

Nr 24.

Av herr Herlitz, om inrättande av särskilda organ för samverkan mellan riksdagen och regeringen vid behandlingen av vissa grupper av ärenden.

Det mest iögonfallande draget i den omvandling som vårt statsskick genomgått under de senaste årtiondena består däri att riksdagens betydelse har sjunkit. Regeringen har för det första genom "fullmaktslagar", genom anslag, vilkas ändamål endast i stora drag bestämts, och annorledes tillagts befogenhet att träffa sådana avgöranden som förut ankommo på riksdagen. För det andra har regeringen även utan sådant stöd utövat långt vidsträcktare makt än förr; detta förklaras delvis av att omfattningen av riksdagens grundlagsreglerade befogenheter är svårbestämbar, men i vissa fall har ingen tvekan rått om att grundlagarna åsidosatts. För det tredje är det en mycket vanlig företeelse att, när regeringen framlägger ett förslag för riksdagen, denna i själva verket finner det ofrånkomligt att förslaget bifalles. Man står inför ett fullbordat faktum, och riksdagsbehandlingen blir endast en formalitet.

Då riksdagen sålunda antingen ger sin makt ifrån sig eller stillatigande tolererar regeringens maktutövning eller utan egentlig egen prövning accepterar vad regeringen fordrar, beror det framför allt på två omständigheter.

För det första majoritetsparlamentarismens genomförande (1936), som försvagar riksdagsmajoritetens krav på medbestämmande och därigenom tenderar att utplåna det grundlagsbestämda maktfördelningssystemet.

För det andra beskaffenheten av de nutida statsuppgifterna. Deras omfattning har vuxit därhän, att riksdagen icke kan som förr inlåta sig på en verklig prövning av förelagda frågor. Och — vad som måhända är än viktigare — de avgöranden som skola träffas äro nu för tiden ofta av den beskaffenhet, att riksdagen icke lämpligen kan träffa dem. De lämpa sig mången gång icke för behandling i stora församlingar. De tåla ofta ej den publicitet som riksdagsbehandlingen för med sig. De måste fattas med stor snabbhet o.s.v.

Man kan bedöma denna utveckling på olika sätt.

Man kan hålla före, att folkstyrelsens naturliga begränsning måste ac-

cepteras: vad än grundlagarna må säga om riksdagens makt och vad än våra nedärvda folkstyrelsetraditioner må innebära, är det i nutidens samhälle naturligt, att makten koncentreras hos regeringsmakten och att folkets valda representanter begränsa sig till att i stora drag följa utvecklingens gång, nästan som ett slags kontrollorgan.

För min del kan jag emellertid ej se saken så. Enligt mitt sätt att se ligger det något mycket betänkligt i att en grundlagsbestämd ordning för statsstyrelsen förvandlas, vare sig det sker genom att den genombyggs eller genom att den tunnas ut till betydelselösa former. Men framför allt ligger det betänkliga däri, att folkstyrelsen, i form av fritt samråd mellan folkets valda förtroendemän, förtvinar. Vi äro därmed på väg att förlora själva den drivande och bärande kraften i svenskt samhällsliv. Vad vi därmed förlora kan på intet sätt ersättas av ett parlamentariskt regeringsstyre, som bygger på en majoritets herravälde, medan alla andra, särskilt andra meningsriktningar, men i viss mån även regeringens meningsfränder, stå passiva vid sidan, utan andel i inflytande och ansvar.

Från denna utgångspunkt är det naturligt att överväga, i vad mån det låter sig göra att under helt förändrade tidsförhållanden hålla folkstyrelsen vid makt. I första hand reser sig härvid frågan, huruvida ej riksdagen på åtskilliga områden kunde med större bestämdhet än hittills fasthålla vid sina befogenheter och det ansvar som är förbundet med dem. Utan tvivel har, i följd av den allmänna utvecklingsgång som antytts, riksdagen vant sig att träda tillbaka även i angelägenheter där faktiskt inga hinder eller svårigheter för aktiva insatser från dess sida föreligga. Detta spörsmål skall emellertid nu ej resas. Det är här nog att konstatera, att folkstyrelsen icke kan hållas vid makt enbart genom fasthållande vid nedärvda, grundlagsbestämda former; de svara, såsom redan betonats, icke i allo mot nutidens behov. Man ställes då inför frågan om en författningsutveckling i överensstämmelse med tidens krav. Tydligare uttryckes vad som åsyftas om jag framhåller, att en utveckling av författningen av mycket genomgripande slag faktiskt ägt rum. Men denna utveckling har helt enkelt varit en föga uppmärksammas konsekvens av samhällslivets förändringar; därför har den också, utan att man mycket tänkt därpå, äventyrat väsentliga värden. Vad jag efterlyser — och vad jag sedan länge i olika sammanhang har efterlyst¹⁾ — är konstruktiva insatser, burna av strävandet att anpassa folkstyrelsen efter ändrade samhällsförhållanden.

Mot den bakgrund, som här angivits, vill jag resa frågan, i vad mån det är möjligt att *anförtro viktiga funktioner åt delegationer utsedda av*

¹⁾ Se t.ex. Svenskt författningssliv s. 9 ff., 20 ff., 51 f., 127 f., 231, Svensk Tidskrift 1946 s. 517.

riksdagens kamrar. Regeringen kan hänvisas att medverka med sådana delegationer vid avgörandet av ärenden, som genom lagstiftning, statsreglering eller annorledes anförtrotts åt regeringen, och sådana ärenden, i vilka den ansett sig enligt grundlagarnas bestämmelser äga beslutanderätt. Sådan medverkan med riksdagsvalda delegationer kan också tänkas ersätta riksdagsbehandlingen av sådana ärenden, i vilka riksdagsbehandlingen nedsjunkit till en tom formalitet eller eljest befinnes mindre lämplig.

Det är sant, att på sådant sätt icke de för den nutida folkstyrelsen grundläggande tankarna helt förverkligas. Ty till dem hör som ett väsentligt moment ett meningsutbyte, som sker inför öppen ridå och i vilket därigenom också folket i dess helhet mer eller mindre engageras. Men i jämförelse med den ordning, som innebär att folkrepresentationens rättigheter övergå till regeringen eller faktiskt icke kunna utövas, måste dock ett visst företräde ges åt anordningar, som, låt vara på ett annat sätt, giva valda representanter för olika meningsriktningar inom riksdagen andel i viktiga ärendens avgörande. En särskild betydelse kunna dylika delegationer få genom att deras medlemmar specialiseras på särskilda uppgifter och därigenom vinna särskilda förutsättningar för att självständigt bedöma dem.

Att vidtaga åtgärder i nu angiven riktning är ej att beträda någon helt ny väg. Sedan länge handhava riksdagens förtroendemän styrelsen av riksgäldskontoret och riksbanken. Ett nytt steg i samma riktning togs 1921, då utrikesnämnden inrättades. Men detta steg har icke länt till efterföljd. Här bortses från de svenska delegationerna i Europarådet och Nordiska rådet med deras egenartade funktioner. Här bortses också från de många exempel man har på att riksdagsledamöter, som ansetts representativa för de grupper de tillhört, engagerats i allehanda offentliga uppdrag, som ledamöter av kommittéer och kommissioner o.s.v.

I den politiska diskussionen har emellertid vid åtskilliga tillfällen tanken på en sådan utbyggnad av folkstyrelsen, som här avses, blivit rest. Den har rests i abstrakt, generell form, som ett konstitutionellt program¹⁾. Den har på senare tid också förts fram med hänsyn till praktiska, konkreta behov. När man beaktat, huru djupt kristidens regleringar ingripit i samhällslivet, har man frågat sig, om icke regeringen vid företagandet av betydelsefulla sådana åtgärder borde kunna på något vis samverka med folkrepresentanter. I ett nyligen framlagt betänkande med förslag till allmän förfogandelag och allmän ransoneringslag (SOU 1952:

¹⁾ Se a. a. s. 29, 52, 128; jfr även t.ex. Andrén, Tvåkammarssystemets uppkomst och utveckling s. 683.

24) dryftas detta spörsmål och uttalas, att "tanken att låta representanter för riksdagen medverka vid tillämpningen av lämnade fullmakter synes... ha så mycket för sig att det enligt utredningens mening bör närmare undersökas, huruvida icke ett särskilt organ för sådan medverkan bör tillskapas". När de stora uppgörelserna träffats med arbetsmarknadens och jordbrukets organisationer, har det mången gång konstaterats att riksdagen därmed skjutits åt sidan; men skulle icke — har det frågats — representanter för riksdagen ha kunnat deltaga i förhandlingarna? Frågan om formerna för reglering av statstjänstemännens löner ligger i stöpsleven; man har bl.a. övervägt, huruvida möjligen något av riksdagens inflytande — som nu synes på väg att gå till spillo — skulle kunna bibehållas genom att ett av riksdagen valt organ deltog i förhandlingarna.¹⁾ Frågan om fasta former för samråd mellan representanter för olika partier i angelägenheter rörande försvaret restes 1951 i motionerna I: 244 och II: 326; statsutskottet ansåg det knappast påkallat att för ändamålet tillskapa ett med rådgivande befogenheter utrustat permanent organ men förordade, att man prövade sig fram genom att regeringen eller försvarsministern under hand anordnade överläggningar eller samråd. När riksdagen nödgats, utan närmare precisering av ändamålet, ställa stora anslag till regeringens förfogande, har även i andra sammanhang tanken på medverkan av riksdagsrepresentanter rests.

Riksdagsdelegationers medverkan kan tänkas gestaltad på olika sätt. Det ifrågakommer väl ej att — efter mönster av riksbanks- och riksgäldsfullmäktige — utrusta dem med självständig beslutanderätt. Däremot kan det väl tänkas att göra regeringens beslut beroende av en riksdagsdelegations *samtycke*. Men den möjligheten finnes ock att låta en riksdagsdelegation, på samma sätt som nu utrikesnämnden, allenast utöva en *rådgivande* funktion.

En riksdagsdelegations befogenheter kunna (liksom utrikesnämndens) bestämmas *omedelbart genom grundlag* så, att för vissa angivna slag av åtgärder dess samtycke eller dess hörande fordras. Det synes emellertid vara en naturligare utväg, att dess befogenheter göras beroende av *riksdagens* för begränsad tid givna *uppdrag*. Givetvis bör intet sådant uppdrag ifrågakomma beträffande beslut, som enligt grundlag ankomma på regeringen. Däremot kan det vara naturligt i sådana fall, då riksdagen, exempelvis genom en jämförelsevis obestämd anslagsanvisning, utrustar regeringen med vidsträckta befogenheter. I varje fall kunna inga betänkligheter möta mot att *konung och riksdag gemensamt* besluta att anföra en delegation beslutande eller rådgivande funktioner.

¹⁾ Se t.ex. SOU 1951: 54 s. 126 f., andra kammarens prot. 1952: 21 s. 40 f., första kammarens protokoll 1952: 31 s. 60, 63.

Man kan tänka sig delegationer med jämförelsevis *begränsade funktionsområden*. Men man kunde möjligen också ifrågasätta en större grad av koncentration, till äventyrs ända därhän att hos *en enda delegation* samlades all den makt, som riksdagen ej själv kan utöva.

Av väsentlig betydelse är att delegationerna tillsätts genom *val av riksdagen*; givetvis böra valen gälla för begränsad tid. Organisatoriska spörsmål skola i övrigt här ej beröras. Anmärkas må blott att en delegation knappast kan fylla sin väsentliga uppgift, om den ej är av den *storlek* att den kan på ett allsidigt sätt återspegla meningsriktningarna inom riksdagen.

Åtskilligt talar onekligen för att frågan om sådana nya former för riksdagsinflytande som här åsyftas prövas från fall till fall, allteftersom på det ena eller andra området ett konkret behov av sådana former yppar sig.

Det måste dock vara av betydelse, att frågan upptages till ett samlat bedömande (jfr i samma riktning SOU 1952: 24, s. 98). Till en början därför att en utveckling i den riktning, som avses, näppeligen kan äga rum utan ändring av grundlagarna. Skall ett riksdagsvalt organ utrustas med beslutanderätt, måste det ske genom eller i kraft av en grundlagsbestämmelse. Även om man stannar vid att skapa organ som skola — liksom utrikesnämnden — höras vid vissa avgöranden, torde bestämmelse i grundlag erfordras. Och skall man gå grundlagsstiftningens väg, är det påtagligen naturligt att icke, såsom då utrikesnämnden inrättades, fatta allenast ett område i ögonsikte utan överblicka problemet i hela dess vidd.

Ett samlat bedömande påkallas emellertid icke enbart av dessa — om man så vill formella — överväganden. Även ur författningspolitisk synpunkt är det av värde, att icke varje fall bedömes isolerat. Frågan gäller dock en principiellt sett ganska betydelsefull förändring. Den innebär, att regeringen på områden där den nu — åtminstone i realiteten — är allena-rådande, hänvisas till samråd med representanter för riksdagen, även från de partier som befinna sig i opposition. Den kan å andra sidan också tänkas medföra, att ärenden som nu avgöras av riksdagen överflyttas till andra organ. Sedd ur riksdagsmannasynpunkt innebär förändringen, att en del av riksdagens ledamöter engageras i sysslor, måhända ganska arbetskrävande, utom riksdagsmannaupdragets traditionella ram.

Med hänsyn härtill kan man förutse, att betänkligheter skola resas. För min del hyser jag rent principiellt icke sådana. Att regeringen får på vissa områden samarbeta med valda riksdagsrepresentanter framstår för mig som en önskvärd modifikation i den under de två senaste årtiondena uppkomna ordning, som innebär att makten obeskuren lägges i en majo-

ritets händer. Ett sådant steg synes desto mera naturligt, som det till väsentlig del blott skulle innebära ett återställande — i nya former — av riksdagens forna inflytande i statslivet. Och skulle det på en eller annan punkt innebära, att riksdagsinflytandet komme att göra sig gällande på andra områden än som traditionellt varit förbehållna riksdagen, är det icke mera onaturligt än det steg som togs genom utrikesnämndens inrättande. Det hävdvunna maktindelningssystemet får icke hindra, att riksdagens inflytande, där så befinnes önskvärt, får göra sig gällande på andra områden än förr. — Liknande synpunkter kunna åberopas gentemot dem som befara, att riksdagens inflytande beskäres. Vad först angår sådana lägen där riksdagen genom omständigheternas makt redan faktiskt blivit urståndsatt att utöva något inflytande, blir beskärningen endast formell; i verkligheten får riksdagsinflytandet större möjligheter att göra sig gällande. Vad åter angår möjligheten att riksdagens befogenheter i frågor, som den faktiskt alltjämt självständigt prövar, skulle kunna komma att överflyttas till delegationer, må framhållas, att det i själva verket framstår som en oegentlighet, att riksdagens uppmärksamhet för närvarande i alltför hög grad inriktas på detaljfrågor, som skymma blicken för de stora frågorna och som bättre skulle kunna behandlas i trängre kretsar. — Vill man resa den invändningen, att ett antal av riksdagens ledamöter skulle bliva alltför betungade med göromål utom riksdagsmannauppsdragets ram, vill jag hävda, att detta är en ofrånkomlig konsekvens av de krav som måste ställas på folkstyrelsen, om den skall i nutidens mera komplicerade förhållanden spela samma roll som förr. Medför det rent av att ett antal riksdagsmän bli varaktigt sysselsatta med nya värv, ser jag icke heller däri något betänkligt. Både "yrkespolitiker" och "lekmän" ha en uppgift att fylla i vårt politiska liv (se mitt arbete Svensk självstyrelse s. 164 ff.).

Möjligen kan man också göra en invändning av rakt motsatt innebörd. Man kan hävda att de organ, om vilka fråga är, lätteligen komma under ett så starkt regeringsinflytande, att intet vinnes av det som avsetts. Denna eventualitet får givetvis tagas med i beräkningen. Men man kan erinra, att erfarenheterna från t.ex. utrikesnämnden knappast torde giva stöd för farhågorna. Givetvis får man starkt fasthålla vid det ansvar inför riksdagen, under vilket dess förtroendemän böra agera; i vad mån detta ansvar bör klädas i rättsliga former är ett spörsmål som icke nu skall dryftas. En självklar förutsättning är, att arbetsformer tillämpas, som göra det möjligt för delegationernas medlemmar att taga en väl övervägd ståndpunkt till förelagda frågor; det bör i regel vara möjligt att i väsentligt större omfattning än i utrikesnämnden giva dem del av skriftligt material och tillfälle till överläggningar.

Det måste naturligtvis erkännas, att de ifrågasatta anordningarnas betydelse begränsas, i den mån parlamentarismens principer anses böra medföra, att en regerings politiska meningsfränder följa dess ledning; om tillämpningen av sådana principer gör riksdagen maktlös, är detsamma att befara beträffande riksdagsdelegationer. Man torde emellertid ej utan vidare böra räkna såsom givet, att förutsättningarna för ett sådant förhållningssätt skola vara för handen. Det är långt ifrån säkert, att vi framdeles komma att hava sådana fasta majoriteter som hittills. Icke heller torde man böra utgå från den förutsättningen att den partimässiga lojaliteten varaktigt förkväver den i den svenska riksdagen traditionella viljan till självständig prövning. Det vore för övrigt att misskänna svenska riksdagstraditioner, om man utginge ifrån att minoriteten i en riksdagsdelegation komme att bliva utan betydelse för ärendenas behandling. Under alla omständigheter måste man utgå ifrån att en minoritets ståndpunkt, lika väl som inom riksdagen, tilldrager sig allmänhetens uppmärksamhet (det är nämligen självklart att en delegations ståndpunkttaganden böra bringas till offentligheten) och på denna väg kunna få avsevärd politisk betydelse.

Det är naturligt, att de synpunkter som här korteligen antytts — och många andra som här ej skola dryftas — bli föremål för ett grundligt övervägande.

Innan ett sådant övervägande ägt rum är det givetvis för tidigt att ifrågasätta, att riksdagen skall positivt uttala sig för en utveckling av folkstyrelsen i den riktning som avses. Frågan om en sådan utveckling har dock, såsom i det föregående antytts, på olika områden en sådan aktualitet, att en förutsättningslös utredning bör komma till stånd. Det bör därvid, för så vitt tanken över huvud finnes böra genomföras, bliva klargjort under vilka förutsättningar organ av ifrågasatt typ böra kunna komma till användning, de funktioner som böra kunna tilläggas dem, deras lämpliga organisation o.s.v. Det bör också klarläggas på vilka områden, för vilka ändamål sådana organ äro önskvärda och lämpliga. Närmast torde utredningen böra åsyfta uppgörande av förslag till grundlagsbestämmelser i ämnet. Men om, såsom redan antytts, grundlagarna endast finnas böra skapa den grund, på vilken riksdagen har att bygga, då den, eventuellt gemensamt med konungen, beslutar om särskilda organs inrättande, böra även förslag framläggas till de stadganden som vid sidan av grundlagsbestämmelserna finnas erforderliga.

Under återopande av vad nu framförts får jag hemställa,

att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en förutsättningslös utredning angående möjligheten

och lämpligheten av att organ valda av riksdagen inrättas för samverkan med regeringen vid behandlingen av särskilda grupper av ärenden, och om framläggande för riksdagen av de förslag som därav föranledas.

Stockholm den 20 januari 1953.

Nils Herlitz.