

## Nr 38.

Ankom till riksdagens kansli den 15 maj 1928 kl. 4 e. m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner  
om omorganisation av riksdagens arbetsformer m. m.*

Konstitutionsutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft motionerna i andra kammaren nr 416, av herr *Osberg* och nr 427, av herr *Hage*.

I motionen II: 416 har herr *Osberg* hemställt,

»att riksdagen ville besluta erforderliga lagändringar för ernående av den härovan angivna nya ordningen för riksdagens arbetsformer, varvid konstitutionsutskottet torde utarbeta förslag till härför behövlige lagändringar, eller, om detta icke låter sig göra, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla, att Kungl. Maj:t måtte låta verkställa utredning angående omorganisation av riksdagens arbetsformer i här angiven riktning och för riksdagen framlägga det förslag, vartill utredningen kan föranleda».

*Motionen  
II: 416.*

Till stöd för denna sin hemställan har motionären anført:

»Den nu gällande ordningen för riksdagsarbetet har gång efter annan blivit föremål för diskussion. Åtskilliga framställningar ha även motionsvis blivit till riksdagen framförda i syfte att få en omläggning till stånd. I motiveringen till dessa motioner ha i huvudsak framförts två faktorer, nämligen tidsutdräkten med riksdagsarbetets slutförande samt att tillgänglig arbetskraft icke tages i anspråk i den utsträckning som vore önskligt. Dessa två huvudmoment i motiveringarna till gjorda framställningar sakna ej fog och torde knappast kunna jävas.

År 1916 väcktes motion i andra kammaren nr 244 av herr *Molin* i *Dom-bäcksmark*, vari han hemställde att riksdagen för sin del (efter av konstitutionsutskottet utarbetat förslag) måtte omorganisera riksdagsarbetet genom förändringar i riksdagsordningen och därav påkallade ändringar i regeringsformen på sätt han föreslagit i sin motion.

Konstitutionsutskottet yrkade avslag å här nämnda motion (vid utlåtandet voro emellertid fogade reservationer av fem utskottsledamöter) och hänvisade

i sitt betänkande till yttranden avgivna vid 1914 års B-riksdag och 1915 års riksdag i samma ärende. Den 13 april föredrogs ärendet i första kammaren och den 29 april i andra kammaren. I den senare förekom en lång och ingående debatt, i vilken deltog ett flertal framstående ledamöter, bland dessa herr Lindhagen, som även framställde yrkande om, att riksdagen ville anhålla, att Kungl. Maj:t måtte genom tillkallade sakkunniga låta undersöka, vilka åtgärder lämpligen kunde vidtagas för undanröjande av förefintliga olägenheter i riksdagsarbetets organisation, samt därefter för riksdagen framlägga det förslag, vartill utredningen kunde föranleda. Vid företagen votering emellan detta herr Lindhagens yrkande och utskottets hemställan segrade det förra med 97 röster mot 93. I första kammaren bifölls utskottets hemställan, sedan en av reservanterna, herr Clason, haft ordet. Han yttrade bland annat: 'Jag har icke kunnat dölja för mig, att riksdagsarbetet för närvarande i flera hänseenden är på ett otillfredsställande sätt anordnat; jag finner att motionärens kritik således i vissa punkter har goda skäl för sig, och jag anser därför att man bör göra vad som kan göras för att söka utfinna möjligheter till en förbättring. Jag har därför i utskottet i år liksom i fjol framställt det förslaget, att utskottet skulle ägna denna fråga en något närmare omprövning genom att inom sig utse delegerade för att undersöka sådana möjligheter.'

Detta av herr Clason gjorda uttalande och majoritetens i andra kammaren önskan att få till stånd en bättre arbetsmetod för riksdagen synes mig innebära ett starkt skäl för att en bättre ordning borde införas. Svenska riksdagen har under de närmast föregående 20 å 30 åren på allvar försökt att reformera både på det ena och andra området och dessa försök ha även lyckats i många fall, men hur ställer det sig med reformsträvandena för riksdagens eget vidkommande. Det förefaller som en onödigt sträng spärrpolitik här kommer i tillämpning. Folket ute i bygderna väljer den eller de personer till sina representanter i riksförsamlingen, som de anse vara mest lämpliga, under förhoppning att de skola bliva i tillfälle att genom riksdagsarbetet gagna den landsända, för vilken de blivit valda. Naturlagarna bjuda ju på föryngring av allt som skall fortbestå och en sådan föryngring är behöfvlig även inom riksdagen.

Vad vore med kännedom om detta faktiska förhållande naturligare än att de gamla och erfarna riksdagsmännen läto sig angeläget vara att ta hand om sina nykomna kamrater på samma sätt som en företagare anser det med sin fördel förenat att få sina anställda så fort sig göra låter kompetenta för det arbete, som bliver dem förelagt. En sådan utveckling är ju naturlig och ju viktigare ett företag är, desto angelägnare är det att nå en standard, som ligger på ett högt plan. Väljare i landet sträva efter att bliva representerade av dugligt folk för olika intressen, men vad är då mera önskvärt än att dessa representanter snarast möjligt komma till sin rätt.

I förut gjorda försök att få till stånd en reformering av riksdagsarbetet har ju syftats åt att utnyttja riksdagsmännens tid och samtidigt låta överläggningarna under utskottsstadiet draga nytta av rön och erfarenheter, som även kunna vara tillfinnandes hos en nyvorden representant. Under föregående behandling av här ifrågakvarande spörsmål har ingen velat bestrida, att rättvisan

kräver en omläggning till det bättre, och det bör ligga i vars och ens intresse, att alla komma till sin rätt, frånsett vilken partigruppering de än tillhöra.

Mot nuvarande arbetsordning är emellertid mycket att anmärka. Enligt riksdagsordningen tillsätts ju vid ordinarie riksdags början 7 ständiga utskott med ett sammanlagt medlemsantal av 128 från båda kamrarna, vidare väljes ett något större antal suppleanter eller inom alla utskotten tillsammans omkring 260 personer av riksdagsledamöternas hela antal 380, alltså bliva omkring 120 ledamöter icke placerade i ständigt utskott. Kamrarna tillsätta ju även s. k. tillfälliga utskott; första kammaren 2 stycken och andra kammaren 5 stycken. Önskligt vore emellertid att vid eventuell omarbetning av riksdagsordningen tillräckligt antal ständiga utskott bestämdes, så att nu gällande praxis att välja tillfälliga utskott kunde frångås. De ständiga utskottens antal bör ökas till 10 å 11 stycken med rätt för kamrarna som hitintills att för behandling av särskilt viktig fråga tillsätta särskilt utskott. Man kan tänka sig ett ständigt utskott i stället för varje avdelning i statsutskottet med namn efter de ärenden, som nu behandlas på avdelningarna, t. ex. försvarsutskott, undervisningsutskott, socialutskott och kommunikationsutskott. Mot detta förslag kan möjligen resas den gensagan, att detta skulle försvåra budgetbehandlingen, men med god vilja kunde nog den svårigheten övervinnas. Varje utskott, som hade anslagsfrågor till behandling, kunde ju inom sig utse ett par finansdelegerade, som med gemensam kamrer hade till uppgift att under riksdagsarbetets gång övervaka budgetläget. Denna finansdelegation (eller finansutskott) kunde ju utöva den funktion, som enligt § 39 riksdagsordningen nu tillkommer statsutskottet. Denna delegation kunde ju även gemensamt med bevillningsutskottet verkställda budgetbehandlingen.

För enskild riksdagsman är det ganska svårt att utarbeta och formulera förslag till erforderliga grundlagsändringar för uppnående av den bättre ordning av riksdagens arbete, som jag tillätit mig föreslå. Men hur en omläggning än skall ske, bör utrymme beredas i de ständiga utskotten åt alla riksdagens ledamöter, antingen som ordinarie eller suppleanter. En sådan åtgärd skulle i hög grad bidra till att höja intresset för riksdagsarbetet. Möjligheten för de nykomna att övervara förhandlingarna i utskotten skulle naturligtvis kvalificera dem på ett helt annat sätt än genom att vara hänvisade till tillfälligt utskott eller att helt stå utanför utskottsarbete. Den nyvalde kommer vanligtvis in med nya uppslag och god vilja, men fara är att mången gång både uppslag och god vilja förkvävas under väntetiden på tillträde till ständigt utskott.

Önskligt vore om denna för riksdagsarbetet synnerligen viktiga fråga kunde avgöras vid innevarande års riksdag, vilken är den sista i valperioden. Kan detta ske, blir det nästa års riksdag möjligt att slutbehandla ärendet, och en ny arbetsordning kunde då komma i tillämpning redan år 1930.

Jag tillåter mig därför föreslå, att konstitutionsutskottet ville låta utarbeta fullständigt förslag till omorganisation av riksdagsarbetet i så nära överensstämmelse som möjligt med den tankegång jag i förestående motivering givit uttryck åt och att till nu pågående riksdag framlägga positivt förslag.

Skulle emellertid konstitutionsutskottet icke anse sig hava tid eller på andra grunder icke vilja ingå på utarbetande av fullständigt förslag i förevarande avseende, får jag anhålla, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning i frågan.»

Motionen  
II: 427.

I motionen II: 427 har herr *Hage*, under antagande att konstitutionsutskottet vore villigt utforma de ändringar i riksdagsordningen, som eventuellt kunde behövas, hemställt,

»att riksdagen måtte fatta ett beslut därom, att motioner, vilka uteslutande utmytna i ett yrkande om *utredning*, skola för förberedande behandling remitteras till *tillfälliga* utskott, samt att riksdagen måtte vidtaga de ändringar i riksdagsordningen, vilka för uppnående av detta mål kunna vara nödvändiga.»

Till stöd för denna hemställan har motionären anført:

»I frågan rörande vilka motioner, som böra hänskjutas till behandling av *tillfälligt* utskott, har under senare år tillämpats, åtminstone i andra kammaren, en växlande praxis. Den under de senaste åren gällande principen i detta hänseende har resulterat däruti, att vissa riksdagar de tillfälliga utskotten fått en mycket ringa arbetsbörd. För att råda bot på detta förhållande har en motionär, herr *Osberg*, vid innevarande riksdag lagt fram ett förslag till en tämligen långt gående reformering av riksdagsarbetet.

För egen del har undertecknad vissa sympatier för grundtankarna i nämnda motion. Då det emellertid kan befaras, att riksdagen icke är villig att gå så långt i reformer, tillåter sig undertecknad att alternativt lägga fram ett mindre långt gående förslag, nämligen att riksdagen skulle medverka till att åstadkomma, att det bestämdes, att samtliga motioner, vari endast framställdes yrkande om *utredning* av en fråga, skulle hänskjutas till behandling av *tillfälligt* utskott.

Om riksdagen fattade ett dylikt beslut, varigenom riksdagen gick tillbaka till den praxis, som förut gällt inom andra kammaren, skulle man därvid ernå följande fördelar:

1) Man skulle få bort den synnerligen vacklande praxis, som nu existerar vid bedömande av frågan, om motioner skola gå till ständigt eller tillfälligt utskott.

2) Man skulle samtidigt få bestämt avgränsat vilka motioner, som kunde väckas inom 10 eller 20 dagar från statsverkspropositionens avgivande.

3) Man skulle något utvidga tiden för motioners avgivande.

4) Man skulle slutligen bättre avväga arbetsbördans fördelning mellan ständiga och tillfälliga utskott.

Det är väl antagligt, att uppnåendet av det mål, som jag syftar till, förutsätter ändring av vissa paragrafer i riksdagsordningen. Möjligen kan dock en i samma riktning gående ändring i respektive kammares ordningsstadga eller ett lika utformat beslut i bägge kamrarna på annat sätt leda till resultat, eftersom den nu i andra kammaren gällande praxis på detta område en gång tillkom genom ett principbeslut i kammaren, att riksdagsordningen skulle tolkas på ett visst sätt.»

Såsom framgår av motiveringen till förevarande motioner hava motionärerna med desamma åsyftat att genom ändring i utskottsorganisationen och fördelningen av ärendena å de olika utskotten vinna en bättre ordning för riksdagsarbetet. Förslag i sådan riktning hava upprepade gånger framställts. De ändringar som föreslagits hava i allmänhet åsyftat en ökning av de ständiga utskottens antal genom antingen delning av gamla eller inrättande av nya ständiga utskott och därav följande omgruppering av de ärenden, som skola hänskjutas till de olika utskotten. Vidare hava ändringssträvandena inriktat sig på att söka avskaffa de tillfälliga utskotten, mot vilkas ändamålsenlighet åtskilliga erinringar framställts.

Beträffande frågan om inrättande av flera ständiga utskott har i motioner föreslagits, 1869 inrättande av ett revisionsutskott, 1895 ett granskningsutskott, 1898 att de ständiga utskotten skulle vara åtta samt 1899 och 1900 uppdelning av statsutskottet, bevillningsutskottet och lagutskottet. Dessa förslag ledde dock icke till något resultat.

Kungl. Maj:t tillsatte 1907 en kommitté, som den 13 december samma år avgav utlåtande för beredande av önskvärd lättnad i riksdagens arbete. På grundval av kommitténs förslag avlät Kungl. Maj:t proposition till 1908 års riksdag, däri bland annat föreslogs omreglering av de ständiga utskotten. Propositionen blev i huvudsak bifallen, och vid 1909 års riksdag genomfördes därefter de såsom vilande antagna grundlagsändringarna. Genom dessa ändringar inrättades ett nytt utskott, jordbruksutskottet, till vilket från statsutskottet överflyttades jordbrukets huvudtitel och från lagutskottet frågor rörande skogslagstiftning, vattenrättsförhållanden, jordbrukslagstiftning m. m. Från lagutskottet överflyttades till konstitutionsutskottet bland annat kommunallagstiftningen, och från statsutskottet överflyttades till bankoutskottet *dels* frågor rörande riksgäldskontorets tillstånd och förvaltning, *dels* alla ärenden rörande pensionsväsendet, nuvarande 11:e huvudtiteln, *dels ock* lagstiftning rörande riksbanken och andra bankinrättningar samt om rikets mynt. I konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av propositionen framhölls bland annat, att för beredande av önskvärd lättnad för statsutskottet det vore nödvändigt avskilja vissa ärenden, även om dessa ägde samband med statsregleringen, och tillstyrkte utskottet därför överflyttande av jordbrukets huvudtitel till ett nytt utskott, jordbruksutskottet. Härefter hava i enskilda motioner vid 1914, 1915 och 1916 års riksdagar framförts förslag om en betydande ökning av de ständiga utskottens antal. 1914 föreslogs sålunda tolv samt 1915 och 1916 femton ständiga utskott. I samband därmed föreslogs minskning eller avskaffande av suppleanterna i utskotten. I dessa motioner upptogs även förslag om att representanterna från kamrarna skulle ingå i utskotten i proportion till antalet ledamöter i kamrarna. Motionerna blevo emellertid av konstitutionsutskottet avstyrkta och av kamrarna avslagna.

År 1916 tillsattes en ny kommitté för att utarbeta förslag till beredande av lättnad i riksdagens arbete. Kommittén avgav utlåtande den 18 december 1916, och på grundval av detta utlåtande antogs 1918 ändringar i riksdagsordningen, varigenom lagutskottet uppdelades på två, vilka skulle fördela ärendena

emellan sig på sätt de funne lämpligt. I samband med inrättandet av andra lagutskottet återflyttades till lagutskott vissa lagstiftningsärenden, som 1909 överflyttats till jordbruksutskottet. Sedermera hava icke några förändringar vidtagits i de ständiga utskottens organisation.

Beträffande de tillfälliga utskotten hava, alltsedan allmänna besvärs- och ekonomiutskottet avskaffades i sammanhang med representationsreformen och i stället de tillfälliga utskotten inrättades, förslag upprepade gånger framställts om införande av ett för kamrarna gemensamt utskott i stället för de tillfälliga. 1880, 1890 och 1900 väcktes motioner i sådant syfte, men dessa motioner ledde icke till något resultat. 1907 års ovannämnda kommitté framhöll, att anledningen till allmänna besvärs- och ekonomiutskottets avskaffande och ersättande med tillfälliga utskott varit en önskan att få alla olikartade frågor, som tillhörde det förstnämnda utskottets behandling, handlagda av speciellt sakkunniga personer. Kommittén framhöll vidare, att de skäl som anförts emot de tillfälliga utskottens lämplighet varit bland annat, att de icke motsvarat de förväntningar, man vid deras inrättande hyst, samt att icke ringa olägenhet uppkommit därav, att två olika system för ärendenas behandling tillämpades. Kommittén ansåg emellertid, att en annan anordning icke kunde bjuda väsentligt större fördelar, och tillstyrkte därför, att de tillfälliga utskotten skulle bibehållas. Samma ståndpunkt har konstitutionsutskottet intagit år 1908 i yttrande över då i saken väckt motion. År 1921 väcktes motion i första kammaren om upphävande av de tillfälliga utskotten och om alla allmänna ärendens beredning i för båda kamrarna gemensamma utskott med därav följande samtidiga avgöranden i kamrarna. Även denna motion avslogs av riksdagen.

Sedermera har, i anledning av två år 1922 väckta motioner om ändringar beträffande riksdagens budgetbehandling m. m., konstitutionsutskottet i avgivet utlåtande hemställt, att riksdagen 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 utskottet angivit i sitt utlåtande, och för riksdagen framlägga de förslag, vartill utredningen kunde föranleda. I utlåtandet hade utskottet framhållit, bland annat, att frågan om ordnad samverkan mellan utskotten på annat sätt än genom sammansatt utskott borde upptagas till prövning. Utskottet ansåg även, att frågan om ärendenas fördelning mellan utskotten borde prövas, och angav riktlinjer för en eventuell lösning av dessa frågor. Utskottets hemställan blev av båda kamrarna avslagen. I båda kamrarna var emellertid, såsom av de där hållna anförandena framgår, intresset för en lösning av hithörande spörsmål ganska stort.

Beträffande de tillfälliga utskottens arbetsbörda torde följande tabell, utvisande antalet av de utlåtanden, som av dem avgivits under de sista tio åren, lämna en belysande översikt.

Tabell, utvisande antalet av de utlåtanden, som avgivits av kamrarnas tillfälliga utskott åren 1918—1927.

Å r	A n t a l u t l å t a n d e n a v										
	Första kammarens				Andra kammarens						
	Tillfälliga utskott	Därav i			Tillfälliga utskott	Därav i					
		nr 1	nr 2	nr 3		nr 1	nr 2	nr 3	nr 4	nr 5	nr 6
1918 . . . . .	60	29	31	—	74	17	14	13	13	17	—
1919 . . . . .	48	21	27	—	59	14	12	13	9	11	—
1920 . . . . .	69	30	39	—	83	16	20	12	18	17	—
1921 . . . . .	44	23	21	—	58	10	10	10	14	14	—
1922 . . . . .	30	17	13	—	35	8	5	7	6	9	—
1923 . . . . .	36	16	20	—	39	6	11	7	7	8	—
1924 . . . . .	27	11	16	—	40	7	7	6	11	9	—
1925 . . . . .	26	11	11	4	28	5	5	7	3	7	1
1926 . . . . .	21	10	11	—	40	10	8	7	7	8	—
1927 . . . . .	17	8	9	—	27	9	5	4	5	4	—

Frågan om en reform av riksdagens arbetsformer är en komplicerad fråga. Den innesluter ej blott spörsmålen om utskottens antal och uppgifter samt dess fördelning å ständiga och tillfälliga utskott, antalet ledamöter och suppleanter i utskotten, utskottens uppdelning å avdelningar, m. m., utan den berör tillika sådana frågor som dem om propositions- och motionstid, riksdagssessionernas längd, fördelningen av arbetstiden mellan utskotten och kamrarnas plena, anhopningen av ärenden mot riksdagssessionens slut o. s. v. Utskottet har, såsom den föregående redogörelsen ger vid handen, sedan länge haft sin uppmärksamhet riktad å denna fråga och även framlagt förslag i syfte att få densamma gjord till föremål för en ingående utredning.

Yrkandet om de tillfälliga utskottens begränsning och ökning av antalet ständiga utskott bottnar i ett förhållande, vilket — såsom även den ovanförda statistiken rörande de tillfälliga utskottens arbetsuppgifter ger vid hand — visat sig tarva en undersökning. Orsakerna till de tillfälliga utskottens alltmera sjunkande betydelse äro flera. Erinras må blott därom, att tendensen till motioners avfattande på sådant sätt, att de måste remitteras till ständigt utskott, alltmer tilltagit, och det är föga sannolikt, att någon återgång till äldre förhållanden kan komma att ske. Därför torde skäl föreligga att till prövning upptaga frågan om de tillfälliga utskottens ställning.

Vidkommande de ständiga utskottens organisation och arbetssätt erkänner utskottet det befogade i motionärernas krav, att tillfälle beredes så många som möjligt av riksdagens ledamöter till deltagande i ärendenas beredning i sådant utskott. Sättet härför kunna emellertid vara flerehanda, och det är förtjänt att undersökas, vilket eller vilka sätt som äro de lämpligaste och ändamålsenligaste.

*Utskottets  
utlåtande.*

I fråga om fördelningen av ärendena mellan vissa av dessa utskott torde önsknningar göra sig gällande i olika riktningar, somliga åsyftande en starkare koncentration och andra inställda på rent motsatta linjer. Det gäller att mellan dessa olika strömningar komma fram till en förbättrad fördelning och en förbättrad organisation av detta viktiga grundläggande arbete i vår svenska riksdag. Denna fråga är sålunda förtjänt av synnerlig uppmärksamhet.

Vad särskilt budgetberedningen angår, hava vid flera tillfällen olika förslag varit under överbärande om såväl fördelningen av budgets- och inkomstfrågorna som samarbetet mellan utskotten i avseende å dessa. Utskottet finner lämpligt, att dessa spörsmål komma under överbärande.

På liknande sätt som i fråga om budgeten, förhåller det sig med vissa till sin natur samhörande lagstiftningsfrågor, vilka nu äro splittrade på olika utskott.

Tydligt är, att den tradition och praxis, som efter hand utvecklats sig och rotfästs i riksdagen, är i och för sig så värdefull, att den ingalunda bör givas till spillo utan i görligaste mån bevaras. Reformarbetet på detta område måste ske med varsam hand och icke sträckas längre än utvecklingen och förhållandena påkalla. Det är, efter utskottets mening, uppenbart, att den utredning, som nu ifrågasättes, icke kan utföras och ett verkligt tillfredsställande resultat av densamma icke heller kan nås utan samverkan av parlamentariskt och inom utskottsarbetet erfarna krafter, men en dylik samverkan lär icke kunna åstadkommas i nödig omfattning utan att Kungl. Maj:t anordnar densamma.

Med stöd av vad sålunda anförts hemställer utskottet,

att riksdagen ville, i anledning av motionerna II: 416 och II: 427, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om verkställande av utredning rörande erforderliga ändringar i gällande bestämmelser om utskottens sammansättning och arbetsuppgifter ävensom, i samband därmed, rörande de åtgärder i övrigt, som kunna vara ägnade att främja en sund utveckling av riksdagens arbetsformer.

Stockholm den 15 maj 1928.

På konstitutionsutskottets vägnar:

K. VON GEIJER.

---



Närvarande: Herrar von Geijer, Engberg, Strömberg, David Bergström, G. W. Hansson, Stendahl, Reuterskiöld, Vennerström, Martin Svensson, Larsén, Alkman, Borg, Gustafson i Kasenberg, Andersson i Igelboda, Björkman, Fast, Forssell, Brännberg och Björnberg.

---

### Reservation

av herrar von Geijer, Strömberg, Martin Svensson, Gustafson i Kasenberg och Björkman, vilka ansett, att utskottet bort hemställa, att förevarande motioner icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

---