

Nr 226.

Av herr **Håstad**, om vissa ändringar i riksdagsordningen.

Beredningen och behandlingen av ärenden i den svenska tvåkammarriksdagen skilja sig i många avseenden från organisation och arbetsätt i tvåkamarsystem utomlands. Den svenska riksdagen har för det överväldigande flertalet av ärenden sina för bägge kamrarna gemensamma utskott och samtidig behandling av utskottsutlåtandena i kamrarna; det vanliga i främmande tvåkammarparlament är att ärendena beredas i kammarutskott och att behandlingen är successiv, d. v. s. att ärendena gå från den ena kammaren till den andra efter ungefär samma regler som gälla i den svenska riksdagen för de frågor, som hänvisas till tillfälliga utskott. Det svenska arbetsättet, enligt vilket de ständiga eller särskilda utskotten bilda ett slags överbyggnad över kamrarna, erbjuder många fördelar; särskilt under de fyra ständens tid eller under den period, då kamrarnas politiska sammansättning starkt divergerade, blev den gemensamma utskottsinstitutionen den egentliga enda plattformen för nödvändig utjämning och kompromiss, samtidigt som reglerna om den samtidiga behandlingen förebyggde lång tidsutdräkt med kamrarnas beslut. Sedan den sociala och politiska dualismen mellan kamrarna emellertid numera utplånats fyller tvåkamarsystemet väl huvudsakligast två praktiska syftemål: att öka riksdagens allsidiga sammansättning och att förebygga förhastade beslut. Om ur den senare synpunkten det gemensamma utskottsväsendet utgör den starkaste garantien kan åtminstone teoretiskt diskuteras, men ingen torde vilja rubba detsamma, uppbygget som det är av flera seklers traditioner och inkörda vanor. Däremot kan det sättas ifråga, om de nu gällande reglerna om utskottsförslagets samtidiga behandling i kamrarna är rationell och om man inte härutinnan kunde vidtaga modifikationer med utgångspunkt från både principiella och rent praktiska motiv. Det kan nämligen med fog hävdas — och spörsmålet har tidigare diskuterats både i litteraturen och pressen — att å ena sidan den korta tiden för utskottsutlåtandenas liggande på bordet och å andra sidan kravet på samtidig behandling utgöra en försvagning av garantierna mot förhastade beslut.

Den korta tid, under vilken utskottens utlåtanden ligga på bordet, gör det svårt för riksdagsledamöterna att alltid hinna läsa in ärendena före avgörandet i kamrarna. I allmänhet bordläggas för närvarande utlåtandena första gången på lördagen och behandlas på onsdagen nästföljande vecka.

Med tanke på att många riksdagsmän äro hemresta över lördagen och söndagen och att de kanske ha fullt upp med annat arbete under dessa dagar, därav icke minst med att grundligt läsa in utskottsärenden, kunna även de mest arbetsamma och samvetsgranna ibland nödgas komma ganska oförberedda till kammarens arbetsplenium. Många utlåtanden — från 1942 års riksdag kunna som exempel nämnas process- och försvarsutskottens utlåtanden, vissa lagutskottsutlåtanden och en del huvudtitlar — äro så omfattande, att genomläsningen ej kan ske i en handvändning utan kräver lång tid. Den korta tidsfristen är också till förfång för pressen, icke minst i landsorten, som ej får tillräcklig tid på sig att ta del av akterna, och överhuvud taget till men för den granskning och kritik utifrån, som understundom kan vara både sakkunnig och värdefull. Det synes mig rimligt att som huvudregel uppställa att utskottsutlåtandena — varmed givetvis inte förstås de i R.O. § 59 nämnda »förberedande hemställanden och förfrågningar» — inte skulle få föredragas för avgörande med mindre de legat på bordet minst en vecka. Jag inser emellertid väl att en dylik regel måste fördes med stadganden om undantag i vissa fall, i första hand för brådskande ärenden och lämpligen även för riksdagens slutspurt, då en viss ackumulering av frågor, hur än riksdagsarbetet organiseras, nog alltid blir oundviklig. Uppenbarligen erfordrar införandet av här skisserade bestämmelser ändring av R. O. § 59.

Stadgandet om samtidig behandling innebär att kamrarna inte i samma utsträckning som vid successiv behandling kunna ta hänsyn till de skäl, som kunna framkomma under medkammarens debatt. Vill man utan att rubba kamrarnas utskottsgemenskap ta vara på de få spärrar mot förhastade beslut, som ännu finnas kvar i vårt tvåkammerssystem, synas skäl tala för att man ginge en medelväg, nämligen föreskreve att utskottsutlåtandena skulle föredragas för avgörande på olika dagar på så sätt, att den kammare, som ej hade prioritet i frågan, behandlade densamma vid nästföljande arbetsplenium. Härigenom skulle man utan någon nämnvärd tidsförlust vinna den fördelen ur säkerhetens synpunkt, att en av kamrarna hade möjlighet att beakta de nya skäl, som kunnat framkomma under den andra kammarens debatt. Härvid har förutsatts att reglerna för avgörandet vid skiljaktiga beslut, d. v. s. om sammanjämkning och gemensam votering, lämnas orubade, d. v. s. att skiljaktiga beslut automatiskt återgå till vederbörande utskott. Tänkbart vore dock en sådan ordning, att ett ärende efter ett eventuellt skiljaktigt beslut av den kammare, som behandlar ärendet senare, återgår till prioritetskammaren, varigenom bägge kamrarna sättas i tillfälle att ta hänsyn till medkammarens eventuella skäl, innan gällande regler för beslutskonflikters slitande bli tillämpliga. Ett särskilt, rent praktiskt skäl för att låta avgörandet fördelas på olika dagar i kamrarna är svårigheten för departementschefen att hinna följa en fråga i bägge kamrarna. Visser-

ligen försöker man numera placera ärendena på föredragningslistan så, att ett statsråd får sitt ärende på olika tider, men ändock är det ganska vanligt att han vid behandlingen av stora frågor får löpa som en skottspole mellan kamrarna utan att riktigt kunna följa debatten i någondera. Man kan härvid från fjolårets riksdag blott behöva peka på behandlingen av åttonde huvudtiteln, försvarsfrågan eller frågorna om vägväsendets förstataligande och processreformen. Det kan knappast anses rationellt att ha kvar en arbetsordning, som gjorde det omöjligt för t. ex. justitieministern att taga grundlig del i bägge kamrarnas debatter om den processordning, som han förberett under månader och som skall bestå kanske under ett hundratal år. Även om man inte nu skulle vara beredd att taga steget fullt ut och helt frånga den samtidiga behandlingen på sätt som ovan ifrågasatts såsom det rationellaste, borde i vart fall en sådan ändring i riksdagsordningen kunna göras, att kamrarna i särskilt föreskriven ordning — måhända lämpligast efter förslag av talmanskonferensen — kunde besluta att en viktigare propositions slutbehandling hänskötes till kamrarnas avgörande på olika dagar.

Även det nuvarande återremissinstitutet kan sägas lida av den bristen, att det inte alltid bereder en medkammare möjlighet att beakta nya skäl. Därigenom försvagas också härutinnan de garantier mot förhastade beslut, som tvåkammerssystemet skall lämna. Enligt riksdagsordningen och enligt praxis är en kammares återremissbeslut inte att betrakta som något sakbeslut; har en kammare redan avgjort ärendet, uppmanas den återremitterande kammaren av vederbörande kammare att fatta beslut, och endast om bägge kamrarna stanna för att återremittera ett utlåtande är utskottet förpliktat att på nytt pröva frågan. Bakom ett beslut om återremiss torde i allmänhet ligga särskilda omständigheter, som förut ej beaktats, eller en tvekan med anledning av framkomna nya skäl. Den nuvarande ordningen vid en kammares återremissbeslut innebär alltså, att blott den kammare, där tvekan uppstått, får ärendet tillbaka. Givetvis kan det hända, att de nya omständigheterna även förts på tal under den andra kammarens debatt utan att påverka dess beslut, men lika ofta kan det inträffa att den andra kammaren avgjort sitt ärende utan kännedom om de nya skälen. I stället för den nuvarande formbundna stela ordningen borde återremissinstitutet göras till ett praktiskt och smidigt medel att i särskilda fall få ett ärende under förnyad och kanske noggrannare prövning. Vilka ändrade föreskrifter som böra införas för detta syftsmål förtjänar närmare överbäggande. En tänkbar utväg vore att föreskriva, att medkammaren efter en kammares återremissbeslut alltid skulle sättas i tillfälle att förena sig om detta för att bägge kamrarna efter förnyad utskottsberedning skulle få ärendet tillbaka för avgörande. Ett annat sätt vore att en kammares återremissbeslut ansåges tillräckligt för att förstständiga utskottet att avge ett nytt sakutlåtande. (Vad här

ovan sagts om återremiss har självfallet ej avseende på utlåtanden från tillfälliga utskott.)

Givetvis är jag fullt medveten om att de fall, då en annan arbetsordning skulle ha lett till andra beslut, säkerligen äro ytterst få. Det avgörande för mig har dock varit, att den nuvarande arbetsordningen i här påtalade hänseenden inte erbjuder den enskilde riksdagsmannen önskade möjligheter att hinna sätta sig helt in i ärendena eller statsråden tillfälle att alltid försvara sina stora propositioner; och därjämte utnyttjas inte alla de möjligheter att skapa garantier mot förhastade beslut, som tvåkammerssystemet bör lämna och som skulle kunna vinnas utan några större rubbningar av den gamla ordningen. Jag har funnit anledning att just i år föra dessa frågor på tal, då det sagts att konstitutionsutskottet planerar att med utnyttjande av sin initiativrätt föreslå en revision av bestämmelserna om riksdagens arbetsformer.

Jag hemställer alltså,

att riksdagen — efter närmare utredning av konstitutionsutskottet och sedan utarbetade förslag av detta framlagts — för sin del måtte såsom vilande antaga sådana ändringar av riksdagsordningen, vilka skulle göra det möjligt:

- a) att i regel utsträcka tiden för utskottsutlåtandenas ligande på bordet till minst en vecka;
- b) att ändra föreskriften om utskottsutlåtandenas samtida avgörande i kamrarna åtminstone så tillvida, att större propositioner kunde avgöras på olika dagar; samt
- c) att göra återremissinstitutet till ett mera praktiskt medel för att få ett ärende under förnyad utskottsbehandling.

Stockholm den 24 januari 1943.

Elis Håstad.