

## Nr 12.

Ankom till riksdagens kansli den 8 maj 1922 kl. 12 m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner  
om ändringar beträffande riksdagens budgetbehandling  
m. m.*

I en inom första kammaren väckt motion, nr 103, har herr *K. G. Westman m. fl.* hemställt,

*Motionen  
I: 103*

»att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t måtte verkställa utredning, huruvida och på vad sätt ändringar böra vidtagas i de bestämmelser i rikets grundlagar, vilka röra riksdagens budgetbehandling i syfte att åstadkomma, att budgetbehandlingen i riksdagen må komma att utmärkas av den större ändamålsenlighet, som är önskvärd med hänsyn till de förhållanden, som nu råda och under den närmaste framtiden kunna väntas inträda.»

I en likaledes inom första kammaren väckt motion, nr 104, har herr *Thulin* hemställt,

*Motionen  
I: 104*

»att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om verkställande av en utredning, huruvida icke sådana förändringar låta sig genomföras särskilt i fråga om riksdagens utskottsorganisation, att en effektiv förkortning av riksdagstiden i syfte att minska riksdagskostnaderna kan vinnas och samtidigt större överskådlighet, enhetlighet och sammanhang i handläggningen av ärendena och särskilt av budgetärendena kunna åstadkommas, ävensom om framläggande för riksdagen av förslag till erforderliga grundlagsändringar.»

Beträffande de till stöd för dessa motioner förebragta motiveringarna får utskottet hänvisa till respektive motioner.

**Utskottets  
yttrande.**

Syftet med förevarande motioner är till väsentlig del likartat. I motionen I:103 föreslås en utredning angående åtgärder för åstadkommande av en mera ändamålsenlig budgetbehandling inom riksdagen. I motionen I:104 begäres en mera allmän utredning beträffande möjligheterna att jämte en förkortning av riksdagsarbetet över huvud ernå större planmässighet och enhetlighet i detsamma; särskilt tages emellertid även i denna motion, såsom av såväl hemställen som motiveringen framgår, sikte på budgetfrågornas handläggning. Det torde knappast behöva framhållas, att det sålunda för motionerna gemensamma syftet, förbättring av metoderna för riksdagens arbete såväl i allmänhet som med särskild hänsyn till budgetära frågor, enligt utskottets mening är förtjänt av beaktande. Att brister i dessa hänseenden för närvarande förefinnas, torde icke av någon förnekas. Utskottet vill erinra om att dylika brister under senare år vid upprepade tillfällen påpekats och att förslag om åtgärder till deras avhjälpande från olika håll framförts. Särskilt har det klagats över att den starka anhopningen av ärenden mot slutet av riksdagen för den enskilda riksdagsmannen försvårar inträngandet i föreliggande frågor, och att detta icke minst gör sig gällande beträffande de särskilda budgetbesluten, vilkas räckvidd i förhållande till budgetbehandlingen i dess helhet han saknar möjlighet att överblicka. Likaledes har anmärkts, att önskvärd enhetlighet icke alltid föreligger vare sig i den förberedande behandlingen av utgiftsfrågor eller beträffande sambandet mellan utgifter och inkomster. Vad särskilt angår budgetbehandlingen gav konstitutionsutskottet vid 1915 års riksdag i sitt utlåtande nr 13 en ingående framställning av hithörande frågor; denna framställning låg till grund för ett förslag om utredning, som dock ej vann båda kamrarnas bifall. Även i 1920 års budgetårskommittés betänkande framställdes en kritik av nu gällande bestämmelser om budgetbehandlingen och angavos vissa riktlinjer för en eventuell reform. Flera av de uppslag, som i dessa betänkanden liksom i förevarande motioner framföras, äro enligt utskottets mening av den art, att de icke böra lämnas oprövade.

Utskottet anser därför, på skäl, som i det följande närmare skola angivas, att en utredning av hithörande frågor bör komma till stånd. Härvid torde, då fråga är om formerna för riksdagens arbetssätt, riktlinjerna för utredningen böra av riksdagen klart angivas. Innan utskottet ingår på de positiva framställningar i detta hänseende, som utskottet vill förorda, skall en granskning givas av de i förevarande motioner framförda uppslag, till vilka utskottet ej kan giva sin anslutning.

Vad särskilt organisationen av riksdagens budgetarbete beträffar, ifrågasättes i båda de förevarande motionerna införande av provisorisk budgetbehandling. En dylik anordning skulle, sådan den närmare utformas i motionen I:104, innebära, att framkomna förslag först gjordes till föremål för en förberedande handläggning, varvid de beslut, som av riksdagens kamrar fattades, skulle hava provisorisk karaktär. Först senare skulle, i samband med hela riksstatsens fastställande, de fattade besluten definitivt konfirmeras, för den händelse icke då framträdande omständigheter gjorde en ändring önskvärd. Härigenom skulle, enligt motionen, den fördelen vinnas, att vid budgetens slutliga fastställande behöfliga jämkningar skulle kunna göras, då sådant på grund av särskilda orsaker funnes behöfligt.

Mot detta förslag resa sig, enligt utskottets mening, så starka betänkligheter, att dess genomförande ej kan ifrågasättas. Visserligen förläna den hos oss gällande ordningen för budgetärendenas handläggning med successiva, under hela riksdagstiden tillkomna beslut åt budgetarbetet en viss oberäknelighet, som stundom kunde synas göra en jämkning och komplettering önskvärd. Men uppenbart är, att någon ändring till det bättre näppeligen kunde vinnas därigenom, att det på detta sätt sammanbragta budgetresultatet ånyo upplöstes i sina enskildheter för att — låt vara i ett sammanhang — undergå enahanda procedur ännu en gång. Tvärtom skulle med en dylik anordning vissa av de olägenheter, som med det nu gällande systemet tilläventyrs kunna framträda, förstärkas. Härjämte torde även kunna befaras att, om två handlingar av budgetärenden infördes, de förberedande besluten icke skulle fattas under det ansvar och med den noggrannhet, som eljest är fallet. Följden härav kunde bliva, att möjligheten att uppriva de preliminära besluten i stor utsträckning bleve utnyttjad, vilket tydligtvis vore till men för redan och konsekvensen i riksdagsarbetet lika väl som till skada för riksdagens auktoritet. Att dessutom hela detta förfaringsätt, med dess faktiska dubbelbehandling av frågorna både i utskott och plena, skulle vara ägnat att bidra till förhållande av ärendenas avgörande och därmed nedtynga och förlänga riksdagsarbetet ävensom på detta område alstra ett osäkerhetstillstånd, synes ligga i öppen dag.

Jämte dessa allmänna skäl mot införande av provisorisk budgetbehandling, vilka enligt utskottets mening i och för sig äro avgörande, torde även en synpunkt av i viss mån annan karaktär böra framhållas. Den omläggning av budgetåret, som föregående år beslutades, synes svårligen vara förenlig med ett genomförande av en provisorisk budgetbehandling. Såsom riksdagen i sin skrivelse nr 334 vid 1921 års riks-

I motionerna  
framställda  
förslag, som  
utskottet icke  
biträder.

Provisorisk  
budget-  
behandling.

dag framhöll, nödvändiggör den omständigheten, att budgeten skall träda i kraft redan den 1 juli samma år den beslutas, en successiv och skyndsam behandling av de olika budgetärendena med därefter omedelbart skeende expedition av dessa. Verkställigheten av riksdagens beslut rörande ifrågavarande ärenden kräver nämligen en del förberedande åtgärder från Kungl. Maj:ts och jämväl från vederbörande ämbetsverks sida. Dessa åtgärder måste i regel vidtagas före det nya finansårets ingång och till undvikande av anhopning av arbetet i departementen och ämbetsverken måste därför riksdagsbesluten i de olika ärendena så tidigt som möjligt under riksdagen och snarast möjligt efter beslutens fattande komma Kungl. Maj:t till del. På grund av dessa omständigheter blev, såsom också i riksdagsskrivelsen framhölls, genom omläggningen av budgetåret införandet av en provisorisk budgetbehandling, varigenom de definitiva besluten rörande dessa frågor skulle fattas först vid riksstatens slutliga fastställande, i realiteten uteslutet.

Den i motionen I:104 förslagna omläggningen av utskottsorganisationen.

I motionen I:104 ifrågasattes ävenledes en genomgripande omläggning av utskottsorganisationen. De främsta momenten i denna skulle vara *dels* en betydande utvidgning av statsutskottet och dess uppdelning på ett flertal avdelningar, *dels* att kamrarnas representation i de utskott, som icke hava beslutande befogenhet, skulle stå i förhållande till antalet medlemmar inom kamrarna, *dels* slutligen avskaffande av jordbruksutskottet och de tillfälliga utskotten. Intet av dessa i sammanhang med varandra stående förslag kan utskottet biträda.

Motionärens förslag i vad det avser ändringar beträffande statsutskottet, innebär, att detta utskott skulle bestå av 32, alternativt 24 ledamöter från första kammaren och 56, alternativt 42, ledamöter från den andra d. v. s. sammanlagt 88, alternativt 66 ledamöter. Utskottet skulle uppdelas på 8, alternativt 6 avdelningar. Plenarbehandling inom utskottet skulle ej förekomma men i viss mån ersättas av en behandling genom representanter för de olika avdelningarna ävensom för bevillningsutskottets avdelningar, alltså en särskild budgetdelegation. — En dylik anordning skulle, enligt utskottets mening, icke kunna verka befordrande för enhetligheten i budgetarbetet. Densamma skulle i själva verket innebära att statsutskottet uppdelades i ett flertal självständiga utskott. Därmed vore emellertid den garanti för en behörig avvägning av utgiftsstatens olika delar, som plenarbehandlingen inom utskottet innebär, uppgiven. För denna plenarbehandling skulle behandlingen genom budgetdelegationen blott i ringa mån utgöra en ersättning, ty

denna delegation skulle, enligt motionärens förslag, blott ha att granska utgifternas budgetära, icke deras reala befogenhet.

Utskottet vill även framhålla, att ett biträdande av motionärens förslag i denna del skulle såsom konsekvens medföra övriga i motionen föreslagna ändringar i utskottsorganisationen. Då utskottet på nedan angivna skäl måste motsätta sig vidtagandet av dessa ändringar, kan utskottet ej heller på denna grund ansluta sig till nu behandlade punkt i motionärens framställning.

Väsentligen för att möjliggöra den föreslagna utvidgningen av statsutskottet har motionären även, såsom nämnt, föreslagit, att kamrarnas representation i de utskott, som icke hava beslutande befogenhet, skulle stå i förhållande till antalet ledamöter inom kamrarna. Beträffande detta förslag vill utskottet framhålla, att en av grundvalarna för det hos oss tillämpade tvåkammerssystemet är, att båda kamrarna skola hava lika behörighet och myndighet. Ett uttryck för denna i såväl regeringsformen som riksdagsordningen fastslagna grundsats om kamrarnas likställighet är, att de i gemensamma nämnder och utskott skola företrädas av ett lika antal ledamöter. Det torde icke kunna bestridas, att den av motionären föreslagna anordningen skulle utgöra en bestämd avvikelse från denna grundsats och i sina konsekvenser kunna leda till en avsevärd förskjutning av förhållandet mellan kamrarna. Då därjämte även med hänsyn till ärendenas beredning den nuvarande anordningen för utskottens sammansättning torde äga ett avgjort företräde framför den av motionären föreslagna, kan utskottet icke heller i denna punkt biträda motionärens förslag.

Utskottet kan ej heller ansluta sig till motionärens mening, att jordbruksutskottet borde avskaffas och de ärenden, som tillhöra dess handläggning, överflyttas på stats- och lagutskotten. Även om detta, särskilt ur synpunkten av den likformiga behandlingen av anslagsfrågor, kunde erbjuda vissa fördelar, torde dock de skäl, som tala för jordbruksutskottets bibehållande, vara övervägande. Den viktiga ställning, jordbruksnäringen i vårt land intar, och det inbördes sammanhang, som består mellan de olika spörsmål rörande denna näring, som nu äro hänvisade till jordbruksutskottet, torde motivera, att den förberedande handläggningen av dessa spörsmål fortfarande sker genom ett utskott, som särskilt tillsättes för dylika ärenden.

Vad slutligen angår frågan om de tillfälliga utskottens avskaffande, vill utskottet erinra om, att utskottet senast i sitt av båda kamrarna bifallna utlåtande nr 34 vid 1921 års riksdag utvecklade de skäl, som tala häremot. Dessa skäl äga, enligt utskottets mening, fortfarande full

giltighet. Utskottet, som sålunda icke heller i denna del kan biträda motionärens framställning, vill emellertid framhålla, att intet hindrar, att den tillfälliga utskottsorganisationen vid olika riksdagar avpassas efter de förhållanden, som i olika fall kunna vara för handen. Då numera regelmässigt två tillfälliga utskott tillsätts för första kammaren och fem för den andra, beror detta som bekant på praxis, icke på någon grundlagens föreskrift, och ändringar härutinnan kunna sålunda, om omständigheterna så kräva, utan författningsändring vidtagas. Likaså vill utskottet påpeka, att de tillfälliga utskottens arbetssätt kan anpassas efter förefintliga förhållanden; särskilt torde böra erinras om, att sekreterareinstitutionen, vad dessa utskott beträffar, icke har obligatorisk karaktär och sålunda ej, om omfattningen av vederbörande utskotts arbete är ringa, behöver komma till användning.

Motionären har emellertid även ifrågasatt, att bestämmelserna om utskottsorganisationen skulle utbrytas ur grundlagen och givas i särskild stadga. Utskottet anser dock frågan härom icke böra i detta sammanhang närmare prövas.

**Riktlinjer för  
en utredning.**

Vad härefter angår frågan om sättet för en förbättrad budgetbehandling, stå enligt utskottets mening åtskilliga fördelar att vinna dels genom åvägabringande av ett närmare samarbete mellan de viktigaste budgetbehandlande utskotten, dels genom ändringar i vissa avseenden beträffande utskottens kompetensområden.

*Närmare  
samarbete  
mellan stats-  
och bevill-  
nings-  
utskotten.*

Enligt nu gällande ordning finnas, enligt utskottets mening, knappast tillräckliga garantier för att inkomst- och utgiftsfrågor under den förberedande behandlingen bliva, på tillbörligt sätt, avvägda, mot varandra. Visserligen får riksdagen i fråga om riksstaten i sin helhet en fullständig finansplan för det kommande finansåret sig förelagt genom Kungl. Maj:ts vid riksdagens öppnande avlätna proposition angående statsverkets tillstånd och behov och erhåller därmed en fast grund för sin finanspolitiska verksamhet. Enhetligheten brytes emellertid vid riksdagsbehandlingen särskilt därigenom, att huvudparten av utgiftsfrågorna hänskjutes till ett utskott, statsutskottet, under det att inkomstfrågorna till större delen gå till ett annat utskott, bevillningsutskottet. Det ligger i sakens natur, att det vid behandling av utgiftsfrågorna måste orsaka en viss osäkerhet att sakna tillförlitlig överblick av ställningen på inkomstsidan. Av liknande skäl måste det inverka menligt på handläggningen av inkomstfrågorna, att riksdagen vid sitt ställnings-

tagande till skilda förslag saknar säkra utgångspunkter för bedömning av frågan, huru stora de sannolika behov äro, vilkas tillgodo-seende kräves. För att råda bot på de olägenheter, som härav kunna uppstå, bör, enligt utskottets mening, ett ordnat samarbete på något sätt åstadkommas särskilt mellan stats- och bevillningsutskotten. Visserligen lär redan nu en viss samverkan förekomma, ehuru under fria och icke officiella former. Den möjlighet, som 47 § riksdagsordningen lämnar, att i vissa fall bilda s. k. sammansatt utskott, har, såvitt för konstitutionsutskottet är bekant, icke för ifrågavarande ändamål kommit till användning. Utskottet håller emellertid före, att den frågan bör upptagas till prövning, huruvida icke, därest formen av sammansatt utskott i praxis för föreliggande fall ej är lämplig, någon annan form kunde utfinnas, som gäve den nämnda samverkan mellan utskotten en fast och ordnad gestaltning. Denna samverkan bör, enligt utskottets mening, komma till stånd redan på ett så tidigt stadium av riksdagsarbetet, att densamma kan bliva vägledande för både de ifrågavarande utskottens och riksdagens arbete.

I detta sammanhang torde även böra framhållas, att det enligt utskottets mening, skulle innebära en väsentlig fördel, om riksdagens ledamöter, i högre grad än nu är fallet, bereddes möjlighet att sätta sig in uti och bedöma de till statsregleringen hörande spörsmålen. Detta torde kunna ske genom att med vissa mellanrum översiktliga memorial över statsregleringsverksamhetens fortskridande avlättes av vederbörande utskott. Enligt vad utskottet erfarit, utarbetas redan nu inom statsutskottet dylika översikter, avsedda endast för utskottets egna medlemmar. Dylika översikter, innefattande såväl utgifts- som inkomstberäkningar, borde, enligt utskottets mening, upprättas och göras tillgängliga för riksdagens samtliga ledamöter.

*Regelbundna redogörelser för budgetsarbetets fortgång.*

Utskottet anser vidare, såsom nämnts, att frågan om vidtagande av vissa ändringar beträffande bestämmelserna om kompetensfördelningen mellan utskotten böra göras till föremål för utredning.

Före år 1909 tillhörde som bekant utgiftsstaten i dess helhet statsutskottets behörighetsområde. Detta år ändrades förhållandet därigenom att jordbruksdepartementets stat överfördes till det nyinrättade jordbruksutskottet samt pensions- och indragningsstaterna till bankoutskottet. Vad denna senare ändring beträffar är, enligt utskottets mening, en återgång till den före 1909 gällande kompetensfördelningen i hög grad önskvärd. Det torde vara obestriddt, att det i och för sig är naturligt, att det utskott, som handlägger löneregleringsfrågor,

*Överflyttning av pensions- och indragningsstaterna från bankoutskottet till statsutskottet.*

även behandlar de i nära samband med dessa stående pensionsfrågorna. Härtill kommer, att det uppenbarligen är önskvärt, att frågor om anslag, som icke skola täckas genom lånemedel, i så stor utsträckning som möjligt hänföras till ett och samma utskott; avsteg från denna princip torde blott böra göras, då, såsom i fråga om jordbruksdepartementets stat, alldeles särskilda skäl tala härför. Då pensionsfrågorna överflyttades till bankoutskottet, gjordes också starka betänkligheter häremot gällande; motivet för överflyttningen synes uteslutande ha varit önskan att i viss mån lätta det alltför hårt belastade statsutskottets arbetsbörd. Utskottet anser sig nu så mycket hellre kunna ifrågasätta pensionsfrågornas överflyttning från bankoutskottet till statsutskottet som, enligt utskottets mening, en annan grupp av frågor lämpligen böra överföras från det senare utskottet till bankoutskottet.

*Överflyttande  
av frågor  
rörande de  
affärsdrivande  
verken  
— utom lönefrågor — till  
bankoutskottet.*

Starka skäl synas nämligen tala för, att frågor, som röra de affärsdrivande verken — med undantag för lönefrågor — sammanföras under bankoutskottets behörighet. Dylika frågor behandlas, som bekant, för närvarande inom tre olika utskott, stats-, banko- och jordbruksutskotten. Den omfattning, statens affärsdrivande verksamhet under senare tid erhållit och den särställning, som de affärsdrivande verken i viktiga hänseenden intaga, påkallar emellertid en så vitt möjligt enhetlig behandling av hithörande frågor och gör det, enligt utskottets mening, önskvärt, att deras förberedande handläggning inom riksdagen sker inom ett och samma utskott. Då det härvid huvudsakligen gäller frågor om utgifter, till vilka medel skola anskaffas genom upplåning, torde ett sammanförande till bankoutskottet, som handlägger frågor rörande riksgäldsverket, vara den naturligaste utvägen. Härigenom skulle även vinnas, att en del av statsutskottets omfattande arbetsbörd avlyftes, att sålunda en jämnare fördelning av arbetet mellan utskotten inträdde, och att följaktligen en icke oväsentlig tidsbesparing möjliggjordes. Utskottet anser därför, att frågan, huruvida och på vad sätt frågor rörande de affärsdrivande verken — med undantag för lönefrågor — kunna sammanföras till bankoutskottet, vid den föreslagna utredningen bör upptagas till prövning.

*Riksdagsarbetets  
organisation i  
öfrigt.*

Slutligen vill utskottet även, i anslutning till den i motionen I: 104 givna framställningen, ingå på frågan om de åtgärder som kunna vidtagas för att åstadkomma större planmässighet i riksdagsarbetet och därigenom om möjligt en förkortning av riksdagstiden. Särskilt har det, enligt utskottets mening med goda skäl, klagats över, att under riksdagens senare del en stark forcering av arbetet inträder, under det



att den första delen av riksdagen knappast utnyttjas på ett fullt effektivt sätt. Enligt utskottets uppfattning kan genom vissa åtgärder en förbättring härutinnan åvägbringas. Sålunda torde det kunna ifrågasättas, om icke antalet arbetsplena i kamrarna under riksdagens första tid skulle kunna väsentligt minskas. Enligt nu gällande praxis, med två dylika arbetsplena i veckan, inträffar som bekant ofta, att vid dessa plena endast ett fåtal ärenden föreligga, för vilkas avgörande blott en kort stund åtgår. Härigenom hindras tydligen, utan att detta av behovet påkallas, i hög grad riksdagsutskottens arbete. Det skulle, synes det, innebära en väsentlig fördel, om härutinnan en sådan ändring genomfördes, att endast ett arbetsplenium i veckan inom vardera kammaren hölles under den första delen av riksdagstiden, såvida icke på grund av särskilda skäl tätare sammanträden i vissa fall funnes vara behöfliga. Särskilt torde en dylik anordning vara lämplig under de första fyrtio dagarna, innan motionstiden helt utlupit. Härigenom skulle främst den fördelen vinnas, att riksdagens första tid mera ostört kunde ägnas åt utskottsarbetet. Även andra åtgärder i samma syfte torde med fog kunna ifrågasättas, så till exempel att kamrarnas bordläggningsplena förläggas till sådana tider, att genom desamma utskottsarbetets fortgång till så långt fram på middagen som möjligt ej hindras. I allt fall står det för utskottet klart, att genom dylika och andra åtgärder i riktning mot en mera planmässig organisation av riksdagsarbetet stora fördelar kunna vinnas, så att en jämnare fördelning av arbetet såväl som en avsevärd tidsbesparing möjliggöras. Bestämmelser härom kunna utan svårighet införas i riksdagens reglementariska föreskrifter.

På anförda skäl får utskottet hemställa,

att riksdagen, i anledning av förevarande motioner, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville låta verkställa en utredning rörande de åtgärder, som kunna påkallas till vinnande av ökad planmässighet i riksdagens arbete i överensstämmelse med de riktlinjer, som här ovan angivits, och för riksdagen framlägga de förslag, vartill utredningen kan föranleda.

Stockholm den 5 maj 1922.

På konstitutionsutskottets vägnar:

SAM. CLASON.

*Närvarande:* herrar Clason, Thulin, Reuterskiöld, G. W. Hansson, von Geijer, Lyberg, Modig,\* Larsén,\* N. J. M. Svensson, Almkvist,\* Sävström, Jansson i Edsbäcken, Nilsson i Antnäs,\* K. A. Westman, Bäckström, Starbäck,\* Persson i Fritorp, Karlsson i Vadstena, Sjöström och Fast.

\* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

### Reservationer:

1:o av herr *Thulin*;

2:o av herr *Reuterskiöld*, som ansett att i utskottets yttrande

1) å *sid. 3, 4* bort utgå den del, som börjar med orden »Vad särskilt organisationen — — —» och slutar med orden »— — — fastställande, i realiteten utsluten».

2) å *sid. 6* det stycke, som börjar med orden »Vad härefter angår — — —» och slutar med orden »— — — beträffande utskottens kompetensområden» bort ersättas av följande:

»Vad härefter organisationen av riksdagens budgetarbete beträffar, har i de båda motionerna ifrågasatts införande av en i viss mån dubbel budgetbehandling för att möjliggöra, såsom i motionen I:104 utvecklats, en definitiv prövning av riksstaten såsom helhet i ett sammanhang. Mot anordningar av detta slag hava åtskilliga invändningar rests, men utskottet finner dem föga bärande och anser dem i allt fall fullt uppvägas av de fördelar, som med sådana anordningar stå att vinna. Utskottet vill härvid erinra, att redan enligt nu gällande rätt riksdagens successiva statsregleringsbeslut äro villkorliga och först med riksstatens slutliga fastställande bliva definitiva, oaktat även expedition av besluten från riksdagen sker successivt. Föreskriften i regeringsformen § 109 sista stycket är uppenbarligen byggd på detta förhållande, som dessutom bekräftas av statsregleringsrättens hela konstitutionella utveckling. Det skulle därför ingalunda innebära något nytt eller mot gällande principer stridande, därest denna utveckling fullföljdes därhän, att vid riksstatens slutliga fastställande även formellt sett möjlighet bereddes att ändra tidigare beslut rörande anslag, om och i den mån sådant visade sig nödigt för åvägbringande av jämvikt mellan inkomster och utgifter. Naturligtvis skulle häri icke ligga, att dessa tidigare beslut bleve »provisoriska» i egentlig mening. Tvärtom skulle de fattas alldeles på samma sätt som nu och realprövningen i kamrarna alltså

omöjliga kunna uppskjutas till riksstatsens slutliga fastställande; enda skillnaden bleve den, att på statsutskottets initiativ sådana beslut skulle kunna, *av budgetära skäl*, ställas under förnyad omprövning i syfte att låta riksdagen fritt avgöra huruvida den med fasthållande av alla givna anslagsbeslut föredroge att skaffa nya härför erforderliga täckningsmedel, eller, med fasthållande av gjorda inkomstberäkningar, avslå eller nedsätta beslutade anslag, ävensom i senare fallet fritt pröva, på vilket eller vilka *av utskottet föreslagna* anslag ändring borde ske. Någon motionsrätt i detta avseende kan så mycket mindre ifrågasättas för enskilda kammarledamöter, som motionstiden vid den tidpunkt, då frågan överhuvud kan uppstå, för länge sedan är utgången och dessutom i dessa fall rätten till initiativ förutsätter en överblick av det budgetära totalläget, som endast torde hos statsutskottet förefinnas. Å andra sidan synas de betänkligheter, som framförts mot tanken på exklusivt initiativ för utskottet i dessa frågor, vara ej blott överdrivna utan ogrundade, helst de anslagsposter, som kunna komma i betraktande, varken äro många eller godtyckligt valbara, eftersom inga andra än poster på stora belopp härvid spela någon roll och initiativet alltså endast gäller, var storleksgränsen skall dragas. Alla anslag ovan denna gräns men knappast några anslag under densamma torde böra ställas under den förnyade inbördes jämförelse, varom här är fråga, och något utrymme för godtycke hos utskottet lär därför icke med fog kunna påstås. Även om teoretiskt det kan sägas, att ett dylikt exklusivt initiativ vore betänkligt, är detsamma praktiskt sett fullständigt ofarligt och av rent formell natur, i det att gränsen alltid beror av storleken i den brist, som faktiskt måste fyllas eller genom indragningar försvinna.

Under sådana förhållanden tvekar utskottet icke att förorda en utredning, på vad sätt en totalprövning av budgeten lämpligast må anordnas och möjlighet att då vid behov förändra ett redan fattat anslagsbeslut må beredas. Utskottet framhåller, att denna anordning icke får betyda en dubblering av den procedur, som redan en gång ägt rum, utan ovillkorligen måste innebära något annat och mera, nämligen behandling av den nya frågan angående sättet för åstadkommande av jämvikt i budgeten. Vidare torde utredningen böra omfatta spörsmålet på vad sätt Kungl. Maj:t och verken må kunna sättas i tillfälle att i tillräcklig tid före budgetsårets början 1 juli vidtaga nödiga dispositioner rörande statsregleringens tillämpning. Utskottet vill erinra, att svårigheterna i detta avseende icke bliva större genom den budgetbehandling, utskottet förordar, än de redan nu äro, i det att alldeles

samma möjligheter, som nu finnas, komma att kvarstå, eftersom riksdagens successiva beslut, på vilka Kungl. Maj:t avsetts skola bygga sina anordningar, grundlagsenligt redan äro i sak lika villkorliga som de skulle bliva med den av utskottet förordade ordningen. Något verkligt osäkerhetsmoment, som inte redan nu finnes, skulle ej däri-genom tillkomma.

Emellertid synes det utskottet uppenbart, att en budgetsreform av nu angiven beskaffenhet även förutsätter en viss omläggning av riksdagens utskottsväsen. Visserligen anser utskottet lyckligast, om utskottsarbetet kunde utan många grundlagsändringar fritt genom praxis omdanas efter de behov, som med en dylik budgetsreform otvivelaktigt skulle uppstå. Men alldeles utan grundlagsändringar lär denna omdaning ej bliva möjlig. Utredningen torde därför böra inriktas även på spörsmålet, huru de hinder, som av nu gällande grundlagsstadganden kunna uppstå för genomförandet av nödiga reformer, bäst böra undanröjas. I detta hänseende vill utskottet framhålla, att bildandet av sammansatt utskott, som nu beror av vederbörande utskott själva, måhända i vissa fall beträffande totalbudgetens beredning borde göras obligatorisk, eller på annat sätt en enhetlig behandling av budgetens inkomst- och utgiftssida säkerställas.»

3) å sid. 8 slutpunkten i första stycket »Utskottet anser sig nu så — — — till bankoutskottet» bort utgå och nästa stycke »Starka skäl synas — — — upptagas till prövning» ersättas med följande:

»Det har även ifrågasatts, att frågor rörande de affärsdrivande verken — med undantag för lönefrågor — borde sammanföras hos bankoutskottet. En dylik anordning kan utan tvivel hava åtskilligt som talar för sig, men utskottet har icke kunnat finna de härvid anförda skälen uppväga olägenheterna och anser därför, att den särdeles trängande budgetsreformen icke bör sammankopplas med denna fråga. Redan beteckningen »affärsdrivande verk» är, trots sin allmänna användning, varken fullt lämplig eller till sin innebörd och omfattning klar; sålunda räknas ibland och ibland icke domänstyrelsen till dessa verk, oaktat ur viss synpunkt sagda styrelse mer än något av de övriga är i egentlig mening affärsdrivande, medan å andra sidan dessa såsom framför allt verk för allmän drift måste handhavas i åtskilliga hänseenden helt annorlunda än om de vore rena affärsverk. Att under sådana förhållanden förlägga alla ärenden rörande dem, utom lönefrågor, till bankoutskottet, oavsett om frågan gäller upplåning eller icke, torde knappast vara riktigt, varförutom det icke heller kan anses lämpligt att fråntaga statsutskottet befattningen med de ur statsfinansiell synpunkt ytterst

betydelsefulla frågorna om utgifter för kapitalökning. Likaväl som utgifts- och inkomstsfrågor i allmänhet beträffande statsregleringen uppdelats mellan stats- och bevillningsutskotten, utan att häri någon ändring ens ifrågasatts, lika väl torde alltjämt utgiftsfrågorna rörande kapitalökning utan all olägenhet kunna kvarbliva hos statsutskottet. Någon som helst tidsbesparing genom frågornas sammanförande inom ett utskott torde näppeligen stå att vinna och ej heller den enhetlighet, som möjligen kunde därigenom ernås, torde vara av den betydelse att blott för dess skull den nuvarande ordningen, där den i och för sig är lämplig, borde uppgivas.»

3:o av herr *Lyberg*, som ansett, att utskottets motivering bort hava följande lydelse:

»Syftet med förevarande motioner — — — behöver komma till användning. Vad härefter angår frågan om sättet — — — vid den föreslagna utredningen bör upptagas till prövning.

Det synes önskligt att i sammanhang härmed tages under övervägande, huruvida icke — på sätt i motionen I: 104 blivit ifrågasatt — ur våra grundlagar bör utbrytas och i särskild stadga införas en del av bestämmelserna om de utskott, som skola av riksdagen tillsättas, och om ärendenas fördelning mellan utskotten. Såsom skäl för ett sådant utbrytande kan anföras *dels* att flertalet av dessa bestämmelser i och för sig icke äro av principiell betydelse för statsförfattningen, *och dels* att de genom att läggas utanför grundlagarna lättare kunna anpassas efter det praktiska behovet och de växlingar i detsamma som uppkomma i anledning av statsförvaltningens ändrade gestaltning och utveckling. I enlighet med denna åskådning hava såsom regel dylika stadganden icke, så vitt angår andra stater, i samma omfattning som hos oss intagits i grundlagarna. Endast så till vida torde därför själva utskottsorganisationen behöva avhandlas i grundlagarna, att föreskrifter meddelas om tillsättande av de utskott — konstitutionsutskottet, statsutskottet och möjligen bankoutskottet —, vilka enligt regeringsformen och riksdagsordningen hava att utöva vissa för vår författningsstruktur karakteristiska uppgifter.

Också har erfarenheten visat, att den uppdelning, varom för närvarande stadgas i riksdagsordningen, är i vissa hänseenden ofullständig och icke sällan giver möjlighet till olika tolkningar rörande utskottens kompetensområden. Med hänsyn såväl härtill som till det alltjämt aktuella spörsmålet om utskottsorganisationens omläggning i syfte att för-

korta riksdagsarbetet måste särskilt under nuvarande förhållanden givna fördelar vara förbundna med den sålunda ifrågasatta ändrade anordningen. Densamma möjliggör för riksdagen att omedelbart antaga och tillämpa ett eventuellt redan under början av en riksdagsperiod framkommande, väl avvägt förslag till ny utskottsorganisation, under det att bestämmelsernas bibehållande i grundlagarna icke lämnar möjlighet därtill.

Slutligen vill utskottet — — — införas i riksdagens reglementariska föreskrifter.

4:o av herr *K. A. Westman*, som i huvudsak instämt med herr Reuterskiöld.

5:o av herr *Fast*, som yrkat följande ändring av utskottets motivering:

*dels* att stycket å sid. 5: »Ej heller — — — dylika ärenden», utgår.

*dels* att stycket å sid. 7—8 »Före år 1909 — — — till bankoutskottet», erhåller följande ändrade lydelse:

»Före år 1909 tillhörde som bekant utgiftsstaten i dess helhet statsutskottets behörighetsområde. Detta år ändrades detta förhållande därigenom att jordbruksdepartementets stat överfördes till det nyinrättade jordbruksutskottet samt pensions- och indragningsstaterna till bankoutskottet. Vad dessa ändringar beträffar är, enligt utskottets mening, en återgång till den före år 1909 gällande kompetensfördelningen synnerligen önskvärd. Det torde vara naturligt, att det utskott som handlägger löneregleringsfrågor, även behandlar pensionsfrågorna. Härtill kommer, att det uppenbarligen måste anses önskvärdt, att anslagsfrågor i så stor utsträckning som möjligt hänföras till ett och samma utskott. Motivet för överflyttningen av pensionsfrågorna från statsutskottet till bankoutskottet synes uteslutande hava varit, att lätta det hårt belastade statsutskottets arbetsbörda. Utskottet anser sig nu så mycket hellre kunna ifrågasätta pensionsfrågornas överflyttning från bankoutskottet till statsutskottet, som enligt utskottets mening en annan grupp av frågor lämpligen bör överföras från det senare utskottet till bankoutskottet.»

*dels* att efter stycket å sid. 8: »Starka skäl — — — upptogs till prövning» införas ett nytt stycke av följande lydelse:

»Den enhetlighet och överskådlighet vid budgetbehandlingen som

utskottet finner önskvärd, torde ej kunna åstadkommas med mindre än att jordbruksärendena överflyttas till statsutskottet. Den nya avdelning inom statsutskottet, som skulle handlägga jordbruksärendena, bör kunna anses hava samma förutsättningar som jordbruksutskottet, att till gagn för såväl jordbruksnäringen som staten förberedande behandla jordbruksärendena. Personer med insikt och intresse för jordbruket och dess utveckling, kunna lika väl inväljas i en avdelning av statsutskottet som de nu inväljas i jordbruksutskottet.

Utskottet anser därför, att en utredning bör företagas för att undersöka lämpligheten av jordbruksärendenas överflyttning till statsutskottet.»