

## Nr 16.

Ankom till riksdagens kansli den 10 maj 1929 kl. 2 e. m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner  
om vissa reformer beträffande riksdagens arbetsformer.*

Konstitutionsutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft motionerna i första kammaren nr 1 av herr *Roos*, nr 14 av herr *K. J. Ekman* och nr 234 av herr *Thulin* samt motionen i andra kammaren nr 352 av herr *Osberg*.

De förevarande motionerna och de där framställda yrkandena.

Motionen  
I: 1.

I motionen I: 1 har herr *Roos* hemställt, »att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning och förslag beträffande upphävande av bestämmelserna om tillfälliga utskott och dessas ersättande med nya ständiga utskott, angående ärendenas fördelning mellan utskotten och angående de övriga åtgärder, vilka i sammanhang därmed må anses böra vidtagas».

I motionen I: 14 har herr *K. J. Ekman* hemställt, »att riksdagen ville besluta att, såsom vilande till vidare grundlagsenlig behandling, antaga följande

Motionen  
I: 14.

### Förslag

till ändrad lydelse av § 47 riksdagsordningen:

1. Därest ständigt utskott — — — taga del.
2. Är fråga, som tillhör tillfälligt utskotts behandling, väckt i bägge kamrarna, må de tillfälliga utskott, till vilka frågan hänskjutits, kunna överenskomma, att densamma skall överlämnas till behandling av sammansatt tillfälligt utskott, bestående av ledamöter, som vartdera utskottet, till lika antal, inom sig utser. Sålunda sammansatt utskott äger att till kamrarna avgiva utlåtande på enahanda sätt som i 1 mom. om sammansatt ständigt utskott är sagt.»

I motionen I: 234 har herr *Thulin* hemställt, »att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om verkställande av en utredning, huruvida icke sådana förändringar låta sig genomföras i fråga om riksdagsutskottens organisation, att större överskådlighet, enhetlighet och sammanhang i handläggningen av ärendena och enkannerligen av budgetärenden åstadkommes, ävensom om framläggande för riksdagen av erforderliga grundlagsändringar».

Motionen  
I: 234.

*Motionen  
II: 352.*

I motionen II: 352 har herr *Osberg* hemställt, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla, att Kungl. Maj:t måtte låta verkställa utredning angående omorganisation av riksdagens arbetsformer i riktning, som uti motionen angivits, och för riksdagen framlägga det förslag, vartill utredningen kunde föranleda.

Beträffande motiveringen till de i motionerna framställda yrkandena får utskottet hänvisa till motionerna.

**Motioner-  
nas inne-  
börd.**

Samtliga förevarande motioner avse en omorganisation av riksdagens arbetsformer för ernående av större effektivitet och planmässighet i arbetet, särskilt genom en annan organisation av utskottsväsendet.

*Motionen  
I: 1.*

I motionen I: 1 tages särskilt sikte på de tillfälliga utskottens avskaffande och ersättande med ständiga utskott. Det förslag, som i motionen framlägges, kan i korthet angivas så, att det arbetsmaterial, som nu omhänderhaves av dels lagutskotten, dels ock de tillfälliga utskotten, skulle fördelas på fem ständiga utskott, benämnda lagutskottet, närmast motsvarande nuvarande första lagutskottet, socialutskottet, närmast motsvarande nuvarande andra lagutskottet, samt näringsutskottet, kulturutskottet och administrativutskottet. Tillika föreslås vissa överflyttningar av ärenden mellan utskotten även i övrigt, däribland särskilt märkes kommunallagstiftningens återförande till lagutskottet.

*Motionen  
II: 352.*

I motionen II: 352 föreslås likaledes de tillfälliga utskottens avskaffande; det beredande arbetet skulle fördelas på sammanlagt tio à elva ständiga utskott. Denna motion upptager emellertid till behandling ett problem, som ej beröres i den förutnämnda motionen I: 1, nämligen frågan om en bättre ordning för riksdagens budgetbehandling. På samma gång det föreslås, att statsutskottet skulle uppdelas på sina avdelningar, vilka skulle benämnas efter de å respektive avdelning behandlade ärenden, framställes förslag att för åstadkommande av en enhetlig budgetsbehandling skulle bildas en finansdelegation, vilken hade att övervaka budgetsläget och utöva den funktion, som nu enligt § 39 riksdagsordningen tillkommer statsutskottet. Denna delegation skulle bestå av ledamöter från samtliga de anslagsbeviljande utskotten och samarbeta med bevillningsutskottet vid den slutliga budgetsregleringen. Båda de nu nämnda motionerna taga, frånsatt önskemålet om en bättre behandling av riksdagsärendena i och för sig, även sikte på frågan, huru samtliga riksdagsmän mera än vad nu är fallet skulle kunna användas i utskottsarbete.

*Motionen  
I: 234.*

Den tredje av de nu föreliggande motionerna, I: 234, uttalar intresse även för sistnämnda fråga men anser densamma i nuvarande riksdagspolitiska läge vara olöslig, enär majoritet icke står att uppbringa för ett olika antal utskottsledamöter från vardera kammaren. Det centrala reformförslaget i denna motion är budgetbehandlingens reformering. Motionären föreslår en preliminär behandling av anslagsfrågor, varefter, före budgetens slutliga antagande, det skulle bli möjligt att jämka på utgiftsposterna för vinnande av jämvikt i budgeten. Denna jämkning jämte det slutliga enhetliga statförslaget skulle beredas av ett särskilt sammansatt utskott av delegationer från stats-, bevillnings-

och bankoutskotten. Vidare föreslår motionären till lättande av statsutskottets arbetsbörda överflyttande av frågor rörande de affärsdrivande verken med undantag för lönefrågor till statsutskottet. Å andra sidan skulle till vinnande av full enhetlighet i budgetbehandlingen de huvudtitlar, vilka tidigare utbrutits från statsutskottets behandling, återföras dit. Dessutom framkastar motionären förslag, att bestämmelserna om arbetsfördelningen mellan utskotten skulle utbrytas ur riksdagsordningen och överföras till en särskild stadga, som icke hade grundlags karaktär.

I den fjärde av de förevarande motionerna, 1: 14, framställes endast reformförslag i en detaljfråga, nämligen om möjlighet att, när likalydande motioner i båda kamrarna väckts och hänvisats till tillfälliga utskott, de båda utskotten från de olika kamrarna skola kunna utse ett sammansatt tillfälligt utskott för avgivande av utlåtande i frågan.

*Motionen  
1: 14.*

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 principen 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 önsksningar, 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.

**Historik.**

*Utskottsväsen-  
det i 1810 års  
riksdagsord-  
ning.*

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 överbäggande. Den enda mera betydelsefulla förändringen på förevarande område, som

*1866 års riks-  
dagsordning.  
Tillfälliga ut-  
skott införas.*

genomfördes med den nya riksdagsordningen, var det gamla allmänna besvärsoch 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 besvärsoch 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 till-  
fälliga utskot-  
ten under  
1800-talet.*

De tillfälliga utskotten hava emellertid icke visat sig vara någon livskraftig institution, och förslag om deras avskaffande hava flerfaldiga 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 avlog utskottets hemställan. En motion vid 1890 års riksdag med i huvudsak samma förslag, som konstitutionsutskottet framfört år 1880, rönt 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 avlätits 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 riksdagsskicket 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 framtvunga 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 permanentens, 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 bli 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 utskottsbetänkande, 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  
utskottsväsen-  
dets omorga-  
nisation 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 det-samma.

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 varterdera två utskott. Även förslag om en mera genomgripande omorganisa-tion sågo vid denna tid dagen. I motioner 1898 och 1899 föreslogs, att de stän-diga utskotten skulle vara ett konstitutions-, ett stats-, ett banko-, ett beskatt-nings-, två lag-, ett ekonomi- och ett granskningsutskott. Det kan nämnas, att även tidigare, nämligen åren 1869 och 1895, föreslagits inrättande av, först-nämnda år ett granskningsutskott och sistnämnda år ett revisionsutskott, hos vil-ket riksdagens kontrollerande och granskande befogenheter, som vore splittrade å konstitutions- och statsutskotten, skulle sammanföras, vilka förslag emeller-tid av riksdagen avvisats. — År 1900 framkom ett nytt uppslag, som tog sikte såväl på frågan om de ständiga utskottens omorganisation som de tillfälliga ut-skottens avskaffande. Sålunda framhölls i en motion i andra kammaren, att den gamla ordningen med ett allmänt besvär- 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 arbetsfördel-ning emellan utskotten föreslogs, att den gamla formella indelningsgrunden över-gåves 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 arbetstyng-da lagutskottets uppdelning på två utskott, dels ock möjlighet att tillsätta sär-skilda utskott även för frågor, som eljest skulle tillkomma tillfälligt utskotts behandling. Detta konstitutionsutskottets förslag liksom de i ämnet väckta mo-tionerna blevo emellertid av riksdagen avslagna.

*1907 års kom-  
mittéförslag.  
Jordbruksut-  
skottet inrät-  
tas. Ändrad  
arbetsfördel-  
ning mellan  
de ständiga  
utskotten.*

Frågan, huru de ständiga utskottens arbetsböda 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-redande av lättnad i riksdagens arbete. Dessa kommitterade, som samma år avgåvo betänkande i frågan, försökte råda bot på de förefintliga missförhål-landena utan någon genomgripande förändring i riksdagens arbetsordning. Be-träffande de tillfälliga utskotten gingo de kommitterade in för desammas bi-behållande och gjorde en sammanfattning av de skäl, vilka anförts till förmån

för dessa utskott, vilken sammanfattning sedermera återopats 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, vilka 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 budgetbehandlingen 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 moderneringen 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.

När de kommitterades förslag behandlades vid 1908 års riksdag, avvisades *Motion 1908*. samtidigt en motion av i huvudsak samma innebörd som den år 1900 väckta

och här ovan refererade motionen om en genomgripande utskottsorganisation, 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 om  
organisation  
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 bli 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 avslögs 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 vidlode riksdagsarbetets organisation.

*Förslag om  
budgetarbetet  
1915.*

År 1915 framfördes motionsvis frågan om statsregleringsarbetets planmässighet och enhetlighet. Konstitutionsutskottet hemställde, att riksdagen skulle begära en allsidig utredning angående de åtgärder, som kunde påkallas till vinnande av ökad planmässighet och enhetlighet på området. Andra kammaren biföll utskottets hemställan, varemot första kammaren avslög den samma.

*Interpellatio-  
ner  
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 kom-  
mittéförslag.  
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 föreslog 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 område infördes.

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 tillfredsställande 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 de tillfälliga utskotten 1921.*

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 snabba och mera tillfredsställande resultat. Sålunda ifrågasattes, att varje huvudtitel i huvudsak skulle beredas av ett särskilt utskott, vilket skulle handha 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.

*Förslag om riksdagsarbetets omorganisation 1922.*

I viss anslutning till dessa kommittéförslag 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 hemställde, 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 ha 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 an-

slutning 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 afgavs, avslogs emellertid av båda kamrarna. Det erkändes visserligen allmänt, att det föreläge 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.*

Sedermåra har frågan om riksdagsarbetets omorganisation upptagits vid senaste årets riksdag i anledning av två inom andra kammaren väckta motioner, den ena av herr Osberg, innehållande samma förslag, som vid årets riksdag framföres av samme motionär. Konstitutionsutskottet tillstyrkte med anledning av fjolårets motioner 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 förvarande 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, av första kammaren.

*Åtgärder för bättre organisation av riksdagsarbetet, vilka icke beröra utskottens ställning.*

Frånsett frågan om utskottsarbetets lämpligaste organisation hava åtskilliga andra förslag till beredande av ökad effektivitet och planmässighet i riksdagsarbetet under årens lopp varit under behandling och lett till vissa resultat.

I främsta rummet äro härvid att beakta de åtgärder, som vidtagits för att riksdagsarbetet snarast möjligt skall komma i gång efter riksdagens sammanträde och för att arbetsmaterialet snarast möjligt skall kunna överblickas. Vid 1900 års riksdag genomfördes vissa grundlagsändringar i syfte att konstitueringen av riksdagens kamrar och utskott skulle ske snabbare än förut. Sålunda ordnades granskningen av riksdagsmännens fullmakter så, att onödig

tidsutdräkt skulle undvikas, varjämte tiden, inom vilken riksdagen skall högtidligen öppnas samt utskotten skola väljas och sammanträda förkortades.

Beträffande tiden för arbetsmaterialets framläggande fanns ursprungligen i 1866 års riksdagsordning endast bestämmelserna, att statsverkspropositionen skulle avlämnas vid riksdagens öppnande samt att motion tillhörande ständigt utskotts behandling, med undantag av grundlagsförslag, skulle väckas inom tio dagar från riksdagens öppnande, såvida den icke omedelbarligen föranleddes av inom någondera kammaren fattat beslut eller upptaget ärende eller annan under riksdagen inträffad händelse.

På grundval av det utav 1907 års kommitterade avgivna betänkandet antogs 1909 definitivt förslag om motionstidens inskränkning i vissa hänseenden, däri den dittills varit obegränsad, nämligen beträffande motioner, som ankommo på tillfälligt utskotts behandling, till tjugu dagar från riksdagens öppnande, och beträffande motioner, som föranleddes av kungl. propositioner, som avlämnades efter riksdagens öppnande, till femton dagar från propositionens avlämnande. I samband med denna inskränkning av motionstiden gavs utskotten en något vidsträcktare förslagsrätt, så att nya uppslag i en redan väckt fråga kunde framföras av utskott utan stöd av motion.

På grundval av det utav 1916 års kommitté avgivna betänkandet antogs 1918 definitivt förslag om inskränkning av tiden, dels för avgivande av motioner i grundlagsfrågor till fyrtio dagar från riksdagens öppnande, dels ock, vilket hade större betydelse, för avlämnande av kungl. propositioner till sjuttio dagar efter riksdagens öppnande, där Konungen icke fann någon under riksdagen inträffad händelse föranleda till senare framläggande eller prövade uppskov med framställningen lända riket till men. Samtidigt inskränktes tiden för avgivande av motioner i anledning av kungl. propositioner till tio dagar efter propositionens framläggande, med rätt för kamrarna att utsträcka tiden till tjugu dagar. Motion om ytterligare inskränkning av tiden för avlämnande av propositioner — till femtio dagar från öppnandet — avslogs på konstitutionsutskottets hemställan vid 1927 års riksdag.

Den starka anhopning av ärenden på kamrarnas bord, som brukar äga rum i slutet av riksdagstiden, och den utsträckning av tiden för riksdagens samvaro utöver den av grundlagen som normalt angivna, vilken numera regelmässigt äger rum, har framkallat även längre gående reformförslag. Sålunda har diskuterats möjligheten att giva riksdagen rätt att uppskjuta en frågas slutliga behandling till en påföljande riksdag. Konstitutionsutskottet framlade redan vid 1873, 1874 och 1875 års riksdagar förslag i denna riktning, vilka förslag av första kammaren biföllos men av andra kammaren avslogos. Även år 1884 anslöt sig första kammaren, nu mot konstitutionsutskottet, till ett dylikt förslag. 1907 års kommitté diskuterade frågan men fann, att ett dylikt institut icke skulle bli av större värde. Det vore bättre, att ett förslag, som icke hunne omsorgsfullt behandlas, avsloges och att frågan på nytt väcktes en annan riksdag. — Emellanåt har även framkastats tanken, att riksdagen borde utan realbehandling kunna återlämna en sent på riksdagen avlämnad proposition. Förslag har även framförts, att inskränka plenas an-

tal i kamrarna under riksdagens första del, då utlåtandena, som utskotten hunnit avlämna, äro få och små, varigenom utskottsarbetet kunde vinna åtskilliga dagar.

Ett mera vittutseende förslag framlades i motion vid 1922 års riksdag, däri föreslogs, att riksdagsarbetet skulle fördelas på en höst- och en vårsession. Detta förslag avstyrktes av konstitutionsutskottet, bland annat därför, att det skulle försvåra deltagandet i riksdagsarbetet för personer, vilkas huvudsakliga verksamhet gällde andra områden än politiken. Förslaget avslogs också av kamrarna.

**Utskottets  
yttrande.**

Såsom av den lämnade historiken framgår, innefattar den förevarande frågan om riksdagsarbetets omorganisation en mängd svårösta spörsmål, vilka sedan länge varit föremål för riksdagens uppmärksamhet. Förra året hemställde konstitutionsutskottet, som i historiken nämnts, att riksdagen skulle begära utredning i saken. Denna hemställan avslogs emellertid av första kammaren, till synes ej minst på den grund, att utskottet icke kunnat lämna några bestämda direktiv för utredningen.

Konstitutionsutskottet har också i år ägnat frågan en ingående behandling, och en av utskottet tillsatt delegation har verkställt 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 reell 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.

Vid anmärkta förhållanden, då första kammaren förra året avvisat utredningskravet, då enighet om riktlinjer för en utredning icke nu kan vinnas och då de i föreliggande motioner givna uppslagen icke synas lämpade att läggas till grund för en sådan, får konstitutionsutskottet, med vidhållande av sin uppfattning, att frågan om riksdagsarbetets omorganisation är förtjänt av den största uppmärksamhet, och i avbidan på att en enhetligare åsiktsbildning angående riktlinjerna för frågans lösning skall framträda, hemställa,

att

- 1) motionen I: 1,
  - 2) motionen I: 14,
  - 3) motionen I: 234,
  - 4) motionen II: 352,
- icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 10 maj 1929.

På konstitutionsutskottets vägnar:

K. VON GEIJER.

---

*Närvarande: Herrar von Geijer, Sävström, Strömberg, David Bergström\*, Thulin, G. W. Hansson, Hellberg, Ljunglund\*, Sundberg, Alexander Nilsson, Åkerberg, Magnusson i Tumhult, Engberg\*, Persson i Trången, Borg, Forssell\*, Lindmark, Olsson i Mora, Fast\* och Björck i Kristianstad.*

\* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

---

### Reservation

av herrar *David Bergström, Thulin, G. W. Hansson, Hellberg, Åkerberg, Engberg* och *Olsson* i Mora, vilka yrkat, att utskottet måtte hemställa,

att riksdagen ville, i anledning av motionerna I: 1, 14 och 234 samt II: 352, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om verkställande av en ingående utredning beträffande de åtgärder, som böra vidtagas för vinnande av större effektivitet och planmässighet i riksdagsarbetet samt främjande av en sund utveckling av riksdagens arbetsformer, ävensom om framläggande för riksdagen av de förslag till ändring av bestämmelserna om riksdagens arbetsformer, vartill utredningen kan giva anledning.

---