

Nr 455.

Av herr **Forssell**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition, nr 105, med förslag till ändrad lydelse av vissa paragrafer i regeringsformen, riksdagsordningen och tryckfrihetsförordningen.

Den kungl. propositionen nr 105 till årets riksdag med förslag till ändrad lydelse av vissa paragrafer i regeringsformen, riksdagsordningen och tryckfrihetsförordningen är ju i stort sett utformad efter de grundlinjer, vilka uppdragits av den kommitté, som den 28 augusti 1930 tillsattes av Kungl. Maj:t med uppdrag att framlägga förslag till ändringar i riksdagens arbetsformer. Utgångspunkten för denna kommittés uppdrag var, som bekant, konstitutionsutskottets memorial nr 21 vid 1930 års riksdag. I detta memorial uttalades, att utskottet, som icke kunde äga tillräcklig kännedom om och erfarenhet från bland annat arbetet inom övriga utskott, icke kunde vara i stånd att uppdraga annat än helt allmänna riktlinjer för en omläggning för riksdagens utskotts arbeten, men erfarenheten visade å andra sidan till fullo, att dylika allmänna riktlinjer för frågans lösning praktiskt skulle sakna värde och betydelse, i den mån det icke tillika vore utskottet möjligt att »på förhand i detalj påvisa, huru deras genomförande skulle komma att i olika avseenden verka med hänsyn till frågor, som för det nuvarande utskottsarbetet ansåges vara av central betydelse».

Om den regel utskottet här uttalade äger en stor och obestriddlig giltighet för denna i eminent mening sakkunniga institutions vidkommande, så måste den helt naturligt ålägga den enskilde riksdagsledamoten, som icke känner sig tillfreds med den nu till behandling föreliggande kungl. propositionen, så mycket skarpare begränsning. För honom måste det givetvis bliva i långt högre grad omöjligt att »på förhand i detalj påvisa» huru reformlinjer, som han skulle vilja se följda, »skulle komma att i olika avseenden verka». Vid sådant förhållande är det beklagligt, att den ledamot i den kungl. kommittén, som i en reservation uttalat, att han »beträffande den föreliggande reformuppgiften så tillvida haft en (från kommitténs flertal) avvikande mening, att han ansett en mera djupgående reform av riksdagens organisation och arbetsmetoder vara behöflig för att göra den svenska representationen bättre ägnad att möta de ständigt växande uppgifterna», icke, med stöd av de hjälpmedel, vilka

måst stå honom till buds i hans egenskap av kommittéledamot, närmare påvisat, huru han tänkt sig sagda reform. Om detta förarbete undangjorts i en fylligare reservation, skulle måhända det nu för intresserade riksdagsledamöter erbjudit sig ett bättre tillfälle att framföra ändringsförslag. Såsom frågan nu är upplagd, måste marginalerna för dylika förslag vara ganska snäva.

Den del av det stora problemkomplexet, vid vilket jag här vill uppehålla mig, gäller företrädesvis det föreliggande förslaget i vad det gäller *konstitutionsutskottets* och det projekterade *utrikesutskottets* funktioner.

De motiv, som anförts för inrättandet av ett särskilt utrikesutskott, synas mig icke vara hållbara. Det äger naturligtvis sin riktighet, såsom kommittén säger, att »efter världskriget de utrikespolitiska ärendenas betydelse även för Sveriges vidkommande ökats». Men man torde med allt fog kunna betvivla, att den riktiga organisatoriska slutsatsen härav är, att den krets av riksdagsmän, som får tillfälle att göra sig förtrogen med traktat- och andra utrikesfrågor, bör göras så liten och så tillsluten som möjligt. Det torde tvärtom kunna ifrågasättas, om icke redan tillskapandet av utrikesnämnden haft en mindre gynnsam effekt på det utrikespolitiska intresset och därmed också på den utrikespolitiska insikten bland det överväldigande flertal av riksdagsmän, som icke tillhöra denna nämnd eller de sfärer, som stå nämndens ledamöter nära.

Utrikesnämnden, sådan den nu är uppbyggd, kan ju ur en viss synpunkt karakteriseras såsom ett förvaltningsråd, ställt vid den högsta utrikesledningens sida. Med de bestämmelser, som nu föreslås i fråga om det nya utrikesutskottet, är det högst antagligt, att detta utskott i praktiken skulle bliva i stort sett identiskt med sagda nämnd. Utrikesnämnden skulle sålunda på samma gång komma att uppträda under skepnaden av ett riksdagsutskott. Rådgivande och ansvarsutkrävande funktioner skulle därmed vara koncentrerade inom samma krets — en anordning, som knappast kunde sägas stå i god överensstämmelse med vanliga regler för arbetsuppgifternas fördelning.

Även ur andra synpunkter inställa sig betänkligheter mot det föreslagna arrangemanget. På sätt och vis innebär detsamma en halvmesyr. Vill man instänga kontakten med utrikesärendena inom en strängt begränsad krets av riksdagsmän, är ändamålet förfelat, därest man icke sörjer för att åtskilliga under *handelsdepartementet* fallande frågor, isynnerhet, då det är fråga om *ansvarighetens* utkrävande, förläggas till utrikesutskottet. Från min verksamhet i konstitutionsutskottet erinrar jag mig ärenden, lydande under sistnämnda departement, som ägt en ganska ömtålig utrikespolitisk innebörd. Jag tänker t. ex. på vissa frågor om exportlicenser. Något liknande har även inträffat med vissa under *justitiedepartementet* fallande mål. Jag syftar därvid t. ex. på vissa utvisningsärenden. Men handels- och justitiedepartementsärenden skulle ju utan undantag alltjämt höra till konstitutionsutskottets granskningsområde. Det är därför fara värt, att, om man genom lagfästandet av de föreslagna bestämmelserna angående utrikesutskottet tror sig ha löst det svåra spörsmålet om regeringsansvaret på utrikespolitikens område under beaktande av sekretessens krav, man plötsligt kan mötas av överraskningar.

Om man sålunda å ena sidan icke når det syftemål man genom det nya utskottet velat vinna, så leder å andra sidan den grundläggande principen för denna utskottsform enligt min tanke fram till vissa konsekvenser, vilkas innebörd man nog bör beakta, innan man slår in på den nya vägen.

Förlägger man dechargefrågorna på utrikespolitikens område till ett speciellt utrikesutskott enligt kravet på en större förtroget hos det granskande utskottets ledamöter med det utrikespolitiska arbetet, så frågar man sig ofrånkomligt, varför icke samma regel lämpligen skulle gälla för granskningsarbetet även på *andra* områden för regeringens verksamhet. Regeringens sätt att tillämpa de villkor, som av riksdagen fastställts för beviljade statsanslag, borde då granskas av resp. statsutskott, jordbruksutskott och bankoutskott. Dess sätt att rykta sitt värv vid tillämpningen — i den mån det ankommer på regeringen — av lagar, fallande t. ex. under andra lagutskottet, skulle ligga under detta utskott o. s. v. För det nuvarande konstitutionsutskottet skulle då i själva verket endast återstå uppgiften att granska regeringens behandling av sådana kommunala ärenden, som varit föremål för dennas beslut, och dessutom den rent formella handläggningen av regeringsärendena, t. ex. huruvida § 10 regeringsformen kommit till behörig användning.

Det är ju möjligt, att en sådan radikal omläggning av granskningsuppgifterna vore mera rationell än den nuvarande ordningen. Därom vill jag icke nu yttra mig. Men att en utbrytning av utrikesärendena ur konstitutionsutskottets kompetensområde på de skäl, som anförts till stöd för den föreslagna reformen, skulle peka i antydd riktning, synes mig ofrånkomligt. Det förefaller mig också vara uppenbart, att man, innan ett steg tages i denna riktning, bör noggrant överväga, huruvida man bör befrämja en sådan utveckling. Och för en sådan omprövning räcker väl icke den tid, som nu står till buds.

Med stöd av det nu anförda måste jag stanna vid en hemställan, att riksdagen måtte avslå Kungl. Maj:ts proposition i vad den avser inrättandet av ett utrikesutskott; naturligtvis skulle då också alla de föreslagna ändringar i grundlagarna, som äro en följd av detta förslag, förkastas.

Å andra sidan är det ingalunda min avsikt att göra gällande, att allt skulle vara bra som det nu är ordnat på den konstitutionella kontrollens område. Förvisso lider vårt nuvarande dechargeförfarande av åtskilliga brister, som tarva rättelse. Då de spörsmål, på vilka jag i detta sammanhang vill fästa uppmärksamheten, äga ett nära samband med det arbete, som utföres av ett av riksdagens utskott, och även, om jag så får säga, med frågan om riksdagsarbetets effektivitet, har jag vågat att här framföra dem.

Den granskning av statsrådsprotokollen, förda fram till lagtima riksdags början, som det obligatoriskt åligger konstitutionsutskottet att fullgöra, utföres ju på det sättet, att utrikesprotokollen läsas i utskottets plenum, medan de övriga departementens protokoll fördelas till läsning på avdelningar. Läsningen tillgår så, att, då det gäller utrikesprotokollen, utskottets ordförande, då det gäller andra protokoll, resp. avdelningars ordförande, sida för sida genomgå protokollen och därvid uppläsa rubrikerna på alla i protokollen behandlade mål. Utskotts- eller avdelningsledamot, som vid uppläsandet lystrar till för någon

rubrik, anhåller då, att protokollets text skall föredragas samt hemställer sedan eventuellt, att handlingarna i målet skola infordras; målet »antecknas», varpå utskottet infordrar resp. handlingar. Den ledamot, som tagit initiativet till infordrandet av handlingarna i ett mål, »står» sedan för ärendet; han har att genomgå handlingarna och att föredraga saken inför utskottet. Vid detta arbete har han att påräkna allt möjligt biträde från utskottets kansli. En mycket betydande del av dessa antecknade mål anmälas sedan av resp. ledamöter till avskrivning. Där den föredragande ledamoten finner sig böra framställa yrkande om anmärkning, genomgår ärendet förnyade föredragningar inför utskottet, föredragningspromemorior upprättas med kansliets hjälp och tillställas utskottets övriga ledamöter. Det är ovedersägligen ett synnerligen grundligt arbete, som nedlägges vid behandlingen av till anmärkning anmälda mål. Det måste sägas, att det faller helt och hållet på den enskilde utskottsmedlemmens eget ansvar, om han icke är tillräckligt förberedd, då ärendet omsider förekommer till slutligt avgörande i utskottet. De anmärkningar, som vinna majoritet, utformas sedan av utskottspresidiet och kansliet; även reservanter mot utskotts-anmärkning åtnjuta biträde vid författandet av reservation från kansliet. De utskottsledamöter, som ej vinna majoritetens bifall till framställda anmärkningsyrkanden, låta antingen sina synpunkter medfölja dechargebetänkandet såsom reservationsvis framförda yrkanden eller låta sina yrkanden stanna vid utskottets protokoll utan att låta dem komma till offentligheten.

Man måste nu fråga sig, om hela denna apparat, med hänsyn till den kraft och tid den slukar, verkligen fyller sitt ändamål. Man kan inte undgå det intrycket, att läsningen av statsrådsprotokollen ej sällan framlockar ett infordrande av handlingar med ty åtföljande studier och absorberande av tid och arbetskraft, som slutligen endast leda till ett avskrivande av berörda mål. Man torde också kunna säga, att av de till anmärkning anmälda mål, som lett fram till anmärkningsbeslut eller till mera betydelsefulla reservationsvis framförda yrkanden, har det stora flertalet tillkommit genom initiativ från utskottsledamöter, vilka, *alldeles oberoende av protokollsgranskningen*, på grund av artiklar eller meddelanden i pressen eller på grund av personlig kännedom och erfarenhet från egen verksamhet funnit sig föranlättna att draga dem under utskottets prövning. Det torde i våra dagar ytterligt sällan, om ens någonsin, hava hänt, att någon fråga av verkligt intresse kommit till utskottsledamöters och därmed utskottets prövning genom läsning av rubrikerna i statsrådsprotokollen.

Det är till detta sakförhållande, som enligt min tanke en reform i dechargeförfarandet, ledande till en lättnad i konstitutionsutskottets arbete, borde anknytas. Reformen skulle närmast innebära, att ordalagen i första meningen av § 105 regeringsformen ändrades till att lyda: »Lagtima Riksdags konstitutionsutskott äge rätt att äska de protokoll, som uti statsrådet blivit förda.» Annan formulering, som giver uttryck åt samma tanke, kan givetvis tänkas. Det är självklart, att, då utskottet skulle komma att äska statsrådsprotokoll, det icke på sätt som om »särskilt protokoll», vilket omtalas i § 9 regeringsformen, är stadgat i den följande punkten av § 105, skulle vara nödsakat att ange »visst av utskottet uppgivet mål». Lika litet skulle utskottet vid sitt

äskande vara begränsat till »allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser». Vid sina rekvisitioner torde utskottet överhuvud icke behöva befara något försök från regeringens sida att genom någon borttolkning av formuleringen av desamma undkomma skyldigheten att utlämna de protokoll, som beröra den fråga, vilken utskottet vill granska, alldenstund utskottet vid minsta misstanke, att dylikt sabotage skulle föreligga, ju skulle ha rätt att infordra hela protokollssviten för ett departement eller flera eller alla departement.

Med det system för statsrådsprotokollens granskning, som här förordats, torde ett tillägg till tredje punkten av § 107 bliva erforderligt. Här torde nämligen böra införas en sats av innehåll, att sådan decharge, som där omtalas, även bör anses hava vunnits i fråga om sådana statsrådsprotokoll, som icke blivit föremål för konstitutionsutskottets äskande och granskning. Då den »granskning», som enligt nuvarande ordning medför decharge, för tusentals ärenden icke är någonting annat än en innehållstom fiktion, lär rättslivet knappast förlora någonting på en bestämmelse sådan som den föreslagna. I den av mig föreslagna ordningen torde den dock ingå såsom ett behövt komplement.

Enligt det system, som jag här förordar, skulle sålunda granskning av statsrådsprotokoll tarva särskilt initiativ av utskottet; vid sidan härav skulle ju allttjämt stå initiativ enligt § 57 riksdagsordningen.

Mot den nuvarande anordningen av den konstitutionella kontrollen ha, som bekant, många gånger grava anmärkningar riktats. Med hänsyn till den utveckling, som riksdagens möjligheter att göra sin vilja gällande genom åtskilliga andra medel ha undergått, har på flera håll denna kontroll ansetts mogen för fullständig avveckling. De som ansluta sig till denna tanke, skjuta dock enligt min mening över målet. Riksdagen skall aldrig kunna avstå från ett organ, genom och inom vilket den skall kunna underkasta de regeringshandlingar, som tilldragit sig ett kritiserande intresse, en granskning. Men detta organ bör moderniseras och förenklas, och enligt min tanke skulle man vinna en sådan förbättring efter de linjer jag ovan angivit.

Slutligen vill jag förorda, att i nuvarande § 38 av riksdagsordningen införes ett moment av samma lydelse som Kungl. Maj:t föreslår i 3. momentet av den i den kungl. propositionen förordade § 38 R.O. Det kan endast vara till nytta, att den tystnadsplikt, som där föreslås, inskrives i den instruktion, som riksdagsordningen i nuvarande § 38 giver konstitutionsutskottet, vilket ju enligt mitt förslag allttjämt skulle hos sig behålla den befattning med utrikesärenden, som det hittills haft.

Den diskussion, som nu under ett antal år har förts på här förevarande område, har ju varit begränsad att gälla riksdagens arbetsformer, enkannerligen dess utskotts funktioner. Samma begränsning gör sig ju också gällande i debatten om den kungl. propositionen. Debatten har därför sitt realitetsvärde allenast under vissa samtidshistoriska förutsättningar. Därest utvecklingen skulle leda oss fram till ett fast system med majoritetsregeringar, kommer givetvis frågan om t. ex. utskottens arbetsuppgifter och arbetsformer in i ett alldeles nytt läge, där denna fråga sannolikt blir av mindre intresse än i dag.

Med stöd av det anförda tillåter jag mig hemställa,

1:o) *att* riksdagen måtte avslå Kungl. Maj:ts proposition nr 105 i de delar, som innehålla förslag om inrättandet av ett s. k. utrikesutskott;

2:o) *att* riksdagen måtte förklara vilande till vidare grundlagsenlig behandling de förslag till en reform av konstitutionsutskottets arbetsuppgifter och arbetsvillkor, som jag angivit i ovanstående motivering;

3:o) *samt att* konstitutionsutskottet måtte, därest utskottet ansluter sig till de i punkt 2 omförmälda förslagen, utarbeta nödig lagtext såväl i fråga om huvudreglerna i regeringsformen och riksdagsordningen som i fråga om de följdbestämmelser, som kunna finnas påkallade.

Stockholm den 8 mars 1932.

Arne Forssell.