

Nr 20*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner
angående vissa grundlagsändringar.*

Konstitutionsutskottet har funnit sig böra till behandling i ett gemensamt utlåtande upptaga följande till utskottet hänvisade motioner rörande grundlagsfrågor, nämligen

1) motionerna I: 247 och II: 177 vid 1964 års riksdag angående konstitutionsutskottets dechargeförfarande;

2) motionerna I: 248 och II: 178 vid 1964 års riksdag angående statsråds deltagande i utskott;

3) motionerna I: 246 och II: 176 vid 1964 års riksdag angående utskottssammanträde mellan riksdagssessioner; samt

4) motionen I: 467 vid 1963 års riksdag angående den allmänna motions tiden.

1) Konstitutionsutskottets dechargeförfarande

I de likalydande motionerna nr 247 i första kammaren av fru *Segerstedt Wiberg* och nr 177 i andra kammaren av herr *von Friesen* hemställes, »att riksdagen måtte i huvudsak antaga de regler för konstitutionsutskottets dechargegranskning, som föreslagits av författningsutredningen, samt att åt konstitutionsutskottet måtte uppdragas att utarbeta erforderlig lagtext».

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse icke lämnas i det följande, hänvisa till motionerna.

Gällande bestämmelser. Stadganden om konstitutionsutskottets dechargegranskning återfinnes i 105—107 §§ regeringsformen samt i 38 § 3 mom. riksdagsordningen. Bestämmelserna innebär i korthet följande.

Det åligger konstitutionsutskottet att granska statsrådsprotokollen (105 § regeringsformen). Finner utskottet av dessa, att ett statsråd uppenbarligen handlat emot grundlag eller allmän lag, skall utskottet ställa vederhörande under åtal inför riksrätt, som har att döma efter allmän lag och 1810 års ansvarighetslag för statsrådets ledamöter (»statsrådets juridiska ansvarighet», 106 § regeringsformen). Skulle utskottet anmärka, att statsrådets ledamöter samfällt eller en eller flera av dem icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta eller icke med oväld, nit, skicklighet och drift utövat sitt ämbete,

äger utskottet tillkännage detta för riksdagen, som kan hos Konungen anmäla sin önskan om skiljande ur statsrådet av den eller dem, mot vilka anmärkning gjorts (»statsrådets politiska ansvarighet», 107 § regeringsformen). Allt vad riksdagen efter granskning godkänt eller lämnat oanmärkt har vunnit decharge med avseende å det granskade.

Historik. Grundlagarnas bestämmelser om konstitutionsutskottets dechargegranskning och statsrådets konstitutionella ansvarighet har stått i huvudsak oförändrade alltsedan tiden för det nuvarande statsskicket tillkomst 1809—1810, ehuru det reella innehållet undergått genomgripande förändringar i praxis. Härvidlag lärer i detta sammanhang vara tillfyllest att erinra om *att* riksrättsåtal sista gången ägde rum år 1854, *att* någon anmälan till Konungen rörande riksdagens önskan om statsråds entledigande aldrig förekommit i anledning av konstitutionsutskottets anmärkningar ens där dessa vunnit riksdagens gillande, *att* i praxis utvecklats en mildare anmärkningsform än de i grundlagen förutsatta i form av »tillkännagivanden utan åberopande av 107 § regeringsformen», vilkas huvudföremål utgöres av förhållanden i administrativ praxis, som utskottet funnit böra föranleda något dess uttalande, *samt att* dechargegranskningen i praxis blivit allt mindre bunden vid statsrådsprotokollen.

Förslag om reformering av dechargeinstitutet har vid åtskilliga tillfällen framförts inom riksdagen. Från senare år bör antecknas, att konstitutionsutskottet i betänkande till 1952 års riksdag (nr 24) hemställde om en förutsättningslös utredning av frågan om revision av reglerna rörande statsrådets konstitutionella ansvarighet. Vid betänkandet fanns som bilaga fogad en inom utskottets kansli utarbetad promemoria angående dechargeförfarandets reformering. Promemorian hade utarbetats på utskottets uppdrag, men utskottet förklarade sig icke självt ha tagit ställning till de där behandlade särskilda spörsmålen.

Enligt promemorian syntes det naturligaste sättet att undanröja bristerna i gällande bestämmelser om statsrådets juridiska ansvarighet vara att ändra stadgandena så, att ämbetsbrott begånget av statsråd i princip bedömdes på samma sätt som ämbetsbrott begånget av annan ämbetsman, d. v. s. att den allmänna strafflagens föreskrifter rörande ämbetsbrott skulle tillämpas även på statsråd. Då strafflagens bestämmelser på detta område ändrades, skulle de nya stadgandena automatiskt komma att gälla även för statsråden. Från den nämnda allmänna principen borde dock ett väsentligt undantag göras. Brottet skulle för att kunna föranleda riksrättsåtal vara av så grov beskaffenhet, att det jämlikt lag kunde förskylla avsättning. Åtal skulle däremot icke komma i fråga för mindre allvarliga ämbetsförbrytelser. I dylika fall borde liksom tidigare möjligheten till anmälan enligt RF 107 § stå öppen,

Rörande dechargeförfarandet enligt 107 § regeringsformen erinrades i

promemorian om att åtskillig kritik riktats mot detta, men att denna kritik väsentligen avsett institutets användning som en form för politiskt ansvarsutkrävande. I denna sin egenskap vore institutet i normala fall skäligen betydelselöst, helt enkelt därför att statsrådets politiskt parlamentariska ställning icke på något mera påtagligt sätt brukade påverkas av framförda anmärkningar. Däremot drabbade kritiken knappast direkt den andra sidan av konstitutionsutskottets verksamhet, nämligen granskningen av administrativ praxis utan framhävande av ansvarsmomentet. Det var emellertid betecknande, att sistnämnda verksamhet vanligen icke bedömts för sig, utan att ställningstagandet till den »politiska ansvarigheten» satt sin prägel på helhetsomdömet. Även om det politiska ansvarsutkrävandet således icke längre framstod som någon huvuduppgift, var därmed icke sagt, att det normala dechargearbetet skulle sakna värde. Det granskningsmaterial, som årligen ställdes till konstitutionsutskottets förfogande, bildade nämligen ett utmärkt underlag särskilt för granskning av konstitutionell praxis. Den speciella insyn i regeringens verksamhet, som utskottet erhöll och kunde förmedla till riksdagen, stod även i god samklang med den för det svenska statsskicket utmärkande offentlighetsprincipen. När det gällde att utnyttja granskningsmaterialet, mötte ånyo problemet att den form grundlagen anvisade för framställningar från konstitutionsutskottets sida sammankopplats med politiskt ansvarsutkrävande. Den naturliga utvägen ur detta dilemma syntes vara, att man genom ändring av 107 § regeringsformen gjorde en klar åtskillnad mellan å ena sidan sådana framställningar från utskottet, där enligt dettas uppfattning frågan om vederbörande statsråds politiska ansvar med fog kunde aktualiseras, och å andra sidan sådana framställningar, där detta icke vore fallet.

Till ifrågavarande promemoria hade även fogats utkast till nya grundlagsstadganden i ämnet.

Författningsutredningen. En sådan omprövning av reglerna om statsråds ansvarighet och konstitutionsutskottets dechargegranskning, varom utskottet hemställde år 1952, har kommit till stånd genom författningsutredningen, som redovisat sina överväganden i ämnet uti motiven till sitt förslag till ny regeringsform (SOU 1963: 17, s. 452—460). Utredningen har nära anslutit sig till de synpunkter, som anfördes i ovanberörda, vid utskottets betänkande år 1952 fogade promemoria.

Enligt utredningens förslag skall konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning normalt avse en redovisning av administrativ praxis. Denna granskningsverksamhet — närmast motsvarande det nu i praxis använda institutet med tillkännagivande utan åberopande av 107 § regeringsformen — avses ersätta det nuvarande dechargeförfarandet. Redovisning av granskningens resultat skall regelmässigt avges en gång varje år. Eftersom i denna redovisning

icke skall upptagas sådana anmärkningar mot statsråd, där ett ansvarsutkrävande skall ifrågakomma, har några regler angående ansvarsfrihet eller preskriptionstid i fråga om de ärenden, som avhandlas i betänkandet, ej ansetts erforderliga.

Vad den juridiska statsrådsansvarigheten beträffar föreslår utredningen, att gällande formella bestämmelser på detta område i princip bibehålles oförändrade. De materiella reglerna har i förslaget ändrats på det sättet, att brott begånget av statsråd i tjänsten i princip bedömes på samma sätt som ämbetsbrott begånget av annan tjänsteman. Brottsbalkens allmänna stadganden om ämbetsbrott skall således avse även statsråd. Från denna princip har dock det väsentliga undantaget gjorts, att ämbetsbrott av statsråd för att kunna föranleda riksrättsåtal skall innefatta ett så grovt åsidosättande av vederbörandes tjänsteplikt, att för brottet jämlikt lag kan dömas till avsättning. Detta innebär bl. a., att tjänstefel skall föranleda riksrättsåtal endast om felet är att anse som grovt. Utredningens förslag förutsätter, att den särskilda ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter upphäves.

I de fall statsråd åsidosatt sin tjänsteplikt, utan att förutsättningar för riksrättsåtal är för handen, skall enligt förslaget konstitutionsutskottet göra särskild anmälan därom till riksdagen. Förslaget innebär i denna del, att sådan anmälan skall förekomma endast i de fall, då utskottet klart vill markera sin uppfattning om det påtalade förhållandets allvarliga beskaffenhet och det personliga ansvar, som vederbörande statsråd ådragit sig. Anmärkningar av detta slag behöver givetvis icke grunda sig på ett politiskt bedömande, men politiska konsekvenser för vederbörande statsråd skall ligga inom det möjligas gräns. Syftet är alltså att skilja ut det egentliga ansvarsutkrävandet av mer eller mindre politisk karaktär från den normala granskningen av administrativ praxis.

Stadganden i ämnet har upptagits i 9 kap. 1—3 §§ uti utredningens förslag till ny regeringsform.

Motionerna. Motionärerna framhåller, att olägenheter i praxis vållats av att reglerna för konstitutionsutskottets dechargegranskning är praktiskt taget oförändrade sedan tillkomsten av 1809 års regeringsform. Även om granskningen i praxis kunnat anpassas efter förändrade tidsförhållanden, framstår det enligt motionärernas mening som otillfredsställande, att grundlagarnas ordalydelser i berörda stadganden är föråldrade och icke motsvarar vad som faktiskt tillämpas. De förslag, som framlagts av författningsutredningen, framstår för motionärerna som i huvudsak godtagbara.

2) Statsråds deltagande i utskott

I de likalydande motionerna nr 248 i första kammaren av fru *Segerstedt Wiberg* och nr 178 i andra kammaren av herr *von Friesen* hemställes, att riksdagen måtte besluta sådan grundlagsändring, att statsråd ges tillträde till utskott på sätt i motionerna närmare anges, och att konstitutionsutskottet måtte utarbeta erforderlig författningstext.

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse icke lämnas i det följande, hänvisa till motionerna.

Gällande bestämmelser. I 36 § 6 mom. riksdagsordningen stadgas, att statsråd icke må deltaga i utskott, dock att beträffande utrikesutskottet skall gälla vad i 37 § 2 mom. sägs. Enligt sistnämnda författningsrum äger statsministern och ministern för utrikes ärendena, ävensom, när ärendets beskaffenhet därtill föranleder, annan ledamot av statsrådet, själva eller genom ämbets- eller tjänsteman meddela utskottet muntliga eller skriftliga upplysningar.

Det allmänna förbudet mot statsråds deltagande i utskott innebär, att statsråd icke må deltaga i eller närvara vid utskottsförhandlingar och icke heller inväljas i utskott.

Historik. Frågan om statsråds tillträde till utskott var redan i äldre tid vid åtskilliga tillfällen föremål för debatt. I förevarande sammanhang torde emellertid en redogörelse endast behöva lämnas för de överväganden i ämnet, som förekommit, sedan parlamentarismens principer vunnit erkännande.

Frågan upptogs i en motion vid *1928 års riksdag*, vilken avlogs i enlighet med konstitutionsutskottets hemställan (utl. 19). Utskottet uttalade härvid bl. a., att det ej var övertygat om att icke motionens förslag, som avsåg att stärka regeringsmaktens ställning, tvärtom skulle göra regeringen mera beroende av riksdagen och riksdagsutskotten än då var fallet. Förslaget framfördes ånyo vid *1930 års riksdag* men avstyrktes även denna gång av konstitutionsutskottet (utl. 20) och avlogs av riksdagen.

År 1933 tillkallades tre sakkunniga för att utreda frågan om statsråds tillträde till utskott. Dessa avgav en *promemoria år 1934* med utredning i ämnet jämte förslag till vissa grundlagsändringar. De sakkunniga föreslog, att då propositioner och i anledning därav väckta motioner behandlades i utskott, statsråd skulle, efter anmälan hos utskottets ordförande, äga rätt att närvara vid utskottets överläggningar och deltaga däri. Tillika föreslogs att statsråd skulle äga genom ämbets- eller tjänsteman meddela utskott upplysningar i sådant ärende.

De sakkunniga anförde till stöd för sitt förslag, att en sådan ändring, vari-

genom statsråden bereddes tillfälle att deltaga i utskottens överläggningar men ej i deras beslut och som ej innebar skyldighet för statsråd att infinna sig i utskott, icke kunde på något avgörande sätt inverka på regeringens politiska maktställning. I den mån en förskjutning skedde i maktbalansen mellan regering och riksdag, torde denna bero på allmän-politiska omständigheter och personförhållanden och icke på en teknisk arbetsordning sådan som den ifrågasatta. Däremot skulle ändringen vara ägnad att befrämja en saklig och fullständig granskning av propositionerna i riksdagen.

Genom den vidlyftiga och noggranna utredning, som lämnades i propositionerna eller åtföljde dessa, erhöll enligt de sakkunnigas mening utskotten visserligen i regel ett fastare underlag för sitt arbete än som var vanligt i främmande länder. Och visserligen ägde utskotten enligt riksdagsordningen 46 § rätt att hos regeringen begära upplysningar från verk eller ämbetsmän, varjämte utskotten i praxis inbjöd ämbetsmän eller sakkunniga att föredraga frågor och lämna meddelanden. Men det var dock en olägenhet, att vederbörande statsråd var förhindrat att direkt inför utskottet framlägga sina synpunkter och lämna erforderliga upplysningar. Det var också önskvärt, att statsråden erhöll tillfälle att i utskotten förhandla om ifrågasatta ändringar och modifikationer, ofta av betydelsefull beskaffenhet, i framlagda propositioner. Det dåvarande underhandsförfarandet kunde med vidsträckt tillämpning medföra åtskilliga vanskligheter. En svårlost frågasakliga behandling och allsidiga belysning skulle enligt de sakkunnigas mening bäst främjas genom en officiell förhandling mellan vederbörande statsråd och utskottets samtliga ledamöter. Rätten att närvara i utskott borde emellertid begränsas till de fall, då propositioner och andra på grund av propositioner framställda förslag behandlades i utskott.

De sakkunnigas förslag framlades för 1934 års riksdag i proposition (nr 127). Konstitutionsutskottet tillstyrkte förslaget (utl. 19) med den ändringen, att det klart skulle komma till uttryck i lagtexten, att statsråden visserligen erhöll obetingad möjlighet att samråda med utskotten rörande varje proposition, där dylikt samråd ansågs vara av behovet påkallat, men att utskotten i samma ärende jämväl kunde hålla överläggningar, vid vilka statsråden icke ägde närvara. I en reservation av åtta ledamöter framhölls, att utskottens behov av upplysningar och utredning utöver vad propositionerna innehållit hade tillgodosetts genom 46 § riksdagsordningen. Grundlagarnas förbud för statsråd att deltaga i utskott hade tillkommit i syfte att säkerställa riksdagens självständighet gentemot regeringsmakten. Denna grundsats ägde alltjämt giltighet, och något behov av att för uppgivet ändamål bereda statsråd tillträde till utskott föreläge ej enligt reservanternas mening. Frågan förföll, sedan andra kammaren bifallit utskottets förslag och första kammaren reservationen.

Frågan har därefter icke blivit föremål för särskild behandling i riksdagen.

Författningsutredningen. Den i motionerna väckta frågan har av författningsutredningen behandlats i motiven till dess förslag till ny riksdagsordning (SOU 1963: 18, s. 121—123). Utredningen uttalar inledningsvis, att det nuvarande förbudet för statsråd att deltaga i utskott liksom det i 46 § riksdagsordningen föreskrivna förfarings sättet att göra framställning till ett för ändamålet särskilt förordnat statsråd, då utskott anser sig behöva upplysning från myndighet eller tjänsteman, är uttryck för det dualistiska statskick, för vilket 1809 års regeringsform avsågs skola utgöra grundvalen. För ett parlamentariskt styrelsekick kan emellertid enligt utredningens mening de principer, åt vilka de berörda grundlagsstadgandena ger uttryck, icke ha samma vikt, ehuru de ej är helt betydelselösa. Sina närmare överväganden redovisar utredningen sålunda:

Vad först angår frågan om statsråds tillträde till utskott synes det icke lämpligt, att statsråd skall kunna väljas till ledamot eller suppleant i utskott. Ett förbud häremot har upptagits i 5 kap. 6 § första stycket. Däremot är det enligt utredningens mening rimligt och lämpligt att statsråd skall kunna lämna upplysningar vid utskottssammanträde. Det nära samarbete som med ett parlamentariskt statskick bör förekomma mellan regering och riksdag, talar otvivelaktigt härför. Tillträdet bör alltså gälla generellt och icke bara i fråga om utrikesutskottet. Statsråd bör kunna närvara vid utskottssammanträde både på framställning av utskottet och på eget initiativ. Statsråd bör emellertid icke vara skyldigt att infinna sig till sammanträde, om utskottet anmodar honom att komma; det bör ankomma på honom själv att avgöra, om han skall infinna sig. Lika litet synes det lämpligt att statsråd — då initiativet utgår från honom — skall kunna närvara vid ett utskottssammanträde mot utskottets önskan; endast om utskottet bifallit en hemställan från honom att få lämna upplysningar vid sammanträdet i fråga, bör han ha rätt att infinna sig. Med en sådan konstruktion torde knappast någon grund föreligga för de farhågor, som 1928 års konstitutionsutskott och riksdag hyste — att statsråds tillträde till utskott skulle försvaga regeringens ställning — eller för de farhågor, som 1934 års reserveranter inom konstitutionsutskottet samt den dåvarande första kammaren gav uttryck åt — att effekten skulle bli den motsatta.

Statsråd bör kunna lämna upplysningar vid utskottssammanträde antingen personligen eller genom tjänsteman. Det synes icke, såsom föreslogs år 1934, föreligga någon anledning att begränsa statsråds tillträde till utskott till de tillfällen, då utskottet behandlar propositioner. Av vikt är, att upplysning som är av betydelse för utskottets ställningstagande redovisas i utskottets betänkande.

Stadganden i ämnet har upptagits i 3 kap. 15 § uti utredningens förslag till ny riksdagsordning (båda alternativen), vilket getts följande lydelse:

Statsråd må på framställning av utskott eller på egen hemställan, som bifallits av utskottet, personligen eller genom tjänsteman lämna upplysningar vid sammanträde med utskottet.

Statlig myndighet skall, om utskottet så finner erforderligt för att fullgöra sina uppgifter, tillhandagå utskottet med upplysningar och yttranden.

Motionerna. Författningsutredningens överväganden och förslag ligger till grund för de ifrågavarande motionerna. Ett behov av direkt och öppet redovisad kontakt mellan utskott och statsråd föreligger enligt motionärernas mening. Såsom författningsutredningen anfört bör dock statsråd icke vara skyldig att infinna sig till sammanträde på anmodan av utskott, och icke heller bör statsråd äga närvara vid ett sammanträde mot utskottets önskan.

3) Utskottssammanträden mellan riksdagssessioner

I de likalydande motionerna nr 246 i första kammaren av fru *Segerstedt Wiberg* och nr 176 i andra kammaren av herr *von Friesen* hemställs, »att riksdagen beslutar att ge utskotten möjlighet sammanträda även då riksmöte ej pågår samt att konstitutionsutskottet får i uppdrag att utarbeta erforderlig författningstext och eventuellt därav följande ändring av arvodesbestämmelserna».

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse icke lämnas i det följande, hänvisa till motionerna.

Gällande rätt. Grundlagarna innehåller icke något uttryckligt stadgande, enligt vilket utskott icke må sammanträda mellan riksdagssessionerna. Vad som skall anses gälla kan därför möjligen vara föremål för delade meningar. Utskottet har vid tidigare tillfälle (1954 års riksdag, utl. 19, s. 26) uttalat den uppfattningen, att utskottssammanträde enligt gällande rätt endast kan komma till stånd under pågående riksdagssession.

Historik. Regler om riksdags uppdelning på sessioner infördes i samband med 1949 års revision av riksdagens arbetsformer. Någon motsvarighet till den i förevarande motioner väckta frågan förelåg ej enligt tidigare gällande rätt. Något särskilt uttalande om spörsmålet förekom ej i förarbetena till 1949 års reform. Frågan har icke heller senare behandlats av riksdagen.

Författningsutredningen. I motiven till sitt förslag till ny riksdagsordning, enkammaralternativet, har författningsutredningen upptagit den i förevarande motioner väckta frågan (SOU 1963: 18, s. 127—128). Om utredningens förslag i stort bör i detta sammanhang antecknas, att utskotten föreslås valda för hela mandatperioden, och att den nuvarande ordningen med årliga riksdagar, uppdelade på vår- och höstsessioner, föreslås ersatt av ett system med årliga »riksmöten», begynnande på hösten och fortsättande till våren påföljande år utan formell sessionsindelning. Vad som enligt gällande rätt utgör en fråga om utskottssammanträde mellan sessioner motsvaras sålunda enligt utredningsförslaget av en fråga om utskotts-

sammanträden mellan riksmöten. Då nuvarande uppskovsmöjlighet bibehållits i förslaget — i form av uppskov från ett riksmöte till ett annat — liksom nuvarande ordning, enligt vilken vissa utskott har särskilda uppgifter vid sidan av att besvara erhållna remisser, blir emellertid frågeställningen realiter i stort sett densamma enligt gällande rätt och enligt författningsutredningens förslag.

Utredningen uttalar, att det enligt dess mening ej är lämpligt, att utskott kan sammanträda endast under tid, då riksmöte pågår. Det finns, framhåller utredningen, tillfällen, då det kan vara angeläget, att ett utskott, på grund av omfattande arbetsbörda eller med hänsyn till riksdagsarbetets ändamålsenliga planering, kan hålla något eller några sammanträden under sommaren eller i början av hösten. Något särskilt stadgande i ämnet har emellertid icke varit erforderligt med hänsyn till utformningen av utredningens förslag till riksdagsordning. Däremot bör arvodesstadgan kompletteras med bestämmelser, som möjliggör reseersättning och traktamente i fall, som här avses. Med hänsyn till talmannens ställning som ledare av riksdagens arbete bör enligt utredningens mening denne underrättas, om utskott avser att sammanträda under tid, då riksmöte icke pågår.

Motionerna. Författningsutredningens ovan redovisade överväganden åberopas av motionärerna, vilka framhåller, att lägen kan förekomma, då utskott på grund av stor arbetsbörda eller speciella omständigheter har behov av att sammanträda även under sommarmånaderna.

4) Den allmänna motionstiden

I den vid 1963 års riksdag väckta motionen nr 467 i första kammaren av herr *Sundin m. fl.*, vars behandling uppskjutits till innevarande års riksdag, hemställes, att förslag måtte framläggas för 1964 års riksdag om sådana grundlagsändringar, som medför en förlängning eller omläggning av den allmänna motionstiden i riksdagen enligt motionens syfte.

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse icke lämnas i det följande, hänvisa till motionen.

Gällande bestämmelser. Enligt 55 § 1 mom. riksdagsordningen må riksdagsman i den kammare, han tillhör, väcka motion inom femton dagar från den dag, då statsverkspropositionen kom kammaren till handa. Den motionsrätt, som föreligger enligt denna regel — vilken åsyftas i föreliggande motion — benämnes nedan »den allmänna motionsrätten».

Senare under riksdagen må enligt samma stadgande motion väckas endast i vissa särskilt angivna fall. Sålunda må motion, som föranleds av proposition, vilken avlämnats till riksdagen efter dess öppnande, väckas

sist vid det sammanträde, som infaller näst efter tio dagar från det propositionen kom kammaren tillhanda. I detta fall äger kammare, därest den med hänsyn till infallande helg eller ärendets synnerliga omfattning finner sådant nödigt, medge utsträckning av motionstiden, dock längst till det sammanträde, som infaller näst efter femton dagar från det propositionen kom kammaren till handa. Motsvarande regler gäller för motionsrätt i anslutning till framställning från något riksdagens verk. I detta fall räknas motionstiden från den dag, då anmälan om framställningens ingivande delges kammaren. Har behandlingen av proposition eller framställning som nys sagts uppskjutits till höstsessionen, må motion, som föranleds av propositionen eller framställningen, väckas sist dagen efter höstsessionens början. I frågor, som rör någondera kammaren enskilt, och i frågor, som av redan inom någondera kammaren fattat beslut eller annan under riksdagen inträffad händelse omedelbarligen föranleds, må motion väckas, så länge session pågår.

Historik. Den enda begränsning av motionstiden, som 1866 års riksdagsordning ursprungligen upptog, var att motion, som tillhörde ständigt utskotts behandling, måste väckas inom tio dagar från riksdagens öppnande, såvitt icke motionen innefattade grundlagsförslag eller omedelbarligen föranleddes av inom någondera kammaren fattat beslut eller upptaget ärende (t. ex. proposition) eller annan under riksdagen inträffad händelse. I ämne som ej tillhörde ständigt utskott kunde motion väckas under hela tiden riksdagen var samlad. Efter hand tillkom ytterligare begränsningar. År 1909 fastställdes, att motion tillhörande tillfälligt utskott skulle väckas inom tjugu dagar från riksdagens öppnande, vederbörande kammare likväl obehaget att för särskilt fall medgiva att motion väcktes även senare. Samtidigt bestämdes, att följdmotion till proposition skulle väckas inom femton dagar från propositionens avlämnande. År 1918 begränsades tiden för motion i grundlagsärende till fyrtio dagar, medan motionstiden för följdmotion bestämdes skola utgå vid det plenum, som inföll näst efter tio dagar från propositionens avlämnande i kammaren, med rätt likväl för kammaren att i särskilda fall utsträcka denna motionstid till det plenum, som inföll näst efter tjugu dagar från propositionens avlämnande i kammaren. År 1933 fastställdes den allmänna motionstiden till tolv dagar, och samtidigt borttogs den särskilda motionstiden för motion i grundlagsärende och för motion som tillhörde tillfälligt utskott.

Sin nuvarande avfattning erhöll regeln om den allmänna motionsrätten i samband med 1949 års revision av riksdagens arbetsformer. I det sakkunnigbetänkande, som låg till grund för reformerna (SOU 1947: 79, s. 36), anfördes, att erfarenheten gett vid handen, att den dåvarande allmänna motionstiden var väl kort med hänsyn dels till att många motioner icke kan avfattas förrän efter ett studium av trontalet och statsverkspropositionen

och dels till att under riksdagens första dagar många andra uppgifter omöjliggör för riksdagens ledamöter att ägna motionsarbetet den omsorg, som kunde vara önskvärd. För att i någon mån undanröja dessa olägenheter föreslogs, att den allmänna motionstiden skulle utsträckas från tolv till femton dagar. De sakkunnigas förslag i denna del upptogs oförändrat i proposition till 1948 års riksdag (nr 244). Särskilda utskottet, vars utlåtande (nr 1) godkändes av riksdagen, vidtog däri den ändringen, att motionstiden anknöts till statsverkspropositionen i stället för som tidigare till riksdagens öppnande. Någon särskild motivering till denna ändring anfördes ej.

1949 års reformer innebar vidare, att möjligheten att förlänga motionstiden för följdmotioner begränsades till det sammanträde, som inföll näst efter femton dagar från det propositionen kom kammaren tillhanda. Samtidigt infördes motionsrätt i anledning av framställning från något riksdagens verk. Slutligen infördes år 1949 den extra motionsrätten i fråga om proposition, som uppskjutits till höstsession; motionstiden begränsades till »sist vid sessionens första sammanträde» men ändrades år 1953 till »sist dagen efter sessionens början». År 1957 tillkom rätten att under enahanda förhållanden väcka motion i anledning av framställning från något riksdagens verk, vilken uppskjutits till höstsessionen.

I ett till 1954 års riksdag avgivet betänkande (nr 19) med förslag till vissa åtgärder för rationalisering av riksdagsarbetet m. m. uppehöll sig konstitutionsutskottet något vid den allmänna motionsrätten. Utskottet anförde, att det stundom hade klagats över att den allmänna motionstiden vid riksdagens början medförde en alltför stor försening av riksdagsarbetet. För att avhjälpa förseningen hade ifrågasatts att förkorta motionstiden eller att införa motionsrätt under höstsessionen, då sådan hölls. Enligt utskottets uppfattning var klagomålen över den försening, som åstadkoms av den allmänna motionstiden, överdrivna. På grund därav och då motionstiden redan torde vara mera begränsad än i andra parlament, kunde utskottet icke förorda en förkortning av motionstiden. Utskottet ville icke heller förorda möjligheten att införa rätt att väcka fristående motioner vid höstsession; alla de motioner, som rörde anslag eller eljest var direkt eller indirekt föranledda av budgetpropositionen, skulle exempelvis icke kunna väckas vid sådan session.

Författningsutredningen. I motiven till sitt förslag till ny riksdagsordning (SOU 1963: 18, s. 70—71) behandlar författningsutredningen de med motionsrätten sammanhängande frågorna. Med avseende å utredningens förslag i stort må hänvisas till vad ovan under 3) antecknats. Därutöver bör här nämnas, att statsverkspropositionen föreslås bli avlämnad i december, sedan »riksmöte» börjat tidigare på hösten.

De av utredningen föreslagna motionsreglerna innebär i korthet följande.

Vid riksmötes början skulle allmän motionstid löpa under två veckor från den dag mötet inlests. Efter statsverkspropositionens avlämnande skulle en särskild motionstid föreligga under trettioen dagar för följdmotioner. En motionstid av två veckor skulle löpa för följdmotioner till andra propositioner samt framställningar från riksdagsverk. En till fyra veckor utsträckt motionstid skulle i dessa fall kunna medges av riksdagen. I frågor, som omedelbarligen föranleds av något av riksdagen fattat beslut eller av annan under riksdagen inträffad händelse, skulle motion få väckas så länge riksmötet påginge.

Motionen. Motionärerna uttalar, att riksdagsmännen och riksdagspartier-na med den omfattning, som regerings- och riksdagsarbetet numera erhållit, icke har möjligheter att på tillfredsställande sätt medhinna motionsarbetet, och att en förlängning av den allmänna motionstiden därför framstår som nödvändig. Olika alternativ kan enligt motionärernas mening övervägas. Ett sådant vore att förlägga de till statsverkspropositionen anknutna motionerna till en tidsperiod och övriga »allmänna» motioner till en annan.

Utskottet

Samtliga ifrågavarande motioner upptar väsentliga konstitutionella spörsmål.

Utskottet har, som den föregående redogörelsen visat, redan tidigare uttalat sig för en sådan revision av grundlagarnas stadganden om statsrådets konstitutionella ansvarighet och utskottets dechargegranskning, som åsyftas med motionerna I: 247 och II: 177. Emellertid bör de berörda författningsreglerna betraktas i sitt samband med riksdagens kontrollmakt över huvud. De därmed sammanhängande spörsmålen utgör ett omfattande och vanskligt frågekomplex, vilket i dess helhet upptagits av författningsutredningen, som framlagt förslag till viktiga reformer även i andra hänseenden än som avses i förevarande motioner. Enligt utskottets mening kan det med hänsyn härtill ej anses lämpligt att redan nu, under pågående överväganden om en allmän författningsrevision, taga ställning till de frågor, som upptagits i ifrågavarande motioner.

De i övriga motioner, som behandlats i detta sammanhang, upptagna spörsmålen om statsråds deltagande i utskott, om utskottssammanträden mellan riksdagssessioner och om den allmänna motionstidens utsträckning och förläggning berör samtliga riksdagsarbetet. Även dessa motioner avser sålunda delspörsmål i ett vidlyftigt frågekomplex. Detta har i sin helhet ingående övervägts av författningsutredningen, som föreslagit delvis djupgående reformer. Med hänsyn härtill bör enligt utskottets mening partiella grundlagsändringar i dessa hänseenden icke nu företagas.

Utskottet hemställer sålunda, att

- 1) motionerna I: 247 och II: 177;
- 2) motionerna I: 248 och II: 178;
- 3) motionerna I: 246 och II: 176; samt
- 4) motionen I: 467 från år 1963

icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 22 maj 1964

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

Närvarande:

- 1) vid behandlingen av motionerna I: 247 och II: 177:

från första kammaren: herrar Elmgren, Torsten Andersson, Damström, Sveningsson, Georg Pettersson, Dahlén, Dahlberg, Hübinette och Palm; samt

från andra kammaren: herrar Spångberg, Nilsson i Östersund, Hamrin i Jönköping, Braconier, Alemyr, Wahlund, Lundkvist, Keijer, Johansson i Trollhättan och Heckscher.

- 2) vid behandlingen av motionerna I: 248 och II: 178:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström, fru Segerstedt Wiberg, herrar Sveningsson, Olsén, Erik Olsson, Dahlén, Dahl, Harald Pettersson och Hübinette; samt

från andra kammaren: herrar Spångberg, von Friesen, Magnusson i Tumhult, Adamsson, Larsson i Luttra, Bengtsson i Halmstad, Nilsson i Östersund, Hamrin i Jönköping, Braconier och Henningsson.

- 3) vid behandlingen av motionerna I: 246 och II: 176:

samma som under 1).

- 4) vid behandlingen av den vid 1963 års riksdag väckta motionen I: 467:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström, fru Segerstedt Wiberg, herrar Sveningsson, Georg Pettersson, Olsén, Erik Olsson, fröken Stenberg och herr Harald Pettersson; samt

från andra kammaren: herrar Adamsson, Larsson i Luttra, Bengtsson i Halmstad, Nilsson i Östersund, Hamrin i Jönköping, Alemyr, Westberg, Svenungsson, fru Thunvall och herr Anners.

Reservation

av fru *Segerstedt Wiberg* samt herrar *von Friesen* och *Hamrin* i Jönköping, vilka ansett, att utskottet bort i anledning av motionerna I: 248 och II: 178 angående statsråds deltagande i utskott för riksdagen framlägga förslag till grundlagsändringar i motionernas syfte.