

Nr 22*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om införande i riksdagsstadgan av bestämmelser i syfte att ernå en effektivare budgetbehandling.*

I de vid 1961 års riksdag väckta, till konstitutionsutskottet hänvisade likalydande motionerna nr 179 i första kammaren av herr *Sveningsson* m. fl. och nr 205 i andra kammaren av herrar *von Friesen* och *Braconier*, vilkas behandling uppskjutits till innevarande riksdags höstsession, hemställes, att riksdagen måtte besluta att i 19 § 1 mom. riksdagsstadgan införa kompletterande bestämmelser i syfte att ernå en effektivare budgetbehandling, samt att konstitutionsutskottet utarbetar härför erforderlig författningstext.

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse därför inte lämnas i det följande, hänvisa till motionerna.

Sedan lång tid tillbaka har uppmärksamhet varit fäst vid sättet för budgetfrågornas behandling i den svenska riksdagen. Önskemål om större planmässighet och enhetlighet vid statsregleringsarbetet har upprepade gånger framförts.

Den år 1930 tillsatta kommittén för utredning av frågan om riksdagens arbetsformer framhöll i sitt betänkande (SOU 1931:26) att kritik riktats dels mot utgiftsärendenas splittring på flera olika utskott, dels mot frånväron av planmässiga metoder vid statsregleringens slutliga behandling och fastställande, dels mot riksdagsledamöternas begränsade möjligheter till en överblick av statsregleringsarbetets fortgång vid frågornas successiva behandling inom kamrarna.

Kommittén, som fann de framställda erinringarna icke helt sakna fog, framhöll, att det i synnerhet i svårare budgetlägen kunde vara behövt med en form, som skapade större garantier för en tillfredsställande prövning av budgetärendena och särskilt budgetens slutliga fastställande. Såsom angelägnast ansåg därvid kommittén vara att möjliggöra en officiell samverkan mellan de budgetbehandlande utskotten vid budgetens slutliga fastställande. Detta syntes lämpligast kunna ske genom att de fyra budgetbehandlande utskotten utsåge särskilda budgetdeputerade, vilka anförtroddes uppgiften att avge förslag till den slutliga budgetregleringen. Formerna för detta samarbete borde, enligt kommitténs mening, ej närmare regleras i grundlag eftersom sådana regler skulle kunna lägga hinder i vägen för en utveckling av praxis med ledning av de erfarenheter, som kunde komma att göras.

Kungl. Maj:t anslöt sig i denna del till kommitténs förslag (prop. nr 105 till 1932 års riksdag).

Konstitutionsutskottet framhöll i sitt av riksdagen godkända utlåtande över propositionen (1932: 26), att den framställda kritiken mot riksdagens budgetarbete ej helt saknat fog och att frågan om möjligheterna av en förbättring i riktning mot ökad planmässighet och överskådlighet vore förtjänt av allvarligt övervägande. Angelägnast men också svårast ansåg utskottet i likhet med kommittén vara att former skapades för en officiell samverkan mellan de budgetbehandlande utskotten vid budgetens slutliga fastställande. Möjligheter borde skapas för en fri och successiv utveckling av praxis med ledning av de erfarenheter, som komme att göras. Genom tillkomsten av särskilda budgetdeputerade samt en viss utökning av stats- och bevillningsutskottets uppgifter skulle möjlighet ges att efter gemensam behandling av budgetfrågorna i ett enda betänkande framlägga förslag beträffande samtliga de frågor, som ägde samband med den slutliga budgetregleringen. Genom en sådan anordning skulle kamrarna bliva i tillfälle att i ett sammanhang överblicka och på en gång pröva samtliga de utvägar, vilka kunna föreligga för statsregleringens åstadkommande.

I sitt av riksdagen godkända memorial nr 27 vid 1932 års riksdag anslöt sig konstitutionsutskottet även till kommitténs åsikt, att det samarbete mellan de budgetbehandlande utskotten som ifrågasatts icke syntes behöva eller böra begränsas blott till själva slutakten i budgetbehandlingen. För befrämjande av en ökad sammanhållning av och en bättre överblick över budgetarbetet under dess successiva fortgång skulle enligt utskottets mening rådgivningar mellan budgetutskotten vara av icke ringa betydelse. Som lämpligt organ härför föreslogs inrättande av en särskild budgetdeputation med representanter för de fyra budgetbehandlande utskotten. Deputerade skulle verka för att största möjliga planmässighet vid budgetbehandlingen iakttoges och föranstalta om lämpliga sammanställningars upprättande och delgivning till kamrarnas ledamöter i fråga om statsverkets inkomster och utgifter samt angående budgetarbetets fortgång inom riksdagen.

1932 års riksdag beslöt i enlighet med utskottets förslag att § 9 i reglementariska föreskrifter för riksdagen skulle erhålla följande lydelse.

1. Inom tjugu dagar från lagtida riksdags öppnande böra statsutskottet, bevillningsutskottet, bankoutskottet och jordbruksutskottet utse deputerade för att under riksdagens lopp, i den utsträckning sådant finnes påkallat, rådplåga i frågor, som angå budgetarbetet inom riksdagen. Dessa deputerade böra verka för att största möjliga enhetlighet vid budgetbehandlingen iakttages. De deputerade hava att föranstalta därom, att lämpliga sammanställningar angående statsverkets inkomster och utgifter samt angående budgetarbetets fortgång inom riksdagen tid efter annan delgivas kamrarnas ledamöter.

2. Då inom ständigt utskott fråga uppstår om inbjudan till annat sådant utskott att utse deputerade för gemensam behandling av visst ärende, skall, innan beslut om dylik inbjudan fattas, från sistnämnda utskott skriftligen inhämtas upplysning, huruvida detta utskott anser skäl föreligga för sådan behandling av ärendet eller, därest så ej är fallet, huruvida utskottet finner

anledning att ur de synpunkter, detsamma har att företräda, göra något uttalande i ärendet.

3. Kunnat utskott, som skola genom deputerade med varandra sammanträda, icke överenskomma om de deputerades antal, skall detsamma utgöras av sex ledamöter från varje utskott.

Enligt beslut vid 1932 och 1933 års riksdagar (skr. 95) infördes vidare i §§ 39 och 40 riksdagsordningen stadganden om att stats- och bevillningsutskottens uppgifter, i vad de hänföra sig till budgetens slutliga sammanställande, skola fullgöras av vederbörande utskott antingen gemensamt med eller eljest efter samråd med de övriga utskott som handlägga statsregleringsfrågor.

Med anledning av motioner i ämnet år 1939 (I: 50 av herrar Andrén och Öman samt II: 106 av herrar Anderson i Norrköping och Bagge) hemställde konstitutionsutskottet (utl. nr 15), att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville begära en allsidig och förutsättningslös utredning av frågan om en omläggning av riksdagens budgetarbete i syfte att däri ernå större ändamålsenlighet, planmässighet och enhetlighet. Såsom motivering för sin hemställan anförde utskottet, att den efter reformeringen av riksdagens arbetsformer åren 1932—1933 vunna erfarenheten visade, att utrymme i viss omfattning fortfarande funnes för den kritik, som vid upprepade tidigare tillfällen riktats mot ordningen för budgetfrågornas behandling inom riksdagen. Utskottet erinrade om att samarbetet mellan de budgetbehandlande utskotten icke syntes ha nått önskvärd fasthet och omfattning samt att statsregleringens fastställande fortfarande faktiskt framstode som en expeditivåtgärd, enär det ej heller under senare år kunnat äga rum vid en tidpunkt, då riksdagsarbetet i övrigt ännu påginge. Den rådande ordningen i fråga om budgetfrågornas behandling inom riksdagen kunde vidare framför allt i svåra budgetlägen tänkas medföra olägenheter av framträdande art. Särskilt för sådana tillfällen vore garantier behövlige för en mera tillfredsställande prövning av budgetärendena. Utskottet fann därför skäl föreligga för en utredning. Några riktlinjer för en sådan undersökning ansåg sig utskottet dock icke böra uppdraga. En närmare undersökning av frågan om en omläggning av riksdagens budgetarbete — och de problem som under utredningens gång visade sig stå i nära samband därmed — syntes utskottet bäst ägnad att leda till ett positivt resultat, om den förutsättningslöst anförtröddes att en allsidigt sammansatt kommitté, där representanter för olika utskott deltog. — Utskottets hemställan bifölls av riksdagen (skr. nr 343).

Då den begärda utredningen icke kom till stånd, interPELLERADE herr Håstad vid 1943 års riksdag chefen för finansdepartementet om anledningen till att riksdagens hemställan icke föranlett någon Kungl. Maj:ts åtgärd. I sitt svar hänvisade departementschefen till svårigheterna att under dåvarande krigsförhållanden bringa ifrågavarande spörsmål närmare sin lösning.

Vid samma riksdags höstsession hemställde konstitutionsutskottet i sitt av riksdagen (skr. nr 516) godkända memorial nr 16 om utredning angående riksdagens arbetsformer. Utskottet framhöll därvid bl. a., att det en-

ligt utskottets mening icke vore möjligt att, när frågan om dessa arbetsformer skulle upptagas till omprövning, längre uppskjuta igångsättandet av utredningen angående en så viktig del av detta spörsmål som riksdagens budgetarbete. Under hänvisning till riksdagsskrivelsen i ämnet tillkallades enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande i december 1943 sakkunniga för att utreda frågan om riksdagens arbetsformer. Med hänsyn till att resultatet av utredningen skulle kunna bli föremål för prövning av 1944 års riksdag ansågo sig de sakkunniga emellertid icke kunna upptaga frågan om en omläggning av budgetarbetet till övervägande. Denna fråga karakteriserades nämligen som alltför svåröverblickbar och tekniskt vanskelig.

Spörsmålet om en utredning angående omläggning av riksdagens budgetarbete togs ånyo upp vid 1946 års riksdag genom två likalydande motioner (I: 104 av herrar Axel Ivar Anderson och Ewerlöf samt II: 196 av herrar Håstad och Falla). I sitt av riksdagen (skr. nr 218) godkända utlåtande (nr 14) i anledning av motionerna hemställde konstitutionsutskottet — under hänvisning till sina uttalanden vid 1939 och 1943 års riksdagar — att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla, att Kungl. Maj:t snarast måtte föranstalta om den år 1939 begärda utredningen. — I sitt senare samma år likaledes av riksdagen (skr. nr 457) godkända utlåtande (nr 20) med anledning av motioner om en revision av riksdagens arbetsformer hemställde utskottet om förnyad utredning av denna fråga. Därvid framhöll utskottet bl. a., att spörsmålet om en omreglering av sättet för budgetbehandlingen vore av väsentlig betydelse för en rationalisering av arbetsformerna.

I direktiven för den i oktober 1946 med anledning av riksdagens hemställan tillsatta utredningen angående riksdagens arbetsformer förklarade vederbörande departementschef, att den av riksdagen begärda utredningen om en omreglering av budgetbehandlingen i syfte att vinna större ändamålsenlighet, planmässighet och enhetlighet i budgetarbetet borde ske i annan ordning. De sakkunniga framhöll i sitt år 1947 avgivna betänkande (SOU 1947: 79), att de i samband med frågan om riksdagsarbetets inre organisation icke helt kunnat undgå att taga ställning till frågan om en rationalisering av riksdagens budgetarbete. Utredningen sade sig ha prövat två alternativ till omläggning av budgetbehandlingen i utskotten, nämligen dels uppdelning av budgetens utgiftssida på fackutskott under inseende och kontroll av ett överbudget- eller finansutskott och dels ökad koncentration av behandlingen av utgiftssidan till statsutskottet. Efter att på anförda skäl ha ställt sig avvisande till båda dessa alternativ framlade de sakkunniga dock förslag till vissa ändringar i fråga om de budgetbehandlande utskottens kompetensområden samt till viss utökning av bl. a. statsutskottets ledamotsantal. Utredningens förslag i dessa båda hänseenden genomfördes år 1949 med vissa jämkningar (skr. nr 102). Samma år överfördes de dessförinnan i de reglementariska föreskrifterna för riksdagen upptagna bestämmelserna om budgetdeputationen till den nämnda år antagna riksdagsstadgan.

År 1950 tillkallades sakkunniga med uppgift att utreda frågan om en revision av grundlagarnas bestämmelser rörande budgeten och därmed samman-

hängande spörsmål, 1950 års budgeträttskommitté. Direktiven omfattade icke frågan om en omläggning av riksdagens budgetarbete, och spörsmålet behandlades icke av kommittén.

Ej heller i direktiven för den år 1954 tillsatta författningsutredningen omnämndes förevarande fråga. Emellertid framhölls — i samband med att utredningen erhöll uppdrag att överväga huruvida det nuvarande tvåkammerssystemet borde bibehållas — att utredningen, därest den stannade för att föreslå bibehållandet av nämnda system, hade att ingå i prövning av vilka åtgärder som erfordrades för att rationalisera och effektivisera den nuvarande ordningen. Frågor av mera teknisk beskaffenhet borde dock lämpligen upptagas till utredning i annat sammanhang. Det borde — anfördes avslutningsvis i direktiven — stå utredningen fritt att upptaga även andra närliggande aktuella konstitutionella problem till granskning än sådana som särskilt angivits i direktiven, dock icke detaljfrågor.

I skrivelse den 24 maj 1955 till författningsutredningen framhöll budgetdeputerade, att budgetdeputationen enligt en samfällad mening inom densamma icke i sin nuvarande form fyllde sitt ändamål att främja ökad sammanhållning av och bättre överblick över riksdagens budgetarbete. För att budgetdeputationen skulle kunna fylla sin uppgift att utgöra ett sammanhållande och normgivande organ för riksdagens budgetbehandling krävdes en fastare och mera auktoritativ organisation än den nuvarande. Budgetdeputerade ville därför framhålla angelägenheten av att författningsutredningen ägnade spörsmålet sin uppmärksamhet.

I två likalydande motioner till 1956 års riksdag (I: 162 av herrar Aastrup och Lundström samt II: 217 av herr Sjölin m. fl.) hemställdes, att riksdagen måtte besluta att hos Kungl. Maj:t hemställa om en förutsättningslös utredning av frågan om en omläggning av riksdagens budgetarbete. Efter att ha erinrat om några huvudpunkter i 1939 års motioner i samma fråga anförde motionärerna bl. a. följande.

Enligt vår mening bör riksdagen ånyo rikta en skärpt uppmärksamhet på frågan om en reglering av formerna för sin behandling av budgetärendena. I diskussionen om de praktiska möjligheterna att uppnå större planmässighet synes numera framför allt böra beaktas, att statsbudgetens i grunden ändrade struktur och dess alltmåra markerade uppgift att utgöra ett redskap för den ekonomiska politiken uppenbarligen kräver ett särskilt forum på beredningsstadiet i riksdagsarbetet. Bristen på en mera samordnad utskottsbedömning av statsverkspropositionens finansplan under ett tidigt skede av riksdagens budgetbehandling förefaller vara en anmärkningsvärd svaghet. Det torde räcka med att erinra om att finansplanen numera innehåller centrala ställningstaganden av vikt för helt skilda sektorer inom samhällsekonomin och därjämte av direkt betydelse såväl för uppgiften att fixera statsbudgetens totalbelopp som för själva anslagsavvägningen. Med nuvarande organisation synes det knappast finnas utrymme för ett samlat förberedande ställningstagande från riksdagens sida till finansplanen i alla dess väsentliga enskildheter. Huruvida en sådan brist skulle kunna motverkas genom exempelvis en utvidgning av den nuvarande budgetdelegationen till ett — åtminstone vad beträffar gagnet — verkligt finansutskott, synes därför angeläget att utreda.

Motionärerna framhöllo i fortsättningen att strävandena att åvägabringa enhetliga principer vid anslagsprövningen i särskilt hög grad torde kunna främjas genom tillkomsten av ett permanent beredningsorgan med tillräckliga resurser.

I en annan motion vid samma års riksdag (II: 478 av herr Håstad) framhölls att riksdagen saknade ett utskott eller något annat organ med uppgift eller befogenhet att bedöma alla de budgetpolitiska frågorna ur enhetliga synpunkter på samma sätt som skedde i regeringen. Denna brist i riksdagens arbete och maktställning framträdde dag för dag allt tydligare. Motionären ansåg den närmast till hands liggande utvägen vara att utvidga budgetdelegationen och utrusta denna med ifrågavarande befogenheter.

Med anledning av dessa motioner anförde konstitutionsutskottet (1945: 6) följande.

I likhet med motionärerna anser utskottet, att det är av största vikt, att den utredning av frågan om budgetbehandlingen i riksdagen, varom riksdagen vid upprepade tillfällen hemställt, snarast kommer till stånd. Utskottet — som inhämtat, att författningsutredningen hittills icke sysslat med förevarande spörsmål — anser, att frågan bör hänskjutas till en särskild utredning; denna bör erhålla en allsidig sammansättning. Några riktlinjer för utredningens arbete böra enligt utskottets mening icke uppdragas. Ifrågavarande undersökning bör nämligen vara förutsättningslös.

Riksdagen godkände utskottets utlåtande (skr. nr 216).

Som följd därav tillsatte Kungl. Maj:t i januari 1957 en kommitté, budgetkommittén, med uppdrag att verkställa utredning av frågan om en omläggning av riksdagens budgetarbete. Resultatet av dess arbete framlades i ett den 27 maj 1959 avgivet betänkande (SOU 1959: 16). I detsamma anförde kommittén bl. a. följande.

Kommittén har ingående diskuterat om och hur riksdagen bör ta ställning till den allmänna syn på principer och riktlinjer för budgetens utformning som regeringen lägger fram i finansplanen och i den samtidigt presenterade nationalbudgeten. Som resultat av dessa diskussioner vill kommittén föreslå att finansplanen med nationalbudgeten vid riksdagens början remitteras till något riksdagens organ, vars utlåtande bör föreligga senast i mitten av februari. Detta utlåtande avses skola ligga till grund för en särskild finansdebatt under senare hälften av februari. Härvid förutsätter kommittén, att remissutlåtandet över finansplanen och nationalbudgeten får en *allmän och principiell karaktär* på samma sätt som bankoutslottets dechargeutlåtande, och icke innebär en definitiv fastlåsning av vare sig den totala utgiftsramen eller beskattningens storlek. Även om formellt remissen bör gälla finansplanen och nationalbudgeten, måste givetvis utskottet i fråga anses oförhindrat att lägga jämväl övriga delar av statsverkspropositionen till grund för sin bedömning, eftersom finansplanen och i viss mening även nationalbudgeten innehåller en summering av utgifterna på såväl drift- som kapitalbudgeten. Utlåtandet synes böra utmynna i en *omförmälan* för riksdagen angående utskottets behandling av finansplanen och nationalbudgeten på samma sätt som nu sker beträffande bankoutslottets punkt i dechargeutlåtandet om penning- och valutapolitiken. Bankoutslottets omförmälan brukar i allmänhet föregås av en skrivning med allmänna syn-

punkter. På samma sätt brukar merendels minoriteten (minoriteterna) avge en reservation (reservationer) med alternativa synpunkter, vilka ävenledes utmynnar i en omförmålan. I kamrarna har talmännen ställt proposition på att den under punkten gjorda omförmålan måtte läggas till handlingarna med godkännande antingen av utskottets uttalande eller av uttalandet enligt reservationen (reservationerna). Enligt kommitténs mening bör motsvarande förfarande tillämpas beträffande det nu förutsatta utlåtandet över finansplanen och nationalbudgeten.

Finansdebatten i anledning av det förutsatta utlåtandet torde få ungefär samma karaktär som den penningpolitiska dechargedebatten kring bankoutskottets memorial beträffande riksbankens förvaltning. Om riksdagen finner det lämpligt, kan därför finansdebatten samordnas med dechargedebatten. Kommittén har emellertid endast velat peka på sistnämnda möjlighet och inte velat förorda några bestämda regler härvidlag.

Beträffande vilket utskott som lämpligen bör komma i fråga för behandlingen av finansplanen och nationalbudgeten har olika alternativ diskuterats inom kommittén. Sålunda har ingående prövats om något av de föfintliga ständiga utskotten bör kunna jämväl svara för dessa nya uppgifter, i främsta rummet bankoutskottet eller statsutskottet. Sedan detta alternativ av skilda skäl fått förfalla har kommittén beslutat förorda, att uppgiften att behandla finansplanen och nationalbudgeten lägges på den samordnande instans som kommittén i det följande föreslår.

Kommittén tog även upp till behandling den förut refererade skrivelsen från budgetdeputerade till författningsutredningen i maj 1955 vari framhölls den inom budgetdeputerade rådande samfällda meningen att budgetdeputationen i sin nuvarande form icke fyllde sitt ändamål att främja ökad sammanhållning av och bättre överblick över riksdagens budgetarbete. Kommittén fortsatte:

För att budgetdeputationen skulle fylla sin uppgift att utgöra ett sammanhållande och normgivande organ för riksdagens budgetbehandling krävdes, framhöll deputerade, en fastare och mera auktoritativ organisation än den nuvarande. Kommittén ansluter sig helt till denna uppfattning om behovet av en förstärkt budgetdeputation.

Såsom alternativ till en sådan förstärkt budgetdeputation har kommittén diskuterat *dels* ett nyinrättat finansutskott, *dels* en speciell avdelning av statsutskottet. Sistnämnda alternativ ter sig dock mindre praktiskt. Bland annat synes det vara svårt att tänka sig att en avdelning av statsutskottet fungerar som samordnare även när det gäller jordbruksutskottets ärenden. Vidare förefaller det mindre naturligt, att ifrågavarande utskottsavdelning är samordnande instans i förhållande till bevillningsutskottet och bankoutskottet.

Om man därför utmönstrar tanken på en utskottsavdelning som samordningsinstans, återstår alternativen med ett finansutskott eller en förstärkt budgetdeputation. Egentligen är skillnaden mellan dessa båda alternativ inte så stor — försåvitt man inte tänker sig en ändrad organisation av statsutskottet — utan kanske närmast en namnfråga. Emellertid torde det framstå såsom en enklare och mindre radikal omstötning av formerna för riksdagens budgetarbete om budgetdeputationen förstärkes och tillägges utvidgade funktioner. Av dessa, så att säga psykologiska skäl, har kommittén stannat för att föreslå en förstärkt och utbyggd budgetdeputation såsom samordningsinstans. På denna förstärkta budgetdeputation bör enligt kom-

mittens mening tillämpas riksdagsordningens bestämmelser för utskott. Med hänsyn till den därmed följande självständigheten gentemot övriga ständiga utskott föreslår kommittén att benämningen ändras till budgetdelegationen.

I fråga om budgetdelegationens arbetsformer vill kommittén föreslå, att utskottens utlåtanden i budgetfrågor skall direkt överlämnas till budgetdelegationen, vilken med eget yttrande vidarebefordrar utlåtandena till kamrarna. Då det torde få förutsättas att budgetdelegationens yttrande i flertalet fall endast kommer att utmynna i kortfattade tillstyrkanden eller uttalanden att delegationen inte har något att erinra, anser kommittén att den fördröjning i ärendenas handläggning, som blir en följd av denna arbetsordning, kommer att sakna nämnvärd betydelse.

Kommittén har diskuterat, huruvida statsutskottets och övriga utskotts utlåtanden i anslags- och bevillningsfrågor inte skulle offentliggöras, förrän efter det att budgetdelegationen haft tillfälle att yttra sig. Emellertid har kommittén stannat vid den inställningen, att de skilda utskottsutlåtandena bör bli offentliga omedelbart efter justeringen i vederbörande utskott.

Såsom grundval för sin verksamhet skall budgetdelegationen givetvis ha den principiella, allmänna ståndpunkt till budgetpolitiken som riksdagen enligt det föregående förutsatts ha tagit vid finansdebatten under senare hälften av februari på basis av delegationens utlåtande över finansplanen och nationalbudgeten.

Härutöver bör budgetdelegationen få rätt att ta egna initiativ beträffande budgetarbetets uppläggning och genom lämpligt underhandsförfarande avge rekommendationer till de övriga utskotten beträffande anslagsprövningens och bevillningsarbetets inriktning under arbetets gång. Naturligt synes i så fall vara, att budgetdelegationen sammankallar utskotts- och avdelningsordförande till muntligt samråd. Självklart är, att budgetdelegationen fortlöpande följer resultatet av riksdagens budgetarbete och med täta mellanrum publicerar sammanställningar över det aktuella budgetläget. Det förefaller även naturligt att budgetdelegationen såsom samordnande organ i budgetfrågor får överta uppgiften att »uppgöra förslag till riksstat» som för närvarande enligt RO § 39 åvilar statsutskottet.

Delegationen bör slutligen vara riksdagens centrala organ för alla budgettekniska frågor och vara försett med ett effektivt kansli vari ingår statsfinanssiellt och samhällsekonomiskt skolade tjänstemän.

För att budgetdelegationen skall få den erforderliga tyngden såsom samordningsinstans, måste det villkoret uppställas, att utskottets ledamöter kommer att utgöras av riksdagens ledande krafter. Då samtliga i utskotten representerade partier bör bli företrädna i budgetdelegationen, bör denna få proportionell sammansättning och dess ledamöter väljas av riksdagen enligt samma ordning som för utskott. Kommittén föreslår, att antalet ledamöter sättes till sexton.

Författningsutredningen avgav i juni 1959 remissvar över budgetkommitténs betänkande och anförde därvid bl. a. följande.

I likhet med budgetkommittén anser författningsutredningen, att riksdagens budgetarbete sådant det för närvarande är utformat icke är ändamålsenligt. Att det i riksdagen behövs en verkligt samordnande instans vid budgetbehandlingen ligger i öppen dag. Det synes författningsutredningen naturligt, att, såsom budgetkommittén föreslår, det bör tillkomma en sådan samordnande instans att meddela utlåtanden över finansplan, nationalbudget och liknande frågor, att yttra sig över utskottsbetänkanden i ärende avseende statens inkomster och utgifter samt att uppgöra förslag till riksstat.

Enligt budgetkommitténs förslag skall den samordnande instansen, av kommittén kallad budgetdelegationen, yttra sig över utskottsbetänkande i budgetfråga, innan detta föredrages i kamrarna. — — — Kungl. Maj:t förutsättes liksom hittills utfärda regleringsbrev allteftersom riksdagen fattat beslut och myndigheterna skall äga vidtaga förberedande åtgärder för beslutens verkställighet. Kommitténs förslag innebär i detta hänseende en anpassning av grundlagarnas bestämmelser till praxis. Därutöver vill emellertid kommittén föreslå en möjlighet till återprövning av redan fattade beslut i budgetfrågor. Det förutsättes dock, att återprövningsrätten inskränkes till att avse endast anslags- och skattefrågor av väsentlig betydelse för statens inkomster och utgifter eller principbeslut av betydande räckvidd för framtiden, och det understrykes, att återprövningen är att betrakta såsom en extraordinär åtgärd.

Budgetkommittén avser att i anslutning till budgetdelegationens utlåtande över finansplanen skall följa en finansdebatt och pekar på möjligheten av att finansdebatten samordnas med dechargedebatten i anslutning till bankoutskottets memorial beträffande riksbankens förvaltning. Författningsutredningen vill framhålla, att en sådan samordning framstår som angelägen.

Författningsutredningen arbetar med ett förslag till omläggning av riksdagens budgetbehandling, vilket uppvisar betydande likheter med budgetkommitténs. En väsentlig skillnad är dock att författningsutredningens förslag — vilket ingår som ett led i en genomgripande omstöpning av riksdagens arbetsformer — i stället för rätt till återprövning förutsätter rätt för den samordnande instansen att till en relativt sen tidpunkt av sessionen uppskjuta avgörandet av budgetfråga. Denna rätt är utformad som en minoritetsrätt men med vissa garantier mot missbruk; dess utnyttjande förutsättes ej heller vara en så extraordinär åtgärd som tillgripande av återprövning.

Författningsutredningens huvudbetänkande kan icke avgivas så tidigt, att det kan läggas till grund för proposition till 1960 års riksdag. I och för sig kan det synas ligga nära till hands att låta ställningstagandet till budgetkommitténs förslag anstå till dess detta huvudbetänkande föreligger. Olägenheten av ett sådant dröjsmål tillkommer det knappast författningsutredningen att uttala sig om.

Med anledning av Kungl. Maj:ts proposition (nr 25) till 1960 års riksdag angående godkännande av Sveriges anslutning till konventionen angående upprättandet av europeiska frihandelssammanslutningen m. m. hemställdes i en till konstitutionsutskottet hänvisad motion (I: 674 av herrar Antonsson och Hansson i Önnarp), att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla, att Kungl. Maj:t till prövning måtte upptaga frågan om sådan utformning av grundlagar och övriga berörda författningar att riksdagens ändamålsenliga handläggning av med EFTA och med utrikeshandel och ekonomi i övrigt förknippade spörsmål möjliggöres i enlighet med motionens syfte. I motionen hade bl. a. uttalats önskemålet om en reell utskottsbehandling av finansplanen och en bättre samordning av riksdagens budgetarbete över huvud taget. Konstitutionsutskottet anförde i sitt med anledning av motionen avgivna utlåtande (nr 23) bl. a. följande.

Utskottet finner den förevarande motionens syfte beaktansvärt. De i motionen framförda spörsmålen avse problem av stor principiell betydelse för

frågan om riksdagens deltagande i utformningen av den ekonomiska politiken över huvud taget. Emellertid anser sig utskottet icke nu kunna tillstyrka någon skrivelse till Kungl. Maj:t i berörda spörsmål. Sålunda vill utskottet erinra om att riksdagen i skrivelse nr 140 till Kungl. Maj:t med anledning av utrikesutskottets av riksdagen godkända utlåtande nr 2 innevarande år, framhållit betydelsen av att riksdagen med jämna mellanrum och i lämpliga former hålles underrättad om utvecklingen av samarbetet inom Europeiska frihandelssammanslutningen och därmed sammanhängande frågor. Vidare betraktar utskottet som självklart att författningsutredningen, utan särskild utvidgning av direktiven, vid utarbetandet av en ny författning beaktar de senaste årens utveckling på det internationella samarbetets område och de konsekvenser denna utveckling kan få på utformningen av en ny grundlagstext. Därtill kommer att 1957 års budgetkommittés förslag för närvarande är under övervägande inom finansdepartementet samt att, enligt vad utskottet inhämtat, även författningsutredningen är sysselsatt med utarbetande av ett förslag till omläggning av riksdagens budgetbehandling.

Under hänvisning till det anförda hemställde utskottet under erinran tillika om sin initiativrätt i frågor rörande riksdagens arbetsformer, att förevarande motion icke måtte till riksdagens åtgärd föranleda. Riksdagen beslöt i enlighet med vad utskottet sålunda hemställt.

Vid samma riksdags höstsession upptog konstitutionsutskottet till behandling frågan, om utskottet med begagnande av sin initiativrätt skulle framlägga förslag till revision av bestämmelserna i 19 § 1 mom. riksdagsstadgar om budgetdeputationer. Enligt en inom utskottets kansli upprättad skiss i ämnet skulle budgetdeputationen bibehållas; härvid förutsattes dock att dess ledamotsantal utökades. Deputationen skulle verka för att största möjliga enhetlighet iakttoges vid budgetbehandlingen bl. a. genom att fungera som remissinstans före avslutad utskottsbehandling i frågor angående de allmänna riktlinjerna för finanspolitiken samt frågor av principiell natur angående statens inkomster och utgifter. Dess yttrande skulle dessutom kunna ligga till grund för ett betänkande från statsutskottet rörande statsverkspropositionens finansplan och därmed ge riksdagen möjlighet till en samlad finansdebatt. Någon återprövningsrätt i budgetfrågor förordades ej. — Efter frågans föredragning i utskottet beslöt detta att ej under då pågående höstsession förelägga riksdagen något förslag i ämnet.

De nu till behandling föreliggande motionerna I: 179 och II: 205 bygger på den sist berörda kansliskissen från 1960 års riksdags höstsession. Efter en redogörelse för tidigare behandling av den förevarande frågan och särskilt för vad som förekommit i densamma vid 1960 års riksdag anföres i motionen följande.

Frågan föranledde inga åtgärder från konstitutionsutskottets sida, framför allt beroende på den sena tidpunkt vid vilken saken dryftades. Emellertid synes som om ett beslut i antydd riktning skulle kunna fattas av riksdagen i år, och vinsten skulle kunna bli vad riksdagen länge önskat: en större ändamålsenlighet, planmässighet och enhetlighet i budgetarbetet. Självfallet hindrar genomförandet av en dylik anordning ingalunda den ändring som

med säkerhet kommer att ske på författningsutredningens initiativ och som denna redan skisserat i ett remissvar över budgetkommitténs betänkande.

Om en dylik utökning av budgetdeputationen skulle komma till stånd, skulle denna verka som remissinstans före avslutad utskottsbehandling i frågor angående de allmänna riktlinjerna för finanspolitiken samt i frågor av principiell natur angående statens inkomster och utgifter. Dess yttrande skulle vidare ligga till grund för betänkanden från statsutskottet rörande finansplanen. Ett beslut i enlighet med motionens syfte skulle endast behöva föranleda ett tillägg till riksdagsstadgans § 19, mom. 1.

Utskottet. Inom ramen för en oförändrad utskottsorganisation genomfördes år 1933 vissa åtgärder syftande till att genom en reglerad samverkan mellan de budgetbehandlande utskotten vid budgetens slutliga fastställande råda bot för de olägenheter, som vore förenade med den bristande samordningen av de budgetbehandlande utskottens arbete med statsregleringen m. m. Sålunda infördes i 39 § riksdagsordningen ett stadgande om att det skulle åligga statsutskottet att antingen i den ordning 47 § stadgar gemensamt med eller eljest efter samråd med de övriga utskott, vilka handlägga statsregleringsfrågor, förslagsvis beräkna statsverkets ordinarie inkomster, uppgiva huru mycket bör genom bevilning utgöras samt uppgöra förslag till riksstat. Samtidigt ålades bevillningsutskottet genom ändring i 40 § riksdagsordningen att i samma ordning förslagsvis beräkna inkomsterna av de särskilda bevilningarna samt sedan statsverkets behov blivit utredda och bestämda föreslå sättet att genom bevilning åvägabrinda jämvikt i statsregleringen. Enligt dessa stadganden skulle den slutliga budgetregleringen sålunda ske antingen i sammansatt utskott med representanter för samtliga fyra budgetutskott eller av stats- och bevillningsutskottet efter samråd med övriga budgetutskott. För att möjliggöra en samverkan även under budgetarbetets successiva fortgång kompletterades samtidigt de reglementariska föreskrifterna för riksdagen med ett stadgande i 9 § 1 mom. — motsvarande 19 § 1 mom. i nu gällande riksdagsstadga — om att de fyra budgetutskotten skulle utse deputerade för att under riksdagens lopp, i den utsträckning som påkallades, rådpläga i frågor som angår budgetarbetet inom riksdagen. Beträffande formerna för samarbetet mellan de budgetbehandlande utskotten ansågs det önskvärt att i grundlag ej fixerades några närmare regler som skulle kunna lägga hinder i vägen för en fri och successiv utveckling av praxis med ledning av de erfarenheter som komme att göras om hindren för samarbetet undanröjdes.

Dessa förväntningar kom emellertid, som konstitutionsutskottet flera gånger tidigare framhållit, icke att infrias. Möjligheten att bilda ett sammansatt utskott för statsregleringen har aldrig utnyttjats, och budgetdeputationens verksamhet har varit synnerligen begränsad. De budgetdeputerade ha sålunda normalt endast hållit två korta sammanträden under varje riksdag, ett vid vårsessionens början och ett vid dess slut. Därutöver har dess verksamhet bestått i att genom sin sekreterare upprätta vissa tabellariska sammanställningar m. m. De budgetdeputerade ha också själva uttalat den

uppfattningen, att budgetdeputationen icke i sin hittillsvarande form fyllde sitt ändamål att främja ökad sammanhållning av och bättre överblick över riksdagens budgetarbete; härför erfordrades en fastare och mera auktoritativ organisation än den nuvarande. Budgetkommittén har förklarat sig helt ansluta sig till denna uppfattning. Även författningsutredningen har i sitt remissvar över budgetkommitténs betänkande framhållit att riksdagens budgetarbete icke vore ändamålsenligt. Att det i riksdagen behövdes en verkligt samordnande instans vid budgetbehandlingen låge enligt utredningens mening i öppen dag. Författningsutredningen arbetade emellertid enligt vad som framgick av remissvaret med ett förslag till omläggning av riksdagens budgetbehandling, vilket uppvisade betydande likheter med budgetkommitténs — med bortseende från att någon återprövningsrätt ej där förekom. Omläggningen av budgetarbetet ingick härvid som ett led i en genomgripande omstöpning av riksdagens arbetsformer. Enligt författningsutredningens mening syntes det i och för sig ligga nära till hands att låta ställningstagandet till budgetkommitténs förslag anstå till dess utredningens huvudbetänkande förelåg; olägenheterna av ett sådant dröjsmål tillkom det dock knappast författningsutredningen att uttala sig om.

Enligt vad konstitutionsutskottet inhämtat kan författningsutredningens slutbetänkande väntas föreligga våren 1963. Med hänsyn härtill anser sig utskottet icke nu böra förorda någon revision av gällande bestämmelser avseende riksdagens budgetarbete, vilken skulle kunna föregripa ställningstagandet till författningsutredningens förslag på nu förevarande och närbesläktade områden. Utskottet får därför hemställa,

att förevarande vid 1961 års riksdag väckta motioner I: 179 och II: 205, vilkas behandling uppskjutits till innevarande höstsession, ej måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 4 december 1962

På konstitutionsutskottets vägnar:

TORSTEN ANDERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Torsten Andersson, Damström, fru Segerstedt Wiberg, herrar Sveningsson, Olsén, Kronstrand, Erik Olsson, Carl Albert Anderson*, Dahl* och Enarsson*; samt

från andra kammaren: herrar Spångberg, von Friesen, Magnusson i Tumhult, Adamsson, Bengtsson i Halmstad, Nilsson i Östersund, Hammar, Braconier, Henningsson* och Larsson i Borrby.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar *Torsten Andersson*, fru *Segerstedt Wiberg*, herrar *Sveningsson*, *Kronstrand*, *Enarsson*, *von Friesen*, *Magnusson* i Tumhult, *Hammar*, *Braconier* och *Larsson* i Borrby, vilka ansett att utskottets uttalande hemställan bort ha följande lydelse:

Utskottet. Inom ramen — — — (= utskottet) — — — samarbetet undanröjdes.

Dessa förväntningar — — — (= utskottet) — — — sig om.

Enligt vad utskottet inhämtat kan författningsutredningens slutbetänkande väntas föreligga våren 1963. I avvaktan härpå finner utskottet det angeläget att en sådan revision av riksdagsstadgans bestämmelser om budgetdeputationens arbetsuppgifter nu företages, vilken bereder vägen för en mera genomgripande revision längre fram av bestämmelserna om budgetarbetet inom riksdagen. En skiss till en sådan lösning utarbetades inom utskottets kansli hösten 1960. Det av utskottet nu framlagda förslaget bygger vidare på denna skiss. Förslaget åsyftar att stärka budgetdeputationens ställning genom att komplettera den nuvarande bestämmelsen om att den skall verka för största möjliga enhetlighet vid budgetbehandlingen med regler om att budgetdeputationen skall fungera som ett slags remissinstans i viktigare budgetfrågor. Deputationen skall sålunda enligt förslaget antingen på eget initiativ eller efter remiss från vederbörande utskott avgiva yttranden till utskotten över till dessa hänvisade frågor om budgetläget och de allmänna riktlinjerna för finanspolitiken samt om det ekonomiska läget och den ekonomiska politiken ävensom över andra, på utskottets behandling ankommande ärenden av större vikt avseende statens inkomster och utgifter. För att budgetdeputationen skall kunna fullgöra dessa arbetsuppgifter på ett tillfredsställande sätt bör dess ledamotsantal utökas. Detta kan emellertid utan särskilda föreskrifter härom ske efter överenskommelse mellan de budgetbehandlande utskotten. Det är vidare självklart att budgetdeputationen endast kan fullgöra sina stadgade arbetsuppgifter om den under budgetarbetets fortgång inom riksdagen håller regelbundna arbetssammanträden. Härvid bör ärendena beredas och föredragas av en till deputationen knuten högt kvalificerad utredande kanslipersonal, vilken emellertid samtidigt bör kunna fullgöra arbetsuppgifter inom de budgetbehandlande utskotten.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen med anledning av förevarande motioner, måtte besluta, med verkan från 1963 års riksdags början, att antaga följande

Förslag

till

ändrad lydelse av 19 § 1 mom. riksdagsstadgan

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

§ 19.

Mom. 1. Inom tjugu dagar från riksdagens öppnande böra statsutskottet, bevillningsutskottet, bankoutskottet och jordbruksutskottet utse deputerade för att under riksdagens lopp, i den utsträckning sådant finnes påkallat, rådpläga i frågor, som angå budgetarbetet inom riksdagen. Dessa deputerade böra verka för att största möjliga enhetlighet vid budgetbehandlingen iakttages. De deputerade hava att föranstalta därom, att lämpliga sammanställningar angående statsverkets inkomster och utgifter samt angående budgetarbetets fortgång inom riksdagen tid efter annan delgivas kamrarnas ledamöter.

Mom. 1. Inom tjugu dagar från riksdagens öppnande skola statsutskottet, bevillningsutskottet, bankoutskottet och jordbruksutskottet utse deputerade för att under riksdagens lopp, i den utsträckning sådant finnes påkallat, rådpläga i frågor, som angå budgetarbetet inom riksdagen. Dessa budgetdeputerade skola avgiva yttranden till riksdagens utskott över till dessa hänvisade frågor om budgetläget och de allmänna riktlinjerna för finanspolitiken samt om det ekonomiska läget och den ekonomiska politiken, så ock över andra på utskottens behandling ankommande ärenden av större vikt avseende statens inkomster och utgifter ävensom i övrigt verka för att största möjliga enhetlighet vid budgetbehandlingen iakttages. De deputerade skola jämväl föranstalta därom, att lämpliga sammanställningar angående statsverkets inkomster och utgifter samt angående budgetarbetets fortgång inom riksdagen tid efter annan delgivas kamrarnas ledamöter.