

Nr 19.

Ankom till riksdagens kansli den 15 maj 1934 kl. 6 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändrad lydelse av §§ 37 och 46 riksdagsordningen.

Till konstitutionsutskottets handläggning hava båda kamrarna den 27 februari 1934 hänvisat en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten proposition, nr 127, däri Kungl. Maj:t till riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlagt nedan intagna förslag till ändrad lydelse av §§ 37 och 46 riksdagsordningen.

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till det vid propositionen fogade utdrag av protokollet över justitiedepartementsärenden den 16 februari 1934.

I främmande länder hava ministrarna i regel tillträde till förhandlingarna i representationens utskott. Oftast är dock någon rätt för ministrarna i sådant hänseende icke fastslagen i författningen. Om bestämmelser i fråga om samarbetet mellan regeringen och utskotten över huvud äro givna, förekomma de i regel i kamrarnas arbetsordningar; ej sällan är samarbetet helt oreglerat. Nämda förhållande sammanhänger därmed, att i de flesta främmande länder utskottsväsendet över huvud endast är på enstaka punkter reglerat i författningen och att de närmare bestämmelserna om utskottsväsendet i allmänhet lämnas i förefintliga arbetsordningar.

Enligt svensk konstitutionell rätt må statsrådsledamot däremot ej deltaga i utskott eller val till utskott (§ 37 mom. 6 riksdagsordningen).

En vid 1928 års riksdag väckt motion (I: 247) åsyftade sådan ändring av denna regel att statsrådsledamot erhöle rätt att deltaga i utskottens överläggningar och att bl. a. härvid låta sig företräda av statssekreterare. Förslaget avstyrktes av konstitutionsutskottet (utskottets utlåtande nr 19) samt avslogs av riksdagen. Utskottet förklarade sig icke vara övertygat om att icke förslaget, som avsåg att stärka regeringsmaktens ställning, tvärtom skulle göra regeringen mera beroende av riksdagen och riksdagsutskotten än nu vore fallet. De praktiska olägenheterna med det nuvarande systemet hade av motionären tillmätts för stor betydelse. Nödvändigheten för regeringsledamöterna att i stor utsträckning närvara vid kamrarnas sammanträden vore för övrigt så pass betungande och tidsödande, att det vore olämpligt att införa ett institut, som ytterligare i hög grad skulle taga tid i anspråk för riksdagsförhandlingar på bekostnad av den tid, som krävdes för regeringsärendenas beredning. Vad anginge frågan om statssekreterarnas tillträde till ut-

skott, erinrade konstitutionsutskottet därom, att utskotten, såsom ej sällan skedde, kunde inbjuda statssekreterare liksom andra personer att föredraga viss fråga eller lämna upplysningar.

År 1930 framfördes ånyo i motion (I:239) förslag i samma hänseenden som år 1928, denna gång i samband med åtskilliga andra reformförslag. Förslaget avstyrktes även nu av konstitutionsutskottet (utlåtande nr 20) under åberopande av de år 1928 anförda skälen. Utskottets hemställan om avslag å motionen bifölls av kamrarna.

Inom justitiedepartementet tillkallades år 1933 sakkunniga för utredning av frågan om statsråds tillträde till utskott. Dessa avgåvo i januari 1934 en promemoria med utredning i frågan jämte förslag till ändrad lydelse av §§ 37 och 46 riksdagsordningen. Förslaget innefattade bestämmelser att, då propositioner och i anledning därav väckta förslag behandlades i utskott, ledamot av statsrådet skulle, efter anmälan hos utskottets ordförande, äga rätt närvara vid utskottets överläggningar och deltaga däri. Tillika föreslogs en bestämmelse om att statsrådsledamot skulle äga rätt att genom ämbets- eller tjänsteman meddela utskott upplysningar i dylikt ärende.

De sakkunniga anförde till stöd för sitt förslag, att en reform, varigenom statsråden bereddes tillfälle att deltaga i utskottens överläggningar men icke i deras beslut och som ej innebure skyldighet för statsråd att infinna sig i utskott, icke på något avgörande sätt torde kunna inverka på regeringens politiska maktställning. I den mån en förskjutning skedde i maktbalansen mellan regering och riksdag berodde denna på allmänpolitiska omständigheter och personförhållanden och icke på en teknisk arbetsordning sådan som den ifrågasatta. Däremot skulle reformen vara ägnad att befrämja en saklig och fullständig granskning av propositionerna i riksdagen.

Genom den vidlyftiga och noggranna utredning, som hos oss lämnades i propositionerna eller åtföljde dessa, erhöles enligt de sakkunnigas mening utskotten visserligen i regel ett fastare underlag för sitt arbete än som vore vanligt i främmande länder. Och visserligen ägde våra riksdagsutskott enligt riksdagsordningen rätt att hos Kungl. Maj:t begära upplysningar från verk eller ämbetsmän, varjämte utskotten i praxis inbjöde ämbetsmän eller sakkunniga att föredraga frågor och lämna meddelanden. Men det vore dock en olägenhet, att vederbörande statsrådsledamot är förhindrad att direkt inför det beredande utskottet framlägga sina synpunkter och lämna erforderliga upplysningar. Det vore också önskvärt, att statsråden erhöles tillfälle att direkt i utskotten förhandla om ifrågasatta modifikationer och ändringar, ofta av betydelsefull beskaffenhet, i framlagda propositioner. Det nuvarande underhandsförfarandet kunde med vidsträckt tillämpning medföra åtskilliga vanskligheter. En svårlöst frågas sakliga behandling och allsidiga belysning skulle enligt de sakkunnigas mening bäst främjas genom en officiell förhandling mellan vederbörande statsråd och utskottets samtliga ledamöter. Den föreslagna rätten för statsrådsledamöter att närvara i utskott borde emellertid begränsas till de fall, då propositioner och andra på grund av propositioner framtälda förslag behandlades i utskott.

Den av de sakkunniga tillika föreslagna rätten för statsråden att lämna utskotten upplysningar genom ämbets- och tjänstemän, som deltagit i ärendenas beredning inom departementen eller eljest besuttit sakkunskap i det föreliggande ämnet, hade till syftemål att lätta statsrådets arbetsbörda och att befrämja utskottens fullständiga kännedom om ärendena. Det föreslagna stadgandet anknöte till rådande praxis inom utskotten att inbjuda ämbets- eller tjänstemän att föredraga frågor och lämna meddelanden, en praxis i vilken de sakkunniga icke avsåge att göra någon ändring.

Det i förevarande proposition framlagda förslaget till ändrad lydelse av §§ 37 och 46 riksdagsordningen överensstämmer med sakkunnigförslaget. Föredragande departementschefen har förklarat sig i allt väsentligt ansluta sig till vad de sakkunniga anfört till motivering av sitt förslag.

Vid behandlingen av Kungl. Maj:ts propositioner är det alltid av största vikt, att regeringens synpunkter på och avsikter med desamma bliva fullständigt klarlagda för vederbörande utskott. Den nuvarande ordningen nödvändiggör därvid ofta privata förhandlingar mellan ett statsråd och enskilda utskottsmedlemmar i anledning av framställda förslag om ändringar i propositioner. Detta underhandsförfarande kan dock medföra åtskilliga vanskligheter. En svårlöst frågas sakliga behandling och allsidiga belysning kan enligt konstitutionsutskottets mening därför bäst främjas genom officiella förhandlingar mellan vederbörande statsråd och ett utskotts samtliga medlemmar i likhet med vad som i regel är fallet i andra länder med representativt statsskick.

Utskottet.

Mot en anordning, varigenom statsråden beredas tillträde till riksdagsutskottet, har tidigare invänts, att den skulle kunna leda till en förändring av regeringens och riksdagens inbördes maktställning. Men om statsråden icke få någon skyldighet utan, såsom i propositionen föreslagits, förlänas en rätt att på eget initiativ — och uteslutande på detta — överlägga med utskotten, synes en dylik teknisk arbetsanordning icke på något avgörande sätt kunna inverka på regeringens politiska maktställning. Mot den i propositionen föreslagna grundlagstexten hava emellertid betänkligheter framförts därutinnan, att denna kunnat givas en sådan tolkning, att statsråden skulle äga en obegränsad rätt att övervara utskottsbehandlingen av propositioner, allenast med undantag för själva omröstningen till beslut. Enligt utskottets mening bör det komma till klart uttryck i lagtexten att statsråden visserligen erhålla obetingad möjlighet att samråda med utskotten rörande varje proposition, där dylikt samråd anses vara av behovet påkallat, men att utskotten i samma ärende jämväl må hålla överläggningar, vid vilka statsråden icke äga närvara.

Mot förslaget om införande av rätt för statsråden att genom ämbets- och tjänstemän meddela utskotten upplysningar i anledning av propositioner, finner utskottet ej anledning till erinran. Förslaget är i denna del en konsekvens av den föreslagna rätten för statsråden att själva närvara i utskott och lämna upplysningar.

Därest utöver grundlagsstadganden i ämnet särskilda ordningsföreskrifter skulle anses erforderliga exempelvis angående skyldighet att låta underrätta

departementschef när proposition skall behandlas i utskott, kunna, såsom även de sakkunniga framhållit, sådana bestämmelser införas i reglementariska föreskrifter för riksdagen.

Utskottet hemställer alltså,

att riksdagen i anledning av förevarande proposition såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling måtte antaga följande

F ö r s l a g

till

ändrad lydelse av §§ 37 och 46 riksdagsordningen.

(Kungl. Maj:ts förslag:)

(Utskottets förslag:)

§ 37.

1. Å varje — — — — — sådant bevilja.
 2. Vardera kammaren — — — — — ställe inträda.
 3. Därest i — — — — — kammaren tillsättas.
 4. År urtima — — — — — förekommande ärenden.
 5. Valen till — — — — — beslutad stadga.
 6. Ej må statsrådsledamot i annat fall än i § 46 mom. 2 sägs, ej heller justitieråd eller regeringsråd i utskott eller val till utskott deltaga.
- Ej heller — — — — — § 39 mom. 2 förmåles.

§ 46.

1. Finner utskott sig behöva av någon Konungens ämbetsman eller av allmänt verk inhämta muntliga eller skriftliga upplysningar, äger utskottet att, genom sin ordförande, hos den statsrådets ledamot, som Konungen därtill vid varje riksdag förordnar, begära Konungens befallning till vederbörande att de äskade upplysningarna meddela; dock böra statskontoret samt banko- och riksgäldsverken, i frågor om redovisning av medel, alla äskade upplysningar omedelbarligen avgiva.

2. Då Konungens propositioner och i anledning därav väckta förslag i utskott behandlas, äger ledamot av statsrådet, där han så önskar, efter anmälan hos utskottets ordförande vid överläggningarna närvara och däri deltaga. Statsrådsledamot må jämväl låta genom ämbets- eller tjänsteman meddela utskott upplysningar i dylikt ärende.

2. Finner ledamot av statsrådet erforderligt överlägga med utskott i någon av Konungen för riksdagen framlagd fråga, som för beredning hänvisats till utskottet, skall sådan överläggning äga rum. Statsrådsledamot må jämväl genom ämbets- eller tjänsteman meddela utskott upplysningar i dylikt ärende.

Stockholm den 15 maj 1934.

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN.

Närvarande: Herrar Hallén, Strömberg, Sundberg, Björkman, Bergman, Sandegård, David Pettersson*, Larsén, Ehrnberg*, Nils Andersson, Anton Pettersson, Magnusson i Tumhult, Persson i Trången, Andersson i Igelboda, Fast, Vought, Lindskog, Lundqvist, Lundén* och Svensson i Landskrona*.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservationer:

1) av herrar Strömberg och Sandegård beträffande vissa delar av motive-
ringen.

2) av herrar Persson i Trången och Lundqvist, vilka ansett, att utskottets
utlåtande hade bort vara av följande lydelse:

»Då statsråden för närvarande sakna rätt att närvara i utskotten, är det
icke alltid möjligt att få regeringens synpunkter på eller avsikter med en vik-
tig proposition fullständigt klarlagda för vederbörande beredande utskott. En
svårlöst frågas allsidiga belysning och sakliga behandling skulle i vissa fall
otvivelaktigt vinna på om vederbörande statsråd hade möjlighet att personligen
lämna utskottet kompletterande upplysningar i ärendet. Ökad kommunika-
tion mellan statsråden och vederbörande utskott måste därför anses önskvärd.

Mot en anordning, varigenom statsråden beredas tillträde till riksdagsutskot-
ten, har å andra sidan tidigare invänts, att den skulle kunna leda till en för-
ändring av regeringens och riksdagens inbördes maktställning. Så synes emel-
lertid knappast kunna bliva fallet, om statsråden icke åläggas någon skyldig-
het utan, såsom i propositionen föreslagits, endast förlänas en rätt att på eget
initiativ — och uteslutande på detta — sammanträffa med utskotten. Det har
vidare gjorts gällande, att ärendenas sakliga beredning inom utskotten i viss
mån skulle kunna förryckas genom införande av en obegränsad rätt för stats-
råden att övervara hela utskottsbehandlingen av visst ärende och efter gottfin-
nande deltaga i denna. Denna senare erinran torde böra tillerkännas visst fog.
Utskottet har därför funnit sig böra på så sätt begränsa den föreslagna rätten,
att statsråden visserligen erhålla obetingad möjlighet att personligen meddela
utskotten upplysningar rörande varje proposition, där de finna sådant vara av
behovet påkallat, samt att deltaga i av dessa upplysningar föranledd över-
läggning, men att för detta ändamål skall hållas särskilt sammanträde. En
dylik anordning synes kunna tillfredsställa såväl statsrådets berättigade an-
språk på tillträde till utskotten som ock utskottens anspråk på bibehållande av
sin även formellt fria prövningsrätt.

Mot förslaget — — — lämna upplysningar.

Därest utöver — — — för riksdagen.

Utskottet hemställer alltså,

att riksdagen i anledning av förevarande proposition såsom
vilande för vidare grundlagsenlig behandling måtte antaga
följande

F ö r s l a g

till

ändrad lydelse av §§ 37 och 46 riksdagsordningen.**§ 37.**

1. Å varje — — — sådant bevilja.
2. Vardera kammaren — — — ställe inträda.
3. Därest i — — — kammaren tillsätts.
4. Å urtima — — — förekommande ärenden.
5. Valen till — — — beslutad stadga.
6. Ej må statsrådsledamot i annat fall än i § 46 mom. 2 sägs, ej heller justitieråd eller regeringsråd i utskott eller val till utskott deltaga.
Ej heller — — — § 39 mom. 2.

§ 46.

1. Finner utskott sig behöva — — — äskade upplysningar omedelbarligen avgiva.

2. Finner ledamot av statsrådet erforderligt att personligen meddela utskott upplysningar i anledning av någon av Konungen för riksdagen framlagd fråga, som för beredning hänvisats till utskottet, äger han göra anmälan härom hos utskottets ordförande, som kallar till särskilt sammanträde i frågan, innan den av utskottet upptages till slutlig prövning. Statsrådsledamot må vid sådant sammanträde jämväl genom ämbets- eller tjänsteman meddela utskottet upplysningar i ärendet.»

3) av herrar *Sundberg, Björkman, Bergman, David Pettersson, Ehrnberg, Magnusson* i Tumhult, *Lindskog* och *Lundén*, som anförde:

Det uti 37 § 6 mom. riksdagsordningen stadgade förbudet för statsråd att deltaga i utskott infördes i grundlagen redan år 1810 och har sedan alltjämt varit gällande. Utskottens behov av upplysningar och utredning utöver vad de kungl. propositionerna innehållit har tillgodosetts genom stadgandet uti 46 § riksdagsordningen. 37 § 6 mom. riksdagsordningen utgör en av de bestämmelser i grundlagarna, som tillkommit i syfte att säkerställa riksdagens självständighet gentemot regeringsmakten. Då denna grundsats alltjämt äger giltighet samt något behov av att för uppgivet ändamål bereda statsråd tillträde till utskott enligt vår mening icke föreligger, ha vi ansett att utskottet bort avstyrka den kungl. propositionen.
