

Nr 457.

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

De sakkunniga angående riksdagens arbetsformer ha i sitt betänkande ägnat frågan om de sammansatta utskotten en särskild uppmärksamhet med hänsyn därtill, att dessa beredningsorgan ofta förorsaka hinder och dröjsmål för de ständiga utskottens arbete och därigenom kommit att motverka den snabbhet i utskottsprövningen, vilken de sakkunniga vid utarbetande av sina förslag haft särskilt för ögonen. Efter att ha framhållit den numera talrika förekomsten av sammansatta utskott och de många orsakerna härtill yttrar kommittén:

»Utgiftsbehandlingen samt lagstiftningsfrågornas fördelning på flera utskott har stundom givit befogad anledning att tillsätta sammansatta utskott, och vidare synes gemensam behandling ibland hava varit påkallad i fall, där ett omfattande lagärende sammankopplats med en viktig anslagsfråga o. s. v. Den undersökning som av kommittén verkställes beträffande de sammansatta utskotten under åren 1926—1930, har emellertid givit vid handen, att sammansättningar kommit till stånd i betydligt större omfattning än vad som enligt kommitténs mening ur saklig synpunkt varit nödvändigt. Man kan vid en genomgång av det undersökta materialet ej undgå det intrycket, att inbjudningar till sammansatt utskott många gånger till betydande del förestavats av artighetshänsyn eller av ett formalistiskt betraktelsesätt. Det synes icke lida något tvivel, att genom ökad underhandssamverkan — t. ex. därigenom att det utskott, som har ett mindre område av ett föreliggande ärende att behandla, sätter sig i efterhand och avgiver utlåtande i sin del av spörsmålet först sedan huvudfrågan prövats av det andra utskottet — samt överhuvud genom frihet från byråkratisk inställning till frågor om gemensam beredning åtskilligt skulle stå att vinna för undvikande av denna utskottsform, vilken vanligen inverkar i hög grad förryckande och försenande på arbetet inom de därav berörda ständiga utskotten.

Vid överbägande av frågan om särskilda åtgärder i syfte att befordra en minskning i användningen av sammansatta utskott bör ej förbises, att det förslag beträffande jämkningar i ärendesfördelningen mellan stats- och bankoutskotten, som kommittén i det föregående framlagt, är ägnat att undanröja en under nuvarande förhållanden ofta återkommande anledning till sammansättningar mellan dessa båda utskott samt att förslaget om uppmjukning av riksdagsordningens hittills ovillkorliga remissregler jämväl läser komma att verka i riktning mot en minskad användning av sammansatta utskott. Emellertid

har kommittén tillika ansett sig böra ifrågasätta vissa bestämmelser med avseende å formerna för tillsättande av sådana utskott i syfte att åstadkomma ytterligare garantier för begränsad användning av denna utskottsform. I sådant hänseende förordar kommittén, att i de reglementariska föreskrifterna för riksdagen intages ett stadgande av innebörd, att innan ett ständigt utskott utfärdar inbjudan till annat sådant utskott att gemensamt behandla visst ärende, hos sistnämnda utskott skall göras skriftlig förfrågan, huruvida detta utskott anser skäl föreligga till dylik behandling eller, om så ej är fallet, huruvida utskottet finner anledning att ur de synpunkter, detsamma närmast har att företräda, göra något uttalande i det föreliggande ärendet. Det synes kunna förväntas, att denna form i väsentlig mån skall vara ägnad att avvärja tillgripandet av sammansatta utskott i fall, där icke vederbörande utskott samstämmigt finna gemensam beredning av det avsedda ärendet vara av sakliga grunder betingat.»

Då ifrågavarande jämkningar av hittillsvarande praxis icke föranleda grundlagsändringar, har justitieministern i proposition n:r 105 saknat anledning taga ståndpunkt härtill utan endast i förbigående omnämnt desamma såsom ägnade att bereda en viss lättnad i en del utskotts arbetsbörda. I samband med en revision av riksdagens arbetsformer synes dock frågan om sammansatta utskott vara så viktig för hela utskottsinstitutionens bedömande att den samtidigt förtjänar komma under omprövning. Den antydning, de sakkunniga på nyss anfört sätt gjort angående visst tillägg i Reglementariska föreskrifter om förfrågningar, synes oss vara alltför vagt uttryckt för att därpå skall kunna grundas en livligare samverkan mellan olika ständiga utskott på annan väg än genom sammansatta utskott. De sakkunnigas antydning förefalla oss emellertid vara ett uppslag i rätt riktning, ehuru den torde kräva en mera preciserad och positiv utformning.

Enligt gällande grundlagsföreskrifter § 47 Riksdagsordningen skola deputerade från tvenne ständiga utskott utses att sammanträda till ett sammansatt utskott, därest de ständiga utskott, till vilket frågan hänskjutits, funnit detta »nödigt». Innebörden av detta stadgande torde vara, dels att vederbörande utskott icke är skyldigt att begära sammansatt utskott annat än när detta befinner sig särskilt påkallat, dels att i sådant fall ingen annan form för samverkan mellan vederbörande utskott förefinner sig än tillskapandet av ett sammansatt utskott. Denna stadgandets innebörd torde ha bl. a. lett till att utskotten på grund av motvilja mot den tungrodda apparaten med sammansatta utskott ofta underlåtit att begära samrådande även i de fall, då frågans sammansatta natur eljest skulle ha motiverat inbjudning jämlikt § 47 R. O. Införas nu ytterligare de av kommitterade framförda jämningsförslagen i reglementariska föreskrifter, kan samverkan mellan utskotten i dylika dubbelsidiga ärenden komma att än ytterligare inskränkas. Även om detta många gånger utan större olägenhet kan ske, ges det dock anledning att härvid framhålla, att en sådan större frihet för utskotten måste stå i mindre god principiell överensstämmelse med den stränga arbetsfördelning, som är förhärskande inom den svenska utskottsinstitutionen och som trots all bundenhet dock tillförsäkrar samma frågekomplex en enhetlig handläggning. Sakkunnigeförslaget har uppenbarligen lagt huvudvikten vid de sammansatta utskottens

tunga och arbetsförsenande former med förbiseende av den ändamålsenlighet som utskottsinstitutionens fasta specialisering obestriddligen utmärker sig för.

För att i fråga om dubbelsidiga ärenden kunna i möjligaste utsträckning undvika de sammansatta utskotten och på samma gång icke onödigtvis rubba ärendenas enhetliga behandling borde enligt vår uppfattning ges en mellanform mellan sammansatta utskott och den fullständigt isolerade prövningen inom ett av de ständiga utskott, vartill ärendet enligt riksdagsordningens stadgade arbetsfördelning hörer. Denna mellanform borde kunna utvecklas genom ett remissförfarande mellan vederbörande utskott. Tankegången är härvid den, att det utskott, till vilket kamrarna hänvisade ett sammansatt ärende, liksom nu finge avgöra, om ärendets blandade natur borde föranleda antingen inbjudning till annat ständigt utskott angående sammansatt utskott eller remiss av frågan i vederbörande »blandade» del till samma ständiga utskott eller också att utskottet självt beslöt handlägga hela ärendet oberoende av dess dubbelsidiga karaktär. Tillvägagångssättet vid det mellersta förslaget — remissförfarandet — kunde härvid utformas på så sätt, att det utskott, som från kamrarna mottagit frågan, remitterade densamma helst blott i den del, som icke fölle inom dess ämnesområde, till vederbörande konkurrerande ständiga utskott för att erhålla dess yttrande endast däröver. Det förstnämnda utskottet hade att därefter till kamrarna avgiva det egentliga utskottsbetänkandet, vilket dock skulle återge det hörda utskottets yttrande, såväl majoritetens ståndpunkt som avvikande meningar.

Med en sådan uttryckligt angiven anordning kunde ytterligare en plattform tillskapas för uppehållande av nödig kontakt mellan de utskott, varunder en sammansatt fråga hörde. Densamma borde vara ägnad att medföra en påtaglig lättnad för de utskott, vilka i händelse av att sammansatt utskott i stället föranstaltats riskerat att se det övriga utskottsarbetet för en tid förryckt. Utvägen med remissförfarandet tänkes härvid givetvis komma till användning endast i vissa fall. Framför allt torde detta kunna ske när en fråga endast i mindre utsträckning berör ett annat utskott än det, som från kamrarna mottagit densamma, och varvid ett sammansatt utskott kunde anses som ett större våld än nöden krävde, samtidigt som avståendet från varje samverkan med vederbörande andra specialutskott innebure ett undertryckande av enhetlighetskravet. I andra fall återigen, där en fråga i lika hög grad hemfölle under tvenne utskotts domvärjo, torde däremot det sammansatta utskottet trots därav följande efterverkningar å det övriga utskottsarbetet vara den praktiskt mest ändamålsenliga formen för nödig samverkan mellan utskotten. Med hänsyn till svårigheterna att i riksdagsordningen uppdra någon gränslinje mellan olika typer av sammansatta ärenden torde det få ankomma på utskottens eget beprövande att i de fall, då de finna samråd med ett annat utskott påfordrat, allt efter omständigheterna välja mellan sammansatta utskott eller remissförfarande.

Sett från praktiska synpunkter skulle en sådan utväg med remisser kunna få stor betydelse speciellt i två hänseenden. Den borde kunna underlätta samarbetet med de anslagsbeviljande utskotten och särskilt det av arbete över-

hopade statsutskottet i frågor av kombinerad anslags- och annan natur. Den borde dessutom framför allt kunna främja det föreslagna nya utrikesutskottets uppgift att förläna viktigare utrikespolitiska frågor en enhetligare behandling därigenom att exempelvis handelstraktater och liknande ärenden, som uppenbarligen enligt regeringsförslaget även hädanefter skola handläggas av bevillningsutskottet, kunna underkastas även utrikesutskottets prövning utan att man härför behöver tillgripa den tunga formen av sammansatt utskott, vilken mindre väl torde passa för ett så egenartat utskott som det speciella utrikesutskottet.

Ifrågavarande förslag utgör ett fullföljande av den tankegång, som torde kunna utläsas ur de sakkunnigas betänkande, när detta föreslår rätt för ett utskott att tillfråga ett annat bl. a. huruvida det senare finner anledning att ur de synpunkter, detsamma häremot har att företräda, göra något uttalande i ett föreliggande ärende. På vilket sätt detta yttrande skall avges framgår dock icke av utkastet i sakkunnigeförslaget. Ett fakultativt remissförfarande på sätt här ovan angivits torde därför böra närmare regleras för att skapa klarhet i detta hänseende. Då ifrågavarande form av samverkan är att jämställa med sammansatt utskott eller rättare sagt, då remissförfarandet och sammansatta utskott endast utgöra olika anordningar för samma ändamål, bör enligt vår uppfattning remissförfarandet likaväl som de sammansatta utskotten regleras av riksdagsordningen. Lämpligast torde detta ske genom ett tillägg till paragraf 47, vilken innehåller regler för de sammansatta utskotten. Ett sådant tillägg torde icke behöva innehålla mer än att ett ständigt utskott i de fall, då sådant befinnes lämpligt, må kunna skriftligen hänvisa något ärende helt eller delvis till annat utskott för att inhämta dess yttrande, vilket skall inflyta i det förstnämnda utskottets betänkande till kamrarna. Eventuellt torde närmare stadganden härom kunna intagas i Reglementariska föreskrifter. Med begäran att konstitutionsutskottet i händelse av tillstyrkande härav ville för ändamålet utarbeta vederbörlig lagtext hemställa vi,

att riksdagen i samband med behandlingen av proposition nr 105 med förslag till ändringar i riksdagens arbetsformer ville besluta ett tillägg till § 47 riksdagsordningen på sätt ovan angivits i syfte att underlätta nödig samverkan mellan de ständiga utskotten i frågor av natur att falla under olika ständiga utskotts prövning.

Stockholm den 7 mars 1932.

Erik Nylander.

Emanuel Björck.

Fredrik Sandwall.

Birger Petersson.