

Nr 25.

Av herr **Edberg m. fl.**, om upphävande av kamrarnas paritetiska representation i de ständiga utskotten.

Frågan om kammarledamöternas sysselsättningsproblem har vid upprepade tillfällen varit föremål för riksdagens uppmärksamhet. Sysselsättningsfrågan har hittills betraktats som i huvudsak ett andrakammarproblem; med den paritetiska sammansättningen av de ständiga utskotten ha svårigheter uppstått att bereda tillfredsställande arbetsuppgifter åt större delen av det antal ledamöter, varmed andra kammaren överskjuter första. Andra kammaren har så att säga haft en arbetskraftsreserv, vilken i stort sett illa utnyttjats.

Flera utvägar till lösningar ha anvisats. Som 1946 års utredning påpekade i sitt förslag angående riksdagens arbetsformer ha de olika förslag som framförts kunnat hänföras till följande huvudgrupper:

a) upphävande av kamrarnas paritetiska representation i de ständiga utskotten, varigenom andra kammaren skulle erhålla en mot dess ledamotsantal svarande representation och kamrarna få lika stora möjligheter att bereda sina ledamöter sysselsättning i ständigt utskott,

b) utökandet av antalet ständiga utskott,

c) utökande av de ständiga utskottens ledamotsantal.

Enligt alternativen b) och c) skulle ökningen av antalet platser i ständiga utskott bli lika stor för båda kamrarna.

Som en ytterligare möjlighet att bemästra sysselsättningsproblemet erinrade 1946 års utredning om att det står kammare fritt att beräffande samtliga utskott utom utrikesutskottet själv bestämma suppleanternas antal. Utredningen fann det dock uppenbart att suppleantskap icke skänker samma möjlighet att delta i utskottsarbete som ordinarie plats. Utredningen pekade i detta sammanhang på det självklara faktum att värdet av en suppleantplats minskas i den mån antalet suppleanter ökas. Det sistnämnda skälet gör ju också att man icke kan räkna med en sådan ökning som något verkligt alternativ för att lösa sysselsättningsfrågan.

De flesta förslag som prövats ha hänfört sig till alternativen b) och c). Riksdagen har vid upprepade tillfällen haft att ta ställning till motioner, vari yrkats att antalet ständiga utskott skulle ökas och/eller antalet platser i vissa utskott ökas. Det längst gående förslaget i detta stycke framfördes i de stora motionerna vid 1915 och 1916 års riksdagar, vari yrkades

att samtliga riksdagsledamöter skulle uppdelas på inte mindre än 15 ständiga utskott; suppleantinstitutionen föreslogs upphävd, och alla riksdagsmän skulle beredas likvärdigt arbete inom utskotten.

Samtliga de tre kommittéer, som under de senaste två decennierna haft att utreda den alltid aktuella frågan om riksdagens arbetsformer, ha ägnat frågan en betydande uppmärksamhet. 1930 års kommitté föreslog sålunda inrättandet av ett särskilt utrikesutskott samt en utökning av antalet ledamöter i statsutskottet till 30 och i jordbruksutskottet till 20; konstitutionsutskottet föreslog därjämte att antalet ledamöter i andra lagutskottet skulle utökas till 20. Intet av förslagen beträffande ökningen av utskottsrepresentationen vann emellertid riksdagens bifall. Även 1943 års kommitté fann det av vikt, att icke något större antal riksdagsmän under långa tider stod utanför de ständiga utskotten och därigenom måhända förlorade lust och intresse för utskottsarbetet. Såsom en lämplig åtgärd för bättre utnyttjande av den sakkunskap och arbetskraft som finns inom riksdagen ansåg utredningen att i första hand borde övervägas att öka antalet ledamöter i de ständiga utskotten. De sakkunniga föreslogo bankoutskottets, de båda lagutskottens samt jordbruksutskottets utvidgning till 20-mannautskott, sammansatta av lika antal representanter från båda kamrarna. Utredningens förslag ledde icke till någon åtgärd.

Det mest genomgripande förslaget efter denna linje presenterades av 1946 års utredning, som föreslog en utökning av statsutskottet till 40 ledamöter med uppdelning på 5 avdelningar mot dittills 4, en ökning av bankoutskottet, första och andra lagutskotten samt jordbruksutskottet till 20-mannautskott samt inrättande av ett tredje lagutskott, likaledes uppsatt efter 20-mannaprincipen. Det ordinarie ledamotsantalet från varje kammare i de ständiga utskotten skulle genom detta förslag ökas från 72 till 98. Dessutom föreslogos de s. k. tillfälliga utskotten ersatta med ett för varje kammare separat allmänt beredningsutskott med 20 ledamöter i andra och 12 i första kammarens utskott. Detta kommittéförslag ledde också till konkreta åtgärder men genomfördes dock icke fullt ut. Antalet ledamöter i statsutskottet ökades sålunda till 30 i stället för av utredningen föreslagna 40, jordbruksutskottet omvandlades till 20-mannautskott, och ett tredje lagutskott inrättades; däremot bibehölls bankoutskottet och lagutskotten som 16-mannautskott. I realiteten kom sålunda de ständiga utskottens ledamotsantal från vardera kammaren att öka från 72 till 85 mot av de sakkunniga föreslagna 98. Lägges här till antalet platser i de beredningsutskott, som likaledes inrättades, blir antalet ordinarie ledamotplatser som står till första kammarens förfogande 97 och för andra kammaren 105, vilket — om ej hänsyn tas till i några fall förekommande dubbelpliceringar — betyder att *53 av första kammarens och 125 av andra kammarens ledamöter ej kunna ordinarie placeras.*

De sista siffrorna äro i själva verket avgörande när det gäller att ge en bild av kamrarnas sysselsättningsproblem. En viss suppleantuppsättning torde alltid böra finnas. Det 1915—16 framförda yrkandet om enbart ordinarieplaceringar torde icke vara realistiskt. Frågan blir därför hur stor suppleantkader som kan betraktas som rimlig. Som orimligt — ur sysselsättningssynpunkt — måste det uppenbarligen framstå, att antalet suppleanter är större än antalet ordinarieplatser. Förhållandet är nu detta, att medan i det närmaste 2/3 av första kammarens ledamöter kunna ordinarieplaceras, kan andra kammaren endast placera ca 45 procent av sina ledamöter på ordinarie platser. Eller med andra ord: medan i första kammaren endast obetydligt över en tredjedel av ledamöterna hänvisas till suppleantplats (i själva verket något mindre om hänsyn tas till statsråd och andra icke utskottsplacerade), skulle antalet suppleantplatser för andra kammarens del med 20 överskjuta antalet ordinarie platser (självfallet också här med reducering för statsråd och andra icke utskottsplacerade). Siffrorna synas tyda på en viss bristande jämvikt.

Vid 1950 års riksdag, då antalet utskottsplatser var större än normalt till följd av det särskilda utskottet för skolfrågor, var situationen följande.

kammare	led. med ord. plats	led. med enbart suppl. plats	led. med 2 el. flera placeringar	led. med 3 el. flera placeringar	led. med 4 placeringar
FK	99	42	87	15	1
AK	109	108	80	9	1

I första kammaren voro 9 ledamöter icke utskottsplacerade, i andra kammaren 13. Såväl antalet ordinarieplatser som antalet suppleantplatser hade givetvis ökat genom det särskilda utskottet — bl. a. med ökat antal dubbelplaceringar som följd.

Mot en utökning av antalet ordinarie platser i en del av de ständiga utskotten (exempelvis på sätt som 1946 års utredning föreslog) ha i främsta rummet anförts de svårigheter detta skulle medföra för första kammaren. Sålunda ansåg 1943 års utredning att mot en utökning av antalet ledamöter i ständiga utskott kunde invändas att »första kammarens medlemsantal icke är tillräckligt för att medgiva ökad utskottsrepresentation i den omfattning, som kräves för en lösning av ovan berörda problem för andra kammarens ledamöter». Även 1946 års utredning medgav att »en ökning av antalet ständiga utskott måste medföra svårigheter för första kammaren att besätta de utskottsplatser som tillkomma kammaren (en sysselsättnings-svårighet som sålunda är motsatt den som för närvarande råder för andra kammaren)». Denna synpunkt synes också ha varit vägledande för regeringen då den icke ansåg sig fullt ut kunna biträda sakkunnigeförslaget.

I proposition nr 244 till 1948 års riksdag hänvisades nämligen till de svårigheter som skulle uppstå »med hänsyn till kamrarnas paritetiska utskottsrepresentation och deras olika numerär». Det påpekades att »redan nu praktiskt taget alla därför disponibla ledamöter av första kammaren äro utskottsplacerade» och att »en mera väsentlig ökning av utskottens ledamotsantal skulle därför för första kammarens vidkommande framkalla ett sysselsättningsproblem rakt motsatt det som nu föreligger beträffande andra kammaren». Även särskilda utskottet vid 1948 års riksdag anförde »första kammarens betydande svårigheter att besätta ett avsevärt större antal utskottsplatser än det nuvarande» som ett huvudskäl för att stanna för en mindre utbyggnad av utskotten än vad de sakkunniga föreslagit. Det har också uppgivits, att redan denna mindre utbyggnad för en del förstakammarledamöter skapat en betydande arbetsbelastning med svårigheter att fullgöra flera samtida utskottsuppgifter.

Nyktert betraktat måste det framstå som något förvirrande att risken för en översysselsättning för första kammarens del skall tagas till intäkt för att konservera undersysselsättningen i medkammaren. Då de hittills prövade vägarna — utökning av antalet ständiga utskott och av antalet platser i de ständiga utskotten — icke visat sig kunna leda till en lösning av problemet, måste det framstå som rätt naturligt att man på allvar överväger den enda väg som återstår: upphävande av paritetsprincipen och sammansättning av utskotten i proportion till kamrarnas storlek.

Förslag i sådan riktning ha tidigare framförts — exempelvis i de stora motionerna vid riksdagarna 1915 och 1916 och i form av en reservation till 1946 års utrednings betänkande. Riksdagen har emellertid föredragit att hittills söka sig fram på andra vägar.

Mot tanken på att sammansätta utskotten proportionellt i enlighet med kamrarnas numerär har i främsta rummet anförts att detta skulle bryta den princip om de båda kamrarnas likställighet, på vilken vårt representationsskick är fotat. Invändningen är teoretiskt riktig men torde knappast längre äga praktisk relevans. Principen som sådan kan ju f. ö. redan sägas vara perforerad genom de gemensamma voteringarna i anslagsfrågor, där andra kammarens större antal tillåtes slå igenom. Det kan också — ehuru jämförelsen här ligger på ett annat plan — erinras om att begäran om sammankallande av lagtima riksdag under eljest sessionsfri tid liksom av urtima riksdag kan framställas av 65 ledamöter av första eller 100 ledamöter av andra kammaren; här har alltså hänsyn tagits till kamrarnas olika numerär.

Avgörande är emellertid att framför allt partiväsendets utveckling medfört att man icke längre som förr kan tala om två skilda makter som avbalansera varandra på ömse sidor om sammanbindningsbanan. Några motsättningar inom utskotten mellan de båda kammarhalvorna torde näppe-

ligen förekomma; motsättningarna äro i regel av partipolitisk natur och skära som sådana på samma sätt genom utskott och kamrar. De båda kamrarnas specialkaraktär emanerar ur de olika elektorat ur vilka de utgå, de olika sätten för förnyelse och mandatperiodernas olika längd, men den konserverande karaktär som man tidigare menade att första kammaren skulle besitta genom trögrörligheten i själva dess sammansättning har minskats med åren, och första kammaren skiljer sig numera föga från andra kammaren till sin allmänna karaktär. 1946 års sakkunniga framhöllo också i sitt betänkande att de icke ansågo att »ett upphävande av den paritetiska utskottsrepresentationen nödvändigtvis skulle behöva medföra någon påtaglig rubbning av första kammarens inflytande och därför icke heller måste anses vara oförenligt med vårt riksdagsskicks grundprinciper».

Frågan om kamrarnas likställighet kan ju — om än från andra utgångspunkter än de statsrättsteoretiska — också ses som en fråga om likställighet mellan ledamöterna från de båda kamrarna då det gäller arbetet. En sådan jämställdhet kan knappast sägas råda så länge svårigheterna att bemästra översysselsättningsproblemet för första kammaren får utgöra ett huvudargument för att bibehålla en rätt betydande undersysselsättning i andra kammaren.

Vi finna därför tiden mogen att på allvar överväga ett upphävande av paritetsprincipen vid sammansättningen av de ständiga utskotten och hemställa sålunda,

att riksdagen i skrivelse till regeringen måtte hemställa om utredning med förslag om sådan ändring av riksdagsordningens § 36 att de ständiga utskotten sammansättas proportionellt i överensstämmelse med kamrarnas olika numerär.

Stockholm den 19 januari 1951.

Rolf Edberg.

Henry Allard.

Gustaf Nilsson,
Kristinehamn.