Nr 21.

Ankom till riksdagens kansli den 7 april 1930 kl. 5 e. m.

Konstitutionsutskottets memorial med förslag till utredning angående riksdagens arbetsformer.

Historik.

Vid ett stort antal tillfällen särskilt under senare år ha förslag framställts om utredning rörande omläggning av riksdagens arbetsformer. Beträffande dessa förslag och särskilt det svenska utskottsväsendets utveckling under senare tid hänvisar utskottet till nedan lämnade, huvudsakligen ur konstitutionsutskottets utlåtande nr 16 vid 1929 års riksdag hämtade historiska redogörelse.

Utskottsväsendet i 1810 års riksdagsordning.

Det svenska utskottsväsendet har som bekant en för vårt land säregen karaktär med sekelgamla anor. Den nuvarande organisationen tillkom, med förebilder från frihetstiden och den gustavianska tiden, i allt väsentligt genom 1810 års riksdagsordning. Ärendenas fördelning mellan de med ledamöter från samtliga stånd sammansatta utskotten fastslogs sålunda i grundlag. Den bärande principer vid denna fördelning var, att varje utskott skulle bereda en grupp ärenden, i vilka det tillkom riksdagen att besluta på grund av en viss i grundlagarna fastslagen konstitutionell befogenhet. Konstitutionsutskottet skulle således handhava den förberedande handläggningen av ärenden, som tillkom riksdagen i enlighet med dess befogenhet att medverka vid grundlagsstiftningen, ävensom handhava den konstitutionella kontrollen över Konungens rådgivare. Statsutskottet skulle handlägga ärenden, som härrörde ur riksdagens statsregleringsmakt, och bevillningsutskottet ärenden, som härrörde ur dess beskattningsmakt. Bankoutskottet skulle utgöra riksbankens överstyrelse och handlägga frågor rörande riksbanken, som ju var rikets ständers bank. Lagutskottet skulle bereda ärenden beträffande den allmänna lagstiftningen, i vilken riksdagen obligatoriskt skulle medverka enligt § 87 regeringsformen. Allmänna besvärs- och ekonomiutskottet slutligen skulle förbereda ärenden på den ekonomiska lagstiftningens område, på vilket område riksdagen endast hade befogenhet att göra framställningar och önskningar, å vilka Kungl. Maj:t gjorde det avseende, honom för gott syntes. Det blev alltså den formella synpunkten av ärendenas konstitutionella natur och icke den reala synpunkten av deras materiella samhörighet, som blev avgörande vid ärendenas fördelning å de olika utskotten.

1866 års riksdagsordning. Tillfälliga utskott införas.

1866 års riksdagsordning bibehöll i allt väsentligt den gamla utskottsorganisationen oförändrad, med nödig anpassning till det nya representationsskicket. Under representationsreformens beredning och förhistoria hade frågan om riksdagens bildande och sammansättning helt dominerat och frågan om riksdagsarbetets inre organisation varit förhållandevis litet under övervägande. Den enda mera betydelsefulla förändringen på förevarande område, som genomfördes med den nya riksdagsordningen, var det gamla allmänna besvärs- och ekonomiutskottets avskaffande samt ersättande med tillfälliga utskott, utsedda icke såsom alla andra utskott från riksdagens olika avdelningar, stånd eller kamrar, utan av vardera kammaren för sig. Som motiv för denna reform anfördes endast, att ett ovillkorligt stadgande om uppdrag åt samma personer att utreda alla de olikartade frågor, som förut tillhört besvärs- och ekonomiutskottet, vore olämpligt och att det i stället borde överlämnas åt kamrarna att för dylika frågor tillsätta tillfälliga utskott till det antal, som kunde finnas vara av nöden.

Diskussion och förslag ang. de tillfälliga utskotten under 1800-talet.

Förslag om de tillfälliga utskottens avskaffande hava flera gånger varit under riksdagens prövning. Redan 1869 framfördes det första reformförslaget beträffande de tillfälliga utskotten genom motion i andra kammaren, däri föreslogs, att även dessa utskott skulle bliva gemensamma för båda kamrarna, vilket förslag emellertid avvisades av riksdagen. År 1880 föreslog konstitutionsutskottet i enlighet med en då väckt motion de tillfälliga utskottens avskaffande och ersättande med ett ekonomiutskott, bestående av 24 ledamöter. Detta förslag vann understöd av nya riksdagsordningens skapare, friherre de Geer, som medgav, att de tillfälliga utskotten icke fullt motsvarat de förväntningar, som han för sin del fäst vid denna inrättning. Första kammaren anslöt sig till konstitutionsutskottets uppfattning, varemot andra kammaren avslog utskottets hemställan. En motion vid 1890 års riksdag med i huvudsak samma förslag, som konstitutionsutskottet framfört år 1880, rönte samma öde som motionen sistnämnda år. Konstitutionsutskottet tillstyrkte förslaget med vissa ändringar, och utskottets hemställan vann första kammarens bifall men avslogs av andra kammaren.

De skäl, vilka anfördes till förmån för de tillfälliga utskottens avskaffande, voro i huvudsak följande. Man framhöll, att de tillfälliga utskotten icke, såsom från början varit ämnat, tillsatts ett för varje fråga, i vilket utskott då en speciell sakkunskap uti den förevarande frågan kunde bliva företrädd. I stället hade redan de första åren av det nya riksdagsskicket utvecklat sig den praxis, att vardera kammaren under första delen av riksdagen tillsatt ett visst antal tillfälliga utskott, mellan vilka sedermera samtliga frågor av beskaffenhet att böra behandlas av tillfälliga utskott fördelats. De tillfälliga utskotten hade sålunda icke kommit att få en personbesättning, som var speciellt skickad för de uppgifter, vilka förelades utskottet. Vidare framhölls, att systemet med successiv behandling i de olika kamrarna och därmed följande behandling i olika tillfälliga utskott ofta beredde stor omgång och onödigt dubbelarbete. Ett sådant system försvårade också sammanjämkning mellan kamrarnas olika meningar. Vidare framhölls, att genom det tillfälliga utskottssystemet samma fråga

ena året, till exempel i anledning av en motion med begäran om utredning, behandlades av tillfälligt utskott samt ett annat år, då proposition avlåtits i frågan, behandlades i något av de ständiga utskotten, vilket medförde bristande kontinuitet i frågornas behandling. Vidare gjordes gällande, att principerna för fördelningen av frågor mellan de tillfälliga utskotten inbördes och även mellan tillfälliga utskott och ständiga utskott varit mycket svävande och att samma fråga ena året hänvisats till ett utskott för att ett annat år utan synbar anledning hänvisas till ett annat utskott. Man framhöll även, att det överhuvud måste anses olämpligt att vid riksdagsfrågornas beredning använda två olika system, ett med samtidig behandling i kamrarna efter beredning av gemensamma utskott, ett annat med successiv behandling i kamrarna efter beredning av för vardera kammaren särskilt tillsatta utskott.

Det kan här anmärkas, att under de första årtiondena av det nya riksdagsskickets tid en ofta häftig strid om de tillfälliga utskottens lagliga kompetensområde försiggick. Särskilt var härvidlag fråga om till vilket slags utskott skulle hänvisas dels sådana motioner, vilka delvis tillhörde ständigt och delvis tillfälligt utskotts kompetensområde, dels ock sådana motioner, vilka innefattade förslag att avlåta skrivelse med begäran om utredning eller dylikt i lagfråga eller annan fråga, som därest konkret förslag förelegat skulle gått till ständigt utskott. Först 1890 erkändes av båda kamrarna principiellt, att dylika motioner borde gå till ständigt utskott, men även senare har praxis varit något svävande. Från motionärers sida praktiserades också mycket ofta att framtvinga hänvisning till ständigt utskott genom att i motionen begära ett anslag för utredning i ämnet eller formulera en lagtext endast i nämnda syfte, utan avsikt att få densamma antagen. Principerna för fördelningen av frågorna har också växlat högst väsentligt under olika perioder. Tidtals har funnits en tendens att utvidga de tillfälliga utskottens kompetensområde, tidtals åter en tendens att inskränka detsamma.

Som skäl emot de tillfälliga utskottens avskaffande framhölls, att, enär de tillfälliga utskotten saknade sekreterare och kansli, de utgjorde en skola för yngre riksdagsmän, som där utbildades i formellt hänseende, varigenom det också bleve möjligt att upptäcka förmågorna bland de nykomna riksdagsmännen. Vidare gjordes det gällande, att det vore olämpligt, att till *ett* utskott sammanföra alla de skiftande frågor, som bereddes i de tillfälliga utskotten, och att beredningen i det gamla allmänna besvärs- och ekonomiutskottet ju en gång befunnits högst olämplig och därför utdömts. Gentemot detta skäl för de tillfälliga utskottens bibehållande anfördes i sin ordning, att på grund av den utveckling, som ägt rum beträffande de tillfälliga utskottens tillsättande, och den permanens, som de i själva verket erhållit, samma skäl i viss mån kunde åberopas även emot de tillfälliga utskotten, sådana dessa blivit, samt att ett gemensamt utskott, motsvarande det gamla besvärs- och ekonomiutskottet, kunde bliva bättre än de tillfälliga utskotten, om det fördelade sig på avdelningar. — De tillfälliga utskotten togos emellanåt även i försvar mera principiellt, såsom i ett konstitutionsutskottsutlåtande av år 1870 i anledning av fråga till vilket utskott, vissa motioner skulle hänvisas. Det framhölls i detta utskottsbetänkan-

de, att för förberedande utredning av större spörsmål, där ett omedelbart resultat såsom vid beslut i budgetfrågor ej erfordrades, den successiva behandlingen i kamrarna med särskild beredning inom vardera vore ägnad att befordra behörig utredning och förekomma förhastade beslut i de föreliggande frågorna, varjämte omogna förslag genast vid deras framträdande kunde förkastas.

Förslag om utskottsväsendets omorganisation kring sekelskiftet

Omkring sekelskiftet kom frågan om utskottsväsendets omorganisation åter före i riksdagen och nu i större sammanhang. Det är icke längre fråga blott om de tillfälliga utskottens existensberättigande, utan andra problem börja komma i förgrunden. Det alltmera hopade arbetsmaterialet hade gjort det svårt för vissa av riksdagens ständiga utskott att inom skälig tid hinna bearbeta detsamma.

Vidkommande de tillfälliga utskotten framlades motionsvis såväl år 1899 som 1900 förslag om deras avskaffande och ersättande med två eller tre ständiga utskott. I avseende å de ständiga utskotten föreslogs i motioner nämnda år en delning av de mest arbetstyngda utskotten, stats-, bevillnings- och lagutskotten, i vartdera två utskott. Även förslag om en mera genomgripande omorganisation sågo vid denna tid dagen. I motioner 1898 och 1899 förslogs, att de ständiga utskotten skulle vara ett konstitutions-, ett stats-, ett banko-, ett beskattnings-, två lag-, ett ekonomi- och ett granskningsutskott. Det kan nämnas, att även tidigare, nämligen åren 1869 och 1895, föreslagits inrättande av, förstnämnda år ett granskningsutskott och sistnämnda år ett revisionsutskott, hos vilket riksdagens kontrollerande och granskande befogenheter, som vore splittrade å konstitutions- och statsutskotten, skulle sammanföras, vilka förslag emellertid av riksdagen avvisats. — År 1900 framkom ett nytt uppslag, som tog sikte såväl på frågan om de ständiga utskottens omorganisation som de tillfälliga utskottens avskaffande. Sålunda framhölls i en motion i andra kammaren, att den gamla ordningen med ett allmänt besvärs- och ekonomiutskott befunnits oduglig och att detta mångsysslande utskott icke vore att önska åter. I stället behövdes flera nya ständiga utskott. För att erhålla en rationell arbetsfördelning emellan utskotten föreslogs, att den gamla formella indelningsgrunden övergåves och att utskottens arbetsområden bestämdes efter mera reella grunder. Det föreslogs sålunda inrättandet av ett konstitutions-, ett stats-, ett riksgälds-, ett tull-, ett bevillnings-, ett banko-, ett lag-, ett kommunal-, ett socialpolitiskt och ett ekonomiutskott. Statsregleringen föreslogs skola kvarbliva hos statsutskottet, varemot alla lagstiftningsfrågor och beskattningsfrågor efter sin natur skulle delas på de övriga utskotten. De år 1898 och 1899 väckta motionerna avstyrktes av konstitutionsutskottet och avvisades av riksdagen. I anledning av de år 1900 väckta motionerna föreslog emellertid konstitutionsutskottet dels det arbetstyngda lagutskottets uppdelning på två utskott, dels ock möjlighet att tillsätta särskilda utskott även för frågor, som eljest skulle tillkomma tillfälligt utskotts behandling. Detta konstitutionsutskottets förslag liksom de i ämnet väckta motionerna blevo emellertid av riksdagen avslagna.

1907 års kommittéförslag. Jordbruksutskottet in-

Frågan, huru de ständiga utskottens arbetsbörda skulle kunna lättas, blev emellertid under de första åren av 1900-talet alltmera aktuell och föranledde år 1907 tillsättande av kommitterade för utredning angående åtgärder för be-

rättas. Ändrad arbetsfördelning mellan de ständiga utskotten.

redande av lättnad i riksdagens arbete. Dessa kommitterade, som samma år avgåvo betänkande i frågan, försökte råda bot på de förefintliga missförhållandena utan någon genomgripande förändring i riksdagens arbetsordning. Beträffande de tillfälliga utskotten gingo de kommitterade in för desammas bibehållande och gjorde en sammanfattning av de skäl, vilka anförts till förmån för dessa utskott, vilken sammanfattning sedermera åberopats vid de flesta tillfällen, då fråga om de tillfälliga utskottens avskaffande senare varit före. Utöver vad tidigare anförts till förmån för de tillfälliga utskotten framhöllo de kommitterade, att dessa utskott vore särskilt lämpliga med hänsyn till andra kammaren och dess stora ledamotsantal. I denna kammare väcktes nämligen ett betydligt större antal motioner tillhörande tillfälligt utskott än i medkammaren, varför de andrakammarledamöter, vilke icke erhållit plats i ständigt utskott, kunde tagas i anspråk för dessa motioners utredning.

Det problem, som för de kommitterade framstod som det centrala, var emellertid att bereda lättnad för de båda mest arbetstyngda utskotten, nämligen statsutskottet och lagutskottet. I sådant ändamål föreslogo de kommitterade, att från statsutskottet skulle till det föga belastade bankoutskottet överflyttas dels riksgäldsärenden, dels ock pensionsärenden, d. v. s. dåvarande tionde huvudtiteln. Härigenom sönderbröts visserligen budgetbehandlingens enhetlighet, men då de kommitterade ansågo, att denna huvudtitel icke nämnvärt inverkade på statsregleringen i dess helhet men var mycket tidsödande att behandla, funno de fördelarna av en sådan utbrytning överväga olägenheterna. För lagutskottets vidkommande överflyttades därifrån kommunallagstiftningen och vissa andra mindre lagstiftningsfrågor till konstitutionsutskottet samt banklagstiftningen till bankoutskottet. Emellertid funno de sakkunniga dessa lättnader för stats- och lagutskotten icke tillräckliga. De kommitterade avvisade tanken på dessa båda utskotts uppdelning på två vardera, enär därigenom budgetbehandlingens och lagstiftningsarbetets enhetlighet alltför mycket skulle sättas i fara. De kommitterade funno den lämpligaste utvägen vara att från vart och ett av de båda nämnda utskotten utbryta en enhetlig grupp ärenden, vilka grupper kunde sammanföras hos ett nytt utskott. I sådant hänseende funno de kommitterade jordbruksärendena lämpa sig för utbrytning till ett nytt utskott, jordbruks- och domänutskottet. Dit överflyttades från statsutskottet jordbrukets huvudtitel samt från lagutskottet skogslagstiftning, lagstiftning om jakt och fiske samt angående vägar och skjutsväsende ävensom lagstiftning rörande vattenrättsförhållanden och skifteslagstiftning. Den sönderdelning av budgetarbetet och lagstiftningsarbetet, som härigenom skedde, ansågo de kommitterade nödvändig och icke ägnad att sätta stats- och lagutskottens sammanhållande verksamhet på sina områden alltför mycket i fara. Däremot motiverades jordbruksutskottets inrättande icke med någon önskan att låta modernäringen erhålla sitt eget utskott. De kommitterades förslag genomfördes i allt väsentligt definitivt vid 1909 års riksdag, dock att det nya utskottet kom att benämnas allenast jordbruksutskottet.

Genom jordbruksutskottets inrättande infördes en ny princip beträffande arbetsfördelningen mellan utskotten, i det ärendenas materiella natur på denna

punkt blev avgörande. Härigenom hava emellertid den formella indelningsgrunden och den reella kommit att skära varandra i de nu gällande reglerna för arbetets organisation.

Motion 1908. När de kommitterades förslag behandlades vid 1908 års riksdag, avvisades samtidigt en motion av i huvudsak samma innebörd som den år 1900 väckta och här ovan refererade motionen om en genomgripande utskottsomorganisation, innebärande de tillfälliga utskottens avskaffande och en ny indelning av de ständiga utskottens arbetsområden efter materiella grunder.

De tillfälliga utskotten få sekreterare 1912. År 1912 genomfördes den förändringen beträffande de tillfälliga utskotten, att dessa fingo utse sekreterare liksom de ständiga utskotten. Härmed bortföll i viss mån ett av de tidigare anförda skälen för de tillfälliga utskottens bibehållande, nämligen att de tjänade till skola för de yngre riksdagsmännen och beredde dessa tillfälle att utmärka sig genom föredragning och författande av utlåtande i ärendena.

Förslag ang. utskottens omorganisation 1914—1916. Förslag till genomgripande förändringar på ifrågavarande område framfördes åter vid 1914, 1915 och 1916 års riksdagar. En och samme motionär i andra kammaren framlade vid samtliga dessa riksdagar likartade projekt. De båda sistnämnda åren föreslogs sålunda, att de ständiga utskottens antal skulle bliva femton. Samtliga riksdagsmän skulle fördelas på dessa utskott och suppleantinstitutionen avskaffas, varigenom alla riksdagsmän skulle beredas likvärdigt arbete i utskotten. På grund av kamrarnas olika ledamotsantal skulle emellertid på detta sätt andra kammaren erhålla större representation i utskotten än första kammaren. Samtliga dessa motioner avstyrktes av konstitutionsutskottet och avslogos av riksdagen. Sista året frågan var före, 1916, ansåg emellertid andra kammaren, att riksdagsskrivelse borde avlåtas med begäran om utredning angående åtgärder för undanröjande av de olägenheter, som vidlådde riksdagsarbetets organisation.

Förslag om budgetarbetet 1915. År 1915 hemställde konstitutionsutskottet med anledning av två motioner, att riksdagen skulle begära, att Kungl. Maj:t ville låta verkställa en allsidig utredning angående de åtgärder, som kunna påkallas till vinnande av ökad planmässighet och enhetlighet i riksdagens statsregleringsarbete. I konstitutionsutskottets utlåtande berördes dels en del i motionerna upptagna förslag, som utskottet icke biträdde, dels framlade utskottet vissa synpunkter för en utredning. I förra avseendet avstyrkte utskottet tanken på en provisorisk budgetbehandling. Likaledes avstyrkte utskottet ett förslag, enligt vilket enskilda motionärers framställningar om nya eller ökade skatter eller om nya anslag i princip skulle upptagas till behandling först efter statsverkspropositionen. I avseende å de möjligheter, som den föreslagna utredningen skulle taga i betraktande, anförde utskottet, att frågor angående nya eller förhöjda skatter borde behandlas först när kännedom vunnits angående de nya eller ökade behov, som det gällde att fylla. Dessutom anfördes, att med vissa mellanrum översiktliga memorial över statsregleringsverksamhetens fortskridande borde avlåtas till riksdagen av vederbörande utskott. Frågan om ändrade former för budgetarbetets avslutande borde ägnas särskild uppmärksamhet. Slutligen yttrades, att större samarbete borde åstadkommas mellan de budgetberedande ut-

skotten, särskilt stats- och bevillningsutskotten. Om icke formen med sammansatt utskott ansåges lämplig, borde någon annan form, varigenom samverkan utskotten emellan erhölle en officiell gestaltning, utfinnas.

Mot utskottets förslag reserverade sig tio ledamöter. Utskottets förslag bifölls av andra kammaren utan votering men avslogs av den första med 76 röster mot 47, vadan frågan förföll. Den ledande synpunkten i kritiken av utskottets förslag var, att utskottet icke tillräckligt klart angivit de riktlinjer, som utredningen borde följa.

Interpellationer 1913 och 1916.

Från nu berörda tidsskede kunna även nämnas två interpellationsdebatter, åren 1913 och 1916, under vilka riksdagsarbetets organisation tämligen ingående diskuterades. Bland annat ifrågasattes vid dessa debatter de tillfälliga utskottens avskaffande.

1916 års kommittéförslag. Lagutskottet delas.

Den sålunda alltjämt aktuella frågan föranledde år 1916 tillsättandet av en ny kommitté för utredning angående åtgärder för beredande av lättnad i riksdagens arbete. Denna kommitté föreslog lika litet som 1907 års kommitté några mera ingripande förändringar å förevarande område. Kommittén avvisade med hänvisning till de år 1907 anförda motiven tanken på avskaffande av de tillfälliga utskotten. Beträffande utskottsarbetets organisation föreslogo de sakkunniga endast lagutskottets uppdelning på två utskott, vilka tillsammans skulle ha att fördela de på lagutskotts behandling ankommande ärendena. I samband därmed skulle från jordbruksutskottet till lagutskott återföras de år 1909 till förstnämnda utskott överförda lagstiftningsfrågorna rörande vattenrättsförhållanden samt skifte och därmed sammanhängande spörsmål. Kommitténs förslag antogs av riksdagen 1917 och blev efter nya val till andra kammaren definitivt antaget 1918. Det är att märka, att genom lagutskottens befogenhet att sig emellan fördela ärendena en ny princip på arbetsfördelningens omåde infördes.

Förslag om de tillfälliga utskotten 1921.

Frågan om de tillfälliga utskottens avskaffande, som icke berörts 1917 och 1918, kom vid 1921 års riksdag åter under behandling genom motion i första kammaren, däri föreslogs dessa utskotts ersättande med ett ständigt utskott. Konstitutionsutskottet, som hänvisade till de gamla skälen för de tillfälliga utskottens bibehållande och ansåg, att dessa utskott på ett i regel tillfredssällande sätt berett på dem ankommande ärenden, avstyrkte motionen, som också avslogs av kamrarna. Från flera håll gjordes emellertid därvid gällande, att frågan om riksdagsarbetets omorganisation behövde tagas upp i större sammanhang.

Förslag om riksdagsarbetets omorganisation 1922.

Så skedde påföljande år, 1922. De kommittéer, som arbetat på en omläggning av statens räkenskapsväsen och budgetåret, hade framkastat tanken på en omorganisation även av budgetarbetet inom riksdagen för ernående av snabbare och mera tillfredsställande resultat. Sålunda ifrågasattes, att varje huvudtitel i huvudsak skulle beredas av ett särskilt utskott, vilket skulle handhava också andra, med respektive huvudtitel materiellt sammanhörande frågor, även om dessa icke direkt berörde budgeten. Det kunde nämligen med skäl sättas i fråga, om det vore lämpligt, att samma ärende på olika stadier, allteftersom ett anslag begärdes eller icke, behandlades av olika utskott. För

sammanhållning av budgetarbetet borde samtliga utskottsförslag i budgetfrågor underställas överprövning av en finansdelegation inom riksdagen.

I viss anslutning till dessa kommitteförslag väcktes vid 1922 års riksdag två motioner i första kammaren, avseende åstadkommande av en enhetlig och planmässig budgetbehandling inom riksdagen. I en av dessa motioner framställdes förslag jämväl om utskottsarbetets omorganisation i allmänhet, bland annat avskaffande av de tillfälliga utskotten. Konstitutionsutskottet hemsällde, att riksdagen skulle begära utredning rörande de åtgärder, som kunde påkallas till vinnande av ökad planmässighet i riksdagens arbete i överensstämmelse med de riktlinjer, utskottet angivit. Utskottet ställde sig emellertid avvisande till vissa av de i motionerna framförda uppslagen. Sålunda ansåg utskottet, att en föreslagen preliminär budgetbehandling, som skulle medföra möjlighet att efter denna behandling göra jämkning i olika poster för uppnående av enhetlighet och jämvikt, icke borde införas. Vidare ställde sig utskottet avvisande mot ett framkastat förslag, att kamrarna skulle hava olika antal ledamöter i utskotten för att därigenom råda bot på arbetslösheten bland en del andrakammarledamöter. Likaså avvisades förslaget om de tillfälliga utskottens avskaffande under hänvisning till det året förut avgivna utlåtandet. Utskottet ställde sig även avvisande till tanken på att återflytta jordbruksärendena till statsutskottet. Utskottet ansåg, att även om detta, särskilt ur synpunkten av den likformiga behandlingen av anslagsfrågor, kunde erbjuda vissa fördelar, den viktiga ställning jordbruksnäringen intoge och det inbördes sammanhang, som bestode mellan olika spörsmål rörande denna näring, utgjorde övervägande skäl för jordbruksutskottets bibehållande.

De positiva riktlinjer, utskottet angav för en reformering, gingo likväl, i anslutning till motionernas grundtankar, i huvudsak ut på åstadkommandet av enhetlighet i budgetbehandlingen. Sålunda önskade utskottet åstadkomma närmare samarbete mellan stats- och bevillningsutskotten i budgetfrågor. Vidare föreslog utskottet, att regelbundna redogörelser för budgetarbetets fortgång skulle upprättas och göras tillgängliga för riksdagens samtliga ledamöter. Dessutom ansåg utskottet, att man borde taga under övervägande tionde huvudtitelns återförande till statsutskottet. Å andra sidan framhölls i utskottets betänkande, att frågor rörande de affärsdrivande verken utom lönefrågor — enär medlen för dessa verk till stor del anskaffades genom upplåning — skulle kunna överföras till bankoutskottet, som redan förut hade hand om riksgäldsverket och därmed sammanhängande upplåningsfrågor. Konstitutionsutskottets förslag, mot vilket i olika detaljer åtskilliga reservationer avgåvos, avslogs emellertid av båda kamrarna, av första kammaren med 75 röster mot 46, av den andra utan votering. Det erkändes visserligen allmänt, att det förelåge ett behov av en viss omorganisation av riksdagsarbetet, men starka betänkligheter framfördes gentemot de riktlinjer, som utskottet angivit för en utredning.

Förslag om riksdagsarbetets omorganisation 1928.

Sedermera upptogs frågan om riksdagsarbetets omorganisation vid 1928 års riksdag i anledning av två inom andra kammaren väckta motioner. Konstitutionsutskottet tillstyrkte med anledning av motionerna en utredning rörande

erforderliga ändringar i gällande bestämmelser om utskottens sammansättning och arbetsuppgifter ävensom i samband därmed rörande de åtgärder i övrigt, som kunde vara ägnade att främja en sund utveckling av riksdagens arbetsformer. Utskottet avhöll sig emellertid från att giva några närmare direktiv för en sådan utredning utan nöjde sig med att framhålla vissa problem, som borde tagas under omprövning. Som sådana problem angav utskottet frågorna om de tillfälliga utskottens ställning, om en förbättrad organisation av de ständiga utskotten och en bättre fördelning av ärendena mellan desamma, om enhetlig behandling av budget- och lagstiftningsfrågor samt slutligen om möjligheten att bereda så många som möjligt av riksdagens ledamöter tillfälle att deltaga i ärendenas beredning i ständigt utskott. Utskottet framhöll, att reformarbetet på förevarande område måste ske med varsam hand och icke sträckas längre än utvecklingen och förhållandena påkallade. Utskottets hemställan bifölls av andra kammaren men avslogs, om än med knapp majoritet (52 röster mot 44), av första kammaren.

Förslag om riksdagsarbetets omorganisation 1929.

Vid 1929 års riksdag kom ånyo frågan om en omläggning av riksdagens arbetssätt upp genom flera motionsvis framförda förslag. I sitt utlåtande rörande dessa förslag erinrade konstitutionsutskottet om frågans tidigare behandling, särskilt därom att utskottets år 1928 framlagda förslag icke vunnit riksdagens bifall. Utskottet anförde vidare bland annat följande:

»Konstitutionsutskottet har också i år ägnat frågan en ingående behandling, och en av utskottet tillsatt delegation har versktällt en så grundlig utredning, som med hänsyn till den knappa tiden varit möjligt. Emellertid hava några nya uppslag, ägnade att bringa frågan i annat läge än förra året, icke framkommit, och utskottet har icke trott sig kunna för en utredning giva några bestämda direktiv, vilka kamrarna för närvarande kunde väntas godkänna. Ehuru det inom riksdagen torde liksom inom utskottet råda en bestämd mening, att i vissa hänseenden riksdagsarbetet behövde omorganiseras, gå likväl meningarna starkt isär, på vad sätt denna omorganisation skulle ske.

Riksdagens budgetberedning torde sålunda lida av en viss brist på enhetlighet och överskådlighet samt budgetarbetets avslutning vara behäftad med vissa olägenheter, vilka kunna erhålla reel betydelse. En mängd förslag om budgetarbetets reformering föreligga även, men dessa gå delvis i rakt motsatt riktning mot varandra. Att den tillfälliga utskottsorganisationen icke för närvarande är fullt tillfredsställande torde också vara allmänt erkänt, men om bristerna härvidlag skola avhjälpas genom att avskaffa de tillfälliga utskotten eller tvärtom genom att öka dessas arbetsområde är omtvistat. Liknande motsättningar i uppfattning göra sig gällande även beträffande andra riksdagsorganisatoriska spörsmål.»

Med hänvisning till det sålunda anförda och särskilt under åberopande av, att första kammaren år 1928 avvisat utskottets utredningskrav, fann sig utskottet, »med vidhållande av sin uppfattning, att frågan om riksdagsarbetets organisation är förtjänt av den största uppmärksamhet», böra hemställa om avslag å de i ämnet väckta motionerna. Vid utskottets utlåtande är fogad en av sju ledamöter undertecknad reservation med hemställan om en sådan utred-

ning, som utskottet föregående år föreslagit. Utskottets hemställan bifölls i båda kamrarna, i första kammaren dock först efter votering och med knapp majoritet (59 röster mot 52).

Yttrande. Även i år föreligga till utskottets behandling flera motioner, som ur olika synpunkter beröra spörsmålet om riksdagsarbetets organisation. Beträffande innehållet i dessa motioner, som av utskottet behandlas i särskilda utlåtanden, vill utskottet i detta sammanhang endast erinra, att i motionen I: 204 föreslås vissa mindre förändringar i riksdagens arbetsformer, att motionen I: 242 går ut på en ökning av antalet ledamöter i statsutskottet och att i motionen II: 398 hemställes om utredning bland annat rörande de ändringar i riksdagens arbetsformer, som erfordras för ernående av större planmässighet och effektivitet i riksdagsarbetet. Därjämte har frågan om riksdagsarbetets ordnande i motionerna I: 239 och 240 vid årets riksdag, varöver utskottet avgivit särskilda utlåtanden, sammankopplats med vissa andra och mera omfattande frågor.

Av nu givna redogörelse har det synts utskottet med full tydlighet framgå ej blott, att inom riksdagen förefinnes ett utbrett missnöje med nuvarande anordning av riksdagsarbetet och de för detta arbete gällande formerna, utan också att ingen möjlighet finnes att uppnå ett bättre sakernas tillstånd, såframt ej frågan om riksdagsarbetets lämpliga anordnande överlämnas till en av erfarna representanter för de olika utskotten och i övrigt allsidigt sammansatt kommitté för en förutsättningslös utredning.

Det ligger i sakens natur att konstitutionsutskottet, som icke kan äga tillräcklig kännedom om och erfarenhet från bland annat arbetet inom övriga utskott, icke heller kan vara i stånd att uppdraga annat än helt allmänna riktlinjer för en omläggning, men erfarenheten visar å andra sidan till fullo, att dylika allmänna riktlinjer för frågans lösning praktiskt sakna värde och betydelse, i den mån det ej 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 anses vara av central betydelse. Under sådana förhållanden och då konstitutionsutskottet finner det angeläget både att frågan upptages till prövning i god tid före nästa nya ordinarie val till andra kammaren, så att dess lösning icke uppskjutes tills missnöjet vuxit sig ännu starkare, och att redan från utredningsarbetets början samtliga utskotts erfarenheter tillgodogöras för detta arbete, men ingen lämplig form härför ges under pågående riksdag, återstår efter utskottets mening endast den utväg, varpå utskottet ovan riktat uppmärksamheten. Denna utväg synes vara desto lämpligare, som det kan tänkas visa sig möjligt att utan större rubbningar åstadkomma en mera tillfredsställande arbetsorganisation, därest målsmän för de olika utskotten samtidigt ställas inför uppgiften att anvisa det sätt, varpå jämkningar, som kunde av arbetet inom övriga utskott eller eljest påkallas, efter deras mening bäst borde åstadkommas. Konstitutionsutskottet anser självklart, att Kungl. Maj:t vid kommitténs tillsättande kommer att taga skälig hänsyn även till denna synpunkt.

Utskottet har i främsta rummet velat fästa avseende vid utskottsarbetets planmässiga ordnande. Utredningen bör dock icke begränsas härtill utan även

omfatta andra uppslag, som äga samband med riksdagsarbetet och kunna befinnas vara av beskaffenhet att kunna leda till större planmässighet och effektivitet.

Med stöd av vad sålunda anförts, hemställer utskottet,

> att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t, med beaktande av ovan angivna synpunkter, ville låta verkställa en utredning angående de ändringar i grundlag och andra författningar, som må finnas nödiga för ett mera ändamålsenligt anordnande av lagtima riksdags arbeten, och före löpande andrakammarvalperiods utgång för riksdagen framlägga de förslag, vartill utredningen må föranleda.

Stockholm den 7 april 1930.

På konstitutionsutskottets vägnar:

C. A. REUTERSKIÖLD.

Närvarande: Herrar *Reuterskiöld, Strömberg*, David Bergström, Thulin, Stendahl, G. W. Hansson, Vennerström, Sundberg, Mellén, Granström, Engberg*, Gustafson* i Kasenberg, *Hallén, Forssell, Laurén, Karlsson* i Vadstena, *Fast, Petersson* i Broaryd*, *Björck* i Kristianstad och *Mosesson.*

* Ej närvarande vid memorialets justering.