i själva verket demokratiens livsnerv — vänder medborgarna mera allmänt sin blick ifrån det politiska livet, så mister det demokratiska statsskicket just det, varur det skall hämta

sin kraft. Frågan om valsättet är således djupare sett något långt viktigare än en rent teknisk fråga. Det är ett spörsmål, som griper in i vårt samhällsskicks grundvalar, och det kan, sett på lång sikt, få en avgörande betydelse för statsskicks framtida daning.

Här skall ej göras något försök att närmare ange detaljerna i ett valsätt efter majoritetsvalprincipen. Av principiell vikt synes vara att välja ett sådant system, som ger säkerhet för att majoritet bland andra kammarens representanter uppbäres av en majoritet bland väljarna. Därvid torde närmast komma under omprövning, huruvida ej den lämpligaste metoden skulle vara den, som tidigare tillämpades i Tyskland, d. v. s. att omval äger rum, därest ej vid första valet någon av kandidaterna fått absolut majoritet, och att omvalet endast kan gälla de två av kandidaterna, som erhållit det högsta röstetalet vid första valet.

En fråga, som vid majoritetsval i enmanskretsar får ökad betydelse, gäller *bostadsbandets* bibehållande för valbarhet till andra kammaren. Starka skäl torde tala för dess slopande, särskilt med hänsyn till att det eljest i vissa fall kan bli omöjligt för ett parti att i den folkvalda kammaren bereda plats åt några av sina bästa män. Frågan om bostadsbandets vara eller icke vara tillhör väsentligen spörsmålen om skapandet av förutsättningarna för en kvalitativt högtstående folkrepresentation. För *demokratien* är detta ingalunda ett spörsmål av ringa vikt.

Den stärkning av regeringsmakten, som, enligt vad inledningsvis nämndes, är av oss åsyftad, torde också kräva vissa omläggningar av *regeringens inre organisation*. En parlamentarisk regering bildas ej sällan för lösning av en viss eller vissa aktuella, på dagordningen stående frågor. För regeringen måste det då vara av synnerlig betydelse att kunna organisera sig under former, som möjliggöra att dessa frågor erhålla en såväl sakkunnig som skyndsam behandling. Härvid möta emellertid svårigheter genom den brist på möjlighet till anpassning, som f. n. utmärker regeringsorganisationen. Det kan t. ex. vid en regerings bildande vara önskvärt att i regeringen bereda plats åt en person, som skulle särskilt lämpa sig att driva fram en viss aktuell fråga. I regel kan detta ej ske i annan form än att vederbörande blir chef för det departement, varunder ärendet sorterar. Han kommer emellertid då att i egenskap av departementschef se sin tid splittrad på en mängd löpande frågor, som kräva handläggning. Betydligt ändamålsenligare vore givetvis, om personen i fråga kunde erhålla säte i konseljen utan att belastas med departementschefens alla bestyr och han i stället kunde få tillfälle att mera helt ägna sig åt beredningen av spörsmålet i fråga.

En liknande situation kan naturligen inträda även under en regerings tillvaro. En omfattande fråga, vars ministeriella handläggning skulle fullt ut kräva en mans arbetskraft, kan plötsligt aktualiseras. Kristidens förhållanden ge belysande exempel härpå. Med nuvarande organisation gå dylika ärenden rent automatiskt in under ett visst departement, och ifrågavarande departementschef nödgas till sin kanske redan förut tyngande arbetsbörda ta på sig även ansvaret för dessa nya ärendens handläggning.

Våra grannländers författningar äro i förevarande avseende betydligt smidigare än vår. Den danska grundlagen t. ex. innehåller allenast den föreskriften, att Konungen bestämmer ministrarnas antal och ärendenas fördelning dem emellan och den norska grundlagen fixerar endast en minimisiffra för statsrådsledamöternas antal — utöver statsministern skola finnas minst sju andra ledamöter — men lämnar åt Konungen att bestämma fördelningen av ärendena bland medlemmarna av statsrådet.

Även hos oss har i samband med 1917 års departementalreform tagits ett steg i denna riktning. Medan tidigare departementens antal var fastställt i regeringsformen, anger denna numera endast ett maximum av 10 och ett minimum av 8 departement, varjämte är stadgat att utöver cheferna för departementen skola finnas tre statsråd utan departement. Bestämmandet av departementens antal inom dessa gränser, deras benämning och huvudsakliga verksamhetsområde sker genom en särskild lag, som dock ej är av grundlags natur. Fördelningen i detalj av ärendena mellan departementen bestämmas av Kungl. Maj:t. Vad departementens inre organisation beträffar togs ett steg i riktning mot ett enhetligt regeringskansli genom en år 1926 genomförd reform, genom vilken alla ordinarie tjänster inom departementen, med undantag av de högre förordnandetjänsterna och kanslirådsbefattningarna, tillsättas utan angivande av visst statsdepartement. Skäl synas nu föreligga att taga steget fullt ut: att således i regeringsformen allenast fastställa ett visst minimum i fråga om regeringsledamöternas antal och att överlåta den närmare utformningen av den inre organisationen av regeringsarbetet till regeringen själv med allenast den begränsning beträffande antalet tjänstebefattningar inom Kungl. Maj:ts kansli, som ovillkorligen härflyter ur riksdagens budgetmakt.

Möjligheten att sålunda på det i varje särskilt fall ändamålsenligaste sättet fördela och organisera arbetet inom regeringen och framför allt möjligheten att kunna lämpa organisationen efter olika aktuella förhållanden måste vara ägnad att bereda starkare garanti för en sakkunnig och snabb beredning av regeringsärendena — en ordning, som givetvis måste vara ägnad att i sin mån bidra till en stärkning av regeringsmaktens ställning.

Vad som ovan anförts torde ha gett vid handen, att betydelsefulla problem möta, när det gäller att befästa och i sund riktning utveckla vårt parlamentariska statsskick. Ävsikten med denna motion har varit att fästa uppmärksamheten på dessa problem och diskutera några av de utvägar, som erbjuda sig för en lösning. Den närmare utformningen av förslag till erforderliga lagändringar måste givetvis bli föremål för en ingående och sakkunnig utredning.

Åberopande det anförda tillåta vi oss 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 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.

Stockholm den 19 februari 1930.

Gustav Möller.

Rickard Sandler.

K. Schlyter.