

GUNNAR HESSLÉN: *Det svenska kommittéväsendet intill år 1905, dess uppkomst, ställning och betydelse.* Ak. avh. Uppsala 1927.

Med föreliggande avhandling, i september i år ventilerad vid Uppsala universitet, har det svenska kommittéväsendet för första gången blivit föremål för en mera fullständig vetenskaplig undersökning. Det är ett betydelsefullt och svårt forskningsarbete, som förf. härmed slutfört. Kommittéväsendet har i vårt land, särskilt på senare tid, spelat en så viktig roll vid ärendenas förberedande behandling, att en undersökning av detsamma är ägnad att belysa en central sida av svenskt lagstiftningsarbete. Å andra sidan erbjuder en framställning av kommittéväsendets uppkomst och utveckling synnerligen stora svårigheter. Vid sidan av de ordinarie myndigheterna intaga kommittéerna en oreglerad och i mångt och mycket rättsligen oklar ställning. Fasta hållpunkter för en mera fullständig utredning och för bestämda och definitiva omdömen saknas. Härtill kommer, att det förefintliga materialet för en undersökning är synnerligen omfattande och ofta svåråtkomligt. Det har gällt att ur de mest spridda källor söka få fram en enhetlig bild av kommittéväsendets utveckling. Den förteckning över kommittébetänkanden 1809 till 1903, som utgivits på offentligt uppdrag, har visserligen varit av stort värde såsom materialsamling, men har givetvis icke kunnat tjäna till ledning vid arbetets planläggning. I det hela har förf. rört sig på obruten mark.

I ett inledande kapitel har förf. dels sökt att giva en grundval för den följande undersökningen genom att bestämma själva kommittébegreppet, dels lämnat en översikt över det viktigaste vid arbetets utarbetande begagnade källmaterialet. En kungl. kommitté är, skriver förf., »en omedelbart eller medelbart av Kungl. Maj:t för en viss fråga eller ett visst frågekomplex *tillfälligtvis* förordnad, fristående *utredningsapparat*, vilkens arbetsresultat är ämnat att läggas till grund för ett statsmakternas beslut och vilkens arbetssätt, sammansättning och funktionstid i sista hand beror av Kungl. Maj:t». I stort sett torde denna definition vara lämplig för undersökningens syfte och jämväl täcka den betydelse, som man i allmänhet inlägger i kommittébegreppet — även om språkbruket här, som förf. påpekar, är ganska växlande. Utanför definitionens ram falla tydligen åtskilliga företeelser, som i dagligt tal benämnas kommittéer, såsom t. x. tryckfrihetskommittén. Inom densamma falla däremot vissa utredningsorgan, som icke bära kommitténamn, såsom socialiseringsnämnden och lagberedningarna. Från »kommittéer» särskiljer förf. »kommissioner», d. v. s. andra liknande, i regel tillfälliga organ med förvaltande, icke utredande uppgifter, såsom kristidskommissionerna. De numera ofta förekommande, av vederbörande departementschef efter särskilt bemyndigande förordnade beredningarna — s. k. sakkunniga inom departementet — äro däremot givetvis kommittéer i förf:s mening.

På en och annan punkt torde man dock kunna diskutera lämpligheten av den givna definitionen. Endast av Kungl. Maj:t eller på Kungl. Maj:ts bemyndigande förordnade tillfälliga utredningsorgan hänföras under kommittébegreppet. Det har ju emellertid även förekommit av riksdagen eller något dess organ tillsatta beredningar. Det naturliga synes vara att även i dessa fall använda beteckningen kommitté; i sin redogörelse för de av ständerna organiserade utredningarna under frihetstiden använder förf. också, ehuru under påpekande av sin egen inkonsekvens (sid. 53), denna benämning. I de fall, då ämbetsverken tillsätta beredningar, som tjäna ungefär samma syften som de av Kungl. Maj:t förordnade, synes även uttrycket kommitté vara på sin plats.

I detta sammanhang göres jämväl en för hela den följande framställningen grundläggande uppdelning i två huvudtyper av kommittéer: »sakkunnigkommittéer» och »parlamentariska kommittéer». Med den förra typen menas sådana kommittéer, »som uteslutande bestå av i ifrågavarande utredningsobjekt sakkunniga medlemmar, vilka placeras där på grund av innehavande ämbetsställning eller på annat sätt dokumenterad sakkunskap». Den senare typen utgöres av kommittéer, »vilkas medlemmar alla eller åtminstone större delen — äro riksdagsmän, vilka insättas i dessa beredningar ej på grund av genom administrativ eller praktisk verksamhet eller genom teoretisk utbildning förvärvat sakkunskap i ifrågavarande ämne utan på grund av sin politiska ställning och verksamhet». Ledmotivet i förf:s undersökning kan sägas vara strävandet att uppvisa, hurusom den senare kommittétypen småningom blivit den dominerande, d. v. s. att klarlägga det svenska kommittéväsandets parlamentarisering.

I de tre följande kapitlen (sid. 13—98) behandlas kommittéväsandets utveckling fram till 1809. Genom anlitanade av ett vidsträckt material har förf. här lyckats giva en fyllig bild av kommittéväsandets ställning och betydelse under skilda perioder. Frågan om det extra ordinarie beredningsarbetets organisation ställes på ett förtjänstfullt sätt i relation till statsskicket allmänna karaktär.

Den första beredning, på vilken man med skäl kan använda kommittébeteckningen, är enligt förf. 1604 års lagkommitté. Icke förrän långt senare, under 1600-talets senare hälft, finner man emellertid något egentligt kommittéväsen. Under tiden intill 1660 räknar förf. sammanlagt åtta kommittéer, sedermera tillsattes under tiden 1660—1697 icke mindre än ett fyrtiotal kommittéer. Under Karl XII:s regering var däremot helt naturligt kommittéväsandet av mindre betydelse, endast vid ett par tillfällen synas nya beredningar ha blivit förordnade. De under 1600-talet fungerande kommittéerna tillsattes i stor utsträckning i samband med ständermötena och hade i flertalet fall att utreda lagstiftningsfrågor. Några parlamentariska kommittéer i egentlig mening funnos ej, men den inom ständerna

förefintliga sakkunskapen blev flitigt anlitad. I det hela synes regeringen ha utövat ledningen av kommittéernas arbete; alldeles särskilt gäller detta under Karl XI:s tid, då kommittéväsendet kraftigt utnyttjades såsom ett hjälpmedel för konungens politik.

Under frihetstiden och den gustavianska tiden, som av förf. behandlas i särskilda kapitel, utvecklades i hög grad systemet med extraordinarie beredningar. Under tiden 1719—1772 tillsattes ett nittiotal kommittéer, under den gustavianska tidens trettiosju år i det närmaste lika många. Under frihetstiden förekom det ofta, att ständerna begärde förordnande av kommittéer för särskilda utredningar och i några fall tillsatte ständerna själva beredningar att fungera mellan riksdagarna; i det stora flertalet fall överläts emellertid även under denna tid till regeringen att organisera utredningarna. Märkligt är, att partisynpunkterna icke synas ha spelat någon större roll vid utseende av kommittéledamöter; i det stora flertalet fall tillsattes rena sakkunnigkommittéer. Under den gustavianska tiden stodo kommittéerna under monarkens uteslutande ledning och kontroll; kommittéväsendet »kom därvid att ingå i Gustaf III:s och hans efterföljares system under deras försök att reformera förvaltningen och bemästra adelsoppositionen inom ämbetsverken». Under denna tid förekom det ej ens, att ständerna hos Kungl. Maj:t begärde tillsättande av kommittéer och förf. håller till och med, kanske på något svaga grunder, före, att någon förslagsrätt i detta hänseende icke ansågs ingå i ständernas petitionsrätt.

Kommittéväsendet efter 1809 (kap. V—XIII, sid. 99—377) behandlas i en särskild andra avdelning. Denna inledes med fyra kapitel, vari förf. ur olika synpunkter behandlar kommittéväsendets ställning i det nuvarande statsskicket. Efter en något kortfattad resumé av beredningssättet före och efter 1840 års departementalreform samt kommittéväsendets beroende härav (i kap. VI) diskuteras i särskilda kapitel frågorna om »kommittéväsendets formella ställning till Kungl. Maj:t och riksdagen», »kommittéväsendets finansiering» samt »riksdagen och kommittéväsendet».

I det förstnämnda av dessa kapitel framhåller förf., att kommittéväsendet under det nya statsskicket formellt kommit att stå under konungamaktens exklusiva ledning. Under tiden närmast efter det nya statsskicket tillkomst rådde emellertid i detta hänseende ganska stor osäkerhet. Vid ett tillfälle, år 1815, förekom, att riksdagen begärde tillsättande av en kommitté, i vilken bl. a. av ständerna valda ledamöter skulle ingå, och vid vissa andra tillfällen, såsom 1818, föreslogs t. o. m., att ständerna självständigt skulle tillsätta mellan riksdagarna arbetande beredningar. Under senare skeden har frågan om tillsättande av särskilda riksdagskommittéer icke framförts inom riksdagen, men det har hänt, att man i pressen, sannolikt, såsom förf. betonar, under inflytande av norska förebilder, urgerat lämpligheten av mera direkt riksdagsinflytande över de extra ordinarie beredningarna. Frågan om den konstitutionella möjligheten av på riksdagens beslut tillsatta eller genom val inom

riksdagen rekryterade kommittéer har av förf. beaktats, ehuru icke mera fullständigt analyserats. I den allmänna slutsatsen, att dylika anordningar skulle vara stridande mot författningens princip om förvaltningens självständighet gentemot representationen, kan man i varje fall instämma.

I sin undersökning av kommittéväsandets finansiering erinrar förf., att kommittékostnaderna tidigare i regel bestritts med besparingar på respektive huvudtitlar eller genom förskottsanordningar. Först 1918 avvecklades detta system och man övergick till den nuvarande ordningen, enligt vilken varje år ett särskilt förslagsanslag anslås till kommittéutgifterna.

I kapitel VIII går förf. in på riksdagens ställning till kommittéväsendet i politiskt hänseende. Det framhålles, att riksdagen tidigare i sina utredningskrav ofta sökte tämligen detaljerat uppdraga riktlinjerna för utredningens fullgörande och även meddela direktiv beträffande kommittéernas sammansättning. Sedermera, emot slutet av 1890-talet, blev det regel, att riksdagen endast begärde, »att Kungl. Maj:t täcktes företaga utredning utan att spilla ett ord på vilka som borde anförtros denna uppgift eller ens om denna skulle ske med eller utan anlitande av kommitté». I detta sammanhang beröres också frågan om riksdagens möjlighet att kontrollera kommittéväsendet; förf. gör härvid, under tillsynes berättigad kritik av vissa tidigare framställningar, gällande, att kommittéernas protokoll äro att anse som offentliga handlingar i tryckfrihetsförordningens mening.

I de fyra följande kapitlen, som tillsammans upptaga ungefär hälften av avhandlingen, lämnar förf. en bred och synnerligen väldokumenterad redogörelse för kommittéväsandets utveckling 1809—1905. Framför allt är det frågan om kommittéväsandets parlamentarisering, som ingående klarlägges, och företrädesvis ur denna synpunkt redogör förf. för anledningarna till kommittéers tillsättande, rekryteringen av desamma och betydelsen av deras utredningar. Förf. visar, att under tidigare skeden kommittéerna nästan uteslutande fungerade som tekniska utredningsapparater och följaktligen hade karaktären av rena sakkunnigkommittéer; redan under årtiondena närmast efter 1809 kan man emellertid konstatera, att riksdagspolitiska synpunkter i vissa fall beaktas vid deras tillsättande. I och med att riksdagens maktställning stärkts i förhållande till konungamakten, har den parlamentariska synpunkten blivit alltmer framträdande. Den tekniska sakkunskapen har i allt högre grad ersatts av den politiska. Efter representationsreformen börjar kommittéväsendet mera öppet att anlitas i riksdagspolitiken och i slutet av 1890-talet är dess »politisering», vad de viktigaste utredningarna angår, i stort sett fullbordad. Långt innan parlamentarismen slagit igenom vid regeringsbildningen har det visat sig nödvändigt för regeringarna att vid beredande av politiskt betydelsefulla ärenden anlita riksdagens förtroendemän.

Det är ett synnerligen vidsträckt arbetsmaterial, som förf. haft att bearbeta för denna tid. Enligt förf:s med reservation meddelade uppgifter tillsattes under åren 1809—1905 794 kommittéer. Att redogöra för alla dessa beredningar har givetvis icke varit möjligt. Endast de ur olika synpunkter mera betydelsefulla kommittéerna ha ingående behandlats, i övrigt har förf. i sammanfattande partier diskuterat de allmänna tendenser, som under de olika perioderna kommit till uttryck i utredningsväsendets organisation. Bland de mera utförliga redogörelserna lägger man särskilt märke till den värdefulla framställningen rörande 1846 års representationskommitté (sid. 235 till 259). Möjligen kan det anmärkas, att den kronologiska synpunkten alltför strängt fasthållits och att skildringen därför i vissa fall, såsom särskilt i kapitlen XI och XII, blivit onödigt splittrad och svåröverskådlig.

Särskilt på en punkt skulle man ha önskat, att förf. givit en mera fullständig framställning, nämligen ifråga om kommittéernas arbetsätt. I många fall är det visserligen svårt att här erhålla erforderliga uppgifter; kommittéernas protokoll äro ofta synnerligen torftiga och stundom har man tydligen icke alls fört några protokoll. Tillräckligt material torde dock finnas för en översiktlig redogörelse för kommittéernas verksamhetsformer och en dylik skulle säkert ha bidragit till att klarare belysa åtskilliga spörsmål. Bl. a. skulle härigenom en viss vägledning kunna ha vunnits i fråga om regeringens ställning till kommittéernas arbete.

I det avslutade kapitlet om »kommittéväsendets politiska betydelse» har förf. sökt sammanfatta resultaten av sin undersökning och närmare precisera kommittéväsendets ställning i förhållande till regering och riksdag. Förf. har emellertid på denna punkt knappast åstadkommit en mera genomförd analys; de uttalanden, som göras, lida icke sällan av brist på pregnans. Förf. förklarar t. ex., att den främsta uppgiften för ett politiskt kommittéväsen »är av den art, att det kommer till användning vid den ena makthavarens i statskicket strävan att bereda framgång för sina planer hos den andra» samt betonar över huvud taget mycket starkt kommittéernas »besluttryggande» betydelse. De politiska kommittéerna skulle sålunda i stor utsträckning vara ett medel för regeringen vid dess strävanden att genomdriva sina planer i riksdagen. För att visa riktigheten av denna uppfattning söker förf. ådagalägga, att regeringarna utövat ledning av kommittéernas arbete. Men då han härvid åberopar en rad fall, i vilka regeringen negligerat eller fullständigt omarbetat framlagda kommittéförslag, synes detta alldeles förfelat; det åberopade förhållandet visar ju snarare, att vederbörande kommittéer icke stått under regeringens ledning. Över huvud synes förf. benägen att överskatta kommittéernas roll i »det politiska spelet» — för att använda ett i avhandlingen ofta förekommande uttryck — och icke tillräckligt beakta deras betydelse som rent utredande organ.

I det hela har emellertid d:r Hesslén med stor framgång löst sin svåra forskningsuppgift. Det vidsträckta arbetsmaterialet har be-

handlats med utomordentlig noggrannhet och urskiljning. De synpunkter, som satts som vägledande för undersökningen, ha strängt fasthållits och en klar bild av det skildrade institutet har härigenom kunnat givas. Förf:s allmänna uttalanden präglas av försiktighet och gott omdöme. Det är att hoppas, att förf., ehuru han icke utlovar någon fortsättning, skall få tillfälle att fullfölja sin undersökning fram till vår tid.

*Herbert Tingsten.*

---