





SVERIGES
RIKSDAG

Avd. 2

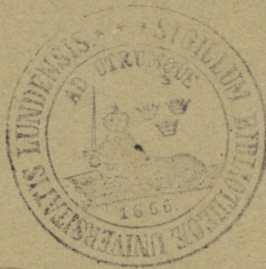
11

Utskottsväsendet

STHM 1934

UNIVERSITETS-
BIBLIOTEKET
LUND
REFERENS-
BIBLIOTEKET

OCK



SVERIGES RIKSDAG



SENARE AVDELNINGEN
BAND XI
UTSKOTTSVÄSENDET



SVERIGES RIKSDAG

HISTORISK OCH STATSJETENSKAPLIG
FRAMSTÄLLNING

UTGIVEN ENLIGT BESLUT AV 1926 ÅRS RIKSDAG



STOCKHOLM
VICTOR PETTERSONS BOKINDUSTRIAKTIEBOLAG

Redaktionskommitté

KARL HILDEBRAND

HELGE ALMQUIST

AXEL BRUSEWITZ

P. ALBIN HANSSON

WALFRID ENBLOM

Verkets redaktör

NILS EDÉN



TRYCKT HOS VICTOR PETTERSONS BOKINDUSTRIAKTIEBOLAG

STOCKHOLM 1934

SVERIGES RIKSDAG

SENARE AVDELNINGEN

RIKSDAGEN FRÅN 1866

ELFTE BANDET

UTSKOTTSVÄSENDET

UNIVERSITETS
BIBLIOTEK
1866



UTSKOTTSVÄSENDET

AV

HERBERT TINGSTEN

X



INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Översikt över utskottsväsendet.

	Sid.
I. Utskottsväsendet enligt 1866 års riksdagsordning intill 1934	9
Anslutning till ständsriksdagens utskottsorganisation	9
De nya grundlagsbestämmelserna	12
Förhållandet mellan ständiga och tillfälliga utskott	19
II. Viktigare reformer och reformförslag 1867—1934	22
Ändringsyrkanden intill 1907	22
Jordbruksutskottets tillkomst. Proportionella val till utskotten.	
Sekreterare i tillfälliga utskott	24
Nya reformförslag. Lagutskottets uppdelning	28
Frågor om organisatoriska ändringar under 1920-talet	31
1930 års utredning. Jämknings i utskottens kompetensfördelning 1933	35
Fråga om statsråds tillträde till utskott	39
Huvudlinjer i diskussionen om utskottsväsendet	41
III. Svenskt och utländskt utskottsväsen	49

Utskottens bildande och sammansättning.

IV. De av kamrarna valda utskotten	71
Regler och praxis i fråga om tillsättande av utskott	71
Utskottsvalen	88
Förändringar i sammansättningen under riksdagstiden	98

V. De sammansatta utskotten	107
Principerna för sammansatta utskotts tillsättande	107
De sammansatta utskottens bildande	115

Utskottens kompetens.

VI. Kompetensfrågornas formella behandling	123
Kamrarnas remissbeslut	123
Utskottens återlämnande av remitterade ärenden	124
Konstitutionsutskottet såsom skiljedomare i remissfrågor ...	138
VII. Kompetensfrågorna ur materiell synpunkt: allmänna riktlinjer	144
De ständiga och de tillfälliga utskotten	144
Skilda tendenser vid remissfrågornas avgörande	148
Utskottens initiativ	154
VIII. De ständiga utskottens kompetens	157
Inledande anmärkningar	157
Konstitutionsutskottet	158
Statsutskottet	171
Bevillningsutskottet	186
Bankoutskottet	192
Lagutskotten	202
Jordbruksutskottet	222
IX. Särskilda utskotts kompetens	229
De särskilda utskottens allmänna kompetens	229
De särskilda utskottens speciella kompetens	239
X. Sammansatta utskotts kompetens	260
XI. De tillfälliga utskottens kompetens	284

Utskottens arbetsätt.

XII. Reglerande bestämmelser och praxis	295
XIII. Utskottens organisation	297
Protokoll och publicitet	297
Sammanträden	307
Presidium	311
Kansli	321
Suppleanter	332
XIV. Ärendenas förberedande behandling	340
Avdelningar och delegationer	340
Samarbete mellan utskott	355
Beredning	363
XV. Beslut, betänkanden och reservationer	379
Beslut	379
Betänkanden	396
Reservationer	402
Källor och litteratur	409
Anmärkingar	411

Bilder

Utskottsordförande: konstitutions- och statsutskotten ...	48—49
Utskottsordförande: bevillnings- och bankoutskotten ...	144—145
Särskilda utskottet (Unionsutskottet) vid första urtima riksdagen 1905	240—241
Särskilda utskottet vid urtima riksdagen 1918	304—305
Utskottsordförande: lag- och jordbruksutskotten	352—353



ÖVERSIKT ÖVER UTSKOTTS-
VÄSENDET



UTSKOTTSVÄSENDET ENLIGT 1866 ÅRS RIKSDAGSORDNING INTILL 1934

Anslutning till ständsriksdagens utskotts- organisation.

Vid utarbetandet av 1863 års förslag till representationsreform, i oförändrat skick upphöjt till grundlag 1866, utgick man från att mera genomgripande ändringar icke skulle ske i fråga om riksdagens arbetsätt. Denna uppfattning kom till klart uttryck i propositionen om ny riksdagsordning, där bland annat anfördes: »I avseende å riksdagens verksamhet och sättet för ärendenas behandling är nuvarande riksdagsordning i de flesta delar följd utan andra ändringar än dem, som varit föranledda av representationens fördelning i två kamrar i stället för fyra stånd. Evad än må vara att anmärka mot detta arbetsätt, så äger det dock förtjänsten att vara redan prövat och med ledning av en lång erfarenhet utbildat och förbättrat. I fråga om bevarande av allas lika rätt och yttrandefriheten samt anordningar emot förhastade beslut, torde det kunna mäta sig med vilket annat arbetsätt som helst; och dess väsentligaste fel komma att till stor del förminskas genom den förenkling, som vinnes vid tillämpningen på en av blott två kamrar sammansatt representation. Genom bibehållandet av samma former kan ock bättre än eljest tillgodogöras den personliga riksdagsmannafarenheten hos alla förutvarande riksdagsmän, som inväljas i den nya representationen».

I själva verket innehöll likväl propositionen, som i detta hänseende utarbetats i nära anknytning till vissa äldre förslag — särskilt det 1848 avgivna — åtskilliga ändringar av icke ringa betydelse utom dem, som stodo i direkt sammanhang med representationens ombild-

ning. Dessa ändringar motiverades icke alls eller endast med några allmänt hållna uttalanden. I fråga om motiven för desamma giva de kända förarbetena till representationsreformen inga upplysningar av värde. Icke heller blevo hithörande frågor föremål för någon klarläggning under de stora debatterna om det nya riksdagsskicket; endast några få talare snuddade i sina yttranden vid utskottsorganisationen. Praktiskt taget är det därför endast själva bestämmelserna som giva upplysning om reformens innebörd på detta område.

Innan vi ingå på en redogörelse för utskottsväsendet i det nya riksdagsskicket är det nödvändigt att erinra om huvuddragen i den förut bestående organisationen. Hänsyn togs härvid ej till undantag av mindre betydelse eller till smärre avvikelser i praxis.

Enligt 1810 års RO skulle alla propositioner samt »allmänna frågor», varmed förstodos sådana ärenden, »som kunna eller böra komma under samtliga riksståndens överläggning och prövning», beredas av utskott före avgörandet. Såväl regeringsformen som riksdagsordningen stadgade om sex »vid varje riksdag nödiga utskott», sammansatta av representanter för alla stånd (de s. k. ständiga utskotten); dessas medlemsantal och kompetens voro bestämda. De ständiga utskotten kunna uppdelas i två kategorier. Fem av dem — konstitutions-, stats-, bevillnings-, banko- och lagutskotten — hade förnämligast att bereda ärenden inom avgränsade områden, vare sig dessa ärenden framkommo genom proposition eller genom i stånden väckta förslag, motioner; för några stadgades även vissa beslutande uppgifter. Det sjätte ständiga utskottet, allmänna besvärs- och ekonomiutskottet, hade att bereda motioner i frågor rörande rikets allmänna hushållning och grunderna för allmänna inrättningar av alla slag; om däremot konungen önskade att gemensamt med ständerna lagstifta i dessa under hans ekonomiska lagstiftningsmakt hörande ämnen, skulle hans propositioner behandlas som »lagfrågor», d. v. s. beredas av lagutskottet. Ärenden funnos emellertid, som icke enligt de för de olika utskotten givna kompetensreglerna föllo under något ständigt utskott. Beträffande sådana ärenden funnos två utvägar. Ständerna kunde besluta (RO 1810 § 34, mom. 2) att »remittera sådana mål, som till visst utskott icke höra, antingen till besvärs- och ekonomiutskottet, eller till något av de övriga förut tillsatta

utskott»; de ständiga utskottens behörighetsområden kunde alltså in casu utvidgas. Eller ock kunde »nya utskott», i praxis kallade särskilda utskott, tillsättas; »skulle riksens ständer finna flera utskott vara av nöden, må de av ständerna obehindrat tillsättas», stadgades i RO § 36 mom. 3. Sådana särskilda utskott kunde jämväl få till sig överlämnade ärenden, som föllo under ständigt utskotts kompetens. Genom dessa bestämmelser fylldes de luckor, som funnos i reglerna om ständiga utskott; för alla ärenden, som krävde utskottsbehandling, funnos behöriga utskott, eller ock kunde ständerna förläna behörighet.

Vidare stadgade 1810 års RO om val av ett expeditionsutskott, med skyldighet att upprätta ständernas expeditioner och riksdagsbeslutet. Bestämmelserna om det hemliga utskottet falla utanför ramen av detta arbete.

För vissa fall förutsåg grundlagen särskilda anordningar. Sålunda skulle, när två stånd stodo mot två i frågor, som ej kunde förfalla, och när stånden ej enades om av ett utskott framlagt sammanjämningsförslag, vederbörande utskott ombildas till en med ständernas rätt beslutande nämnd, ett s. k. förstärkt utskott; detta skedde genom att för det särskilda fallet ytterligare medlemmar insattes i utskottet, så att detta kom att omfatta trettio representanter för varje stånd. Då ett ärende av något stånd remitterades till flera utskott eller då ett utskott ansåg sammanträde med annat utskott behöfligt i viss fråga, skulle sammansatt utskott, med rätt att direkt till stånden avgiva betänkande, bildas av valda representanter för de olika utskotten. Om ett utskott fann förstärkning av sitt ledamotsantal behöflig, kunde stånden besluta att i utskottet insätta ytterligare ledamöter.

Utanför de »allmänna frågornas» krets föll endast en grupp av ärenden, sådana som rörde ständernas »enskilda besvär och angelägenheter». Dylika ärenden kunde av vederbörande stånd avgöras utan hänvisning till utskott, men för deras beredning kunde även ståndsutskott, s. k. enskilda utskott, tillsättas.

De nya grundlagsbestämmelserna.

I 1866 års RO fastställdes andra principer i fråga om kravet på utskottsbehandling av ärenden. Enligt § 56 (numera § 55) skola propositioner samt motioner i ämnen, fallande under ständigt utskott, icke kunna avgöras, innan utskott avgivit yttrande. Motioner i annat ämne, som ej rör en kammare enskilt, kunna förkastas men ej bifallas utan hänvisning till utskott. Frågor, som röra en kammare enskilt, kunna däremot så väl antagas som förkastas utan utskottsbehandling, men beredning genom utskott är enligt paragrafens ordalydelse förutsatt såsom möjlig. Under det att 1810 års RO ur här anlagda synpunkt blott urskiljer två grupper av riksdagsfrågor, de som måste utskottsberedas och de som kunna avgöras utan dylik beredning, uppdelar 1866 års RO ärendena i tre grupper; en grupp, beträffande vilken förkastande men ej antagande är möjligt utan yttrande av utskott, har tillkommit.

Bestämmelser om utskottsorganisationen gavs efter 1866 års reform likaväl som tidigare såväl i regeringsformen som i riksdagsordningen. Regeringsformens stadganden i ämnet ha likväl, i samband med vissa sakliga ändringar, begränsats; i RF § 53 givas den grundläggande bestämmelsen om ständiga utskott. Riksdagsordningens utförliga stadganden äro införda i en särskild avdelning, »Ärendenas beredning», omfattande §§ 37—50. I § 37 givas allmänna föreskrifter om utskottsorganisationen, §§ 38—42 behandla de olika ständiga utskotten, de följande paragraferna innehålla huvudsakligen specialstadganden rörande utskottens verksamhetsformer.

I det nya riksdagsskicket bevarades samtliga förutvarande ständiga utskott med undantag av allmänna besvärs- och ekonomiutskottet. I flera tidigare förslag till representationsreform hade påyrkats, att bevillningsutskottet skulle avskaffas och dess funktioner överföras till statsutskottet; denna tanke hade redan av 1834 års konstitutionsutskott motiverats därmed, att enhetlighet i beredningen av de finansiella frågorna vore av värde. I det första utkastet till den nya riksdagsordningen återkommer förslaget, men sedermera har det av ökända skäl strukits.

De ständiga utskottens kompetens är i allt väsentligt bestämd på

samma sätt som tidigare. »Lagtima riksdag skall», stadgar RF § 53, »för ärendenas beredning tillsätta dessa utskott: ett konstitutionsutskott, att väcka och upptaga frågor rörande förändringar i grundlagarna och yttranden däröver till riksdagen avgiva, samt att granska de i statsrådet förda protokoll; ett statsutskott, att utreda och för riksdagen uppgiva statsverkets och riksgäldsverkets tillstånd, förvaltning och behov; ett bevillningsutskott, att behandla bevillningsfrågor; ett bankoutskott, att överse bankens styrelse och tillstånd samt föreskrifter om bankförvaltningen giva; samt ett lagutskott, att utarbeta de från kamrarna remitterade förslag till civil-, kriminal- och kyrkolagarnas förbättring. Å urtima riksdag skola ej flera utskott tillsättas, än som erfordras för beredning av därvid förekommande ärenden». Kompetensfördelningen bevarar sålunda ett för det svenska riksdagsskicket utmärkande drag; de ständiga utskotten motsvara olika riksdagens befogenheter. Vart och ett av dessa utskott har att bereda ärenden, som enligt särskilda grundlagsbestämmelser skola avgöras av riksdagen eller under dennas medverkan: konstitutionsutskottet svarar mot RF §§ 81 ff. och 105 ff., statsutskottet främst mot RF §§ 58 och 66, bevillningsutskottet mot RF § 60, bankoutskottet mot RF § 72 och lagutskottet mot RF § 87. Ärendenas materiella natur är alltså ej avgörande för fördelningen på utskotten, även om den stadgade »konstitutionella» indelningsgrunden i själva verket anknyter till materiella faktorer. Ett ärende, som faller under det för ett visst ständigt utskott angivna kompetensområdet, skall givetvis hänvisas till detta utskott, oberoende av om det framkommit genom proposition eller motion.

De ständiga utskottens medlemsantal, som regleras i RO § 37 (förut i de för olika ständiga utskott gällande paragraferna), har nästan genomgående minskats; dessa utskott få enligt den nya ordningen 16, 20 eller 24 ledamöter, under det att flera av de ständiga utskotten tidigare hade 36 (stats- och bankoutskotten) eller 48 ledamöter (bevillningsutskottet). Kamrarna äro lika representerade i de gemensamma utskotten.

Skillnaderna mellan de nya och de förut gällande specialbestämmelserna om ständiga utskott i riksdagsordningen skola summariskt angivas.

Konstitutionsutskottets kompetens regleras i RO

§ 38 (RO 1810 § 29). Paragrafen är liksom tidigare uppdelad i tre moment. Det första momentet, som behandlar utskottets skyldighet att bereda grundlagsfrågor, innehåller samma kompetensregler som de förut gällande, men har undergått en formell omarbetning, varigenom vissa i detta sammanhang överflödiga bestämmelser utrensats. Det i 1810 års RO ingående stadgandet om offentliggörande av förslag, som utskottet icke funnit skäl att gilla eller att överlämna till ständernas prövning, återfinnes ej i RO 1866. Bestämmelsen i andra momentet rörande utskottets befattning med statsrådsansvarighetens utkrävande har likaledes förkortats, bland annat genom överflyttning av vissa föreskrifter till annan paragraf. Det tredje momentet har undergått större förändringar. Den förut stadgade skyldigheten för utskottet att fatta beslut i sådana fall, då två stånd stodo mot två i fråga om tillsättande av nytt utskott, har bortfallit; förslag om tillsättande av särskilt utskott förfaller, då kamrarna ej äro ense. Däremot har utskottet avgöranderätten, då kamrarna äro av olika mening rörande det i viss fråga behöriga utskottet, och likaså skall utskottet tjänstgöra som skiljedomare mellan talman och kammare, då den senare vägrar proposition; sistnämnda regel var tidigare införd i annan paragraf (§ 55).

Bestämmelserna om statsutskottet äro med vissa obetydliga formella jämkningar hämtade ur 1810 års riksdagsordning (RO § 39, RO 1810 § 30). De förut gällande föreskrifterna om förstärkt statsutskott i vissa fall (§ 30 mom. 3) ha utmönstrats.

RO § 40, som behandlar bevillningsutskottet, återger så gott som ordagrant RO 1810 § 31 mom. 1. Bestämmelsen att ledamöterna skola väljas »från särskilda och så vitt möjligt är från alla rikets provinser» är emellertid slopad. Andra momentet i RO 1810 § 31 om förstärkt bevillningsutskott har uteslutits.

Stadgandet om bankoutskottet i § 41 RO (RO 1810 § 32) har underkastats en formell omredigering. Den nya lydelsen klagör, att utskottet har självständig initiativrätt, en princip, som förut fastslagits i annan grundlagsbestämmelse (§ 37). Föreskriften i gamla riksdagsordningen om tiden för avgivande av utskottets berättelse om bankofullmäktiges förvaltning har borttagits.

Lagutskottsparagrafen, RO § 42 (RO 1810 § 33), är sakligt oförändrad och har formellt undergått endast en oväsentlig

jämkning. Lagutskottet skall alltså behandla förslag rörande »allmän civil-, kriminal- och kyrkolag» samt granska justitieombudsmannens förvaltning.

Det sjätte av de ständiga utskotten enligt 1810 års RO, allmänna besvärs- och ekonomiutskottet, avskaffades genom representationsreformen. I dess ställe inrättades en ny beredningsform, som innefattar den viktigaste organisatoriska nybildningen på utskottsväsendets område. Denna förändring, införandet av de tillfälliga utskotten, motiverades i 1863 års proposition endast med följande ord: »En annan förändring är att i anseende till olämpligheten av ett ovillkorligt stadgande om uppdrag åt samma personer att utreda alla de olikartade frågor, som nu tillhöra allmänna besvärs- och ekonomiutskottets handläggning, detta utskott icke finnes upptaget bland riksdagens ständiga utskott; varemot det överlämnats åt kamrarna att för utredningen av dylika frågor tillsätta tillfälliga utskott, till det antal, som finnes vara av nöden.»

På denna punkt har man sålunda i och med den nya riksdagsordningen brutit med det förut härskande system, enligt vilket alla »allmänna frågor» skulle beredas av gemensamma utskott. De tillfälliga utskotten äro kammarutskott, de tillsättas på beslut av en kammare och av denna ensam, ehuru väl de ha att behandla ärenden, vilka, om positivt resultat skall nås, kräva beslut av båda kamrarna. Egenskapen av tillfällighet innebär, att de skola tillsättas för att behandla vissa föreliggande frågor, icke för att handha beredningen inom visst område. Deras kompetenssfär (RO § 37) är endast negativt bestämd, och detta i två hänseenden. De kunna, liksom allmänna besvärs- och ekonomiutskottet, icke bereda propositioner, endast i kamrarna väckta frågor. Utanför deras kompetenssfär falla naturligtvis också ärenden, som enligt de för de ständiga utskotten gällande kompetensreglerna falla under dessas behörighet. Någon positiv avgränsning av kompetensen — såsom enligt 1810 års RO i fråga om besvärs- och ekonomiutskottet — finnes icke. De tillfälliga utskotten ha i princip ett långt vidare verksamhetsfält än besvärs- och ekonomiutskottet. Motioner av allmän natur, som icke falla inom de i de olika paragraferna utstakade områdena för ständiga utskott, kunna överhuvud icke beredas annat än genom till-

fälliga utskott; såsom i det följande närmare skall beröras, ger den nya riksdagsordningen nämligen icke möjlighet att genom beslut in casu överföra sådana motioner till ständigt eller särskilt utskott.

Grundlagens lydelse tyder på att varje tillfälligt utskott avsetts skola behandla endast ett visst, vid utskottets tillsättande redan väckt ärende eller möjligen en grupp sammanhörande ärenden: »Därest i någondera kammaren fråga väckes, som icke tillhör förenämnda (ständiga) utskotts behandling, men är av beskaffenhet att utskotts yttrande däröver erfordras, skall för frågans beredande ett tillfälligt utskott... tillsättas.» Man torde, såsom också det anförda uttalandet i 1863 års proposition antyder, ha tänkt sig att ett tillfälligt utskott skulle bestå av i frågan särskilt kunniga personer; meningen var, skriver Louis De Geer i sina *Minnen*, »att om någon motion väckte så mycken sympati, att icke kammaren ville avslå den omedelbart, skulle ett utskott av sakkunniga särskilt tillsättas för denna fråga» (jfr uttalandet i FK 7 maj 1880). Åtminstone under ett tidigt stadium av arbetet på den nya riksdagsordningen utgick man dock från att till ett redan inrättat tillfälligt utskott skulle kunna remitteras även motioner, som framkommit efter dess tillsättande, blott de stodo i visst samband med till utskottet förut hänvisat ärende. I det första utkastet till riksdagsordningen stadgas nämligen, efter principbestämmelsen om tillfälliga utskott, att det skall vara »kammaren obetaget att, under det ett eller flera sådana särskilda utskott äro i verksamhet, till något av dem hänskjuta med föremålet för dess tillsättning likartade frågor, som sedermera inom kammaren blivit väckta». Anledningen till att denna föreskrift uteslutits är ej känd; det torde, särskilt med tanke på att bestämmelserna om utskottsväsendet verka föga genomarbetade, icke kunna påstås, att med uteslutningen måste ha avsetts en ändring i paragrafens innehåll.

Bestämmelserna om ständiga och tillfälliga utskott äro tydligen fullständiga vad beträffar beredningen av i kamrarna väckta frågor, som för positivt resultat kräva beslut av båda kamrarna. Vissa grupper av sådana motioner skola obligatoriskt beredas av de ständiga utskotten. Andra motioner kunna antingen omedelbart avslås eller ock hänvisas till tillfälliga utskott.

I frågor om propositioner är situationen en annan. De ständiga utskotten äro i princip behöriga blott inom de gränser grundlagen angiver. För propositioner, som icke falla inom dessa gränser, äro inga beredningsföreskrifter givna. Det finnes ingen bestämmelse, i motsats till vad fallet var i 1810 års RO, som stadgar att propositioner inom området för den ekonomiska lagstiftningsmakten skola gå till lagutskott. Ej heller stadgas rätt för kamrarna att genom särskilt beslut utvidga ett ständigt utskotts behörighet; denna punkt i 1810 års RO har uteslutits. Visserligen bestämmes i RO § 37 om rätt för kamrarna att tillsätta särskilda gemensamma utskott, men dessa utskotts behörighet har nu begränsats till frågor, som principiellt tillhöra de ständiga utskotten. Ehuru väl alla propositioner enligt grundlagens ovillkorliga föreskrift skola beredas av utskott, anger samma grundlag inga behöriga utskott för propositioner inom de betydande områden, som icke tillhöra de ständiga utskotten. Här finnes alltså en påtaglig lucka i den nya grundlagen. Förarbetena till representationsreformen innehålla, såvitt bekant, intet som kan förklara denna egendomlighet. Möjligen föreligger ett synnerligen grovt redaktionsfel; kanske har man utan vidare utgått från att propositioner, som icke tillhöra visst ständigt utskott, skulle hänvisas till det utskott, som närmast kunde anses behörigt ur saklig synpunkt.

Systemet med förstärkta utskott för avgörande av vissa frågor avskaffades genom representationsreformen; under tvåkammar-systemet fanns icke samma behov som förut av en dylik anordning och vidare ersattes den i stor utsträckning av det nya institutet gemensam votering. Denna förändring framställdes i 1863 års proposition som den viktigaste reformen i utskottsorganisationen. Efter de inledningsvis citerade uttalandena i propositionen anfördes härom: »Den väsentligaste omständighet, varuti förslaget i nämnda hänseenden avviker från gällande riksdagsordning, är avskaffandet av de med representationens rätt nu beslutande förstärkta utskotten, vilka tämligen allmänt anses såsom ett av vårt riksdagsmaskineris största lyten.»

Möjligheten att bilda sammansatt utskott bibehölls, ehuru i modifierad form. Enligt den nya riksdagsordningen kan nämligen en kammare ej remittera ett ärende till mer än ett utskott, och den anledning till sammansättning, som legat i remiss till flera

utskott av samma fråga, bortfaller sålunda; däremot kan på initiativ från ett ständigt utskotts sida sammansättning för behandling av till utskottet hänvisat ärende åvägabringas (RO § 47). Förstärkning av ett utskotts ledamotsantal kan föranstaltas under i huvudsak samma betingelser som tidigare (RO §§ 37). Bestämmelsen om expeditiionsutskott är struken; i fråga om riksdagens expeditioner äro andra anordningar träffade.

Den nya riksdagsordningen förutsätter, såsom nämnt, att även frågor, som röra en kammare enskilt, kunna beredas genom utskott. Grundlagen giver dock, i olikhet med 1810 års RO, ingen bestämmelse om tillsättande av utskott i detta fall. Även på denna punkt föreligger uppenbarligen en lucka i lagen (jfr s. 82).

Beträffande utskottens arbetsätt enligt 1866 års RO skola i detta sammanhang endast ett par erinringar göras. 1810 års RO fastställde (§ 39) att i alla gemensamma utskott presidiet skulle tillkomma den av adelns fullmäktige, som enligt riddarhusordningen därtill vore berättigad. I stället bestämdes nu, att utskotten skulle inom sig välja ordförande och vice ordförande (RO § 44). Tidigare hade utskotten generellt rätt att utse tjänstemän i viss omfattning (RO 1810 § 24). Enligt den nya riksdagsordningen fingo de ständiga utskotten tillsätta sekreterare och annan nödig betjäning; de tillfälliga utskotten hade däremot icke sådan rätt, utan skulle i dessa för varje mål utses en föredragande med uppdrag att uppsätta utskottets yttrande i ämnet (RO § 44).

Utskotten äga enligt 1866 års RO (§ 46) samma rätt som tidigare att direkt eller indirekt begära upplysningar från ämbetsverken. Beträffande utskottens kommunikation i övrigt med förvaltningen är att märka, att den bestämmelse, enligt vilken statsrådsledamot eller justitieråd ej kan »i utskott eller val till utskott deltaga» (RO § 43), liksom förut tolkats på det sätt, att vederbörande varit förhindrade att överhuvud närvara vid utskottssammanträden. Någon direkt samverkan mellan regeringens ledamöter och utskotten har alltså icke kunnat komma i fråga, ett förhållande som säkerligen varit av icke ringa betydelse för utskottens verksamhet. Parentetiskt må framhållas, att denna tolkning icke torde vara hållbar. Rätt att »deltaga i utskott» är enligt vanligt språkbruk liktydig med rätt att såsom ledamot tillhöra utskott. Motsvarande bestämmelse i 1810

års RO, där först statsrådets m. fl. ämbetsmäns möjlighet att vara ledamöter av stånden eller deltaga i dessas överläggningar och sedan deras uteslutande från »utskott eller val till utskottsledamöter» behandlas, innefattar intet som tyder på avsikt att avstänga vederbörande från förhandlingar med utskotten. Enligt det ursprungliga utkastet till ny riksdagsordning skulle stadgandet i fråga ha erhållit en formulering, som gjort den i praxis tillämpade felaktiga tolkningen omöjlig; här stadgades nämligen förbud för statsråd och justitieråd att »vara utskottsledamot eller i val därtill deltaga».

Utskottens verksamhet är sammanknuten med riksdagens, d. v. s. utskottens funktioner utslockna med riksdagens avslutande. Någon särskild bestämmelse härom finnes ej, men regeln måste anses följa av de allmänna stadgandena om utskottens tillsättning (främst RF § 53 och RO § 37), vilka tydligen förutsätta, att utskott kunna finnas endast då riksdagen är samlad. Vid den första riksdagen efter representationsreformen förkastades ett förslag om möjlighet för utskotten att tjänstgöra mellan riksdagarna.

Förhållandet mellan ständiga och tillfälliga utskott.

Den utskottsorganisation, varom 1866 års RO bestämde, var i ett viktigt hänseende mera smidig, mera möjlig att anpassa efter skiftande förhållanden än den tidigare fastställda. Förhållandet mellan de ständiga och de tillfälliga utskotten och framför allt de senares verksamhetsområde och ställning var i hög grad beroende av praxis. En schematisk redogörelse för praxis' utveckling på denna punkt skall därför redan i detta sammanhang givas.

Det bör först framhållas, att den största luckan i den nya riksdagsordningens regler om utskotten — bristen på bestämmelser om behöriga utskott för vissa grupper av propositioner — i praxis fylldes på så sätt, att vederbörande propositioner hänvisades till de ständiga utskott, till vilkas kompetensområden de närmast voro att hänföra; så t. ex. sändes propositioner på den ekonomiska lagstiftningens och den speciella privaträttens områden samt i allmänhet regeringsförslag till av konungens och riksdagens gemensamma

beslut beroende lagar till lagutskottet. Några större svårigheter uppstodo icke på denna punkt; man torde allmänt ha utgått från att den använda metoden var den enda tänkbara.

I fråga om de tillfälliga utskotten och deras ställning uppstodo däremot starka meningsskiljaktigheter. Å ena sidan väcktes, såsom i följande kapitel utförligare skall beröras, förslag om avskaffande av dessa utskott och deras ersättande med ständigt utskott. Å andra sidan funno de tillfälliga utskotten varma försvarare; det saknades icke antydningar om att av de genom 1866 års riksdagsordning upprättade »konkurrerande utskottssystemen» det tillfälliga systemet skulle visa sig överlägset och småningom komma att generellt tillämpas. Inom kort hade likväl de tillfälliga utskotten fått en ställning i andra planet; deras arbetsområde begränsades, och medlemskap i desamma ansågs innebära en lägre placering än medlemskap i de ständiga utskotten.

Detta förhållande berodde icke på utnyttjande av den kamrarna tillkommande rätten att omedelbart avslå motioner, som, därest de skulle beredas av utskott, hörde under de tillfälliga utskotten. Tvärtom blev det stora flertalet dylika motioner hänvisade till utskott. Vid de första riksdagarna avslogos visserligen ett fåtal sådana motioner omedelbart av kamrarna, men sedermera förekom detta endast i rena undantagsfall. Arbetsmaterial inom det åt de tillfälliga utskotten anvisade området saknades därför ej.

I grunden var emellertid den antydda utvecklingen en konsekvens av riksdagsordningens bestämmelser. En stor del av de motioner, som skulle handläggas av tillfälliga utskott, föllo inom samma ämnesområden som sådana propositioner, vilka ej hörde till de ständiga utskotten men i praxis, på grund av bristen på annan beredningsmöjlighet, hänvisades till dessa. Helt naturligt började man hänskjuta även motioner inom dessa områden till ständiga utskott. Det låg något orimligt i att propositioner och motioner i samma frågor, kanske framlagda samtidigt, skulle hänvisas till skilda utskott. Härtill kom den mera generella omständigheten, att de ständiga utskotten genom sin exklusiva rätt att bereda propositioner fingo, och måste få, en ställning framför de tillfälliga; det ena av de »konkurrerande» utskottssystemen led från början av ett alltför stort handicap. Det blev därför vanligt att motionärer sökte

formulera sina förslag på så sätt, att de kunde komma under ständigt utskotts behandling, och att kamrarna i tvivelaktiga fall anlidade de ständiga utskotten. Utvecklingen i dessa hänseenden skall i annat sammanhang närmare belysas.

Härtill kommer framför allt ännu en omständighet. De tillfälliga utskotten tänktes skola bestå av riksdagsledamöter, som på grund av sin speciella sakkunskap utsågos att bereda en viss fråga. I praktiken var en sådan ordning knappast möjlig att genomföra. Dels föllo under de tillfälliga utskotten till stor del specialfrågor, där i varje fall ett större antal kammarledamöter icke kunde äga någon särskild kompetens. Dels och framför allt skulle ett sådant system — såvida ej flertalet motioner av hithörande slag hade avslagits omedelbart av kamrarna — ha gjort det nödvändigt att tillsätta en mängd tillfälliga utskott på olika stadier av riksdagssessionen; i andra kammaren skulle dessa utskott ha uppgått till ett eller flera tiotal. Snart blev det därför regel, att vissa tillfälliga utskott tillsattes vid varje riksdag och att till dessa utskott alla motioner, utom de till ständigt utskott hörande, hänvisades; efterhand utbildade sig i viss mån en fast kompetensfördelning mellan de tillfälliga utskotten. Dessa blevo sålunda faktiskt icke »tillfälliga», utan fingo en ganska hög grad av fasthet och permanens. Deras enda möjliga företrädare framför de ständiga — speciell sakkunskap i den till beredning hänskjutna frågan — var därmed uppgivet.

Generellt kan det alltså sägas, att praxis i vissa avseenden utvecklats sig i strid med såväl grundlagens klara lydelse som grundlagsstiftarens uttalade mening. Väsentligen framstår detta emellertid som en följd av den brist på inre sammanhang, som vidlåder bestämmelserna om utskottsväsendet i den nya riksdagsordningen.

VIKTIGARE REFORMER OCH REFORM- FÖRSLAG 1867—1934

Ändringsyrkanden intill 1907.

Under flera årtionden förblevo de i den nya riksdagsordningen givna bestämmelserna rörande utskottsväsendet i allt väsentligt orubbade; först år 1909 kom en reform av större räckvidd till stånd. I fråga om utskottens kompetensområden genomfördes dessförinnan endast en grundlagsändring, i det att år 1882 beslöts ett tillägg till § 42 RO, enligt vilket kommunallagarna skulle behandlas av lagutskottet, varjämte ordet »allmän» i paragrafen bortogs; detta beslut innebar endast ett stadfästade av en sedan 1867 följd praxis. Dessutom förkortades vid 1900 års riksdag tidsfristerna för val av ständiga utskott och för dessa utskotts sammanträde efter valen.

En rad under denna tid väckta ändringsförslag giva emellertid vid handen, att man på många håll ansåg den existerande organisationen otillfredsställande i olika hänseenden. Till en början riktades kritik huvudsakligen mot de tillfälliga utskotten, men sedermera, fram emot sekelskiftet, framfördes förslag om en genomgripande reformering av utskottsväsendet i dess helhet.

Samtliga de fram till mitten av 1890-talet väckta, mera vittsyftande förslagen gällde de tillfälliga utskottens avskaffande eller omgestaltning. Redan i en motion vid 1869 års riksdag yrkades, att för beredning av sådana ärenden, som icke fölle under de ständiga utskotten men fordrade utskottsbehandling, vid varje riksdag skulle tillsättas ett »gemensamt tillfälligt utskott», bestående av lika många ledamöter från varje kammare. Det var här tydligen fråga om ett

återupplivande i modifierad form av allmänna besvär- och ekonomiutskottet. Konstitutionsutskottet avstyrkte och kamrarna avslog förslaget. En vid 1880 års riksdag väckt motion om inrättande av ett ständigt ekonomiutskott, som skulle ersätta de tillfälliga utskotten, tillstyrktes däremot i huvudsak av konstitutionsutskottet; utskottet förutsatte, att det tilltänkta ekonomiutskottet skulle arbeta på flera avdelningar. Första kammaren återremitterade utskottsförslaget, och andra kammaren avslog det utan votering. Ett i huvudsak likartat förslag framställdes vid 1890 års riksdag och biträdades även då av konstitutionsutskottet, enligt vars förslag ett ekonomiutskott på 32 ledamöter skulle inrättas. Förslaget antogs denna gång av första kammaren med några få rösters majoritet, men det avslogs utan votering av den andra.

Ökningen av riksdagens arbetsbörda och den härav framkallade tendensen till förlängning av riksdagssessionerna torde ha varit den huvudsakliga orsaken till de många förslag om reorganisation av utskottsväsendet, främst genom utökning av de ständiga utskottens antal, som framfördes under tiden 1895—1900. År 1895 föreslogs inrättande av ett nytt ständigt utskott, ett granskningsutskott, som bland annat skulle övertaga konstitutionsutskottets åliggande att granska statsrådsprotokollen. I motioner vid 1898 och 1899 års riksdagar ifrågasattes olika ändringar av genomgripande art; sålunda föreslogs uppdelning på två utskott av vardera stats-, bevillnings- och lagutskotten samt inrättande av två eller tre nya ständiga utskott för behandling av frågor, som enligt gällande ordning föllo under tillfälliga utskott. Dessa och andra liknande förslag avstyrktes av konstitutionsutskottet och avslogos av kamrarna, utan att starkare meningsskiljaktigheter yppades. Av särskilt intresse är ett vid 1900 års riksdag framställt förslag, enligt vilket de tillfälliga utskotten skulle avskaffas och ärendena, med frångående av den formella indelningsgrunden, enligt materiella principer fördelas mellan tio ständiga utskott: konstitutions-, stats-, riksgälds-, tull-, bevillnings-, banko-, lag- och kommunalutskotten samt ett socialpolitiskt utskott och ett ekonomiutskott. Detta förslag avstyrktes av konstitutionsutskottet, som emellertid förordade en uppdelning av lagutskottet i två utskott med i riksdagsordningen fastställda kompetensområden; såväl motionen som utskottets förslag avslogos av

båda kamrarna. Vid samma riksdag hemställde konstitutionsutskottet i anledning av en motion om sådan grundlagsändring, att även de tillfälliga utskotten skulle få rätt att anställa tjänstemän, men detta förslag föll på andra kammarens motstånd.

Under 1900-talets första år väcktes inga förslag om ändringar i utskottsorganisationen.

*Jordbruksutskottets tillkomst. Proportionella
val till utskotten. Sekreterare i
tillfälliga utskott.*

Ehuruväl någon framställning icke förelåg från riksdagens sida, beslöt regeringen år 1907 en allmän utredning angående riksdagens arbetssätt. Den 15 oktober detta år sammankallade chefen för justitiedepartementet enligt vederbörligt bemyndigande ett antal kommitterade med erfarenhet av riksdagsarbetet »för att överlägga om de åtgärder, som kunde finnas nödiga och nyttiga för beredning av önskvärd lättnad i riksdagens arbete, samt därutinnan avgiva de förslag, vartill de kunde finna anledning förelägga och som kunde vara av beskaffenhet att innefatta ändring i grundlag». Den 13 december 1907 avgav kommittén, som bestod av sju personer, men som under arbetets gång samrått med åtskilliga utanför kommittén stående riksdagsledamöter, sitt betänkande angående åtgärder för beredande av lättnad i riksdagens arbete. Större delen av kommitténs betänkande är ägnad utskottsorganisationen; en rad betydelsefulla ändringar i denna, främst i avseende å de ständiga utskottens antal och kompetens, föreslogos av de kommitterade.

I betänkandet framhålles starkt ökningen av riksdagens arbetsbörda sedan riksdagsordningens tillkomst. Denna ökning hade, såsom kommitterade utförligt påvisade, i första rummet betydelse för stats- och lagutskotten. Kommitterade ansågo sig därför böra undersöka, vilka grupper av ärenden som möjligen kunde överföras från dessa utskott till andra redan bestående utskott. Åtskilliga ändringar av denna art föreslogos i betänkandet. Från lagutskottet till konstitutionsutskottet borde överföras kommunallagarna samt författningarna rörande statsrådets ansvarighet, om förvärvande och för-

lust av medborgarrätt, om rikets vapen och flagga och om allmänt kyrkomöte. Från statsutskottet till bankoutskottet skulle flyttas frågor rörande riksgäldskontorets tillstånd och förvaltning och angående statsverkspropositionen i vad denna anginge pensions- och indragningsstaterna samt frågor rörande pensionsväsendet i allmänhet. Bankoutskottet skulle jämväl erhålla alla banklagstiftningsfrågor; en del dylika hade förut beretts av andra utskott, främst lagutskottet. Det förtjänar betonas, att kommitterade i sina resor rörande lagutskottet ständigt utgingo från det kompetensområde, utskottet i praxis ägde, icke från riksdagsordningens bestämmelser i saken. Det föreslogs emellertid, att lagutskottsparagrafen skulle erhålla en lydelse, som klargjorde utskottets verkliga ställning; enligt förslaget skulle utskottet överhuvud bereda »lagar och författningar, som stiftas av konung och riksdag samfällt».

Enligt den av kommittén verkställda utredningen voro likväl berörda ändringar icke tillräckliga för att åstadkomma en någorlunda jämn fördelning av ärendena utskotten emellan; andra åtgärder ansågos behöfliga för att minska statsutskottets och lagutskottets arbetsbörda. En delning av dessa båda utskott funno kommitterade dock icke lämplig, då härigenom principen om enhetlig beredning av närbesläktade ärenden skulle brytas och då första kammarens ledamotsantal icke medgäve inrättandet på en gång av två nya utskott; en delning av ettdera av de båda utskotten skulle icke medföra erforderliga lättnader. Den lämpligaste utvägen vore att inrätta ett nytt ständigt utskott, till vilket ärenden kunde överflyttas både från statsutskottet och lagutskottet. Enligt förslaget skulle detta nya utskott, jordbruks- och domänutskottet, ha att behandla dels riksstatsens nionde huvudtitel, innefattande anslagen till jordbruksdepartementet samt övriga jordbruksärenden, dels författningar rörande hushållningen med allmänna och enskilda skogar, om jakt och fiske, om vattenrättsförhållanden, om skatteköp, avvitringar, skiften och jordstyckning samt angående vägar och skjutsväsende. Visserligen skulle detta utskotts inrättande innebära ett brott mot den enhetliga budgetbehandlings princip, men denna olägenhet uppvägs av de stora fördelar som vore att vinna. Enligt den föreslagna arbetsfördelningen skulle, beräknade de kommitterade, intet av ut-

skotten bli i alltför hög grad arbetstyngt. Två av de sju kommitterade reserverade sig emellertid mot förslaget om nionde huvudtitelns överförande till det nya utskottet.

Kommitterade ingingo även på åtskilliga andra frågor. I anslutning till ett förslag om införande av bestämda motionstider förordades sådana bestämmelser i riksdagsordningen, att alla utskott skulle erhålla möjlighet att i till deras handläggning hänskjutna förslag vidtaga de jämkningar, som utan att innebära en ändring av de grunder, på vilka förslagen vilade, kunde finnas vara av behovet påkallade. Vidare föreslogs en mindre jämkning i bestämmelsen om särskilda utskott. Kommitterade diskuterade ingående de tillfälliga utskottens ställning, men funno sig icke böra föreslå någon ändring i fråga om dessa.

De kommitterades förslag upptogs i proposition vid 1908 års riksdag (nr 21). I anledning av propositionen väcktes två motioner; i en av dessa föreslogs avskaffande av de tillfälliga utskotten och samtliga riksdagsärendens fördelning på åtta ständiga utskott, bland dem ett kommunalutskott och ett allmänt utskott för frågor, som icke fölle under annat utskott. Konstitutionsutskottet tillstyrkte i huvudsak propositionen (utl. nr 25); enligt utskottets förslag skulle det nya ständiga utskottet benämnas jordbruksutskottet. Fem ledamöter reserverade sig mot förslaget om de till statsregleringen hörande jordbruksärendenas överflyttande till jordbruksutskottet, och två uttalade som sin åsikt, att statsutskottet borde uppdelas i två självständiga utskott. Utskottets förslag bifölls av båda kamrarna med stor röstövertikt. Debatten rörde sig huvudsakligen om budgetarbetets organisation, och kritiken av utskottsförslaget gällde framför allt nionde huvudtitelns beredning. Vid 1909 års riksdag antogos de nya bestämmelserna definitivt, och de trädde vid 1910 års riksdag i tillämpning.

Denna reform är utan tvivel den ur principiell synpunkt viktigaste som det svenska utskottsväsendet undergått under tvåkammarperioden. Såsom i debatterna i ämnet påpekades, innebar den ett sönderbrytande av principen om motsvarighet mellan ständiga utskott och riksdagens statsrättsliga befogenheter; genom jordbruksutskottets inrättande fick denna princip på en punkt vika för en annan grundsats — den i andra folkrepresentationer oftast tillämpade — näm-

ligen om sakligt sammanhörande ärendes behandling i samma utskott. Reformen innebar tillika att utgiftsfrågorna, som tidigare hört till statsutskottet, uppdelades på tre olika utskott, statsutskottet, bankoutskottet och jordbruksutskottet. Denna uppdelning har på vissa håll ansetts medföra betydande olägenheter, och flera av de efter 1909 väckta förslagen om reformering av utskottsväsendet ha gått ut på att i en eller annan form säkra större enhetlighet i budgetbehandlingen.

Vid samma tid genomfördes nya bestämmelser rörande utskottsval. I propositionen nr 14 vid 1908 års riksdag föreslogs proportionellt valsätt vid dessa val under hänvisning till att proportionalism införts på andra närliggande områden. I propositionen och i konstitutionsutskottets tillstyrkande utlåtande över denna (nr 24) förordades ytterligare en del mindre jämkningar i bestämmelserna om utskotten. Samtidigt med propositionen förelåg en motion med yrkande, att kamrarnas representation i utskotten skulle göras proportionell mot antalet ledamöter i kamrarna. Denna reform vore enligt motionären en konsekvens av proportionalismens införande och tillika ägnad att underlätta riksdagsarbetets ordnande. Motionen avstyrktes av utskottet. De av utskottet förordade förslagen biföllos av båda kamrarna, och grundlagsändringarna trädde i kraft vid 1909 års riksdag. Samtidigt utfärdades en särskild stadga om val till riksdagens utskott. Denna stadga, liksom den vid samma tid beslutade lagen om val till riksdagen, fördes under konstitutionsutskottets kompetensområde.

Vid 1909 års riksdag förelåg ånyo en motion med yrkande, att vardera kammaren skulle till de gemensamma utskotten välja ledamöter i förhållande till antalet ledamöter inom kamrarna. Konstitutionsutskottet avstyrkte förslaget (utl. nr 4) såsom stridande mot grundsatsen om kamrarnas lika behörighet och myndighet, men sju ledamöter uttalade sig för utredning i anslutning till motionens syfte. Andra kammaren anslöt sig till reservationen, under det att första kammaren biföll utskottets hemställan.

Frågan om rätt för de tillfälliga utskotten att anställa tjänstemän kom ånyo före vid 1911 års riksdag. I två motioner yrkades att de tillfälliga utskotten i berörda hänseende skulle likställas med de för

kamrarna gemensamma utskotten, och i en motion föreslogs införande av rätt för kammare att på hemställan från vederbörande utskotts sida befullmäktiga detta att utse sakkunnigt biträde för visst ärende. Konstitutionsutskottet anslöt sig i princip till det förstnämnda förslaget (utl. nr 22). Utskottet framhöll, att de tillfälliga utskotten i realiteten fått permanent karaktär och att till dem hänvisades såväl vid deras konstituering väckta som sedermera avgivna motioner. Det arbete, som enligt gällande ordning ålåg medlemmarna i dessa utskott, vore tämligen omfattande; en följd av utskottens ökade arbetsbörda och avsaknad av biträden hade blivit, att deras utlåtanden merendels avlämnades till kamrarna med långa mellanrum, ofta mot slutet av riksdagen. Det vore därför »icke blott billigt mot de tillfälliga utskottens ledamöter utan även för riksdagsarbetet i övrigt gagneligt» att åtgärder vidtogos för underlättande av utskottens arbete. Då de tillfälliga utskottens arbetsbörda likväl ej kunde mäta sig med den, som åvilade de ständiga utskotten, fann utskottet det lämpligt att de endast finge rätt att utse sekreterare. Utskottets betänkande var enhälligt, och det bifölls av båda kamrarna utan debatt. Vid 1912 års riksdag trädde grundlagsändringen i kraft, och de tillfälliga utskottens rätt att utse sekreterare blev redan vid samma riksdag begagnad.

Nya reformförslag. Lagutskottets uppdelning.

Kort efter de i det föregående berörda reformernas genomförande framkommo ånyo förslag om genomgripande förändringar i riksdagens beredningsarbete. Vid 1913 års riksdag framställdes i andra kammaren en interpellation, vari under hänvisning till riksdagstidens förlängning gjordes gällande, att ett starkt behov av en mera effektiv organisation av utskottsarbetet förelåge. Under debatten yrkades bl. a. på de tillfälliga utskottens avskaffande, en uppfattning som dock på vissa håll mötte bestämda gensagor.

I en vid 1914 års riksdag väckt motion hemställdes om en omorganisation av riksdagsarbetet enligt angivna riktlinjer. Motionären tänkte sig, att de tillfälliga utskotten skulle avskaffas och de ständiga utskottens antal ökas till tolv; varje utskott skulle bestå av sju

ledamöter av första kammaren och elva ledamöter av den andra. Förslaget avstyrktes enhälligt av konstitutionsutskottet (utl. nr 13) under framhållande av att synnerligen skiljaktiga meningar i frågan gjort sig gällande i riksdagen; utskottets hemställan bifölls av båda kamrarna.

Vid 1915 års riksdag återkom samma motionär med ett i huvudsak likartat förslag. Enligt detsamma skulle alla riksdagsledamöter för deltagande i det beredande arbetet fördelas på femton ständiga utskott; bestämmande för ärendenas fördelning skulle i huvudsak vara deras materiella samhörighet. Andra kammaren skulle i varje utskott vara starkare representerat än den första. Konstitutionsutskottet avstyrkte (utl. nr 10) enhälligt detta förslag under hänvisning till sitt föregående år avgivna yttrande. Utskottets hemställan bifölls av båda kamrarna, i första kammaren utan debatt; i andra kammaren avgåvos 62 röster för ett yrkande om utredning angående riksdagsarbetets organisation.

Även vid 1916 års riksdag framkom samme motionär med sitt förslag. Detta avstyrktes ånyo av konstitutionsutskottet (utl. nr 14), men två reservanter påyrkade denna gång en allmän utredning. Första kammaren biföll utskottets hemställan, under det att andra kammaren med knapp majoritet biföll ett förslag med begäran om utredning angående åtgärder för undanröjande av de olägenheter, som vidlådde riksdagsarbetets organisation.

Vid samma riksdag framställde en ledamot av andra kammaren en interpellation, vari bland annat betonades önskvärdheten av att en utredning snarast möjligt komme till stånd rörande en omorganisation av riksdagens arbete. I sitt svar på interpellationen förklarade statsministern, att en sådan utredning inom den närmaste framtiden skulle verkställas. Under debatten framfördes olika förslag till reformering av utskottsorganisationen; bland annat ifrågasattes de tillfälliga utskottens avskaffande.

Några månader senare, den 13 oktober 1916, uppdrog Kungl. Maj:t åt en kommitté på sju personer, av vilka flertalet hade betydande erfarenhet av riksdagsarbetet, »att utarbeta förslag till åtgärder för beredande av lättnad i riksdagens arbete». Kommitténs betänkande — angående åtgärder för beredande av lättnad i riksdagens arbete — avgavs redan den 18 december samma år. I den

del av betänkandet, som behandlar utskottsorganisationen, konstaterade kommittén att det mest arbetstyngda utskottet vore lagutskottet; detta framgick, betonade kommittén, bland annat därav, att i stor utsträckning särskilda utskott under senare år tillsatts för behandling av frågor, som helt eller huvudsakligen fölle inom lagutskottets behörighetsområde. För att åstadkomma en lättnad vore en uppdelning av lagutskottet på två utskott om vardera 16 ledamöter en lämplig utväg. Vid denna uppdelning borde emellertid icke, såsom konstitutionsutskottet vid 1900 års riksdag föreslagit, fördelningen av ärendena mellan de båda utskotten fastställas i grundlagen; en dylik reglering vore svår att verkställa och finge under alla förhållanden en godtycklig karaktär. Bäst vore att låta de båda utskotten vid gemensamt sammanträde fördela de till dem från kamrarna hänvisade ärendena. Samtidigt med det nya lagutskottets inrättande borde lämpligen till lagutskott återföras vissa ärenden, som 1909 överflyttats från lagutskottet till jordbruksutskottet, men som nära sammanhänge med den allmänna privaträtten; hit hörde frågor om vattenrättsförhållanden, skatteköp, avvitrningar, skiften och jordstyckningar samt därmed sammanhängande ärenden. Kommitterade berörde även de tillfälliga utskottens ställning, men funno sig i likhet med 1907 års kommitté icke böra förorda någon ändring på denna punkt. Bland de vid kommittébetänkandet fogade reservationerna voro två, i vilka förslaget om lagutskottets uppdelning kritiserades. I den ena förordades, att i stället ett nytt ständigt utskott skulle inrättas för kommunala angelägenheter, i den andra att antingen denna lösning skulle väljas eller ock ett nytt ständigt utskott upprättas för ekonomiska och sociala lagstiftningsfrågor.

De kommitterades förslag, som jämväl innefattade vissa andra till lättnader i riksdagens arbete syftande reformer, framlades vid 1917 års riksdag såsom regeringsproposition (nr III). Jämte propositionen förelågo vissa motioner, i vilka likväl icke några mera genomgripande ändringar i utskottsorganisationen ifrågasattes. Konstitutionsutskottet tillstyrkte enhälligt propositionen i här berörda del (utl. nr 13); samtidigt som utskottet betonade, att förslaget om en uppdelning av lagutskottet vore ägnat att medföra bestämda fördelar, anmärkte det emellertid, att de tilltänkta reformerna icke voro ägnade att till fulllo avhjälpa förefintliga brister i

riksdagens arbetssätt. Det skulle därför möjligen framdeles befinnas behöfligt att upptaga spörsmålet om en mera vittgående omgestaltning av riksdagens arbetsformer. Utskottet ville dock ej uttala sig om de lösningar som härvid kunde komma i fråga; ett mera grundat omdöme härom kunde vinnas först sedan erfarenheten fått utvisa, vilka resultat som med de föreslagna förändringarna kunde ernås. Utskottets hemställan bifölls av båda kamrarna, utan att någon starkare kritik framkom mot förslaget om lagutskottets uppdelning; det underströks från flera håll, att mera genomgripande reformer sannolikt inom en snar framtid skulle bli behöfliga, därest riksdagen på ett tillfredsställande sätt skulle kunna sköta sina arbetsuppgifter. De såsom vilande antagna grundlagsändringarna blevo följande år definitivt godkända och trädde vid 1919 års riksdag i tillämpning.

I samband med de många konstitutionella reformerna 1918—1922 beslöt en del ändringar av ringa principiell betydelse i bestämmelsen om konstitutionsutskottets kompetensområde. Sålunda överfördes till konstitutionsutskottet stadgan om talmansval i riksdagens kamrar, lagarna om statsdepartementen och om kommandomål samt frågor om allmän folkomröstning i ämnen, som ej på grund av sin sakliga natur tillhörde annat utskotts behandling, och om överenskommelser med främmande makter i sådana ämnen. Några år senare överflyttades på utskottets eget initiativ Reglementariska föreskrifter för riksdagen till utskottet.

Frågor om organisatoriska ändringar under 1920-talet.

Reformen av 1918 ansågs givetvis icke tillräcklig på de håll, där man strävade efter en genomgripande omorganisation av beredningsarbetet. Under de följande åren väcktes ett stort antal förslag om omedelbara reformer eller utredningar; det dröjde dock åtskilliga år innan riksdagen anslöt sig till kravet på en ny mera omfattande undersökning av frågan.

År 1920 framfördes i den s. k. budgetårskommitténs betänkande ett förslag rörande budgetbehandlingen, som i det följande vid åtskilliga tillfällen spelat en roll i diskussionen. Enligt detta förslag

skulle statsutskottet avskaffas och ersättas med ett flertal utskott, som i stort sett skulle behandla var sitt departements huvudtitel; jordbruksutskottet skulle omvandlas till ett dylikt utskott. Även bevillningsutskottet borde uppdelas och ersättas av ett utskott för tullfrågor och ett utskott för den direkta beskattningen. Då en del av de nya utskott, som skulle ersätta statsutskottet, kunde väntas få ringa arbetsbörda, borde till dessa utskott hänvisas frågor, som enligt gällande bestämmelser handlades av tillfälliga utskott; fördelningen borde ske med hänsyn till ärendenas materiella natur. För att sammanhålla budgetarbetet skulle samtliga utskottsförslag i budgetärenden underställas en finansdelegation, kallad statsutskottet och bestående av representanter för de särskilda budgetutskotten. Antalet ledamöter i de olika budgetutskotten skulle endast vara åtta till tio. Förslaget upptogs icke av Kungl. Maj:t, men har tydligen påverkat utformningen av vissa senare motioner, särskilt de vid 1922 års riksdag väckta.

En vid 1921 års riksdag väckt motion hade ett jämförelsevis begränsat syfte. I denna, som alternativt påyrkade omedelbart beslut eller begäran om utredning, föreslogs avskaffande av de tillfälliga utskotten och alla ärendens beredande av för kamrarna gemensamma utskott. Förslaget avstyrktes av konstitutionsutskottet (utl. nr 34); i en reservation förordades inrättande av ett gemensamt »allmänt besvärutskott», som åtminstone delvis skulle ersätta de tillfälliga utskotten, och därjämte avgåvos två blanka reservationer. Båda kamrarna biföllo utskottets hemställan.

Vid 1922 års riksdag väcktes två motioner med förslag om utredningar rörande riksdagens arbetssätt. Den ena tog sikte endast på budgetbehandlingen, den andra berörde icke blott detta spörsmål utan även beredningsarbetet överhuvud och särskilt utskottsorganisationen. Enligt sistnämnda förslag skulle statsutskottet högst betydligt utvidgas; plenarbehandling inom utskottet skulle ej förekomma, men i viss mån ersättas av en behandling genom representanter för de olika avdelningarna. Jordbruksutskottet och de tillfälliga utskotten skulle avskaffas, och de senare eventuellt ersättas av ett besvär- och ekonomiutskott. Det ifrågasattes också, att bestämmelserna om utskotten till större delen skulle utbrytas ur riksdagsordningen i syfte att möjliggöra snabbare ändringar. Vidare

skulle kamrarnas representation i de utskott, som icke ha beslutande befogenhet, ställas i förhållande till antalet medlemmar inom kamrarna. Konstitutionsutskottet tog avstånd från samtliga dessa förslag (utl. nr 12), men höll före att en utredning rörande riksdagens arbetssätt borde komma till stånd. Det uttalade bland annat att den starka anhopningen av ärenden mot slutet av riksdagarna föranledde svårigheter, och att budgetbehandlingen lede av brist på enhetlighet. Utskottet ansåg sig böra uppdraga riktlinjer för den föreslagna utredningen och skisserade en rad möjligheter, som vid densamma närmast borde tagas under omprövning. Till de sålunda framhävda spörsmålen hörde frågorna om närmare samverkan mellan stats- och bevillningsutskotten, om pensions- och indragningsstaternas överflyttande från banko- till statsutskottet och om samlande av alla ärenden (utom lönefrågor) rörande de affärsdrivande verken hos bankoutskottet. Utskottets betänkande utmynnade i en hemställan om skrivelse med begäran att Kungl. Maj:t skulle låta verkställa utredning rörande de åtgärder, som kunde påkallas till vinnande av ökad planmässighet i riksdagens arbete i överensstämmelse med de angivna riktlinjerna. Flera reservationer voro fogade vid betänkandet; reservanterna anslöto sig till utredningskravet, men ville på olika punkter uppdraga andra riktlinjer än utskottet.

Utskottets förslag ledde i båda kamrarna till vidlyftiga debatter. Ett stort antal talare kritiserade de av utskottet angivna direktiven för en utredning; på många håll gjordes gällande att, ehuru väl vissa brister i riksdagens arbetssätt förefunnes, tiden icke vore mogen för en lösning av dessa frågor, och att de förefintliga olägenheterna icke vore av mera betänklig art. Såväl utskottets förslag som under debatterna gjorda yrkanden om en förutsättningslös utredning avslogos av båda kamrarna; mot sistnämnda yrkanden anfördes särskilt att riksdagen, då det gällde dess eget arbete, borde kunna giva några anvisningar för en begärd utredning.

Vid 1928 års riksdag kom frågan om en allmän utredning rörande riksdagens arbetsformer ånyo före. I två motioner påyrkades ändringar i utskottsorganisationen; i den ena ifrågasattes de tillfälliga utskottens avskaffande och upprättande av flera nya ständiga utskott, i den andra föreslogs, att alla motioner om utredning

skulle gå till tillfälligt utskott. Konstitutionsutskottet hemställde i anledning av förslagen (utl. nr 38), att riksdagen skulle an hålla »om verkställande av utredning rörande erforderliga ändringar i gällande bestämmelser om utskottens sammansättning och arbetsuppgifter ävensom, i samband därmed, rörande de åtgärder i övrigt, som kunna vara ägnade att främja en sund utveckling av riksdagens arbetsformer»; fem ledamöter yrkade avslag. Utskottet föreslog denna gång inga som helst direktiv för den tilltänkta utredningen och berörde i sitt betänkande endast i största korthet några av de frågor utredningen borde omfatta; sålunda betonades det önskvärda i att så många riksdagsledamöter som möjligt finge deltaga i beredningsarbete, och att frågorna om de tillfälliga utskottens ställning, om kompetensfördelningen mellan de ständiga utskotten och om budgetberedningen vore förtjänta av uppmärksamhet. Utskottets hemställan bifölls av andra kammaren men avlogs av den första med åtta rösters majoritet. Debatterna rörde sig till stor del kring frågan om den föreslagna utredningens karaktär. En rad talare yrkade avslag å utskottets hemställan med den motiveringen, att riksdagen i en fråga om dess egen organisation icke rimligen kunde begära en helt förutsättningslös utredning; utskottets talesmän åter hävdade, att bästa sättet att komma till ett resultat vore att tillsätta en obunden, av erfarna riksdagsmän bestående kommitté.

Vid följande riksdag väcktes fyra motioner i ämnet. En av motionärerna påyrkade grundlagsbestämmelser angående sammansättning mellan tillfälliga utskott i båda kamrarna, de övriga föreslogo allmän utredning. I det mest ingående utredningsförslaget skisserades en ny utskottsorganisation; de tillfälliga utskotten skulle avskaffas och beredningen uppdelas på tio ständiga utskott om 16—24 ledamöter. Konstitutionsutskottet uttalade i sitt knappa betänkande (nr 16), att frågan om riksdagsarbetets organisation visserligen vore förtjänt av största uppmärksamhet men att, då första kammaren föregående år avvisat utredningskravet och då utskottet icke vore i stånd att föreslå bestämda direktiv, frågan borde få vila i avvaktan på att en enhetligare åsiktsbildning framträdde. Sju ledamöter reserverade sig för ett allmänt hållet utredningsyrkande, utan att angiva några direktiv. Utskottets avslagsyrkande bifölls av båda kamrarna, i första kammaren dock med endast sju rösters majori-

tet gentemot reservanternas utredningsbegäran. Debatten gick i huvudsak på samma linjer som vid föregående riksdag.

1930 års utredning. Jämknings i utskottens kompetensfördelning 1933.

Vid 1930 års riksdag framkommo på nytt flera motioner om ändringar i utskottsorganisationen. Denna gång beslöt emellertid konstitutionsutskottet att upptaga frågan såsom eget initiativ. I sitt memorial nr 21 hemställde det, att riksdagen skulle anhålla om utredning »angående de ändringar i grundlag och andra författningar, som må finnas nödiga för ett mera ändamålsenligt anordnande av lagtima riksdags arbeten»; de förslag, vartill utredningen föranledde, borde framläggas före den löpande andrakammarvalperiodens utgång. Utskottet erinrade i sin motivering, som även denna gång var mycket kortfattad, om de många förslag som väckts om en reorganisation av riksdagsarbetet, och gjorde gällande, att inom riksdagen föreläge ett utbrett missnöje med de för detta arbete gällande formerna. »Det ligger i sakens natur», yttrade utskottet vidare, »att konstitutionsutskottet, som icke kan äga tillräcklig kännedom om och erfarenhet från bland annat arbetet inom övriga utskott, icke heller kan vara i stånd att uppdraga annat än helt allmänna riktlinjer för en omläggning, men erfarenheten visar å andra sidan tillfullo, att dylika allmänna riktlinjer för frågans lösning praktiskt sakna värde och betydelse, i den mån det ej tillika vore utskottet möjligt att på förhand i detalj påvisa, huru deras genomförande skulle komma att i olika avseenden verka med hänsyn till frågor, som för det nuvarande utskottsarbetet anses vara av central betydelse». Den enda utvägen vore därför att överlämna frågan »till en av erfarna representanter för de olika utskotten och i övrigt allsidigt sammansatt kommitté för en förutsättningslös utredning». Enligt utskottets mening vore denna anordning »desto lämpligare, som det kan tänkas visa sig möjligt att utan större rubbningar åstadkomma en mera tillfredsställande arbetsorganisation, därest målsmän för de olika utskotten samtidigt ställas inför uppgiften att anvisa det sätt, varpå jämkningar, som kunde av arbetet inom olika

utskott eller eljest påkallas, efter deras mening bäst borde åstadkommas». Utskottet ville i första rummet fästa avseende vid utskottsarbetets ordnande, men även andra frågor i samband med riksdagsarbetet borde beaktas vid den tilltänkta utredningen. Utskottets betänkande var enhälligt.

Utskottets hemställan, som uppenbarligen i huvudsak innebar detsamma som den vid 1928 års riksdag gjorda, bifölls nu i båda kamrarna, i första kammaren efter några minuters debatt och utan votering, i andra kammaren utan diskussion. De väckta motionerna om ändringar i utskottsorganisationen avstyrktes av konstitutionsutskottet under hänvisning till den föreslagna utredningen och avslogos av båda kamrarna.

I anledning av riksdagens skrivelse tillsatte Kungl. Maj:t den 28 augusti 1930 en kommitté med uppdrag att verkställa den begärda utredningen. Kommittén bestod av nio ledamöter, som samtliga voro medlemmar av riksdagen och av vilka flertalet under längre tid varit medlemmar av olika ständiga utskott. Den 31 oktober 1931 avgav kommittén ett utförligt betänkande med förslag angående vissa ändringar i riksdagens arbetsformer m. m. En stor del av betänkandet behandlar utskottsorganisationen; i det följande beröres endast denna del. I betänkandet ifrågasättes icke någon genomgripande omorganisation av riksdagens beredningsverksamhet, men åtskilliga förslag av betydande räckvidd framställas rörande densamma.

Enligt kommitténs förslag skulle ett nytt ständigt utskott på sexton ledamöter inrättas för utrikesfrågor; detta utskott skulle dels bereda traktatfrågor, som icke på grund av sin sakliga natur hörde till annat utskott, dels övertaga konstitutionsutskottets granskningsplikt i fråga om protokollen över utrikesärenden. Vidare skulle statsutskottets ledamötsantal ökas från 24 till 30; härigenom avsåg man att möjliggöra detta utskotts uppdelning på fem i stället för enligt praxis fyra avdelningar. Kompetensfördelningen mellan stats- och bankoutskotten skulle i vissa avseenden ändras; å ena sidan skulle till bankoutskottet hänföras de delar av statsverkspropositionen, som omfatta riksdags- och revisionskostnader samt kostnader för riksdagens hus och riksdagens verk, samt vidare ärenden angående användningen av de under riksgäldskontorets förvaltning

stående utlåningsfonderna, å andra sidan skulle indragningsstaten återföras till statsutskottet. I bestämmelsen om bevillningsutskottets kompetens föreslogs en ändring, som anknöt till redan tillämpad praxis; i RO § 40 skulle införas ett nytt moment, enligt vilket beredningen av ärenden rörande kommunala skatter och rörande tillverkning och försäljning av rusdrycker och maltdrycker tillkomme bevillningsutskottet. Kommittén förordade tillika en allmän uppmjukning av kompetensbestämmelserna; fråga, som enligt riksdagsordningens föreskrifter tillhöra visst ständigt utskott, skulle kunna hänvisas till annat ständigt utskott, därest den ägde nära samband med ämne, tillhörande sistberörda utskotts kompetensområde. Beträffande budgetberedningen borde stadganden givas om samarbete vid budgetens slutliga fastställande mellan samtliga utskott med statsregleringsuppgifter. Jordbruksutskottets medlemmar borde ökas från 16 till 20 ledamöter.

Stor uppmärksamhet ägnas i kommitténs förslag åt frågan om de tillfälliga utskottens ställning. Kommittén kom till den slutsatsen, att dessa utskotts uppgifter i huvudsak borde överföras till de ständiga utskotten; för detta ändamål föreslogs ett stadgande, enligt vilket fråga, som icke efter de för skilda utskott gällande kompetensreglerna hörde till visst ständigt utskotts behandling, skulle kunna hänvisas till det ständiga utskott, »under vars behandling densamma prövas närmast höra». Tillfälliga utskott skulle dock kunna tillsättas för beredning av kammares enskilda ärenden samt även i andra fall, där så funnes av särskilda skäl påkallat. Kommittén utgick emellertid från att tillfälliga utskott endast i undantagsfall skulle anlitas. Kommittén förordade slutligen en del mindre ändringar, för vilka en redogörelse i detta sammanhang icke torde vara behövlig. Dess yrkanden voro på flertalet punkter enhälliga, men i några frågor förelågo reservationer.

Kommitténs förslag upptogs med en del formella modifikationer i en vid 1932 års riksdag avlåten proposition, nr 105. Denna blev jämte åtskilliga i anledning av eller i samband med densamma väckta motioner hänvisad till konstitutionsutskottet, som i sitt betänkande nr 26 i huvudsak biträdde regeringsförslaget. En del icke oviktiga ändringar förordades likväl av utskottet. Sälunda borde det tilltänkta utrikesutskottet icke övertaga granskningen av utrikesprotokollen;

vidare skulle genom en omredigering av bestämmelsen om dess kompetens klargöras, att utskottet skulle ha att bereda de handelspolitiska frågorna och de rent politiska konventionerna ävensom de frågor, som, utan att röra överenskommelser med främmande makter, likväl berörde landets yttre förhållanden eller dess ställning till nationernas förbund och dettas politiska verksamhet. Vidare föreslogs en modifikation i bestämmelsen om tillsättande av tillfälliga utskott, innefattande en mindre stark begränsning av denna utskottsform än den i propositionen föreslagna. Andra lagutskottets ledamotsantal skulle ökas till tjugo. Utskottet förordade därjämte en del mindre jämkningar i regeringsförslaget. På en rad punkter voro reservationer fogade till betänkandet. I ett särskilt memorial (nr 27) hemställde utskottet om vissa ändringar i reglementariska föreskrifter för riksdagen i anslutning till de föreslagna grundlagsändringarna och i huvudsaklig överensstämmelse med av kommittén uppdragna riktlinjer.

De synnerligen vidlyftiga kammardebatterna i frågan kommo till stor del att röra sig kring förslaget om inrättande av ett utrikesutskott. Förslagets anhängare betonade den ökade aktualitet och betydelse, som utrikespolitiska frågor under senare år erhållit, och gjorde gällande att dylika frågor skulle bli föremål för en mera ingående och insiktsfull beredning i riksdagen, om ett speciellt utskott inrättades för detsamma; man synes att döma av vissa anföranden ha utgått från att ledamotskap i utrikesutskottet i stor utsträckning skulle komma att förenas med medlemskap i utrikesnämnden. Förslagets motståndare framhöllo att — om man utgick från antalet utrikesärenden under senare år — det kunde förväntas att det nya utskottet skulle få mycket litet att göra, och att intet sakligt behov av dess inrättande föreläge. Även på en rad andra punkter blev utskottsförslaget föremål för en skarp kritik. De tillfälliga utskotten försvarades såsom utgörande en särskilt i andra kammaren behöflig möjlighet att få riksdagsledamöter sysselsätta i beredningsarbetet; den förordade utökningen av statsutskottets ledamotsantal befarades skola försvåra utskottets arbete, och övriga föreslagna utvidgningar i fråga om de ständiga utskotten påstodos icke vara tillräckligt motiverade. I samtliga de berörda punkterna avslogo båda kamrarna utskottets förslag. I andra i det föregående

berörda huvudpunkter blev detta däremot bifallet. Vid 1933 års riksdag blevo de nya grundlagsbestämmelserna definitivt antagna.

Den stort anlagda utredningen av år 1930 ledde alltså icke till resultat av mera betydelsefull art. En del icke oviktiga reformer hade dock genomförts; främst bland dessa märkas möjligheten att i enskilda fall frångå de principiella bestämmelserna om kompetensfördelningen mellan de ständiga utskotten, ändringarna i stats- och bankoutskottens behörighetsområden samt föreskrifterna om samverkan mellan de budgetberedande utskotten vid budgetens slutliga sammanställande.

Fråga om statsråds tillträde till utskott.

Bland de frågor rörande utskottens arbetsmetoder, som under senare år aktualiserats, men som stått något vid sidan av den allmänna diskussionen angående utskottsväsendets reformering, märkes den om statsråds tillträde till utskott. Denna fråga har redan långt tidigare berörts i den statsvetenskapliga litteraturen; sålunda gjorde R y d i n i sitt arbete *Svenska riksdagen* energiskt gällande, att statsråden borde lämnas tillfälle att uppträda i utskotten, då detta skulle medföra en mera ingående belysning av förekommande ärenden. Först vid 1928 års riksdag framställdes emellertid ett förslag i ämnet genom motion i första kammaren; enligt denna borde hos Kungl. Maj:t begäras förslag om sådan grundlagsändring, att regeringens ledamöter finge rätt att delta i utskottens överläggningar eller ock härvid låta sig företrädas av statssekreterare. Motionären betonade, att efter parlamentarismens genomförande riksdag och regering framstode såsom samverkande organ, och att det naturliga vore att regeringsledamöterna, som vore riksdagens förtroendemän, finge medverka även vid ärendenas förberedande behandling, särskilt som denna behandling i stor utsträckning bleve avgörande för riksdagens ställningstagande. Härigenom skulle regeringens möjligheter att påverka riksdagsarbetet ökas och den sakliga beredningen i många fall bli mera grundlig.

Konstitutionsutskottet anförde i sitt utlåtande över motionen (nr 19), att förslaget ägde stor räckvidd, då det avsåg att utplåna

den sedan gammalt rådande dualismen i förhållandet mellan riksdag och regering. Det vore icke säkert att den föreslagna reformen skulle leda till stärkande av regeringens ställning, utan det kunde också tänkas att regeringen härigenom skulle bli mera beroende av riksdagen och att sålunda efterhand förvaltningens självständighet skulle försvagas. Det erinrades även, att regeringspropositionerna i regel vore försedda med så utförlig motivering, att ytterligare utredning från regeringens sida icke behövdes, och att utskotten därjämte ägde möjlighet att genom departementstjänstemän och andra sakkunniga samt under hand även från statsråden erhålla nödiga kompletterande upplysningar; det kunde vidare befaras att statsrådets medverkan i utskottsarbetet skulle i alltför hög grad inkräkta på deras arbete med beredning av regeringsärenden. Fyra av utskottets ledamöter yrkade i anledning av motionen på begäran om utredning rörande sättet att åvägabringa närmare kontakt mellan regering och riksdag vid utskottsbehandling av regeringspropositioner. Utskottets avstyrkande hemställan bifölls av båda kamrarna efter en debatt, i vilken i huvudsak de i motionen och utskottsberäkandet anförda synpunkterna rekapitulerades; såsom ytterligare skäl för motionärens förslag framhölls dock från vissa håll, att om statsråden bereddes tillfälle att inför utskotten försvara och närmare motivera sina förslag detta faktiskt skulle skärpa fordringarna på allmän kapacitet och speciell sakkunskap hos regeringens ledamöter.

Frågan kom ånyo före vid 1930 års riksdag genom en motion i första kammaren, i vilken framfördes samma förslag som 1928; förslaget ingick som led i ett allmänt reformprogram, som syftade till ett stärkande av regeringsmakten. Konstitutionsutskottet avstyrkte även denna gång (utl. nr 20) under hänvisning till de vid 1928 års riksdag anförda skälen, och förslaget avslogs av båda kamrarna.

Sedermera, den 16 september 1933, uppdrog emellertid chefen för justitiedepartementet med stöd av vederbörligt bemyndigande åt ett antal sakkunniga att utreda frågan om statsråds tillträde till utskott. Sedan denna utredning verkstälts, avgavs en proposition i ämnet vid 1934 års riksdag (nr 127). Enligt denna proposition, till vilken var anknuten en av de sakkunniga utarbetad promemoria,

skulle i RO § 46 införas en bestämmelse om rätt för ledamot av statsrådet att då kungl. propositioner och i anledning därav väckta förslag behandlas i utskott efter anmälan hos utskottets ordförande närvara vid överläggningar och deltaga i dessa. Statsrådsledamot skulle också genom ämbets- eller tjänsteman kunna meddela utskott upplysningar i sådana ärenden. Även detta förslag förföll.

Huvudlinjer i diskussionen om utskottsväsendet.

Det kan ej komma i fråga att här giva en mera ingående belysning av de uppfattningar, som brutit sig mot varandra under de många debatterna om reformering av riksdagens utskottsväsen. På några punkter av mera speciell natur hava i samband med redogörelsen för reformer och reformförslag de huvudsakliga argumenten refererats. I det följande skola de faktorer och synpunkter, som i den mera allmänt inriktade diskussionen spelat en framträdande roll, översiktligt sammanställas. I övrigt kan hänvisas till de utförliga kommitté- och utskottsbetänkanden, som särskilt under senare år avgivits rörande hithörande frågor.

Vissa av förutsättningarna för kritiken av den tillfälliga utskottsorganisationen ha i det föregående berörts. Utom i rena undantagsfall har tillfälligt utskott ej kommit att tillsättas för behandling av särskild fråga; de tillfälliga utskotten ha tvärtom fått nära nog samma grad av permanens som de ständiga, i det att i regel varje kammare på ett tidigt stadium av riksdagen tillsatt ett antal tillfälliga utskott, mellan vilka samtliga ärenden av natur att tillhöra sådant utskotts behandling fördelats. Den ursprungliga avsikten med de tillfälliga utskotten, nämligen att möjliggöra beredning genom i varje fråga speciellt sakkunniga, har sålunda icke vunnits. Detta förhållande har städse anförts som ett väsentligt skäl för de tillfälliga utskottens avskaffande. Det har gjorts gällande, att de avsedda fördelarna med dessa utskott icke ernåtts och att ur andra synpunkter den ständiga utskottsorganisationen är överlägsen den tillfälliga. Systemet med successiv behandling i de båda kamrarna har ansetts bereda onödig omgång och försvåra sammanjämkningar. Oklarheten i kompetensfördelningen mel-

lan de ständiga och tillfälliga utskotten har påpekats, och särskilt har man understrukt olägenheten därav, att jämförelsevis oväsentliga skiljaktigheter i förslags formulering kunna föranleda olikheter i sättet för utskottsbehandling; i huvudsak likartade förslag ha stundom gått till ständiga, stundom till tillfälliga utskott.

Emot dessa allmänna skäl för de tillfälliga utskottens avskaffande har bland annat anförts, att dessa utskott, även om de icke kommit att motsvara grundlagsstiftarens avsikter, likväl i högre grad än de ständiga kunna anpassas efter det föreliggande behovet. Det har också uttalats, att för förberedande utredning av större spörsmål, där ett omedelbart resultat ej erfordras, den successiva behandlingen i kamrarna, med särskild beredning inom vardera, vore ägnad att befordra behörig utredning och förekomma förhastade beslut, samt att härigenom möjliggjordes att endast i en kammare väckta förslag, som ansågos omogna, kunde avslås av denna kammare utan att medkammaren behövde taga befattning med dem. I försvaret för de tillfälliga utskotten har jämväl regelmässigt ingått en kritik ur olika synpunkter av de anordningar, som föreslagits i samband med de tillfälliga utskottens avskaffande.

Andra synpunkter av mindre principiell natur ha också framkommit i diskussionen om de tillfälliga utskotten. Det har ofta hävdats, att dessa utskott vore av värde såsom en god skola för utbildning av yngre riksdagsmän. Detta skäl anfördes särskilt på den tid, då de tillfälliga utskotten icke ägde rätt att antaga sekreterare och sålunda medlemmarna själva skötte utskottsarbetet. Sedan sekreterareinstitutionen införts även för dessa utskotts vidkommande, torde synpunkten ej längre tillerkännas större betydelse; i 1931 års kommittébetänkande angående ändringar i riksdagens arbetsformer säges det vara oomtvistligt, att även ett övervägande passivt deltagande såsom suppleant i ett ständigt utskott är av större värde för riksdagsmannautbildningen än ledamotskap i tillfälligt utskott. Beträffande de tillfälliga utskottens arbetsprestationer ha de mest skilda meningar gjorts gällande såväl före som efter sekreterareinstitutionens införande. En mycket framträdande plats i argumentationen för de tillfälliga utskottens bibehållande har det påpekandet intagit, att dessa utskott möjliggöra en anpassning efter varje kammares ledamotsantal; andra kammaren kan genom att tillsätta relativt

många tillfälliga utskott bereda sina medlemmar tillfälle att delta i beredningsarbetet i långt större utsträckning än ett genomfört system med för båda kamrarna gemensamma utskott skulle medgiva. Av riksdagsdebatterna att döma har denna synpunkt på många håll varit avgörande för ställningstagandet till frågan om de tillfälliga utskotten.

Framför allt under senare tid har i diskussionen om utskottsväsendet ständigt framhållits den stadiga ökningen i riksdagens och därmed utskottens arbetsbörda. Att denna ökning är betydande framgår klart vid en jämförelse mellan antalet propositioner, motioner och betänkanden under skilda perioder. Särskilt bör understrykas, att de ständiga utskotten under senare tid, trots att nya utskott inrättats, genomsnittligt hava flera ärenden att behandla än under tidigare skeden. Här nedan lämnas, huvudsakligen i anslutning till olika utredningar, en översikt av det antal betänkanden, som de ständiga utskotten avgivit under skilda perioder, 1868—1870, 1904—1906 samt 1928—1930.

De ständiga utskotten.

	KU	StU	BevU	BU	LU	JU
1868	10	110	21	24	52	—
1869	14	102	17	16	42	—
1870	9	98	16	10	53	—
1904	11	124	46	9	54	—
1905	16	147	40	12	73	—
1906	10	172	30	12	53	—
1928	41	186	45	62	91	83
1929	22	162	36	65	83	72
1930	34	206	39	60	70	95

En liknande utveckling kan konstateras i avseende på de särskilda och sammansatta utskotten.

I fråga om de tillfälliga utskotten har utvecklingslinjen varit en annan. Antalet betänkanden vid varje riksdag från dylika utskott är

relativt ringa och tämligen konstant fram till omkring 1905, då detta antal, till stor del till följd av den med demokratiens genombrott sammanhängande ökade reformverksamheten, snabbt växte för att kulminera under världskrigsperioden och de därpå följande åren. Sedermera har de tillfälliga utskottens arbetsbörda avsevärt sjunkit, även om antalet betänkanden vid varje riksdag i regel överstiger det under riksdagsskickets äldre tid vanliga. Nedan meddelas det sammanlagda antalet betänkanden från tillfälliga utskott vid varje riksdag under vissa perioder.

De tillfälliga utskotten.

	FK	AK		FK	AK
1870	10	29	1900	13	20
1871	8	28	1901	12	32
1872	14	34	1902	23	41
1873	12	27	1903	28	46
1874	11	21	1904	26	48
1916	37	63	1927	17	27
1917	52	86	1928	27	43
1918	60	74	1929	24	41
1919	48	59	1930	23	48
1920	69	83	1931	25	28

Det i detta sammanhang väsentliga är emellertid, att i det stora hela utskottens arbete ökats; under de senaste tjugu åren hava vid varje lagtima riksdag i genomsnitt mer än dubbelt så många betänkanden avgivits som under den nya riksdagsordningens första decennium. Att den försening av utskottens betänkanden, som blivit en följd härav, bidragit till förlängningen av riksdagssessionerna, är otvivelaktigt. Härtill kommer att arbetsbördan, trots de vidtagna reformerna, är tämligen ojämnt fördelad; sålunda torde statsutskottet under senare år ha varit riksdagens ojämförligt mest arbets-tyngda utskott. Dessa förhållanden ha starkt framhävts i kritiken av den bestående utskottsorganisationen. Flera av de framställda reformförslagen ha syftat till att genom en ökning av antalet utskott

minska det varje utskott åliggande arbetet och samtidigt åstadkomma en jämnare arbetsfördelning. Det berättigade i detta syfte har tämligen allmänt erkänts, men det har samtidigt gjorts gällande, att utskottsorganisationen i huvudsak visat en betydande förmåga att möta ökningen av arbetsbördan. Särskilt har framhållits, att den svenska riksdagens sessioner icke äro anmärkningsvärt långa i förhållande till andra parlamentariska församlingars.

Förslagen till omläggning av utskottsväsendet har jämväl syftat till en ur saklig synpunkt rationell kompetensfördelning. Den nuvarande ordningen, enligt vilken i stort sett — med de undantag, som jordbruksutskottets inrättande och lagutskottets uppdelning innebära — de ständiga utskotten motsvara riksdagens olika befogenheter, har ansetts icke tillräckligt tillgodose kravet på enhetlig beredning av sådana ärenden, som materiellt höra samman. När det gällt att utstaka grundlinjerna till en ny utskottsorganisation ha dock meningarna bland opponenterna mot det rådande systemet starkt brutit sig; någon mera allmänt omfattad plan har icke förelagat, och på varje enskild punkt, där en nyordning ifrågasatts, har skarp kritik framkommit mot de väckta förslagen. Helt allmänt har till försvar för den konservativa ståndpunkten anförts, att förefintliga olägenheter icke äro alltför betydande, och att följderna av en genomgripande reform äro utomordentligt svåra att överblicka.

I flera förslag om utskottsväsendets omorganisation har budgetfrågornas beredning ställts i förgrunden. Divergerande synpunkter ha härvid gjort sig gällande. Å ena sidan har man, för att åstadkomma en jämnare arbetsfördelning, velat ytterligare uppdelning av hithörande frågor, å andra sidan har krävts större enhetlighet i budgetbehandlingen. Intet av de framställda förslagen synes ha vunnit större anslutning inom riksdagen.

Det förtjänar i detta sammanhang erinras, att man någon gång framkastat tanken på utbrytning ur grundlagen och överförande till vanlig lag av flertalet bestämmelser om utskottsorganisationen. En sådan reform skulle, har det framhållits, innebära den fördelen, att beredningsarbetet smidigt kunde anpassas efter föreliggande behov och härigenom vinna i effektivitet. Häremot har anförts, att den genom grundlagsregleringen säkrade stabiliteten medför vissa garantier för ett följdriktigt och enhetligt beredningsarbete.

I fråga om det antal riksdagsledamöter, som vid olika tider kunnat beredas tillfälle till deltagande i utskottsarbetet, giva nedanstående uppgifter om ledamots- och suppleantplatser i de ständiga och tillfälliga utskotten en vägledning. Det bör ihågkommas, att vid den först nämnda riksdagen — 1882 — första kammaren bestod av 137 och andra kammaren av 206 ledamöter; vid de övriga riksdagar, som sammanställningarna avse, voro kamrarnas ledamotsantal desamma som nu.

		1882.	
		FK	AK
Ständiga utskott			
	Ledamöter	48	48
	Suppleanter	30	47
Tillfälliga utskott			
	Ledamöter	10	18
	Suppleanter	4	—
	Summa	92	113
		1900.	
		FK	AK
Ständiga utskott			
	Ledamöter	48	48
	Suppleanter	39	48
Tillfälliga utskott			
	Ledamöter	10	36
	Suppleanter	6	20
	Summa	103	152
		1911.	
		FK	AK
Ständiga utskott			
	Ledamöter	56	56
	Suppleanter	58	56
Tillfälliga utskott			
	Ledamöter	14	51
	Suppleanter	6	30
	Summa	134	193

1932.

	FK	AK
Ständiga utskott		
Ledamöter	64	64
Suppleanter	79	91
Tillfälliga utskott		
Ledamöter	16	50
Suppleanter	8	50
	<hr/> Summa 167	<hr/> 255

Antalet utskottsplatser har sålunda starkt ökat under de senaste årtiondena. Vid sekelskiftet understeg det kamrarnas ledamotsantal med omkring en tredjedel; numera äro utskottsplatserna flera än riksdagsmännen. Denna förändring har skett dels genom att nya utskott inrättats, dels genom att man utsett flera suppleanter än förr; i viss utsträckning förenas numera platser i två utskott, framför allt ledamotskap i ett utskott med suppleanttjänstgöring i ett annat. Ett stort antal ledamöter av båda kamrarna ha dock städse varit utestängda från ordinarie utskottsplats i ständigt eller tillfälligt utskott; detta gällde tidigare bortåt två tredjedelar och gäller för närvarande omkring hälften av vardera kammarens medlemmar. Det förhållandet, att en del ledamöter icke kunna eller vilja erhålla utskottsplats — t. ex. talmän, statsråd och vissa partiledare — och att åter andra vid vissa riksdagar erhålla plats i särskilda utskott, reducerar visserligen betydelsen härav, särskilt för första kammarens vidkommande. Obestridligt är dock, att utskottsorganisationen icke lämnar möjlighet till aktivt deltagande i beredningsarbetet åt alla riksdagsledamöter, som härvid kunna komma i fråga; i andra kammaren uppgår de »ofrivilligt» utestängdas antal till åtskilliga tiotal.

Detta förhållande har ofta understrukits i debatterna om utskottsväsendets reformering. I kraven på utökning av antalet utskott har ingått ett betonande av det önskvärda i att så många riksdagsledamöter som möjligt beredas tillfälle till aktivt deltagande i den förberedande behandlingen av ärendena. Förslagen om avskaffande av de tillfälliga utskotten ha, såsom förut nämnts, bemötts bland annat därmed, att en sådan reform skulle öka »arbetslösheten» inom riks-

dagen. Vid flera tillfällen har framkastats tanken att kamrarnas representationer i de för kamrarna gemensamma utskotten skulle avpassas efter deras ledamotsantal, för att andra kammarens medlemmar skulle få samma möjlighet att erhålla ordinarie utskottsplatser som den förstas. Mot förslag av denna art, vilka icke sällan framstått som oavvisliga konsekvenser av en mera betydande utbyggnad av utskottsorganisationen, ha starka invändningar riktats; lika representation i utskotten har ansetts utgöra en förutsättning för kamrarnas reella likaberättigande.

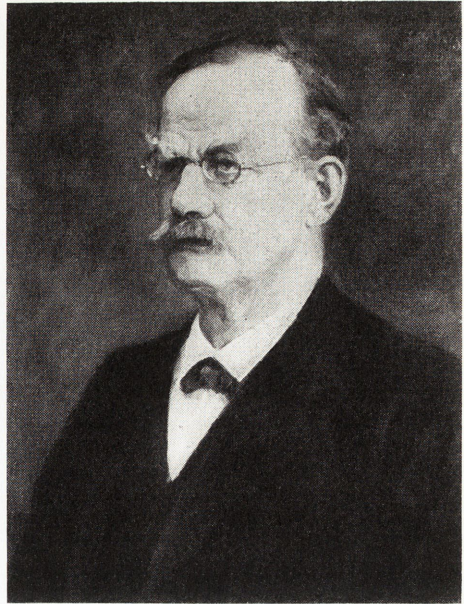
Generellt kan det sägas, att förslag och debatter under senare år tyda på förhandenvaron av ett tämligen utbrett missnöje med vissa moment i nu rådande beredningssystem. Kritiken utgår emellertid från synnerligen divergerande, icke sällan oförenliga synpunkter. Stora sympatier ha yppats för allmänna utredningar utan fast utformade direktiv. Då det gällt att precisera önskingarna och att ta ställning till utarbetade förslag, ha däremot meningsbrytningarna trätt i förgrunden, och positiva resultat av större räckvidd ha ej kunnat vinnas. Någon mera allmänt omfattad reformlinje, kring vilken diskussionen kunnat koncentreras, har ej framkommit.



MAGNUS HALLENBORG.

Ordförande i konstitutionsutskottet 1876—1887

Oljemålning av G. von Rosen.
Sveriges allmänna hypoteksbank.



SAM. CLASON.

Ordförande i konstitutionsutskottet 1922—1923.

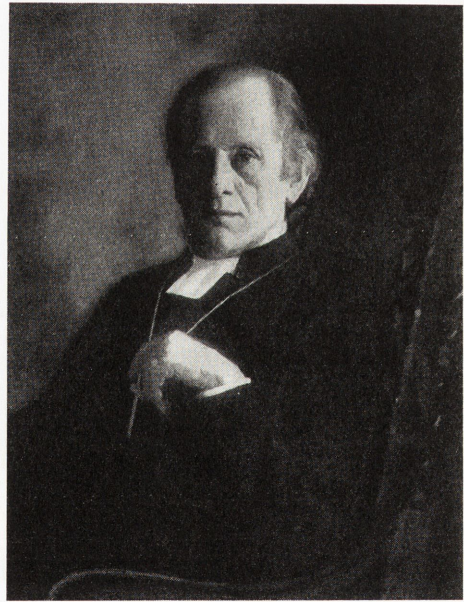
Oljemålning av Emerik Stenberg. Riksarkivet.



KARL EKMAN.

Ordförande i statsutskottet 1876—1880.

Litografi.



G. BILLING.

Ordförande i statsutskottet 1908—1912.

Oljemålning av B. Österman. Biskop E. Billing, Västerås.

UTSKOTTSORDFÖRANDE.

SVENSKT OCH UTLÄNDSKT UTSKOTTSVÄSEN

De arbetsuppgifter, som åvila en modern representation, göra särskilda organ för ärendenas beredning nödvändiga. Överallt har därför en utskottsorganisation utbildats; i stort sett kan dennas utveckling sägas stå i direkt proportion till representationens betydelse i statslivet. I avseende å utskottsväsendets utformning och utskottens arbetssätt intar emellertid den svenska riksdagen i viktiga punkter en särställning; man kan utan överdrift tala om ett historiskt framvuxet, speciellt svenskt utskottssystem. Detta sammanhänger väsentligen därmed, att ett utskottsväsen hos oss utbildades under fyrståndsrepresentationens tid och sedermera i viktiga hänseenden bevarats oförändrat.

Ur formell synpunkt föreligger en betydande skillnad mellan de svenska bestämmelserna om utskottsväsendet och de i främmande länder givna. Den svenska utskottsorganisationen är ingående reglerad i grundlagen. I fråga om de viktigaste utskottens tillsättning och kompetens innehåller riksdagsordningen uttömmande bestämmelser, och även i övrigt giver grundlagen tämligen noggranna direktiv; endast en jämförelsevis begränsad beslutanderätt tillkommer alltså på detta område riksdagen, respektive vardera kammaren. I det stora flertalet främmande författningar meddelas däremot inga som helst bestämmelser om utskottsorganisationen; icke ens allmänna riktlinjer för beredningsverksamheten äro angivna. Bestämmelserna i ämnet givas i representationens eller kamrarnas arbetsordningar och kunna följaktligen när som helst ändras utan

att några speciella villkor behöva uppfyllas. Endast i några få utländska författningar är utskottsväsendet berört. Finska riksdagsordningen erinrar på denna punkt starkt om den svenska; här stadgas om tillsättande av ett antal utskott med vissa kompetensområden, och bestämmelser finnas också om utskottens sammansättning och arbetssätt. I den norska grundlagen finnes ett kortfattat stadgande om granskningen av statsrådsprotokollen i utskott. Enligt den danska grundlagen skola gemensamma utskott i vissa fall tillsättas för sammanjämkning.

Utskottsorganisationen i utländska parlament har alltså icke samma formella fasthet som i Sverige. Den reella betydelsen av denna skillnad får ej överskattas. Liksom i de svenska kamrarna de tillfälliga utskotten i praktiken blivit fast organiserade med samma verksamhetsområden och sammansättning under långa tider, har i främmande parlament ordningen för beredningsarbetet fått karaktären av fast praxis, och ändringar av större räckvidd ha sällan beslutats. Att mindre jämkningar i fråga om utskottens antal och kompetens långt oftare vidtagits i utländska representationer än i Sverige lider dock intet tvivel, och detta förhållande sammanhänger säkerligen med den formella skillnaden. Särskilt utnyttjas flitigt möjligheten att i ett speciellt fall modifiera den principiella kompetensfördelningen utskotten emellan. Det är kanske främst på denna punkt som den svenska utskottsorganisationens stelhet haft viktiga följder; det är dock att märka, att 1933 års reform medfört en uppmjukning.

I sammanhang med den berörda skiljaktigheten står det förhållandet, att beredningen i den svenska riksdagen i huvudsak omhänderhas av för båda kamrarna gemensamma utskott, under det att utskotten i utländska tvåkammarrepresentationer gemenligen äro kammarutskott. På denna punkt intar, så vitt bekant, den svenska utskottsorganisationen en absolut särställning; i intet annat parlament förekomma tvåkammarutskott annat än som undantagsföreteelse. Vad som i utlandet kallas ständiga utskott, d. v. s. de utskott, som tillsättas vid varje session och ha bestämda kompetensområden, motsvara alltså ur angivna synpunkt de tillfälliga utskotten i Sverige. Till våra ständiga utskott har man utomlands ingen egentlig motsvarighet. Värdet av en jämförelse mellan svenskt och utländskt

utskottsväsen blir härigenom i olika hänseenden starkt begränsat. I utlandet finnas ej de svårigheter, som möta i Sverige, där det gäller att utifrån den traditionella anordningen med gemensamma utskott — varmed tämligen allmänt torde anses följa krav på lika representation för kamrarna i utskotten — åstadkomma en utskottsorganisation, som är rationell med hänsyn både till ärendenas beredning och till behovet för folkrepresentanterna att genom deltagande i beredningsarbetet vinna sakkunskap och erfarenhet.

I den begränsade omfattning, vari gemensamma utskott eller därmed jämförliga organ förekomma i utlandet, ha de en helt annan karaktär än i Sverige. De användas nämligen endast i sådana fall, då de båda kamrarna äro av olika mening och enighet ej kan nå trots upprepade behandlingar av ärendet i varje kammare. Den gemensamma beredningen blir alltså ett medel för åstadkommande av sammanjämkning. Så t. ex. stadgar den danska grundlagen: »Då ett lagförslag blivit av det ena tinget antaget, skall det i dess sålunda antagna form föreläggas det andra tinget; om det där ändras, går det åter till det förra; vidtages här ny ändring, går förslaget ånyo till det andra tinget. Ernås icke heller då enighet, skall, därest ettdera tinget det önskar, vartdera tinget utse ledamöter till lika antal, att sammanträda såsom ett utskott, vilket avger betänkande och framställer förslag till tingen.» Här förutses alltså bildandet av gemensamma utskott i egentlig mening, med skyldighet att avgiva betänkande till båda kamrarna; ett dylikt utskott motsvarar inom sin begränsade verksamhetsfär de ständiga utskotten i den svenska riksdagen. I Schweiz sammanträda i motsvarande fall de utskott i båda kamrarna, som berett ärendet, till en s. k. konferens, vilken i själva verket fungerar som ett gemensamt utskott. Enligt de franska kamrarnas arbetsordningar kunna däremot kamrarna vid meningsskiljaktighet uppdraga åt var sitt utskott att sammanträda gemensamt för att söka uppnå enighet. Här är ej fråga om ett gemensamt utskott, utan om två förhandlande kammarutskott, som var för sig avgiva betänkande till vederbörande kammare. I den amerikanska kongressen kan vid meningsskiljaktighet mellan husen antingen ett gemensamt utskott tillsättas eller ock förhandla husen genom särskilda delegationer; det senare systemet är det ojämförligt mest använda. Överhuvud torde det kunna sägas att nu berörda bered-

ningsnormer, även då det gäller att sammanjämka stridiga meningar, spela en tämligen blygsam roll i utländska parlaments arbete.

Anmärkas bör, att samarbete mellan kammarutskott, som ha att behandla samma eller liknande ärenden, i viss utsträckning torde förekomma i utländska representationer, även då inga som helst föreskrifter härom finnas i arbetsordningarna; här föreligger en motsvarighet till den fullständigt inofficiella, utåt icke framträdande samverkan, som hos oss ofta etableras mellan tillfälliga utskott från båda kamrarna. I Schweiz är det, enligt inhämtade upplysningar, synnerligen vanligt att national- och ständerrådets utskott gemensamt diskutera huvudpunkterna i till dem hänvisade likartade förslag, och även från andra håll finnas exempel på samma förfarande.

I fråga om utskottsväsendets närmare gestaltning kan man schematiskt särskilja tre olika system, av vilka endast ett erbjuder större intresse vid en jämförelse med svenska förhållanden.

Den engelska parlamentarismen intar en särställning i avseende å utskottsväsendets gestaltning, ett förhållande som nära sammanhänger med att den brittiska regeringen av ålder ägt och fortfarande i stort sett bevarar en faktiskt och rättsligt ledande ställning i statslivet. Regeringen har tjänstgjort som ett slags verkställande och beredande utskott för parlamentsmajoriteten, och utskottsväsendet i egentlig mening har i följd härav fått jämförelsevis ringa betydelse. Tidigare blevo — vi avse här och i det följande endast underhuset — viktigare frågor i regel icke föremål för någon som helst utskottsbehandling; endast för vissa inre organisationsfrågor och för en del frågor av speciell och lokal natur tillsattes regelmässigt utskott. I övrigt tillgick beredningen helt enkelt på det sättet, att underhuset konstituerade sig som ett **u t s k o t t a v h e l a h u s e t**, »committee of the whole house», d. v. s. det fingerades att huset självt utgjorde ett slags utskott, och mindre restriktiva bestämmelser än de eljest gällande tillämpades härvid för förhandlingarna. Under de senaste decennierna, särskilt genom 1907 och 1919 beslutade reformer, har emellertid införts ett system med **s t ä n d i g a u t s k o t t**, s. k. »standing committees». Till sådana utskott skall det stora flertalet ärenden, med undantag för frågor av

finansiell natur, hänvisas för förberedande behandling. I själva verket ha dessa utskott föga gemensamt med motsvarande institutioner i andra länder; de utgöra snarast mellanting mellan egentliga utskott och utskott av hela huset. Redan utskottens storlek ger dem en speciell karaktär; de bestå i regel av mellan sextio och åttio medlemmar men kunna under vissa förhållanden förstärkas till omkring hundra medlemmar. Överläggningarna i utskotten äro av ungefär samma art som debatterna i underhuset; utskotten äro, har det sagts, deliberativa, icke utredande. Betecknande är att förhandlingarna äro offentliga och att utskotten icke utforma några betänkanden utan endast till kamrarna överlämna sina diskussionsprotokoll. Märkligt nog pläga finansiella frågor i allmänhet — en del undantag ha gjorts vid några sessioner — icke bliva föremål för någon utskottsbehandling. Att en dylik anordning är möjlig, beror givetvis på att regeringens ledning på hithörande områden icke bestrides. Endast regeringen kan taga initiativ till beslut om nya eller höjda anslag, och underhuset inskränker sig vid budgetbehandlingen i huvudsak till allmänna politiska debatter, utan försök till detaljgranskning. Förslag om införande av ständiga utskott i finansfrågor ha vid några tillfällen framförts, men något definitivt resultat har ännu ej uppnåtts.

Beredningen av ärenden har tidigare i många representationer — så i Frankrike, där systemet först infördes (1789—1791 och sedermera 1814), Belgien, Italien och Nederländerna — uteslutande eller huvudsakligen ägt rum enligt byrå- eller avdelningssystemet. Grunddragen i detta äro följande. Kammarens ledamöter uppdelas genom lottning i ett antal lika stora byråer; i Frankrike bildar senaten tio, deputeradekammaren elva byråer, de nederländska kamrarna uppdelas vardera i fem byråer. Uppdelningen på byråer förnyas periodiskt, i Frankrike varje månad. Alla förslag hänvisas till samtliga byråer och undergå där en preliminär behandling. Därefter utse byråerna vardera en eller flera referenter eller rapportörer; dessa byrårepresentanter sammanträda till ett utskott som, eventuellt under visst samarbete med byråerna, har att fullgöra den slutliga beredningen och till kammaren avgiva betänkande. Ett utskott är sålunda ett ytterst efemärt beredningsorgan; det har endast att behandla viss fråga eller ett komplex av nära sammanhängande frågor, och det upplöses sedan detta skett.

Vissa fördelar ha ansetts följa med detta system. Varje kammarledamot kommer att i någon mån deltaga i beredningen av varje ärende; dels blir det härigenom möjligt för honom att i den enskilda frågan bilda sig en på sakkännedom baserad uppfattning, dels förvärvar han efterhand en betydande allmän sakkunskap. Vid den förberedande behandlingen i byråerna kunna värdefulla synpunkter framkomma, vilka genom rapportörerna komma huvudberedningen i utskotten tillgodo. Vidare blir det möjligt att i utskotten insätta uteslutande representanter, som äro särskilt intresserade av och sakkunniga i det föreliggande ämnet; utskotten bli verkliga expertförsamlingar. Det har också anförts, att partisynpunkterna skjutas i bakgrunden, då den preliminära beredningen försiggår inom byråer, vilkas sammansättning är helt oberoende av partifördelningen.

Å andra sidan är byråsystemet, såsom i Frankrike tämligen allmänt framhållits av både vetenskapsmän och politiker, förenat med svåra olägenheter. Då uppdelning i byråer sker genom lottning, bli skiljaktigheterna mellan byråerna beträffande både kompetens och partigruppering ofta betydande och den preliminära diskussionen i dessa av mycket växlande värde. Varken byråerna eller de genom dessa valda utskotten giva alltid klara uttryck åt de inom kammaren förefintliga meningsskiftningarna; partiställningen inom ett utskott kan bli en helt annan än inom kammaren, och utskottsbetänkandet får då ringa betydelse i politiska stridsfrågor. Då utskotten ständigt växla, eggas icke kammarledamöterna att skaffa sig ingående kunskaper på ett visst område, och de experter som finnas kunna ej tillräckligt göra sig gällande; de fasta traditioner och den mera allmänna fackkunskap, som utmärka de ständiga utskotten, saknas. Det väsentliga felet i systemet har dock ansetts vara, att det medför alltför stor tidsutdräkt; det innebär i själva verket en dubbelbehandling av alla frågor. Flertalet moderna representationer ha så stor arbetsbörda, att beredningen — och därmed i viss utsträckning det faktiska avgörandet — måste överlämnas till permanent fungerande och speciellt sakkunniga beredningsdelegationer; tanken att varje kammarledamot skall kunna deltaga i beredning av alla förslag är icke möjlig att realisera.

Den sistnämnda synpunkten har säkerligen varit det bestämmande

skälet till att byråsystemet i land efter land ersatts av ett system med fasta utskott, som arbeta under hela parlamentssessionen och ha bestämda kompetensområden. I Frankrike, Belgien, Italien och Nederländerna ha reformer i denna riktning beslutats under 1900-talet; särskilt under åren efter världskriget blevo vederbörande arbetsordningar fullständigt reviderade. Byråsystemet har visserligen bibehållits, men dess betydelse har i hög grad begränsats. Exempelvis i franska deputeradekammaren ha byråerna numera endast vissa funktioner i avseende å granskning av ledamöternas fullmakter, vid tillsättning av några specialutskott och vid beredning av förslag till s. k. motiverade dagordningar. Blott i Nederländerna, särskilt i senaten, torde byråsystemet ännu hava en framträdande plats i beredningsarbetet.

Sedan byråsystemet avvecklats eller begränsats i en rad stater, föreligger i det stora flertalet representationer en utskottsorganisation, som, om man bortser från utskottens karaktär av kammarutskott, i sina huvuddrag motsvarar det svenska systemet. Beredningen sker genom delegationer med avgränsade arbetsuppgifter och med åtminstone principiell skyldighet att i form av betänkanden motivera sin uppfattning; utskotten bestå av relativt få medlemmar, och deras förhandlingar äro icke offentliga. Huvudparten — eller åtminstone en mycket stor del — av ärendena går till ständiga utskott, d. v. s. till utskott med generellt bestämda kompetensområden, men möjlighet finnes att tillsätta specialutskott för särskilda ärenden — motsvarigheter till de särskilda utskotten i Sverige. I den följande framställningen tages i huvudsak endast hänsyn till denna i så gott som alla med Sverige jämförliga stater förhärskande form av utskottsorganisation.

Den för kompetensfördelningen mellan de ständiga utskotten i Sverige ursprungligen gällande — och fortfarande i viss utsträckning bevarade — principen, enligt vilken utskotten motsvara representationens skilda befogenheter, har endast i undantagsfall tillämpats i utlandet. I regel har organisationen byggts upp på sådant sätt, att varje utskott har sig anförtrott ett sakligt avgränsat område av statsverksamheten; stundom överensstämmer utskottsindelningen i stort sett med departementsindelningen. Antalet ständiga utskott växlar emellertid i hög grad, från några få till flera tiotal,

i olika representationer; så gott som genomgående är detta antal betydligt större än hos oss. För att giva en konkret bild av förhållandena skola vi i det följande summariskt redogöra för utskottsindelningen i några främmande länder.

I D a n m a r k skola enligt tingets arbetsordningar ett antal ständiga utskott, fem i landstinget och sju i folketinget, tillsättas vid varje session. Utskotten ha i huvudsak ej sakligt bestämda arbetsområden; i folketinget — vars bestämmelser väsentligt avvika från landstinget — finnas ett utskott för arbetsordningen, ett petitionsutskott, ett valprövningsutskott, ett finansutskott, ett löneutskott, ett undersökningsutskott och ett utskott för statsrevisorernas utlåtande. Flertalet utskott ha fem, sju eller nio ledamöter, finansutskotten i båda tingen femton. Ett flertal ärenden falla icke under något av de ständiga utskotten. Särskilda utskott för ett bestämt ärende eller för vissa grupper av ärenden tillsättas därför i mycket stor utsträckning, i allmänhet flera tiotal vid varje riksdag. En del av dessa utskott kunna i själva verket sägas ha ständig karaktär, i det att de regelmässigt tillsättas vid varje session och ha traditionellt bestämda arbetsområden.

Den finska riksdagsordningen har utförliga bestämmelser om utskottsväsendet, vilka i mycket erinra om svenska förhållanden. Vid varje riksdag tillsättas fem s. k. specialutskott, nämligen ett grundlagsutskott, ett lagutskott, ett utskott för utrikesärenden, ett statsutskott (för alla finansärenden) och ett bankoutskott; de tre förstnämnda skola bestå av minst sjutton medlemmar, statsutskottet av minst tjugoen och bankoutskottet av minst elva. Utskottens kompetensområden äro utförligt angivna. Vidare tillsättes det s. k. stora utskottet, som skall bestå av minst fyrtiofem medlemmar. Detta utskott har en egenartad prövningskompetens i lagfrågor. Sedan specialutskott yttrat sig över ett lagförslag, skall nämligen detta först preliminärt diskuteras i riksdagen, och sedan skall ärendet översändas till stora utskottet; först när detta avgivit betänkande i frågan kan den bli föremål för definitivt beslut. Riksdagen kan också tillsätta »extraordinarie» utskott om minst elva ledamöter och till sådant utskott hänvisa ärende, som enligt riksdagsordningen principiellt tillhör ständigt utskott. Flera sådana extraordinarie utskott, såsom lag- och ekonomiutskottet och social-

utskottet, ha i praktiken fått permanent karaktär; de tillsätts vid varje riksdag och ha fast avgränsade kompetensområden.

Det norska stortinget skall enligt arbetsordningen tillsätta sexton utskott. Varje utskott behandlar en gren av statsverksamheten enligt ganska klart utformade kompetensbestämmelser. Utom protokollsutskottet, som granskar statsrådsprotokollen, äro utskotten följande: konstitutions- och utrikes-, administrations-, kyrko- och skol-, universitets- och fackskole-, justitie-, militär-, lantbruks-, skogs- och vattenleds-, social-, väg- och järnvägs-, post- och telegraf-, tull- och finans-, hälso-, kommunal- och bank-, sjöfarts- och fiskeriutskotten. På dessa utskott fördelas alla medlemmar av stortinget, i regel till lika antal på varje utskott. Samtliga ärenden, som kräva utskottsbehandling, kunna fördelas mellan de ständiga utskotten, men stortinget kan enligt arbetsordningen också tillsätta särskilt utskott för vissa ärenden eller för visst slag av ärenden.

I Belgien utser varje kammare elva s. k. ständiga utskott, vilkas kompetensområden i huvudsak motsvara statsdepartementen. Senatsutskotten ha tjuoen, kammarutskotten femton medlemmar. I senaten finnas därjämte särskilda finansutskott, bestående av representanter för de ständiga utskotten. Andra utskott kunna tillsättas för särskilda frågor.

Enligt de franska kamrarnas arbetsordningar tillsätter senaten tolv s. k. allmänna utskott på trettiosex ledamöter, deputeradekammaren tjuo »stora ständiga» utskott på fyrtiofyra ledamöter. Dessa utskott ha bestämda arbetsområden, som i vissa fall i huvudsak sammanfalla med statsdepartementens. Utom de i arbetsordningarna nämnda huvudutskotten finnas en del andra utskott av ständig karaktär; om tillsättande av dessa utskott fattas dock vid varje session särskilt beslut. Vidare kunna kamrarna tillsätta speciella utskott för viss fråga eller vissa frågor.

I Schweiz utser ständerrådet sex, nationalrådet nio ständiga utskott med växlande antal ledamöter. Vidare kunna särskilda utskott tillsättas.

I Förenta staterna är utskottsväsendet enastående rikt utvecklat. Under de senaste åren har antalet utskott i senaten varit över trettio, i representanthuset över fyrtio, tidigare än större. I senaten har flertalet utskott mellan tolv och tjuo, i representant-

huset mellan tjugoen och trettiofem medlemmar. Därjämte väljas särskilda utskott för behandling av bestämda ärenden.

Den tyska riksdagens utskottsorganisation torde för närvarande sakna aktuellt intresse. Det kan emellertid nämnas, att enligt dess arbetsordning alltid skulle tillsättas femton ständiga utskott.

Det ligger i sakens natur och har redan i det föregående framhållits, att i de stater, där bestämmelserna om utskotten äro givna i arbetsordningarna, ändringar i utskottsorganisationen utan särskild omgång kunna beslutas av vederbörande kammare. På vissa håll har detta uttryckligen fastslagits. Norska stortinget kan enligt sin arbetsordning när som helst öka eller minska antalet ständiga utskott liksom även ändra dessas medlemsantal; likaså kan med hänsyn till utskottens arbetsbörda den principiellt gällande kompetensfördelningen modifieras. I samband härmed står att frågan om vilket utskott, som skall anses behörigt för visst ärende, ej erbjuder några svårigheter; uppstår tvist härom, träffas avgörandet genom vanligt kammarbeslut.

Flerstädes finnas bestämmelser dels om rätt för utskott att överlämna vissa arbetsuppgifter till inom utskottet vald delegation, dels om samverkan mellan olika utskott. Det norska stortinget kan besluta, att ärende skall överlämnas till samfällad beredning av två ständiga utskott; »ärendet skall därvid i regel beredas av ett sammansatt utskott, bestående av lika många från vardera utskottet utsedda ledamöter». Att märka är att det här är representationen, icke såsom i Sverige utskotten, som beslutar om samfällad beredning. Vidare kan utskott tillsätta underutskott för förberedande arbeten; den slutliga behandlingen av ett ärende skall dock alltid försiggå i samlat utskott. De finska utskotten kunna, där arbetet så kräver, fördela sig på avdelningar om minst elva ledamöter; dessa avdelningar äga avgiva utlåtande i utskottets namn. Angående samverkan mellan utskott stadgas, att riksdagen kan anbefalla ett specialutskott att i visst till dess behandling hänvisat ärende inhämta yttrande från annat specialutskott, samt att utskott jämväl på eget initiativ kan inhämta dylikt yttrande. Enligt franska deputeradekammarens arbetsordning kan utskott hos kammaren hemställa, att ett under dess handläggning fallande ärende för yttrande hänvisas till annat utskott, och

likaså kan det begära att få yttra sig över fråga, som skickats till annat utskott. Kammaren kan även i dylika fall besluta, att ärendet i fråga skall diskuteras gemensamt av de båda utskotten eller behandlas av ett sammansatt utskott, i vilket de båda utskotten utse ledamöter på sätt kammaren bestämmer. I Förenta staterna är det vanligt att utskotten tillsätta subdelegationer, som fullgöra hela det egentliga beredningsarbetet.

Beredningen av finansiella ärenden är i utländska representationer i regel mera samlad än i Sverige. Flerstädes äro inkomst- och utgiftsfrågor helt eller huvudsakligen överlämnade till ett enda utskott, så t. ex. i Danmark och Finland. I varje fall brukar det egentliga statsregleringsförslaget beredas av ett och samma utskott, under det att det i Sverige fördelas på tre utskott. På vissa håll, där budgetärendena icke beredas enhetligt, äro särskilda bestämmelser givna angående samverkan mellan utskotten. Ett intressant exempel härpå erbjöd tidigare den norska arbetsordningen.

I Norge blevo finansärendena före 1934 icke enhetligt beredda. Till finansutskottet skulle nämligen finans- och skatteärenden samt bank- och penningfrågor hänvisas endast i den mån de ej på grund av sin sakliga beskaffenhet föllo under andra utskotts kompetens. För att nå enhetlighet i själva budgetberedningen infördes emellertid 1929 ett särskilt förfarande. Finansutskottet utvidgades för den samlade budgetberedningen till ett budgetutskott på trettiofem ledamöter; vart och ett av de utskott, som behandlade större budgetärenden, skulle vara representerat i budgetutskottet. Detta utskott avgav några veckor efter sessionens början ett provisoriskt betänkande över regeringens budgetförslag. Syftet härmed var att redan på ett tidigt stadium få uttrönt, huruvida stortinget i det stora hela gillade regeringens budgetpolitik; de beslut, som stortinget fattade i anledning av betänkandet, ägde ej definitiv karaktär. Sedermera hade övriga utskott, som behandlade budgetärenden, att före februari månads utgång (stortingets session börjar första söckendagen efter 10 januari) till budgetutskottet avgiva betänkanden över till dem hänvisade frågor. Dessa specialbetänkanden samlades — utan att ändringar vidtogos — av budgetutskottet till ett systematiskt uppsatt utlåtande, vilket med budgetutskottets anmärkningar överlämnades till

stortinget. När stortinget avslutat behandlingen av alla finansförslag för det kommande budgetåret, skulle budgetutskottet utarbeta och för stortinget framlägga en samlad budgetplan, i vilken alla budgetbeslut voro systematiskt uppförda. Här ägde alltså ett slags dubbelbehandling av budgeten rum. Stortingets beslut rörande det provisoriska budgetbetänkande, som budgetutskottet skulle avgiva redan tidigt under sessionen, avsåg budgetens allmänna principer och hade ej definitiv karaktär. Då sedermera budgetutskottet till stortinget överlämnade det på grundval av specialutskottens yttranden uppsatta betänkandet, kunde ändringar i det första provisoriska budgetbeslutet vidtagas. 1934 koncentrerades budgetarbetet hos finansutskottet i egentlig mening.

På vissa håll, där budgetfrågorna i princip äro samlade hos ett utskott, har man stadgat särskilda former för samverkan mellan detta och andra utskott. I den belgiska representantkammaren hänvisas finansfrågor till ett av de ständiga utskotten, som vid behandlingen av budgetförslaget förstärkes med ett antal ledamöter; vidare äga övriga ständiga utskott rätt att utse var sin ledamot med uppgift att hos statsregleringsutskottet framställa anmärkningar och förslag rörande statsregleringen i vad denna avser frågor, som falla under vederbörande ständiga utskotts behörighet. I den franska deputeradekammaren beredas finansfrågor av ett av de stora ständiga utskotten, finansutskottet. Om ett förslag av innebörd att beröra statens inkomster eller utgifter hänvisas till annat utskott, skall detta utskott avgiva betänkande över förslaget i princip, men får ej föreslå beviljande av anslag. Då utskottet tillstyrker förslaget, skall det därom lämna meddelande till finansutskottet, som har att bereda den finansiella sidan av saken. Beträffande kommunikation mellan finansutskottet och de andra utskotten finnas särskilda bestämmelser. Sålunda äga övriga ständiga utskott att utse vart och ett en representant »för att vid granskningen av kapitel i statsregleringen eller bestämmelser om anslag, vilka avse frågor, som falla under utskottets behörighet, med yttranderätt deltaga i finansutskottets förhandlingar». Vidare har föredragande medlem i finansutskottet rätt att deltaga i förhandlingarna inom de utskott, vilkas behörighet svarar mot de delar av statsregleringen, över vilka föredraganden har att utarbeta betänkande.

Av de förut givna uppgifterna om utskottens medlemssantal framgår, att i flertalet länder alla medlemmar av representationen kunna beredas plats i utskotten. Att i utlandet en representant står utanför beredningsarbetet är en ren undantagsföreteelse. Detta sammanhänger givetvis med utskottens karaktär av kammarutskott; i varje kammare har utskottsorganisationen kunnat avpassas med hänsyn till kammarens ledamotsantal, vilket i Sverige, på grund av de gemensamma utskottens dominerande ställning, endast i mycket begränsad omfattning varit möjligt. I de flesta utländska parlament tillhöra i själva verket många representanter två eller flera utskott; i Förenta staterna är medlemskap i fyra eller fem utskott vanligt. På några håll ha begränsningar i detta hänseende fastställts. Så t. ex. kan en fransk senator eller deputerad icke inväljas i mer än två allmänna, respektive stora ständiga utskott, och en schweizisk parlamentsledamot får ej tillhöra mer än fyra utskott.

Beträffande systemet för val av medlemmar i utskott föreligga i varje fall i avseende å det faktiska verkningssättet icke några mera betydande skiljaktigheter mellan Sverige och flertalet andra jämförliga stater. I flertalet stater finnas regler, som avse att garantera, att partigrupperna inom representationen eller kammaren bliva företrädade i utskotten i förhållande till sin röststyrka. Indirekta val förekomma i flera representationer. I Finland väljas enligt proportionell metod 45 elektorer, som i sin tur välja utskottens ledamöter; kunna elektorerna ej enas skall valet verkställas enligt proportionellt valsätt. I Norge väljer stortinget ett valutskott på 37 ledamöter, som i sin tur utse medlemmar av utskotten; valsättet är icke proportionellt, men arbetsordningen föreskriver, att såväl i valutskottet som i de av detta valda utskotten partierna böra vara representerade i förhållande till sin styrka. De extra ledamöter, som inträda i finansutskottet vid budgetbehandlingen, utses dock av stortinget. I Frankrike äger varje partifraktion (grupp) att föreslå det antal kandidater till varje utskott, som betingas av gruppens ledamotsantal. De sålunda framlagda listorna bliva bestämmande för utskottsplatsernas fördelning, såvida ej, vilket aldrig torde ha förekommit, invändning reses av visst antal kammarledamöter; skulle invändning göras, sker tillsättandet ge-

nom listval enligt majoritetsprincipen. De schweiziska kamrarnas arbetsordningar bestämma om val med absolut majoritet; erhåller vid första omgången ingen uppsatt kandidat sådan majoritet, föranstaltas ytterligare ett eller flera valförfaranden: efter varje valomgång träder den kandidat, som erhållit lägsta röstetalet, tillbaka. I praktiken tages hänsyn till partiernas styrka. I flera länder (Belgien, England, Förenta staterna) tillämpas formellt majoritetsvalprincipen utan inskränkning, men faktiskt tillsätts utskotten på så sätt, att partierna bli någorlunda proportionellt representerade.

I allmänhet väljas ledamöter i utskott för en parlamentssession, icke för hel legislaturperiod. Undantag förekomma dock. Så t. ex. stadgas i norska stortingets arbetsordning: »Då stortinget icke genom särskilt beslut annorledes bestämt, förbliver sammansättningen av de en gång tillsatta utskotten oförändrad vid alla storting under samma valperiod, utom för det fall att avgång bland ledamöterna nödvändiggör ändring». I Schweiz tillsätts utskotten alltid för hel legislaturperiod. De franska utskotten tillsätts för ett år.

I flera främmande länder gäller icke, eller i varje fall icke ovillkorligt, den i Sverige absoluta regeln, att utskotten kunna arbeta endast då representationen är samlad. I Danmark finnes ingen generell bestämmelse; särskilt folketingets finansutskott arbetar ofta mellan riksdagarna. Enligt den finska riksdagsordningen kan statsutskottet, om riksdagen så beslutar, »fortsätta sin verksamhet även under avbrott i riksdagens sammanträden eller efter dess avslutande»; detta har regelmässigt ägt rum. Det norska stortinget giver, såsom arbetsordningen förutser, ofta ett utskott i uppdrag att arbeta mellan sessionerna. I vissa länder är utskottsarbetet mellan sessionerna av synnerligen stor betydelse. I Schweiz arbeta utskotten regelmässigt under någon tid före varje session och ha vid sessionens början avslutat beredningen av en del ärenden; enligt nationalrådets arbetsordning har rådets talman rätt att ålägga utskotten att vara färdiga med vissa frågor, då representationen sammanträder. Förbunds församlingen börjar därför pleniarbetet omedelbart efter sessionens öppnande, och sessionstiderna äro utomordentligt korta. I Förenta staterna göra utskotten jämväl en del beredningsarbeten — särskilt de med resor förenade — mellan sessio-

nerna. Stundom tillsätta utländska representationer kommissioner att mellan parlamentssessioner utföra allmänna utredningar; dessa »utskott» motsvara närmast de av regeringen tillsatta parlamentariska kommittéerna hos oss.

I fråga om förbindelsen mellan utskotten och administrationen skiljer sig svensk praxis på en viktig punkt från den i flertalet främmande länder rådande. I utlandet äga nämligen, i motsats till vad fallet är i Sverige, regeringsledamöterna i regel tillträde till utskotten — ehuru de vanligen ej kunna vara ledamöter av dessa — och samarbete mellan ministrar och utskott ingår icke sällan som ett normalt led i regeringsförslagets behandling. Stundom ha vissa bestämmelser rörande detta samarbete givits i grundlagen. Så stadgar den finska riksdagsordningen, att statsråden, som ej kunna vara medlemmar av utskott, äga att deltaga i utskottens sammanträden och överläggningar, där icke vederbörande utskott i visst fall annorlunda beslutar; i praxis är det vanligt att statsråden infinna sig på utskottets inbjudan. Enligt den tyska författningen kunde varje utskott kräva, att en minister infunne sig i utskottet, och å andra sidan ägde ministrarna ovillkorlig rätt att närvara i utskott samt därvid yttra sig i debatten. Liknande regler finnas i Tjeckoslovariens gällande och i Österrikes numera upphävda demokratiska författning. Någon gång regleras frågan i kamrarnas arbetsordning. Detta är t. ex. fallet i Nederländerna; enligt arbetsordningen för andra kammaren kunna, därest utskott gör motiverad framställning härom, den eller de ministrar, som framlagt vederbörande lagförslag, deltaga i sammanträden inom utskottet. I flertalet länder finnas inga föreskrifter om ministrarnas rätt att närvara i utskotten, men i praxis har sådan rätt i princip erkänts, även om den stundom gjorts beroende av inbjudan eller i varje fall av samtycke från utskottets sida.

Möjligheten till direkt kommunikation mellan regering och utskott utnyttjas i olika omfattning i skilda länder. I Danmark äro vederbörande departementschefer närvarande vid utskottsbehandlingen av det stora flertalet viktigare regeringsförslag; än begär ministern att få tillträde till förhandlingarna, än tar utskottet initiativ till samarbete. Även i Norge och Finland förekommer dylikt samråd vid flera tillfällen under varje riksdagssession; särskilt livlig är

kommunikationen i utrikespolitiska frågor. I Finland kvarstanna statsråden endast i undantagsfall under den egentliga debatten. Vid flera tillfällen har statsministern ställt kabinettsfråga i utskott. De schweiziska förbundsråden föredraga ofta regeringsförslagen i utskotten och äro nästan alltid närvarande vid förhandlingar, som beröra deras departement; de få alltid meddelande om utskottssammanträdena och infinna sig utan särskild anmälan eller inbjudan. I Frankrike infinna sig ministrarna i utskotten endast vid behandlingen av särskilt viktiga och ömtåliga frågor; ett utskott mottager sällan besök av en minister mer än några gånger under varje session, och exempel finnas på ministrar, som under långa ämbetsperioder aldrig närvarit i ett utskott. I regel tar utskottet initiativet till ministerbesök, men det händer också att vederbörande minister anhåller att få vara närvarande vid ett sammanträde. Då en minister deltar i ett utskottssammanträde, föras fullständiga stenografiska diskussionsprotokoll, vilket eljest ej är fallet. I Frankrike, liksom i vissa andra länder, utgår man i princip från att ministrarna endast skola besvara framställda frågor, men i realiteten deltaga de, här som på andra håll, fritt i diskussionen.

Engelsk parlamentspraxis intar även på denna punkt en särställning. Här inväljas de ministrar, vilkas förslag skola behandlas, regelmässigt i de ständiga utskotten, och de fungera i praktiken som ledare av utskottens arbete. I Amerikas förenta stater, där ministrarna sakna tillträde till representationen, förekommer ingen officiell samverkan mellan ministrarna och utskotten, men underhandsförhandlingar torde i icke ringa utsträckning äga rum.

Det är icke möjligt att på grundval av tillgängliga uppgifter bedöma den betydelse, som ministrarnas tillträde till utskotten har för det parlamentariska arbetet och för förhållandet mellan regering och representation. Hithörande frågor ha, såvitt bekant, ingenstädes varit föremål för mera ingående vetenskaplig behandling. Det förtjänar dock understrykas, att ifrågakvarande rätt för ministrarna likaväl låter förena sig med den engelska kabinettsparlamentarismen som med sådana parlamentariska system, där utskotten visa stor självständighet gentemot regeringen och överhuvud framträda som politiska maktfaktorer av första ordningen.

Vad i övrigt angår förhållandet mellan utskotten och administra-

tionen, föreligga icke så bestämda och betydelsefulla skiljaktigheter mellan svenska och utländska arbetsmetoder. Flerstädes i utlandet äro, liksom i Sverige, bestämmelser givna om utskottens rätt att erhålla upplysningar från förvaltningen, och även då stadganden härom icke finnas torde en sådan rätt erkännas. I flertalet stater handhava departementen även sådana uppgifter, som i Sverige tillkomma centrala ämbetsverk, och erforderliga upplysningar och utredningar erhållas följaktligen direkt från ministerierna. Att förvaltningstjänstemän inställa sig i utskotten för att lämna upplysningar — varvid de stundom fungera som ställföreträdare för departementschefen — torde överallt förekomma. På en punkt kan kommunikationen mellan förvaltningen och utskotten sägas vara avgjort mindre utvecklad i flertalet främmande länder än i Sverige. Såsom i redogörelsen för utskottens arbetsätt närmare skall belysas, äro utskottstjänstemännen i Sverige i regel ämbetsmän, vilket icke, eller i varje fall icke i motsvarande grad, är fallet i utlandet; härtill kommer, att dessa tjänstemän hos oss hava viktigare arbetsuppgifter sig anförtrodda än vad fallet är på andra håll.

Det är icke ovanligt att förslagsställare, som icke äro ledamöter av vederbörande utskott, tillerkännas befogenhet att inom utskottet utveckla sin mening. Så t. ex. stadgar den franska deputeradekammarrens arbetsordning: »Den, som genom motion framställt förslag, äger att vid sammanträde i det utskott, till vars granskning förslaget hänvisats, närvara och därvid deltaga i överläggningen. Han avträder, då röstning omedelbart förestår. Finnas till samma motion flera förslagsställare, böra dessa bland sig utse en, som har att företräda dem hos utskottet». Även då bestämmelser av denna art icke finnas, händer det att motionär beredes tillfälle att deltaga i ett ärendes förberedande behandling inom utskottet. Stundom äga utskott rätt att till sina sammanträden inkalla utomstående personer, som äga speciellt intresse av eller äro sakkunniga i den föreliggande frågan. I England och Förenta staterna kunna utskotten i stor utsträckning framtvunga sådana personers inställelse, och formliga vittnesförhör (hearings) av offentlig karaktär anställas; dessa förhör, varöver protokoll icke sällan offentliggöras, bilda viktiga inslag i beredningsarbetet.

Under det att i Sverige det tekniska arbetet inom

u t s k o t t e n — protokollföring, utredningar, uppsättande av förslag till betänkanden och skrivelser — nästan uteslutande utföres av tjänstemän, som ej tillhöra utskottet utan anställas särskilt för detta arbete, är det i flertalet främmande länder regel, att dessa uppgifter till stor del fullgöras av ledamöterna i utskotten. Ofta väljes en ledamot av utskottet till sekreterare, med skyldighet att föra protokoll och sköta expeditionsgöromål; i flera länder (t. ex. Danmark, Norge, Belgien) innehålla arbetsordningarna bestämmelser på denna punkt. Utskotten torde visserligen överallt äga rätt att anställa särskilda tjänstemän, men dessa tjänstemän fylla jämförelsevis underordnade funktioner. Framför allt är att märka, att föredragning av ärenden och utarbetande av betänkanden i allmänhet tillkommer medlemmarna själva. I detta hänseende, och särskilt i fråga om avfattningen av utskotts yttrande, skiljer sig svensk praxis på ett mycket väsentligt sätt från den i flertalet främmande länder rådande.

I Sverige sker föredragningen ordinärt genom en utskottstjänsteman, som har att giva en objektiv framställning av frågans förhistoria och läge. Förslag till betänkande uppgöres jämväl av en tjänsteman; detta förslag granskas sedermera av utskottet, och det färdiga betänkandet framträder som ett uttryck för den inom utskottet härskande meningen. Betänkandet har alltså karaktären av en kollektiv arbetsprodukt; varje medlem av den grupp, som vunnit majoritet i utskottet, framstår, därest han ej reserverar sig, såsom i sin mån ansvarig för betänkandets avfattning. Endast i undantagsfall tillämpas i främmande representationer ett liknande förfarande; så är t. ex. förhållandet i Finland. I regel användes systemet med referent eller rapportör; en medlem av utskottet utarbetar betänkandet och har härvid ofta en betydande grad av självständighet.

Det norska stortingets arbetsordning stadgar härom: »För varje ärende, som skall under sessionen fullföljas, utser utskottet bland sina ledamöter en eller i nödigt fall flera referenter . . . Det åligger referenten att under ordförandens ledning inom utskottet utreda ärendet, att efter samråd med ordföranden inhämta de upplysningar och anställa de undersökningar, som utskottet finner påkallade, samt att avfatta och tillika med ordföranden och sekreteraren underteckna betänkandet. Referenten bär närmaste

ansvaret för betänkandets innehåll.» Enligt en annan bestämmelse i arbetsordningen behöver skriftligt betänkande icke alltid uppgöras; muntlig föredragning inför stortinget kan användas vid en del enklare, icke omstridda ärenden. I en rad andra länder — t. ex. Danmark, Belgien, Frankrike, Nederländerna och Schweiz — finnas likartade bestämmelser. Stundom utses en referent att både föredraga ärendet inför utskottet och sedan uppgöra betänkande; i andra fall utses särskild referent för den sistnämnda uppgiften. På vissa håll — så i Schweiz — är muntlig föredragning inför kamraren regel, och skriftligt betänkande avgives endast i undantagsfall.

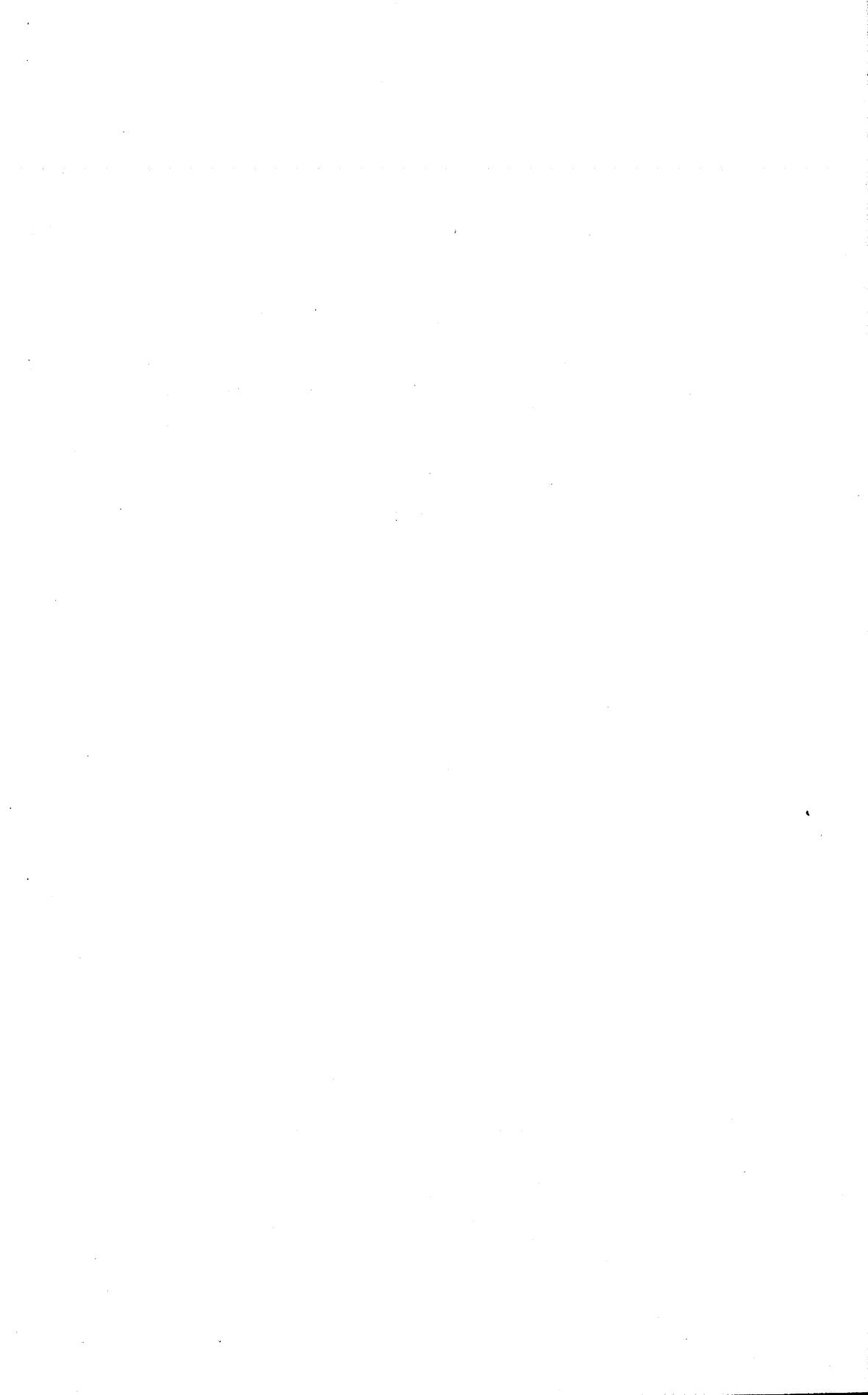
Utskottets betänkande eller det häremot svarande muntliga yttrandet bör givetvis utformas av en ledamot, som tillhör utskottsmajoriteten. Då referentuppdraget i princip gäller såväl föredragning inför utskottet som betänkandets utarbetande, måste möjlighet finnas att vidtaga ombyte av referent, därest den ursprungligen utsedde skulle hysa en annan ståndpunkt än majoriteten. Den norska arbetsordningen innehåller särskilt stadgande härom: »Skulle det under ärendets utskottsbehandling visa sig, att utsedd referent i fråga om betänkandets innehåll råkar i väsentlig motsättning till den rådande meningen inom utskottet, äger han begära, att annan utses till referent i hans ställe». I Danmark och Norge uppläses betänkandet i utskottet och godkännes av detta, men i flera andra länder (Frankrike, Schweiz) har referenten full handlingsfrihet.

Utom den egentlige utskottsreferenten utses stundom en minoritetsreferent eller referenter för samtliga inom utskottet förefintliga meningsgrupper. Dessa referenters uppgift är främst att i den parlamentariska debatten företräda vederbörande meningsriktning.

Det har redan betonats att utskotten i flertalet utländska representationer äro skyldiga att — genom betänkande eller framställning av referent — yttra sig över till dem hänvisade frågor. Ett viktigt undantag från denna regel utgör Förenta staternas kongress. Här kommer det stora flertalet motioner — i genomsnitt omkring två tredjedelar — aldrig före i kamrarna; de hänvisas till utskotten men bliva aldrig handlagda av dessa. Detta system, som är en följd av den amerikanska kongressens väldiga arbetsbörda och bristen på effektiv ledning, ger tydligen utskotten en utomordentlig maktställning.



UTSKOTTENS BILDANDE OCH
SAMMANSÄTTNING



DE AV KAMRARNAS VALDA UTSKOTTEN

Regler och praxis i fråga om tillsättande av utskott.

De ständiga utskotten skola, såsom framhållits, tillsättas vid varje lagtima riksdag; på denna punkt äro grundlagarnas bestämmelser ovillkorliga. Även antalet ledamöter i dessa utskott fixeras i RO § 37 mom. 1. Statsutskottet består av 24, konstitutions- och bevillningsutskotten av 20, bankoutskottet, de båda lagutskotten och jordbruksutskottet av 16 ledamöter, »vilka vardera kammaren till halva antalet inom sig väljer». Någon ändring rörande ledamotsantalet i ett bestående ständigt utskott har icke under den nya riksdagsordningens tid genomförts. De ändringar i den ständiga utskottsorganisationen, som vidtagits — jordbruksutskottets inrättande 1909 och lagutskottets uppdelning på två utskott 1918 — ha i det föregående behandlats.

Den praxis i fråga om utseende av suppleanter i ständiga utskott, som utan hemul i grundlagen utbildats under ståndstiden, grundlagsfästes i den nya riksdagsordningen. Enligt RO § 37 mom. 2 äger vardera kammaren utse suppleanter att under angivna villkor inträda i utskottsledamöters ställe. I fråga om antalet suppleanter innehåller grundlagen ingen bestämmelse; kamrarna kunna välja olika antal suppleanter till samma utskott och ha överhuvud var för sig fri bestämmanderätt. I första kammarens ordningsstadga infördes emellertid en bestämmelse (§ 7 mom. 1), enligt vilken antalet suppleanter i ständigt utskott, »därest icke kammaren särskilt annorlunda beslutar, skall motsvara hälften av de ordinarie ledamöternas»; stadgandet ändrades 1909 därhän, att om de ordinarie

ledamöternas antal vore ojämnt, suppleanter skulle väljas till det antal, som närmast understeg hälften av de ordinarie ledamöternas. I andra kammarens arbetsordning (§ 7 mom. 1) bestämdes däremot endast, att suppleanter skulle utses »till så stort antal kammaren beslutar». Vid 1933 års revision av dessa författningar infördes enhetliga bestämmelser för båda kamrarna; enligt dessa skola suppleanter utses »till ett antal, som, därest icke kammaren särskilt annorlunda beslutar, skall motsvara de ordinarie ledamöternas» (NOST § 7 mom. 1).

Nedan angives det genomsnittliga antalet suppleanter i de olika ständiga utskotten under skilda perioder. Hänsyn toges härvid icke till de fall, då antalet suppleanter utökats efter de ordinarie utskottsvalen. Det framgår av förteckningen, att antalet suppleanter i det hela stadigt växt, vilket torde sammanhänga dels med önskan att låta ett stort antal riksdagsmän följa de ständiga utskottens arbete, dels med ökat behov av ersättare för de ordinarie ledamöterna.

<i>KU</i>	FK	AK	<i>StU</i>	FK	AK
1867—1892	5—6	10	1867—1875	6	12
1893—1909	8	10	1876—1907	9	12
1910—1912	10	10	1908—1912	12	12
1913—1920	10	12	1913—1920	12	14
1921—1934	13—14	12—14	1921—1928	15	14
			1929—1930	15	16
			1931—1934	16—19	16
<i>Bev.U</i>	FK	AK	<i>BU</i>	FK	AK
1867—1891	5—6	10	1867—1909	5—6	8
1892—1894	8	10	1910—1912	8	8
1895—1912	8—10	10	1913—1928	8	10
1913—1921	10	12	1929—1934	8	12
1922—1928	13	12			
1929—1934	13	14			
<i>LU (fr. o. m. 1919 FLU och ALU)</i>	FK	AK	<i>JU</i>	FK	AK
1867—1885	4—5	8	1910—1912	8	8
1886—1901	8	8	1913—1928	8	10
1902—1912	10	8	1929—1934	8	12
1913—1918	10	10			
1919—1928	8	10			

<i>LU (fr. o. m. 1919 FLU och ALU</i>	FK	AK
1929—1930	8	12
1931—1934 (FLU)	8	12
1931—1934 (ALU)	12	12

Rörande tillsättande av särskilda utskott finnes endast en föga ingående bestämmelse i RO § 37 mom. 1; enligt denna ankommer det »på kamrarnas sammanstämmande beslut att, när sådant finnes vara av nöden, tillsätta särskilt utskott för upptagande av frågor, som tillhöra ständigt utskotts behandling». Denna bestämmelse har, utom i en punkt, samma lydelse som den 1866 fastställda; 1909 utbyttes av skäl, som senare skola beröras, den ursprungliga formuleringen »fråga, som tillhör» mot den nu gällande. Vi skola här ingå endast på de mera principiella förutsättningar för tillsättandet av särskilda utskott, som kunna behandlas oberoende av frågan om dessa utskotts generella och speciella kompetens.

Ett villkor för inrättandet av ett särskilt utskott är, att »sådant finnes vara av nöden». Det har, särskilt av *M a l m g r e n* — vars monografi över de särskilda utskotten innehåller åtskilliga specialutredningar, som här icke i detalj kunna refereras — diskuterats, vilka förhållanden som kunna anses konstituera det i detta stadgande förutsatta behovet. Att fullständigt angiva de omständigheter, under vilka ett särskilt utskott kan komma till stånd, är visserligen knappast möjligt, men de teoretiskt och praktiskt viktigaste förutsättningarna kunna påvisas.

Ett särskilt utskott kan vara erforderligt för att tillgodose behovet av sakkunskap vid en frågas beredning. Det är uppenbart, att för en specialfrågas behandling mången gång ett utskott kan tillsättas, som inrymmer större fond av kompetens just i den föreliggande frågan än det eller de ständiga utskott, som enligt de ordinarie kompetensreglerna i RO § 37 skulle sköta beredningen. Vid flera tillfällen har också denna synpunkt anförts såsom motiv för förslag om tillsättande av särskilda utskott (t. ex. FK 27 februari 1891, FK 22 januari 1902). Ett närliggande motiv föreligger, då en politiskt central och sakligt synnerligen betydelsefull fråga är före och riksdagspartierna önska att för beredningen av denna anlita sina mest framstående krafter; här är det den allmänna politiska

kapaciteten snarare än den speciella sakkunskapen man vill tillgodogöra sig, men syftet är likväl att få till stånd en så kvalificerad beredning som möjligt. Detta motiv har visserligen icke direkt uttalats i debatterna om tillsättning av särskilda utskott, men det lär stå utom tvivel att det i många fall spelat in. Ett särskilt utskott har stundom också ansetts vara behöfligt med hänsyn till att flera sakligt sammanhängande ärenden hört under olika ständiga utskott men lämpligen bort behandlas gemensamt; 1907 års särskilda utskott i rösträttsfrågan motiverades t. ex. med att de förslag om ändringar i grundlagen och kommunallagarna, som voro före, borde beredas enhetligt (AK 6 februari 1907, jfr diskussionen om särskilt utskott i AK 19 januari 1918). Visserligen finnes i dylika fall möjligheten att tillsätta ett sammansatt utskott, men dels kunna kamrarna icke besluta härom, dels anses de sammansatta utskotten ofta verka förtryckande på riksdagsarbetet. Klart är också, såsom Malmgren betonar, att särskilt utskott kan bli av nöden, då en fråga »är av sådan omfattning eller av sådan vikt och betydelse, att vederbörande ständiga utskott, som ju måste fördela sina krafter och sitt intresse på en mångfald andra frågor, ej kan verkställa utredningen med den noggrannhet och omsorg, som frågan kräver».

Däremot hävdar Malmgren, att i princip särskilt utskott icke får tillsättas huvudsakligen för att lätta ett eller flera ständiga utskotts arbetsbörda. För denna åsikt åberopas två skäl. Dels hänvisas till att utskott, som är alltför arbetstyngt, enligt RO § 37 mom. 1 kan anhålla om förstärkning, men däremot ej om tillsättande av ett särskilt utskott; då vederbörande utskott, som ju är närmast till att bedöma, när lindring i arbetsbördan är av nöden, ej har rätt att göra en dylik anhållan, så torde grundlagstiftaren ej ha tänkt sig att särskilt utskott skulle användas för sådant ändamål, och alltså ej heller att kamrarna skulle kunna av egen drift tillsätta särskilt utskott med uteslutande uppgift att fördela trycket av arbetsbördan. Dels framhålles i anslutning till grundlagens dåvarande lydelse (1908), att särskilt utskott bör tillsättas endast för beredning av viss »fråga»; ett »särskilt» utskott skall i första hand motiveras därmed, att en viss fråga fordrar att behandlas »särskilt».

Den sist berörda synpunkten synes ligga något vid sidan om problemet. Det kan diskuteras huruvida uttrycket »fråga» i riksdags-

ordningens lydelse före 1909 års ändring innebar en begränsning i kamrarnas befogenhet att reglera ett särskilt utskotts kompetensområde; detta spörsmål skall upptagas vid behandlingen av de särskilda utskottens kompetens. Men även om en sådan begränsning erkännes ha förelegat, även om man utgår från att endast viss »fråga» (ett visst förslag eller flera sammanhörande förslag) kan överlämnas till ett visst särskilt utskott, lär härav icke med nödvändighet följa att ett dylikt utskott icke skulle kunna ha tillsatts endast för att minska ständigt utskotts arbetsbelastning; en viss »fråga» borde, synes det, även om denna utgångspunkt godtages, kunna överföras från ständigt till särskilt utskott med hänsyn till det förras arbete. Ur grundlagens allmänna ord om tillsättande av särskilt utskott, »när sådant finnes vara av nöden», kan ju ej utläsas, att det måste vara vederbörande frågors — respektive frågas — natur som framkallar behovet av beredning i särskild ordning.

Efter 1909 års grundlagsändring är i varje fall det berörda skälet uppenbarligen utan betydelse. Denna ändring tillkom i själva verket delvis i avsikt att klargöra, att särskilda utskott kunde tillsättas för att minska de ständiga utskottens arbetsbörda. De kommitterade, som togo initiativet till ändring (Betänkande angående åtgärder för beredande av lättnad i riksdagens arbete 1907), uttalade »att sådana förhållanden understundom kunna inträffa, att det ena eller andra utskottet skulle få en allt för svår arbetsbörda, därest utskottet skulle handlägga alla de ärenden, som enligt grundlagens bestämmelser höra under detsamma. För sådana fall bör emellertid tillgripas den i § 37 riksdagsordningen anvisade utväg, att tillsätta särskilda utskott . . . Då emellertid nu gällande bestämmelser kunna föranleda den uppfattningen, att särskilt utskott endast får tillsättas för behandling av en enda bestämd fråga, men det mången gång skulle vara till fördel, att jämväl andra frågor . . . kunde under riksdagens lopp hänvisas till detsamma, hava kommitterade ansett sig böra föreslå en sådan ändring uti § 37 riksdagsordningen, att hinder härför icke vidare må anses föreligga».

Det första av de refererade skälen synes ej heller övertygande. Det förhållandet, att ett ständigt utskott väl kan begära förstärkning men icke kan föreslå inrättandet av särskilt utskott, synes icke stå i något samband med kamrarnas rätt att tillsätta sådant ut-

skott. Vid förstärkning är det fråga om en förändring i vederbörande utskotts egen organisation, och det är därför naturligt att initiativ tillkommer utskottet; tillsättandet av ett särskilt utskott innebär däremot en förändring i utskottsorganisationen, och denna faller, i den mån den ej är fast reglerad i grundlagen, helt naturligt under kamrarnas exklusiva kompetens. Det förtjänar beaktas, att en förstärkning visserligen ibland kan medföra en lättnad i arbetsbördan — särskilt när utskott arbetar på avdelningar — men i andra fall kan verka i rakt motsatt riktning; i och för sig torde ett högre medlemsantal snarast vara ägnat att fördröja ett utskotts arbete. Om den kritiserade åsikten godtoges, skulle i de fall, då en förstärkning är otjänlig för lättande av arbetsbördan, överhuvud icke någon möjlighet att avhjälpa svårigheter av detta slag finnas. En tolkning, som leder till sådana konsekvenser, kan ej godtagas utan klar grund i lagtexten; i grundlagens allmänna formulering finnes emellertid icke någon antydning om den påstådda begränsningen. Ett särskilt utskott är givetvis »av nöden», om dess tillsättande erfordras för att undvika stockning i riksdagsarbetet. Om man utgår från att ett särskilt utskott kan inrättas på grund av att ett ständigt utskott ej kan tillbörligt utreda en fråga av större omfattning, synes det för övrigt icke gärna kunna förnekas, att överhuvud ett ständigt utskotts oförmåga att nöjaktigt verkställa beredning är tillräckligt motiv för tillsättande av särskilt utskott.

I praxis har många gånger förekommit, att förslag om tillsättande av särskilt utskott motiverats därmed, att ett ständigt utskott vore alltför arbetstyngt och därför, med hänsyn till riksdagsarbetets snabba bedrivande, borde få sitt arbete minskat. Innan lagutskottet uppdelades i två utskott förekom ofta, att särskilt utskott förklarades vara behövt för att lätta dess arbetsbördan; flera gånger framfördes förslag om särskilt utskott med denna motivering av lagutskottets ordförande (jfr de av Malmgren återopade exemplen samt FK 3 maj 1910). Särskilt utskott har emellertid föreslagits även med hänsyn till arbetet inom andra utskott (FK 22 juli 1914, då Bev U, FK 21 maj 1932, då JU ansågs överbelastat).

Tillsättande av särskilt utskott ankommer »på kamrarnas sammanstämmande beslut». Rätt till initiativ i frågan har naturligtvis varje medlem av riksdagen. En kammare, som för sin del beslutat

om särskilt utskott, delger medkammaren beslutet och inbjuder denna att förena sig i detsamma; i praxis ha kamrarna ofta samtidigt beslutat i frågan. Besluten skola vara överensstämmande i avseende på både utskottets uppgift och ledamöternas antal. Om ena kammaren beslutar ett särskilt utskott för vissa förslag och den andra även önskar ett sådant utskott, men endast för vissa av dessa förslag, kan, såsom Malmgren betonar, enighet ej anses uppnådd beträffande mindretalet förslag, utan frågan förfaller, om ej den kammare, som först behandlat saken, frångår sitt tidigare beslut och ansluter sig till medkammarens.

Beträffande ett par andra spörsmål, i vilka tveksamhet förelegat, kan likaledes hänvisas till Malmgrens undersökningar. Ett särskilt utskott kan ej tillsättas, innan de frågor, som utskottet avses skola behandla, kommit före i riksdagen. Ett sådant utskott kan nämligen under inga förhållanden anses vara av nöden, förrän vederbörande förslag verkligen föreligga. Vid ett tillfälle har dock den ena av kamrarna för sin del beslutat tillsätta ett särskilt utskott för beredning av alla frågor, som under riksdagen kunde väckas i visst ämne (AK 1868 i avseende på förslag om ändringar i kommunallagarna); enighet mellan kamrarna nåddes dock ej i detta fall. Däremot torde intet hinder kunna anses föreligga mot tillsättande av ett särskilt utskott även sedan de frågor, utskottet har att behandla, remitterats till ständigt utskott. Propositioner och motioner skola enligt RO § 58 remitteras till utskott senast vid sammanträdet näst efter deras framläggande; det har därför vid flera tillfällen inträffat, att förslag om särskilt utskott ej kunnat avgöras före remisstidens utgång. I dylika fall har man brukat remittera vederbörande frågor till det eller de ständiga utskott, till vilka de i princip höra, under förbehåll att de skola överlämnas till särskilt utskott, om ett sådant tillsättes. Men även om icke sådant förbehåll göres äro kamrarna oförhindrade att inrätta särskilt utskott för ifrågavarande ärenden. Detta framgår av Regl. För. § 9, enligt vilket stadgande ständigt utskott är skyldigt att, sedan särskilt utskott tillsatts, föreslå överlämnande till detta av ärenden, som kunna antas böra handläggas av detsamma men som redan remitterats till det ständiga utskottet. Först då ständigt utskott avgivit betänkande i en viss fråga, är möjligheten att överlämna denna till särskilt utskott försutten. Under äldre tid

har likväl upprepade gånger hänt, att förslag om särskilt utskott avslagits eller återtagits på grund av att de ärenden, förslaget avsett, redan remitterats till ständigt utskott.

Grundlagen innehåller ingen bestämmelse om antalet ledamöter i särskilda utskott, varför kamrarna på denna punkt äga full handlingsfrihet. Att kamrarna skola vara lika starkt representerade i särskilt utskott kan möjligen anses följa därav, att detta tjänstgör i stället för ständigt utskott; någon skillnad mellan kamrarna i detta hänseende har aldrig satts i fråga. Beslutet rörande ledamotsantalet fattas regelmässigt samtidigt med beslutet om utskottets tillsättande. Antalet suppleanter bestämmer vardera kammaren för sig oberoende av medkammaren. Stadgandet i RO § 37 mom. 2 gäller tydligen även särskilda utskott.

Följande förteckning visar de särskilda utskottens antal och sammansättning 1867—1934. Då suppleantantalet är olika för de båda kamrarna, anges första kammarens suppleantantal inom parentes. Det är att märka att de för 1887 års riksdag upptagna särskilda utskotten aldrig tillsattes; kamrarna fattade beslut i frågan och antalet ledamöter och suppleanter bestämdes, men riksdagen åtskildes utan att val ägt rum.

Särskilda utskott.

	Leda- möter	Supple- anter		Leda- möter	Supple- anter
1867 nr 1	14	6	1887 A nr 1	14	10 (3)
nr 2	14	6	nr 2	14	10 (3)
nr 3	14	6	1889	14	14
1868	14	6	1890 nr 1	14	11 (4)
1869	14	6	nr 2	14	11 (4)
1870	14	6	1891 nr 1	14	11 (4)
1871	14	8	nr 2	14	11 (4)
1871 (urt.)	24	18 (6)	1892 (urt.)	24	18 (6)
1873	14	6	1895 nr 1	10	8 (3)
1874	14	6	nr 2	14	10 (3)
1875	14	6	1897	14	11 (4)
1877 nr 1	14	11 (4)	1898 nr 1	10	8 (3)
nr 2	14	11 (4)	nr 2	14	10 (3)
1878	16	12 (4)	1899	14	10 (3)
1882	14	7 (4)	1900	14	10 (3)
1883	24	18 (6)	1901 nr 1	24	18 (6)
1886	10	7 (3)	nr 2	14	11 (4)

	Leda- möter	Supple- anter		Leda- möter	Supple- anter
1901 nr 3	14	10 (3)	1915 nr 3	16	13 (5)
1902 nr 1	10	9 (4)	1916	16	16
nr 2	14	11 (4)	1917 nr 1	16	16
1903 nr 1	14	11 (4)	nr 2	16	16
nr 2	18	14 (5)	1918 nr 1	16	16
nr 3	14	11 (4)	nr 2	16	18 (8)
1904 nr 1	18	14 (5)	nr 3	20	22 (10)
nr 2	14	10 (3)	1918 (urt.) nr 1	24	26 (12)
1905 nr 1	18	14 (5)	nr 2	20	22 (10)
nr 2	14	11 (4)	nr 3	24	26 (12)
1905 (1:sta urt.)	24	20 (8)	1919 nr 1	20	18 (8)
1905 (2:dra urt.)	24	20 (8)	nr 2	20	20
1906	18	13 (4)	1919 (urt.) nr 1	24	26 (12)
1907 nr 1	24	20 (8)	nr 2	24	26 (12)
1907 ur 2	14	12 (5)	nr 3	24	26 (12)
1908 nr 1	18	15 (6)	1920 nr 1	24	26 (12)
nr 2	14	11 (4)	nr 2	24	26 (12)
1909 nr 1	18	15 (6)	1922 nr 1	20	20
nr 2	16	13 (5)	nr 2	20	20
1910 nr 1	16	13 (5)	1923	20	20
nr 2	22	16 (6)	1924	24	30
nr 3	12	12	1925 nr 1	24	30
1911 nr 1	22	18 (7)	nr 2	20	22 (10)
nr 2	14	10 (3)	1926 nr 1	20	24
1912 nr 1	16	12 (4)	nr 2	24	24
nr 2	16	12 (4)	1927 nr 1	24	26 (12)
1913	22	21 (10)	nr 2	24	26 (12)
1914 B nr 1	24	28	1928	24	26 (12)
nr 2	14	14	1930	24	29 (13)
nr 3	14	14	1931	24	28 (12)
1915 nr 1	10	8 (3)	1933	24	32
			1934	20	27 (13)

Vid de 76 riksdagar, 70 lagtima (vaderiksdagarna 1887 och 1914 räknas som särskilda riksdagar) och 6 urtima, som sammanträtt under tiden 1867—1934, ha sålunda förekommit 97 särskilda utskott. Frekvensen har växlat i ganska hög grad under olika perioder. Under de första årtiondena efter representationsreformen förekommo särskilda utskott tämligen sparsamt. 1867—1876 kommo 11 sådana utskott på lika många riksdagar, 1877—1886 funnos 6 utskott på 10 riksdagar och 1887—1896 10 på 12 riksdagar. De föl-

jande decennierna uppvisa en betydande stegring: 1897—1906 var antalet 20 på 12 riksdagar, 1907—1916 20 på 11 riksdagar och 1917—1926 23 på 12 riksdagar. Under senaste tiden har en minskning av frekvensen inträtt: 1927—1934 tillsattes vid sammanlagt 8 riksdagar endast 7 särskilda utskott, och överhuvud har sedan 1920 i genomsnitt blott ett sådant utskott förekommit vid varje riksdag. Olikheterna i frekvens under skilda perioder bero säkerligen till icke ringa del på tillfälliga förhållanden, men vissa allmänt verkande faktorer kunna påvisas. Stegringen i slutet av 1800- och början av 1900-talet sammanhängde tydligen med ökningen av riksdagens och därmed av de ständiga utskottens arbetsbörd; i synnerhet användes, såsom redan påpekats, särskilda utskott för att lätta lagutskottets betydande arbetsbörd. Att sedermera frekvensen minskat, låter sig väsentligen förklaras av att nya ständiga utskott upprättats; särskilt torde lagutskottets uppdelning ha varit av betydelse. I det hela ha de särskilda utskotten kommit att framstå som ett viktigt led i riksdagsarbetet, om också de ständiga utskotten bevarat den centrala ställning, som grundlagen uppenbarligen tillämnat dem.

Tidigare inträffade ofta, att förslag om tillsättande av särskilt utskott avlogs; under senare tid har detta mycket sällan förekommit. Vid riksdagarna 1867—1893 väcktes sammanlagt icke mindre än aderton sådana förslag utan framgång; av dessa kommo elva på tiden 1867—1876. I allmänhet avlogs yrkandet redan i den kammare, där det väcktes. Efter 1893 ha endast två gånger förslag om särskilt utskott avslagits, och i båda fallen stod kammare mot kammare. Det ena av dessa fall, som inträffade 1914, är av särskilt intresse. Andra kammaren hade för sin del beslutat ett särskilt utskott för behandling av vissa motioner i nykterhetsfrågan, men förslaget avlogs av första kammaren efter en debatt, i vilken bland annat tillsättandet av särskilt utskott för beredning av motioner förklarades vara olämpligt; i andra kammaren uppstod senare en diskussion, under vilken skarp kritik riktades mot medkammaren, vars hållning påstods vara förestavad av bristande nykterhetsintresse (FK 6 juni, AK 10 juni 1914). 1932 avlog andra kammaren ett förslag om särskilt utskott för vissa jordbruksfrågor, under det att samma förslag bifölls av medkammaren; i detta fall synas endast arbetstekniska skäl ha spelat in (FK och AK 21 maj 1932).

Påfallande är också, att under senare tid frågor om särskilt utskott nästan aldrig blivit föremål för diskussion, medan detta förr icke var ovanligt. Utom i de nyss berörda fall, då förslag avslagits, har endast vid ett par tillfällen debatt förekommit. Det vanliga har varit, att yrkande om särskilt utskott framförts utan någon som helst motivering och att det omedelbart bifallits; mycket ofta har en medlem av kammarens presidium varit förslagsställaren.

Dessa förhållanden bero sannolikt till väsentlig del på att förhandlingar mellan partiledningarna numera äga rum, innan fråga om särskilt utskott upptas i kamrarna, och att partierna efterhand vunnit en sådan fasthet och styrka, att det ej faller en enskild riksdagsman in att självständigt väcka förslag om tillsättande av ett utskott. Frågor om särskilt utskott äro, då de framkomma i kamrarna, i regel så väl förberedda, att de icke behöva motiveras eller debatteras.

Medlemsantalet i de särskilda utskotten har växlat mellan 10 och 24. Antalet 14 var länge det vanliga; 31 av de 42 utskotten 1868—1904 hade detta medlemsantal. Under senare tid har det genomsnittliga antalet ledamöter stigit; sedan urtima riksdagen 1918 ha av 25 särskilda utskott nio haft 20 och sexton haft 24 ledamöter. Förr var antalet suppleanter i regel mindre än antalet ledamöter; sedan ett tjugotal år är förhållandet det motsatta. Förändringen av praxis i dessa hänseenden torde åtminstone delvis sammanhånga med proportionalismens införande vid utskottsvalen och partiuppdelningens allt större fasthet; medlemsantalets ökning har gjort det möjligt att bereda plats för olika riktningar. För den senaste tiden är att märka, att flertalet särskilda utskott behandlat politiskt centrala frågor, vid vilkas beredning medverkan från olika meningsgrupper varit särskilt behövlig.

Angående tillsättande av tillfälligt utskott stadgas i RO § 37 mom. 3. Enligt denna skall, då fråga väckes, som icke tillhör ständigt utskotts behandling »men är av beskaffenhet att utskotts yttrande däröver erfordras . . . ett tillfälligt utskott bestående av så många ledamöter, som kammaren nödigt aktar, inom kammaren tillsättas»; den citerade formuleringen har förblivit oförändrad sedan riksdagsordningens tillkomst. I princip har sålunda vardera

kammaren för sig självständig beslutanderätt i avseende å tillsättande av tillfälliga utskott. Tillfälliga utskott nödvändiggöras dock under vissa förhållanden på grund av det stadgande i RO § 55 (före 1921 § 56), enligt vilket motion, som ej rör kammaren enskilt, icke kan bifallas utan remiss till utskott; detta stadgande har givetvis tolkats på så sätt, att med angivna undantag alla motioner, som icke omedelbart avslås, måste utskottsbehandlas och alltså, då de icke falla under ständigt utskotts kompetens, måste hänvisas till tillfälligt utskott. I fråga om antalet tillfälliga utskott liksom i avseende å antalet medlemmar i dessa utskott ha kamrarna bestämmanderätt. Om suppleanter i tillfälliga utskott finnes intet stadgande, varvid kamrarna även på denna punkt måste anses äga fri beslutanderätt.

Grundlagen utgår uppenbarligen från att de tillfälliga utskotten ha att behandla endast frågor, i vilka för ett positivt beslut kräves samstämmighet mellan kamrarna. Detta framgår av bestämmelsen i RO § 63 st. 3 angående kammarbehandlingen av under tillfälligt utskott fallande frågor; den kammare, som tillsatt utskottet, skall giva medkammaren del av sitt beslut, om detta icke innefattar avslag å den väckta motionen, och sedan skall på visst sätt ordnad successiv behandling av ärendet äga rum. Tillfälligt utskott förutsättes alltså ej kunna behandla sådana frågor, »som röra någondera kammaren enskilt», och i vilka beslut från båda kamrarnas sida icke kräves. Om utskottsberedning av enskilda ärenden är intet stadgat, ehuru grundlagen synes antyda möjligheten härav; »frågor, som röra någondera kammaren enskilt, må genast avgöras», heter det i RO § 55 (före 1921 § 56). Att dylik utskottsberedning är tillåten och under vissa förhållanden önskvärd lider intet tvivel. I äldre tid tillsattes vid flera tillfällen s. k. e n s k i l d a u t s k o t t för frågor av berörda art. I allmänhet ha dock de »ordinarie» tillfälliga utskotten i dessa fall anlitats, och även då utskott tillsatts endast för beredning av enskilda ärenden, ha de under senare tid benämnts tillfälliga. Att här föreligger en formell oegentlighet har särskilt understrukits av R e u t e r s k i ö l d. I överensstämmelse med vanligt språkbruk benämna vi emellertid här alla av en kammare tillsatta utskott »tillfälliga»; ur utskottsorganisationens synpunkt är den berörda skillnaden av ringa intresse.

Nedan intagas förteckningar över de tillfälliga utskotten och deras sammansättning 1867—1934.

Tillfälliga utskott:

Första kammaren.

	Antal	Ledamöter	Suppleanter
1867	3	7—5—5	—
1868	3	7—5—5	—
1869—1870	2	5	2
1871	1	7	3
1872	2	7—5	3—0
1873	3	7—5—5	7—2—0
1874	1	7	3
1875—1876	2	7—5	3—2
1877—1880	2	5	2
1881	3	5	2
1882—1884	2	5	2
1885—1891	3	5	2
1892	5	5 (ett 7)	2 (ett 3)
1893	2	5	2
1894	3	5	2
1895	2	5	2
1896	3	5	2
1897—1899	2	5	2
1900	2	5	3
1901—1909	2	5	2
1910	2	5	3
1911—1918	2	7	3
1919	2	7	4
1920—1922	2	7	3
1923—1924	2	7	4
1925	3	7	4
1926—1927	2	7	4
1928—1932 och 1934	2	8	4
1933	3	8	4

Andra kammaren.

	Antal	Ledamöter	Suppleanter
1867	7	7	—
1868	6	7	—
1869	6	9	—

	Antal	Ledamöter	Suppleanter
1870	5	9	—
1871—1872	3	9	—
1873	5	9 (ett 7)	—
1874—1874	3	9	—
1876	5	9	—
1877	4	9	—
1878	5	9	—
1879	4	9 (ett 7)	—
1880	3	9	—
1881	4	9	—
1882	2	9	—
1883—1887	3	9	—
1888—1892	4	9	—
1893—1903	4	9	5
1904—1909	5	9	5
1910	5	10	6
1911	5	10 (11 i nr 2)	6
1912	5	10	6
1913—1924	5	10	10
1925	6	10 (8 i nr 6)	10 (8 i nr 6)
1926—1932 och 1934	5	10	10
1933	6	10 (8 i nr 6)	10 (4 i nr 6)

Uppgifterna klargöra det förut betonade förhållandet, att de tillfälliga utskotten fått en alltmera fast karaktär. Sedan årtionden har första kammaren regelmässigt tillsatt två och andra kammaren fem dylika utskott; de båda undantagsfall, då antalet utskott utökats (1925 och 1933), äro betingade av alldeles särskilda omständigheter. En tendens till ökning av antalet ledamöter och suppleanter kan konstateras.

Det bör i detta sammanhang erinras om att kamrarna vid ett fåtal tillfällen låtit sina kanslideputerade eller, vad andra kammaren beträffar, de särskilt utsedda ledamöter, som hava att ombesörja kammarens ekonomiska angelägenheter, bereda väckta förslag, och att vederbörande sålunda tjänstgjort som ett slags tillfälliga utskott. Tillsättningen av dessa deputerade behandlas i annan del av detta verk.

De generella bestämmelserna angående tillsättande av utskott gälla blott för lagtima riksdag. Enligt RO § 2 må vid urtima riksdag

endast förekomma »ärende, som föranlett riksdagens sammankallande eller av konungen eljest för densamma framlägges, så ock vad med dylikt ärende står i oskiljaktigt sammanhang»; i anslutning härtill stadgar RO § 37 mom. 4, att »å urtima riksdag skola ej flera utskott tillsättas, än som erfordras för beredning av de därvid enligt 2 § förekommande ärenden». En liknande bestämmelse återfinnes i RF § 53. Den frågan framställer sig, vilka utskott som jämlikt dessa bestämmelser skola, respektive kunna tillsättas vid urtima riksdag.

Utgår man från grundlagsstadgandenas lydelse, torde intet bestämt utskott kunna anses obligatoriskt vid varje urtima riksdag; det beror uteslutande på arten av de ärenden, som förekomma vid riksdagen, huru utskottsorganisationen skall ordnas. På en punkt kan dock ett undantag motiveras. Oberoende av vilka ärenden som föreläggas riksdagen kan behov av ett konstitutionsutskott alltid tänkas inställa sig, detta med hänsyn till bestämmelsen i RO § 38 mom. 4 och särskilt den del av denna, enligt vilken konstitutionsutskottet skall »skilja mellan kammare och dess talman, då den senare vägrar proposition». Under hänvisning härtill ha flera författare — Ryd in, Hagman och Malmgren — hävdadt att ett konstitutionsutskott alltid bör tillsättas för att i fall av behov kunna tjänstgöra. Alldeles nödvändigt synes detta dock ej vara, då strängt taget intet hindrar att, om fråga enligt RO § 38 mom. 4 skulle uppstå, ett konstitutionsutskott då väljes, i realiteten endast för att lösa den uppkomna frågan men med rätt och plikt att fungera under hela riksdagstiden. Ur praktisk synpunkt är det dock uppenbarligen lämpligare att ett konstitutionsutskott väljes redan vid början av riksdagen, innan de tvistefrågor, som utskottet kan få till behandling, ännu yppat sig; eljest skulle valet av utskottsledamöter kunna tänkas komma att äga rum under inflytande av uppfattningen i den föreliggande frågan. Nu står visserligen ett omedelbart val av konstitutionsutskott icke i god överensstämmelse med RO § 37 mom. 4 — ett dylikt utskott är tydligen ej erforderligt för beredning av enligt RO § 2 förekommande ärenden — men enligt sträng tolkning av detta stadgande skulle ett konstitutionsutskott för behandling av här berörda frågor överhuvud icke kunna tillsättas, och detta innebär en påtaglig orimlighet. Under

sådana förhållanden lär det vara motiverat att låta lämplighetssynpunkten råda och att, under konstaterande av grundlagens inkonsekvens i denna punkt, kräva tillsättandet av ett konstitutionsutskott vid varje urtima riksdag. I praktiken har ett konstitutionsutskott alltid valts; vid den första urtima riksdagen efter 1866 motiverades utförligt detta tillvägagångssätt ur här berörda synpunkter (FK 13 september 1871).

Andra ständiga utskott kunna givetvis väljas vid urtima riksdag, i den mån de kunna anses behövlige enligt RO § 37 mom. 4. Då det här stadgas, att ej flera utskott än de för beredningen erforderliga skola tillsättas, är syftet utan tvivel att betona, att vid lagtima riksdag alla ständiga utskott äro nödvändiga, vid urtima endast ett eller några av dem. Dessa utskotts ställning blir dock en helt annan än vid lagtima riksdag; de bli specialutskott för vissa bestämda ärenden, som enligt sakens natur endast täcka en ringa del av deras legala kompetensområde. Beteckningen »ständigt» utskott kommer i detta fall att te sig som en anomali.

I fråga om särskilda utskotts tillsättning vid urtima riksdag ha skilda meningar yppats. Enligt H a g m a n skulle dylika utskott ej gärna kunna komma i fråga. Denna åsikt, som ej motiveras, tänkes av M a l m g r e n vara grundad på olika skäl. Å ena sidan framstå de särskilda utskotten enligt grundlagen såsom komplement till de ständiga. Att tillsätta särskilda utskott men icke de sakligt närmast motsvarande ständiga kunde därför anses vara mindre korrekt; en kombination av ständiga och särskilda utskott, verksamma inom samma allmänna område, kan vid urtima riksdag ej tänkas vara behövlige. Å andra sidan kommer ett ständigt utskott vid urtima riksdag att tjänstgöra som ett specialutskott, ett särskilt utskott; det kan då synas meningslöst att ersätta dylikt utskott med ett annat, som endast till namnet är skiljaktigt. M a l m g r e n kommer emellertid till slutsatsen, att särskilda utskott äro legalt tillåtna och praktiskt lämpliga vid urtima riksdag. Till ett särskilt utskott kunna nämligen hänvisas frågor, som i princip höra till olika ständiga utskott, och vid urtima riksdag föreligga ofta frågor, som »falla inom flera ständiga utskotts kompetensområden, men därjämte på grund av sitt inbördes samband kräva gemensam behandling». I dylika fall kan alltså ett särskilt utskott vara »av nöden» för bered-

ningsarbetets rationella bedrivande. Vidare påpekas, att det kan vara praktiskt olämpligt att hänskjuta den eller de frågor, som föranlett urtima riksdag eller eljest av konungen framlagts för denna, till ständigt utskott, emedan senare under riksdagen frågor kunna uppstå, som borde behandlas gemensamt med de förut väckta men icke höra till samma ständiga utskott.

I praktiken har det vid samtliga urtima riksdagar ansetts lämpligast att för beredningen använda endast särskilda utskott. Vid 1871, 1892 och 1905 års båda urtima riksdagar tillsattes ett särskilt utskott, vid 1918 och 1919 års riksdagar tre dylika utskott. Det enda ständiga utskott som förekommit är konstitutionsutskottet. De särskilda utskotten ha alltid haft att behandla frågor, som kunnat anses falla under två eller flera ständiga utskotts kompetensområden.

Emellertid är att märka, att RO § 44 numera — i den år 1933 beslutade lydelsen — möjliggör sammanhörande frågor behandling av ett enda ständigt utskott, oberoende av de allmänna kompetensreglerna. Villkoret härför är, att vederbörande frågor äga »nära samband». Vid urtima riksdag kunna enligt RO § 2 endast förekomma ärenden, som föranlett riksdagens sammankallande eller som eljest framläggas av konungen, samt vad med dylikt ärende står i »oskiljaktigt sammanhang». Det torde stå utom tvivel, att »oskiljaktigt sammanhang» förutsätter en intimare anknytning än »nära samband», och att alltså de frågor, som komma upp under riksdagen, alltid skulle kunna hänvisas till det eller de ständiga utskott, som kunna ha tillsatts för beredning av de av Kungl. Maj:t ursprungligen framlagda förslagen. Det synes också vara antagligt, att, då behov av gemensam behandling av vissa frågor föreligger, dessa i regel äga »nära samband» och sålunda kunna hänvisas till samma ständiga utskott. Möjligen kunna dock fall tänkas, då »nära samband» ej föreligger, men då t. ex. av politiska skäl ett sammanförande i ett och samma utskott anses erforderligt; i detta fall kan tillsättandet av ett särskilt utskott — i stället för flera ständiga — vara motiverat.

I övrigt torde kunna ifrågasättas, huruvida icke efter 1933 års grundlagsändring ständiga utskott böra utgöra den normala beredningsformen även vid urtima riksdag, d. v. s. de utskott som till-

sättas böra erhålla de beteckningar, som stadgas i RO § 37, och sammansättas i enlighet med denna paragrafs föreskrifter. Utöver de ständiga utskotten kunna visserligen fortfarande särskilda utskott någon gång tänkas bliva behöfliga; för dessa fall gälla givetvis samma regler som för särskilda utskotts tillsättande vid lagtima riksdag.

Tillfälliga utskott ha icke förekommit vid någon urtima riksdag och kunna, med hänsyn till stadgandet i RO § 2, icke gärna tänkas förekomma.

Utskottsvalen.

Beträffande valrätten vid utskottsval, som i princip givetvis omfattar alla ledamöter av vederbörande kammare, äro vissa inskränkningar stadgade. RO § 37 mom. 6 stadgar i första punkten: »Ej må statsrådsledamot, justitieråd eller regeringsråd i utskott eller val till utskott deltaga»; före 1933 återfanns samma bestämmelse i RO § 44 och före 1909 bestämdes motsvarande förbud beträffande statsrådsledamot och justitieråd i RO § 43. Statsråd och medlemmarna av de högsta domstolarna äro sålunda ovillkorligen uteslutna från deltagande i utskottsval. Stadgandet i RO § 51, att »den, som talsmansbefattning utövar», ej må deltaga i omröstning, torde böra tolkas så, att fungerande talman likaledes saknar rätt att deltaga i den omröstning, som val till utskott alltid innebär.

Valbara till utskott äro i princip alla en kammares ledamöter; kammaren skall, såsom i RO § 37 flera gånger uttalas, välja ledamöter och suppleanter i utskott »inom sig». Vissa inskränkningar finnas. Den nyss berörda punkten i RO § 37 gäller tydligen även valbarhet till utskott; statsråd, justitieråd och regeringsråd kunna överhuvud ej »deltaga i . . . utskott». Att talmännen äro uteslutna från utskott synes vara en konsekvens av deras konstitutionella ställning överhuvud och fastslås därjämte klart i Regl. För. § 10, enligt vilken talmännen generellt äga tillträde till utskotten »utan rätt att deltaga i överläggningarna och besluten» (jfr 1810 års RO § 40). Vice talmän kunna däremot inväljas i utskott, oberoende av om de vid valet fungera såsom talmän eller ej. Vidare stadgas i andra

stycket av RO § 37 mom. 6: »Ej heller må någon, av vilken riksdagen kan fordra redo och ansvar, inväljas i utskott, där redovisning för hans egna ämbetsåtgärder kan förekomma. Vad nu stadgats skall likväl ej utgöra hinder att i statsutskottet invälja förutvarande ledamot av statsrådet, dock utan rätt för denne att inom utskottet deltaga i behandling av ärende, varom i § 39 mom. 2 förmäles». Andra punkten i detta stycke tillades 1933; första punkten var tidigare införd i RO § 44, och före 1909 i RO § 43.

I vissa hänseenden äro de begränsningar, som det citerade stadgandet medför, fullt klara. Förutvarande statsråd kan ej inväljas i det konstitutionsutskott, som har att granska hans ämbetsförvaltning, d. v. s. det utskott, som väljes vid lagtima riksdag året efter det, då han varit medlem av statsrådet. Uppenbart är också att personer, som äro eller varit fullmäktige i riksbanken eller riksgäldskontoret eller medlemmar av styrelserna över riksbankens avdelningskontor, icke kunna inväljas i bankoutskottet vid riksdag, då deras ämbetsåtgärder granskas i detta utskott; före 1909 gällde, vad fullmäktige i riksgäldskontoret beträffar, motsvarande hinder i stället i fråga om statsutskottet. Vederbörande äro nämligen redovisningsskyldiga för bankoutskottet (enligt § 1 i utskottets instruktion) och ansvar kan av dem utkrävas på beslut av riksdagen eller, i vissa fall, av bankoutskottet (jfr särskilt RF § 111 och ansvarighetslagarna för riksdagens fullmäktige i riksgäldskontoret, för fullmäktige i riksbanken och för ledamöterna i styrelserna vid riksbankens avdelningskontor).

På andra punkter äro skilda tolkningar tänkbara. Särskilt bör betonas, att innan 1933 års tillägg beslöts olika meningar gjordes gällande angående möjligheten att invälja förutvarande statsråd i det statsutskott, som hade att granska statsrevisorernas berättelse för den tid, som omfattar hans ämbetsutövning. Enligt Rydin och Hagman skulle någon inskränkning i valbarheten ej ha förelagat; Rydin motiverar denna uppfattning därmed, att förutvarande statsråd är ansvarig endast inför konstitutionsutskottet, och att statsutskottet beträffande statsrådets ledamöter ej har »någon annan rätt än vilket annat utskott som helst, nämligen att anmäla anmärkningsanledning i kamrarna och för konstitutionsutskottet uppgiva sakförhållandet». Malmgren och Reuterskiöld ha, utan

närmare motivering, hävdad åsikten, att riksdagsledamot, som tillhört statsrådet, ej kunde bliva medlem av statsutskottet vid den riksdag, då hans förvaltning vore underkastad granskning i detta utskott; Reuterskiöld uttalar 1925 — alltså efter budgetårets omläggning — att förutvarande statsråd sakna valbarhet till statsutskottet både »under den lagtima riksdag, som börjar närmast efter avgången», och »under den därpå närmast följande, såvida avgången skett efter den 1 juli, eftersom det då begynnande budgetårets räkenskap ej granskas av statsutskottet förrän vid den andra lagtima riksdagen därefter». För den senare uppfattningen, som godtagits i praxis, synes med fog kunna anföras, att RO § 39 speciellt framhäver statsutskottets skyldighet att vidtaga åtgärd för utkrävande av ansvar i vissa fall, även om den följande proceduren är densamma som vid dechargeförfarandet överhuvud. 1933 års tillägg föreslogs i 1931 års betänkande med förslag angående vissa ändringar i riksdagens arbetsformer och motiverades här med följande ord: »Detta utskotts [statsutskottets] granskningsuppgift med avseende å statsregleringens realiserande är i jämförelse med utskottets övriga arbete icke av sådan betydelse, att det kan anses påkallat att av hänsyn till denna uppgift avskära möjligheten att för utskottets verksamhet tillgodogöra en erfaren arbetskraft endast därför att han under året förut varit ledamot av statsrådet». Redan vid 1933 års riksdag, innan den vilande grundlagsändringen slutligt antagits, invaldes egendomligt nog en andrakammarledamot, som varit statsråd under år 1932, i statsutskottet.

Det har allmänt gjorts gällande — så av Ryd in, Naumann, Hagman och Malmgren — att justitieombudsmannen, och i analogi härmed naturligtvis också militieombudsmannen, innan decharge vunnits icke skulle kunna inväljas i lagutskott, eftersom deras ämbetsredogörelser här skola granskas. Häremot kan anföras, att någon rätt för riksdagen att i mera egentlig mening utkräva ansvar av dessa ombudsmän icke föreligger. Möjligen kan dock med fog hävdas, att lagutskottets rätt att framställa anmärkningar — särskilt med hänsyn till att dessa kunna öva inflytande på valet av ombudsmän — konstituerar ett ansvarsförfarande i grundlagens mening; ur praktisk synpunkt är utan tvivel en sådan tolkning rimligast. Obehörigheten bör, såsom Malmgren framhåller, »gälla båda

lagutskotten, då det är dessa själva som sinsemellan fördela arbetet och därvid också bestämma, vilketdera av dem som skall få den ifrågavarande granskningen om hand, något som kammaren sålunda vid utskottsvalen ännu svävar i okunnighet om». Samma skäl, som kunna åberopas för uppfattningen att justitie- och militieombudsmännen äro utestängda från lagutskotten, synas vara tillämpliga på vissa medlemmar i riksdagsbibliotekets styrelse i avseende å inval i bankoutskottet, eftersom detta utskott (enligt sin instruktion §§ 1 och 4 i deras 1918 givna lydelse) har att granska biblioteksstyrelsens berättelse och däröver avgiva yttrande samt vissa ledamöter i styrelsen utses genom riksdagen (Regl. För. § 3 mom. 3). Dock invaldes vid riksdagarna 1919—1921 en av riksdagens representanter i styrelsen i bankoutskottet, och 1934 blev en suppleant i styrelsen suppleant i bankoutskottet.

De nyss åberopade författarna ha jämväl hävdad, att befattningshavare i riksbanken och riksgäldskontoret vore uteslutna från inval i bankoutskottet, respektive, vad tjänstemännen i riksgäldskontoret beträffar, före 1909 från inval i statsutskottet. Denna mening, som icke närmare motiverats, synes knappast vara hållbar. Någon särskild redovisningsskyldighet för tjänstemännen i nämnda verk gentemot riksdagsutskotten är icke stadgad; tjänstemännen utses ej genom riksdagen på samma sätt som justitie- och militieombudsmännen, och något särskilt förfarande för utkrävande av ansvar från riksdagens sida finnes ej. Att bankoutskottet äger att ändra av fullmäktige i banken fattade beslut rörande tillsättning av tjänster (instr. § 6) kan visserligen sägas ur praktisk synpunkt utgöra ett hinder för vederbörande tjänstemäns inval i utskottet, men kan med hänsyn till grundlagens ordalydelse ej anses konstituera legal obehörighet.

Det har vidare ifrågasatts, att sådana ämbetsmän, som hava att uppbära och redovisa statsmedel, icke skulle vara valbara till statsutskottet på grund av den granskning, som enligt RO § 39 mom. 2 åligger detta utskott. Såsom R y d i n betonat, äro emellertid dessa ämbetsmän ej redovisningsskyldiga inför utskottet, och varken detta utskott eller riksdagen har, efter vad RO § 39 uttryckligen framhåller, befogenhet att av dem utkräva ansvar. Det står alltså utom tvivel, att obehörighet ej föreligger i detta fall.

I detta sammanhang bör erinras, att man hävdats olämpligheten av att förtroendeämbetsmän finge plats i konstitutions- och statsutskotten; motivet har varit att dessa ämbetsmäns beroende av regeringen ansetts försvåra deras självständiga deltagande i utskottens granskningsarbete. Under äldre tid synes denna uppfattning vid flera tillfällen ha varit bestämmande. Från senare år finnas flera exempel på att förtroendemän invalts i statsutskottet, och någon större betydelse torde man numera knappast tillägga den berörda synpunkten. Att något legalt hinder i dessa fall skulle föreligga lär aldrig ha påståtts.

Grundlagen innehåller intet förbud mot inval av en riksdagsman i flera utskott. Det har likväl påståtts att hinder för förenande av ledamotsplatser i två ständiga utskott skulle kunna utläsas ur vissa bestämmelser. Enligt Ryd i n följer sådant hinder »av uppräknningen av de utskott, som skola samtidigt arbeta, och av allas förpliktelse till arbetets fullgörande (RO § 37, § 45) samt det i sistnämnda paragraf innehållna förbud för utskottsledamot att från utskottets sammanträden utebliva» (här syftas på den 1909 avskaffade bestämmelsen om uteslutande av ledamot, som tre gånger förfallolöst uteblivit från sammanträde). M a l m g r e n motiverar samma uppfattning på annat sätt: »De ständiga utskotten måste enligt sitt begrepp existera samtidigt under hela riksdagen, och en riksdagsman, som inväljes i ett av dem, blir alltså för hela tiden upptagen med arbete i detta. Det är naturligtvis då fullständigt meningslöst att till ledamot välja en person, som man vet icke kan taga del i utskottets arbete». H a g m a n åter anser det vara »olämpligt men ej förbjudet . . . att riksdagsman inväljes i flera ständiga utskott . . .» I övrigt har, såvitt bekant, icke hävdats att legalt hinder skulle föreligga mot förenande av två eller flera utskottsplatser. M a l m g r e n uttalar uttryckligen, att platser i ständigt och särskilt utskott böra kunna förenas, eftersom särskilt utskott icke med nödvändighet arbetar under hela riksdagstiden.

Den anförda meningen om oförenligheten av ledamotsplatser i två ständiga utskott synes ej vara tillräckligt grundad. Ehuru väl, såsom Malmgren framhåller, de ständiga utskotten måste f u n g e r a under hela riksdagen, är det därför icke sagt, att de a r b e t a under hela riksdagstiden och att deras ledamöter sålunda äro permanent

sysselsatta; att likställa legal funktionsperiod med faktisk verksamhetstid är uppenbarligen godtyckligt. I själva verket har förekommit, att ständiga utskott sammanträtt endast en eller två gånger i veckan, och medlemskap i två dylika kan alltså icke påstås under alla förhållanden vara ur praktisk synpunkt uteslutet. En annan sak är att det under normala förhållanden icke gärna kan komma i fråga att insätta en riksdagsman i två ständiga utskott, eftersom detta i regel kan antas medföra praktiska svårigheter och det för övrigt anses vara av värde att ett stort antal riksdagsmän få medverka i utskottsarbetet.

Faktiskt har icke inträffat, att riksdagsman fungerat som ledamot i två ständiga utskott. Däremot har vid några tillfällen under senare tid ledamotskap i ett ständigt utskott förenats med suppleantplats i annat ständigt utskott; 1924 var en medlem av första kammaren på en gång ledamot i bevillningsutskottet och suppleant i statsutskottet, och 1932 förenade en förstakammarrepresentant ledamotskap i statsutskottet med suppleantplats i bankoutskottet. Att en riksdagsman tjänstgjort som suppleant i två ständiga utskott har, särskilt under senare år, icke varit ovanligt. Förenandet av ledamotskap i ständigt och särskilt utskott (liksom i särskilt och tillfälligt utskott) är en normal företeelse. De viktigaste särskilda utskotten ha ofta till mycket stor del bestått av riksdagsmän, som tidigare valts till ledamöter i ständiga utskott, och det har någon gång anförts, att de särskilda utskotten sålunda bryta sönder de ständiga (AK 13 mars 1918). Under äldre tid avsade sig vederbörande i dylika fall stundom platsen i ständigt utskott. Mycket sällsynt är att en ledamot i ständigt utskott tillika får ordinarie plats i tillfälligt utskott, men några exempel härför finnas (jfr debatten efter valet av tillfälliga utskott i AK 9 februari 1867 samt ledamotsförteckningarna för ALU och FK:s TU nr 2 1920 ävensom för KU och FK:s TU nr 2 1931). I de exceptionella fall, då under senare år (1925 och 1933) extra tillfälliga utskott tillsatts, ha dessas medlemmar till större delen varit ledamöter i ständiga utskott. Suppleantplats i ständigt utskott förenas mycket ofta med ledamotskap i tillfälligt. I andra kammaren är det tämligen vanligt, att en ledamot får ordinarie plats i två tillfälliga utskott; 1929—1934 förekom detta i tre eller fyra fall vid varje riksdag.

Beträffande tiden för val av ständiga utskott stadgades ursprungligen i RO § 37, att sådant val skulle äga rum inom åtta dagar efter riksdagens öppnande. Då den fastställda tidsfristen ansågs onödigt lång, genomfördes år 1900 en grundlagsändring, varigenom den förkortades till sex dagar. Det finnes intet legalt hinder mot att förrätta dessa val på skilda dagar i de båda kamrarna, men i praxis ha samtliga val städse ägt rum. Tidigare var det regel att valen av ledamöter och suppleanter i samtliga utskott ägde rum på samma dag; vid 1867 års riksdag uppskötos likväl vissa suppleantval till följande dag. Införandet av den proportionella valmetoden, som väntades medföra större tidsutdräkt, ledde till att valen uppdelades på två dagar. I stadgan om val till riksdagens utskott § 5 föreskrevs från början, att suppleantval icke finge förrättas på samma dag som val av ledamöter. 1917 fick stadgandet följande lydelse: »Val av suppleanter må utsättas att äga rum samma dag som kammare väljer ordinarie ledamöter i utskottet; dock skall, därest någon ledamot av kammaren det yrkar, suppleantvalet uppskjutas till annan dag». I praxis ha valen även efter 1917 förrättats på olika dagar. De ha alltid ägt rum mot slutet av den av riksdagsordningen anvisade tidsfristen. Enligt kamrarnas ordningsstadgor (§ 7 i OSt, AO och NOST) skola ledamöter, respektive suppleanter, utses i den följd, vari utskotten finnas uppräknade i RO § 37.

I fråga om andra utskott finnas givetvis inga bestämmelser om tiden för valet. De tillfälliga utskotten ha i allmänhet valts i slutet av januari eller i början av februari; kamrarna ha icke regelmässigt valt samtidigt, och icke sällan, särskilt under den nya riksdagsordningens första tid, valdes skilda utskott vid olika tider. Sedan motionstiden för frågor, tillhörande tillfälligt utskotts behandling, år 1909 begränsats till tjugo dagar, ha i regel dessa utskott utsetts några dagar före motionstidens utgång (från 1918 mellan den 20 januari och den 1 februari); de tillfälliga utskottens i realiteten »ständiga» karaktär ha härigenom understrukits. Före 1910 och efter 1917 ha i regel ledamöter och suppleanter valts å samma dag; 1910—1917 ägde dessa val, jämlikt § 5 i stadgan om utskottsval, rum å olika dagar. Flertalet särskilda utskott ha tillsatts under riksdagstidens första del, men exempel finnas på att dylika utskott valts först i mars eller april månad. Ledamöter och suppleanter ha

— med undantag för perioden 1910—1917 — i allmänhet valts samma dag.

Valsättet vid utskottsval reglerades ursprungligen i RO § 37 mom. 1 och RO § 75. Enligt det förra lagrummet kunde ledamöter i ständiga utskott väljas »antingen omedelbart eller, om kammaren så beslutar, genom elektor» ; möjlighet att anordna indirekta val torde, ehuru detta icke uttryckligen stadgades, kunna anses ha förelegat även vid andra utskottsval. I fråga om suppleantval gälla analogivis samma regler. I själva verket ha valen alltid varit direkta; något förslag om medelbara val genom elektor har icke framförts. Dock må erinras om att vid ett tillfälle i första kammaren 1867 ifrågasattes, att de tillfälliga utskotten skulle bemyndigas att själva utse suppleanter; detta förslag, som knappast synes förenligt med den nyss citerade grundlagsbestämmelsen, blev emellertid avslaget (FK 9 februari 1867).

I RO § 75 stadgades: »Vid alla val iakttages, att namnsedlarna, så framt de skola bliva gällande, böra vara enkla, slutna, hoprullade, omärkta och fria så väl från all tvetydighet i anseende till personernas namn som från oriktighet i anseende till deras antal. Mellan personer, som vid val undfått lika antal röster, skiljes genom lottning, när så erfordras». Innebörden av detta stadgande skall i detta sammanhang icke närmare diskuteras. Det bör endast betonas, att valen skedde genom listval, så att en valprocedur för ledamöter, respektive suppleanter i varje utskott var tillräcklig, och att majoritetsprincipen utan inskränkning tillämpades. Ett parti, eller en sammanlutning av partier, som ägde majoritet inom en kammare, kunde alltså besätta samtliga kammarens utskottsplatser.

Redan under 1800-talet väcktes en rad förslag om införande av proportionellt valsätt vid utskottsval (1878, 1896, 1897), dock utan framgång. Först i samband med proportionalismens införande vid val till riksdagens kamrar vidtogs en motsvarande omläggning av bestämmelserna om utskottsval. Förslaget härom, som gick ut dels på grundlagsändringar, dels på antagande av en särskild stadga för utskottsval, framlades, såsom i annat sammanhang omnämnts, vid 1908 års riksdag, och de nya bestämmelserna trädde, sedan grundlagsändringarna stadfästas vid 1909 års riksdag, i kraft i

maj 1909; de kommo alltså ej att tillämpas förrän vid 1910 års riksdag.

Genom 1909 års reform avskaffades möjligheten att välja utskott genom elektor. Beträffande valsättet infördes i RO § 37 mom. 5 följande bestämmelse: »Valen till utskott äro proportionella, där två eller flera personer skola utses. Närmare bestämmelser om valsättet meddelas i särskild av konungen och riksdagen samfällt beslutad stadga». I anslutning härtill gjordes ett tillägg till första meningen av RO § 75, vari beträffande val till utskott hänvisades till den i RO § 37 omförmälda stadgan.

Enligt 1909 års stadga om val till riksdagens utskott, vars bestämmelser rörande valsättet icke undergått någon förändring, skola utskottsvalen i huvudsak ske efter samma grunder som de 1909 beträffande riksdagsmannaval beslutade; det bör erinras, att bestämmelserna om riksdagsmannaval sedermera i vissa hänseenden undergått ändring. Enligt stadgans § 1 skall val av ledamöter i utskott »förrättas med valsedlar, å vilka före namnen utsetts partibeteckning (partinamn eller annan beteckning i ord för viss grupp av riksdagsmän eller för viss meningsriktning) men vilka i övrigt äro omärkta». Namnen skola uppföras i en följd, det ena under det andra. Sedlarna skola, vid risk av kassation, vara enkla, slutna, hoprullade och fria från överstrykningar; de få ej upptaga flera men väl färre namn än det antal valet gäller. Om något namn å en sedel är tvetydigt, leder detta ej till kassation — vilket däremot enligt RO § 75 är fallet vid andra val inom riksdagen — utan sedeln blir gällande för övriga namn.

I §§ 2 och 3 givas bestämmelser angående sammanräkningen och platsernas fördelning. Valsedlarna ordnas i grupper, så att sedlar med samma partibeteckning bilda en grupp. Inom varje grupp bestämmes därefter, i den mån detta är erforderligt för valet, ordningen mellan de å valsedlarna upptagna namnen. Så långt möjligt tillämpas härvid den s. k. rangordningsregeln: om samma namn står först å mer än hälften av gruppens valsedlar (gruppens röstetal), blir detta gruppens första namn, upptaga valsedlar, som ha samma första namn och utgöra mer än två tredjedelar av gruppens röstetal, samma andra namn, blir detta namn gruppens andra och så vidare efter samma grund. Om exempelvis ett parti, som skall be-

sätta tre platser, uppvisar 45 sedlar med namnen A, B, C och D i nämnd ordning samt 15 röstsedlar med endast namnet D, tillfalla platserna A, B och C, ehuru D har det högsta röstetalet; namnet C står då på tre fjärdedelar av alla gruppens valsedlar på tredje plats efter de namn, som komma i första och andra rummen. Rangordningsregeln har, på grund av den starka sammanhållningen inom partierna, alltid visat sig tillräcklig. Skulle den emellertid icke vara tillämplig eller icke längre kunna tillämpas — vilket blivit fallet, om i det nämnda exemplet 44 röstsedlar upptagit namnen A, B och C i denna ordning och 16 endast namnet D — begagnas den s. k. reduktionsregeln. Enligt denna är ej ordningen mellan namnen utan deras röstetal, beräknat efter vissa grunder, avgörande. Detta röstetal fastställs genom särskilda sammanräkningar: en sedel, som icke fått något namn placerat, räknas som hel röst, en sedel med ett namn placerat, som en halv röst, en sedel med två namn placerade som en tredjedels röst o. s. v. För varje gång kommer det namn närmast i ordningen, som erhållit högsta röstetalet.

Malmgren anför till metodens belysning följande exempel: Om av 60 avgivna valsedlar 36 upptaga namnen A, B och C, 14 namnen C, D och E samt 10 namnen B och D, placeras A som första namn i kraft av rangordningsregeln. Därefter brister rangordningen och särskilda sammanräkningar måste företagas för var och en av de återstående platserna. Vid den första av dessa sammanräkningar tävla B med 36 halv röster och 10 helröster eller tillsammans 28 röster, C med likaledes 36 halv röster samt 14 helröster, tillsammans 32 röster, D med 14 + 10 helröster, alltså 24, samt E med 14 helröster, varvid alltså C blir andra namnet i ordningen. Vid den andra sammanräkningen (för tredje platsen) tävla B med 36 tredjedelsröster samt 10 helröster (22), D med 14 halv röster och 10 helröster (17) samt E med 14 halv röster (7) o. s. v. Enligt § 3 fördelas platserna mellan grupperna på samma sätt som vid riksdagsmannaval.

Mellan lika röstetal eller jämförelsetal skall, där så erfordras, skiljas genom lott (§ 4). Jämlikt första stycket av § 5 skola samma regler gälla för suppleantval som för val av ledamöter. Slutligen stadgas i § 5, att »den ledamot eller suppleant, som fått sig tillerkänd plats från två eller flera grupper, anses vald för den grupp, från vilken plats först tilldelats honom». Övriga bestämmelser i val-

stadgan — om tid för valet samt om ordningen för suppleants inträde i stället för ledamot — behandlas i annat sammanhang.

Det bör observeras, att enligt de refererade bestämmelserna formliga val alltid äro nödvändiga vid tillsättandet av utskott. Någon möjlighet att, om enighet föreligger, utse ledamöter genom acklamation finnes icke. Under debatten i andra kammaren 1908 angående den föreslagna reformen av valsättet kritiserade en talare detta förhållande och föreslog införandet av ett subsidiärt förfarande: partierna skulle då enighet förelåg till talmannen överlämna en lista på föreslagna kandidater, och denna lista skulle kunna godkännas genom enhälligt beslut av kammaren (AK 27 maj 1908). Förslaget synes icke ha väckt någon större uppmärksamhet, och något liknande förslag har sedermera icke framkommit.

Emellertid ha partierna i stor utsträckning på förhand beräknat det antal platser, som vid ett proportionellt val skulle tillfalla varje parti, samt på grundval av denna beräkning uppgjort gemensamma valförslag för utskottsvalen. Härigenom har man undvikit onödig tidsförlust och undanröjt risken för att tillfälliga omständigheter, såsom några ledamöters frånvaro, skulle påverka valresultatet. Detta system användes för första gången vid 1917 års lagtima riksdag och har sedan blivit nära nog undantagslös regel; vid samtliga riksdagar från och med 1922 ha gemensamma listor vid utskottsval använts i båda kamrarna utom år 1927 och 1929, då partierna i andra kammaren genomgående eller i vissa fall framgingo med skilda listor. Såsom partibeteckning brukas härvid orden »den gemensamma listan» eller annan liknande beteckning.

Förändringar i sammansättningen under riksdagstiden.

Möjlighet finnes enligt RO § 37 mom. 1 att besluta om förstärkning av utskott. Det ankommer enligt momentets sista stycke »på kamrarnas sammanstående beslut . . . att, därest utskott anmäler behov av förstärkning i ledamöternas antal, sådant bevilja».

Innebörden av denna bestämmelse synes, med hänsyn till det sam-

manhang i vilken den ingår, vara fullt klar. Första momentet i § 37 bestämmer, vilka gemensamma utskott som skola tillsättas vid varje lagtima riksdag, samt reglerar ledamotsantalet i dessa utskott. Därefter meddelas två undantag från denna regel, eller, rättare sagt, kamrarna bemyndigas att i två hänseenden besluta om från huvudregeln avvikande förfaranden. Å ena sidan kan antalet gemensamma utskott ökas genom tillsättandet av särskilda utskott. Å andra sidan kan antalet ledamöter av de i momentet uppräknade utskotten ökas genom särskilda beslut om förstärkning.

Det framgår härav klart, att förstärkning i grundlagens mening endast kan förekomma i fråga om de ständiga utskotten; bestämmelsen om förstärkning utgör ett komplement till de bestämmelser, som fixera ledamotsantalet i de ständiga utskotten. I fråga om andra utskott är ett specialstadgande rörande utökning av medlemsantalet uppenbarligen obehövt. Beträffande särskilda och tillfälliga utskott står det kamrarna och beträffande sammansatta utskott de ordinarie utskotten fritt att bestämma såväl utskottens kompetens som medlemsantalet, och vid beslutet om utskottets bildande kan sålunda medlemsantalet fastställas med hänsyn till arbetsbördan. Det kan visserligen tänkas, att även annat än ständigt utskott under arbetets gång finner en ökning av medlemsantalet behövt, men sådan ökning kan då beslutas utan särskild hemul i grundlagen; rätten att bestämma medlemsantalet innefattar även rätten att öka detsamma utöver det ursprungligen bestämda. Det ankommer i dessa fall på det eller de organ, som tillsatt utskott — kamrarna, en kammare eller moderutskotten — att besluta om utökning, oberoende av vederbörande utskott gjort framställning härom eller icke.

En förstärkning i egentlig mening, en utökning i avseende å de ständiga utskotten, kan däremot endast ske, när utskottet i fråga anmäler behov härav. Initiativet måste komma från utskottets sida. Denna bestämmelse framstår främst som en garanti för de ständiga utskottens självständighet. Sedan dessa utskott väl en gång utsetts, kan deras sammansättning icke förändras efter kamrarnas gottfinnande. Kunde kamrarna när som helst invälja nya medlemmar i dessa utskott, med deras av grundlagen fastställda kompetensområden, vore hela den fasta utskottsorganisationens syfte bragt i fara.

Förstärkning kan endast ske »på kamrarnas sammanstående

beslut», en given konsekvens av de grundläggande reglerna om ständiga utskott. Besluten skola vara »sammanstämmande», d. v. s. kamrarna skola vara ense både om att förstärkning bör komma till stånd och om dennas storlek. Principen att kamrarna skola vara lika representerade i de ständiga utskotten torde, utan särskilt stadgande, få anses gälla även förstärkningsbeslut; kravet på sammanstämmande beslut innebär en garanti för att denna regel blir iakttagen.

Enligt 1810 års riksdagsordning kunde utskott anhålla om förstärkning, då »göromålen» inom utskottet blivit »så ökade, att de ej med det vanliga antalet av deputerade kunna bestridas». 1866 års RO uppställer intet motsvarande villkor för begäran eller beslut om förstärkning. En begäran om förstärkning kan därför tänkas motiverad av olika skäl, såsom behovet av ökad arbetskraft, varvid främst de på avdelningar arbetande utskotten komma i fråga, eller önskan att tillgodogöra sig speciell sakkunskap utanför utskottet vid behandling av vissa ärenden. En förstärkning med hänsyn till sistnämnda synpunkt stöter dock på svårigheter, eftersom förstärkningen ej kan begränsas att gälla bestämda ärenden.

Enligt ordalydelsen gäller bestämmelsen om förstärkning blott ledamöter; det talas icke om förstärkning av suppleantantalet. Någon gång använder visserligen grundlagen ordet ledamot, då jämväl i ledamots ställe inträdande suppleant måste vara åsyftad (t. ex. RO § 48 st. 2), men i detta fall är en sådan tolkning, enligt vilken »ledamöter» skulle omfatta både ordinarie ledamöter och suppleanter, icke möjlig. I § 37 mom. 1 talas nämligen överhuvud endast om ledamöter, icke om suppleanter; bestämmelsen om suppleantval kommer först i mom. 2 av samma paragraf. Det ligger för övrigt i sakens natur, att stadgandet om förstärkning ej kan avse suppleanter. Kamrarna äga ju nämligen att var för sig bestämma antalet suppleanter; det vore meningslöst att för utökning av detta antal kräva begäran från utskottets sida och sammanstämmande beslut av båda kamrarna. Varje kammare kan i mån av behov utse suppleanter utöver de ursprungligen valda; denna möjlighet har, såsom i det följande skall beröras, vid åtskilliga tillfällen utnyttjats.

Förstärkning i enlighet med RO § 37 har i själva verket aldrig förekommit. Det har, av utskottsprotokollen att döma, icke ens vid något tillfälle satts i fråga att göra framställning till kamrarna

härom. Däremot har en gång inträffat, att ett ständigt utskott under hänvisning till bestämmelsen om förstärkning anhållit om ökning av antalet suppleanter i utskottet. Detta egenartade fall förtjänar att något närmare beröras.

Vid 1930 års riksdag hänvisades två mycket omfattande propositioner om revision av kommunallagarna till konstitutionsutskottet. Innan detta skedde hade, såsom uttalanden i kammardebatten visa, underhand diskuterats lämpligheten av att inrätta ett särskilt utskott för behandlingen av dessa ärenden; överenskommelse nåddes emellertid om frågans behandling i vanlig ordning, och förslag om särskilt utskott framställdes ej. Konstitutionsutskottet fann dock, att kommunalt sakkunniga riksdagsmän, som icke invalts i utskottet, borde deltaga i ärendenas behandling. Det ansågs icke lämpligt att öka utskottets ledamotsantal, då ju i sådant fall utskottet vid behandlingen av alla ärenden skulle ha fått en annan sammansättning än den ursprungligen bestämda. I stället beslöt utskottet att begära extra suppleanter, varvid det förutsattes att dessa vid handläggningen av de stora kommunala förslagen — men icke eljest — skulle träda i stället för ordinarie ledamöter. Utskottet ingick därför med ett memorial till riksdagen, vari det uttalade: »Då enligt utskottets mening för den allsidiga belysningen av de omfattande förslag, som sålunda hänvisats till utskottet, det skulle vara önskligt att redan vid utskottsbehandlingen så långt möjligt tillgodogöra sig den kommunala erfarenhet, som finnes inom riksdagen representerad även utanför utskottet, och då detta synes lämpligen kunna ske genom ökning av antalet suppleanter i utskottet, får utskottet, under hänvisning till § 37 riksdagsordningen, anmäla att behov av förstärkning av antalet suppleanter i utskottet föreligger» (mem. nr 9). Memorialets avfattning visar, att bestämmelsen om förstärkning i detta fall ansågs vara tillämplig, ehuru endast en utökning av antalet suppleanter ifrågasattes. De många fall, då kamrarna var för sig, utan att hemställan härom gjorts från vederbörande utskott, valt suppleanter för att fylla uppståndna vakanser, synas icke ha uppmärksamrats av konstitutionsutskottet.

I kamrarna framställdes ingen kritik mot konstitutionsutskottets handlingssätt, men reglerna om förstärkning följdes givetvis ej vid behandlingen av utskottets framställning. I vardera kammaren bi-

fölls ett yrkande om val av sex nya suppleanter i utskottet; förslag om gemensamt beslut rörande förstärkning framfördes ej (FK och AK 25 februari och 1 mars). Indirekt klargjordes sålunda, att fråga om förstärkning i grundlagens mening i själva verket icke förelåg.

Den som blivit vald till ledamot eller suppleant i utskott är i princip skyldig att åtaga sig uppdraget; någon generell rätt till avsägelse av dylikt uppdrag är icke stadgad. Kamrarnas ordningsstadgor innehålla emellertid bestämmelser, som möjliggöra för vederbörande kammare att på begäran lämna befrielse från utskotts-
uppdrag. I FK:s OSt § 9 fanns ursprungligen följande punkt: »Den som blivit till ledamot eller suppleant i utskott utsedd, må ej utan kammarens bifall sådant uppdrag sig undandraga». I AK:s AO § 9 gavs ett stadgande av reellt samma innebörd: »Vill den som blivit till ledamot eller suppleant i utskott utsedd, avsäga sig uppdraget, må han därifrån befrias, om kammaren prövar skäl därtill förekomma». I NOST § 9 användes för båda kamrarna den tidigare endast beträffande andra kammaren gällande formuleringen.

Från äldre tid finnas åtskilliga exempel på avsägelser av plats i utskott med kammarens medgivande. Sålunda förekom vid flera tillfällen, att ledamot i ständigt utskott avsåg sig detta utskotts-
uppdrag vid inval i särskilt utskott, och att riksdagsman som invalts i tillfälligt utskott avsåg sig denna plats på grund av att han tillhörde ständigt eller särskilt utskott (AK 6 februari 1867, FK 12 februari 1868, FK 4 februari 1871, FK 7 februari 1883, FK 3 februari 1886, FK 12 februari 1889, AK 16 februari 1907). Det bör likväl betonas, att inval i två utskott endast i undantagsfall synes ha föranlett avsägelse beträffande den ena utskottsplatsen. I några fall omförmäla protokollen att avsägelse av utskottsplats skett på grund av sjukdom (FK 4 februari 1885, FK 15 mars 1899, FK 1 februari 1902, FK 27 februari 1904). Långvarig ledighet från riksdagsgöromålen har vid ett tillfälle åberopats som skäl för avsägelse (FK 9 mars 1867). Befrielse från utskotts-
uppdrag har också skett på grund av tryckande ämbetsgöromål (FK 21 januari 1871). 1874 avsåg sig en ledamot i statsutskottet, som blivit ordförande i riksgäldsfullmäktige, sin utskottsplats (FK 6 maj), och 1888 lämnade en till fullmäktig i riksgäldskontoret vald riksdagsman sin plats i samma utskott under framhållande av att de båda uppdragen

icke borde förenas (FK 7 mars). Ett egenartat fall av avsägelse förelåg 1910, då ordföranden i bevillningsutskottet anhöll att få utträda ur detta och som skäl anförde, att han under lång tid tjänstgjort i utskottet (FK 26 februari).

Endast vid några få tillfällen har inträffat, att kammare vägrat bifalla hemställan om befrielse från utskottsuppdrag. Då val för rättats till särskilt utskott 1868, anhöllo två av de i första kammaren valda att få avsäga sig, den ene under hänvisning till att han ogillade det förslag, utskottet skulle behandla, den andra på grund av hindrande tjänsteåliggande. Flera talare anförde, att dessa skäl icke kunde tillmätas betydelse, och kammaren vägrade godkänna avsägelse (1 februari). Vid 1873 års riksdag anhöll en ledamot av andra kammaren, som invalts i tillfälligt utskott, att bliva befriad från detta uppdrag, då han under en del av riksdagstiden vore upptagen av kommittéarbete; en talare yrkade avslag härpå under betonande av att statstjänst icke finge lägga hinder i vägen för riksdagsarbete, och kammaren beslöt i enlighet med detta yrkande (5 februari). Då landshövdingen G. Wennerberg vid 1888 års riksdag valdes till ledamot av konstitutionsutskottet, begärde han att få avsäga sig detta uppdrag med den motiveringen, att »den praxis, som hittills fått gälla, nämligen att i konstitutionsutskottet icke insätta avsättliga förtroendemän, bör respekteras»; häremot anfördes, att det val, som skett, icke vore stridande mot grundlagen, och Wennerbergs ansökan avslogs (FK 4 februari).

Efter 1910 har avsägelse av utskottsuppdrag endast vid ett tillfälle förekommit, nämligen vid 1915 års riksdag, då av en tillfällighet en ledamot invalts i två ständiga utskott (AK 21 januari). Detta torde sammanhånga med 1909 års reform av suppleantinstitutionen och med partiväsendets utveckling överhuvud. Reella motiv för en avsägelse kunna under nuvarande förhållanden icke gärna tänkas uppkomma.

RO § 45 stadgade ursprungligen i andra stycket om möjlighet att vid visst förhållande fr å n t a g a u t s k o t t s l e d a m o t h a n s p l a t s och företaga nytt val. Bestämmelsen lydde: »Har ledamot av utskott tre gånger å rad, utan laga förfall, från utskottets sammanträden sig avhållit, bör ordföranden hos vederbörande kammare sådant anmäla, på det annan ledamot må, i föreskriven ordning, in-

väljas». Med 1909 års reform av bestämmelserna om utskottsval borttogs detta stadgande; konstitutionsutskottet framställde förslag härom under framhållande av att fyllnadsval bleve överflödiga, då proportionalism infördes vid utskottsvalen och i samband härmed möjlighet bereddes att utse särskilda suppleanter för varje i utskott representerat parti (utl. nr 24 1908).

Innebörden av det citerade stadgandet är icke fullt klar. Den naturligaste tolkningen synes vara, att utskottets ordförande hade att, då frånvaro från sammanträde tre gånger å rad utan bevisat laga förfall förelegat, göra anmälan därom, varpå kammaren var skyldig att, om ej under överläggningen laga förfall konstaterades, välja annan ledamot; det nya valet innebar tillika ett fastställande av att den felande utskottsledamoten upphört att vara ledamot av utskottet.

Ett närmare ingående på tolkningsfrågan är ej motiverat, då stadgandet haft ringa praktisk betydelse. Endast vid ett tillfälle har en utskottsordförande gjort anmälan av föreskrivet slag. Den 8 februari 1884 inkom till talmannen i andra kammaren en skrivelse från ordföranden i kammarens första tillfälliga utskott, vari denne »i enlighet med föreskriften i 45 § av Riksdagsordningen» anmälde, att två namngivna ledamöter »från nämnda utskotts tre första sammanträden sig avhållit, utan att laga förfall anmälts, vadan, på sätt nämnda § föreskriver, andra ledamöter torde i deras ställe i utskottet inväljas». Följande dag upptogs ärendet till behandling i kammaren. Under debatten, i vilken tolkningen av RO § 45 ingående diskuterades, upplystes, att den ena av de anmälda ledamöterna i själva verket varit befriad från deltagande i riksdagsgöromålen; frågan om val av ny ledamot i hans ställe förföll därmed. Den andra anmälda ledamoten åter förklarade, att han ej haft laga förfall, och antydde, att han icke heller i framtiden ämnade deltaga i arbetet inom utskottet; skälet härtill synes ha varit vederbörandes missnöje över att han ej invalts i ständigt utskott. Flera ledamöter i kammaren yrkade trots detta på att nyval icke skulle företagas, då ordet »må» i grundlagen kunde tolkas som »må kunna» och antalet ledamöter i tillfälligt utskott kunde regleras efter kammarens gottfinnande. Med knapp majoritet beslöt kammaren likväl att företaga nyval. I intet annat fall har, av utskotts- och kammarprotokoll att döma, en tillämpning av detta moment i RO § 45 ifrågasatts.

Enligt den ursprungliga lydelsen av RO § 37 skulle *suppleanter* inträda »vid inträffat förfall för utskottsledamöter». Formuleringen ger vid handen, att suppleant avsågs skola tjänstgöra endast då ledamot mera tillfälligt var förhindrad att delta i utskottsarbetet. Om däremot en ledamot avled eller på grund av avsägelse eller obehörighet utträdde ur utskott, borde ny ledamot väljas i vanlig ordning; detta framgick särskilt av stadgandet i RO § 45 angående förrättande av nytt val efter ledamot, som på grund av förfallolös frånvaro gått sin utskottsplats förlustig. I själva verket företogs också, så länge det citerade stadgandet var gällande, regelmässigt nyval, då vakans — på grund av dödsfall, avsägelse eller inträdd obehörighet — uppkom i utskotts ledamotskrets; från flertalet riksdagar 1867—1909 finnas exempel härpå (t. ex. AK 22 juni 1887, FK 11 mars 1891, AK 24 mars 1899). I regel ledde även en suppleants avgång till nyval (t. ex. FK 21 februari 1880, FK 1 mars 1904), men någon gång underlät man att fylla vakans av detta slag (jfr debatt och beslut i AK 13 februari 1867).

Vid reformen av systemet för utskottsval 1909 ändrades bestämmelsens formulering; enligt dess nya alltjämt gällande lydelse skola *suppleanter* inträda, »när utskottsledamöter avgå eller få förfall». Även då ledamot avgår ur utskott ersättes han sålunda av suppleant; den behörige suppleanten får i själva verket alldeles samma ställning som ledamot, vilket någon gång särskilt fastslagits av utskottet i fråga (JU 23 mars 1920). Ändringen betingades av det nya systemet med partisuppleanter, varigenom varje skäl att begränsa suppleanternas funktion till tjänstgöring av mera tillfällig art bortföll. Härtill kom att nyval efter avgången ledamot enligt det nya systemet icke gärna kunde komma i fråga; skulle dylikt val verkställas, kunde, betonades i förslaget om proportionella utskottsval 1908 (proposition nr 14) »majoriteten inom kammaren komma att besätta en plats, som vid det ursprungliga valet tillfallit en minoritetsgrupp, och utskottsplatsernas proportionella fördelning mellan partierna bleve måhända rubbad». I praxis ha efter de nya bestämmelsernas tillkomst icke heller nyval efter avgången suppleant satts i fråga, ehuru något hinder mot dylikt nyval ej möter i grundlagen.

Tidigare förekom icke sällan, att på framställning av representant för vederbörande utskott — i regel ordföranden — ytterligare supple-

anter valdes efter de ordinarie valen. Någon gång har utskott fattat särskilt beslut att begära nya suppleanter. Den 22 mars 1871 anmälde exempelvis lagutskottets ordförande i första kammaren, att utskottet, eftersom flera ledamöter voro sjuka och fulltalighet vid sammanträdena därför ej kunde ernås, ansåge ytterligare suppleanter behövlige; kammaren beslöt i anledning härav att utse ytterligare två suppleanter. Den 26 februari 1907 ingav konstitutionsutskottet en skrivelse till första kammarens talman med anhållan om val av ytterligare fyra suppleanter, då flera av utskottets ledamöter av suppleanter voro hindrade av arbete i andra utskott; kammaren efterkom utskottets framställning. Ofta synes ordföranden ha handlat utan direktiv från utskottets sida. Den 12 mars 1890 föreslog lagutskottets ordförande val av nya suppleanter och yttrade härvid: »enligt vad sekreteraren anmält för mig kan i morgondagens sammanträde i lagutskottet icke möta mer än sex ledamöter och suppleanter från första kammaren»; åtta nya suppleanter valdes. I det hela finnas ett tiotal exempel på dylika framställningar, vilka alla bifallits. Såsom motiv har anförts, att utskottet i fråga icke vore fulltaligt på grund av att flera medlemmar vore sjuka eller hindrade av arbete i annat (särskilt) utskott (FK 3 april 1869, FK 5 mars 1873, FK 6 maj 1874, FK 27 februari 1875, FK 2 mars 1883, FK 26 februari 1907). De citerade fallen gälla ständiga utskott; vid ett tillfälle har motsvarande framställning skett från ordförande i tillfälligt utskott (FK 22 april 1873). Det är — med ett enda undantag — i första kammaren som val av nya suppleanter ansetts erforderligt; detta torde bero dels på att denna kammare valt färre suppleanter än medkammaren, dels på att reglerna om beviljande av ledighet från riksdagsmannauppgiften här varit mindre stränga. Vid ett tillfälle begärdes för lagutskottets räkning utökning av antalet suppleanter från båda kamrarna (FK och AK 21 januari 1893). Det bör betonas, att utökning av antalet suppleanter icke skett annat än på hemställan av representant för ifrågavarande utskott och att samtliga de yrkanden, som framförts om utökning, bifallits utan debatt. Under senare tid har endast vid ett tillfälle dylik utökning ägt rum; detta fall, då konstitutionsutskottet handlade, som om det varit frågor om en »förstärkning» enligt RO § 37, har förut behandlats (s. 101).

DE SAMMANSATTA UTSKOTTEN

Principerna för sammansatta utskotts tillsättande.

Det grundläggande stadgandet om sammansatta utskott i RO § 47, som förblivit oförändrat sedan riksdagsordningens tillkomst, är av följande lydelse:

»Därest ständigt utskott anser nödigt att, till överläggning om något ärende, med annat ständigt utskott sammanträda, skall sådant ske genom deputerade, på sätt utskotten därom överenskomma. Sålunda sammansatt utskott äger att i frågor, som det handlagt, utlåtande avgiva, utan att utskottens övriga ledamöter däruti taga del.»

Det framgår omedelbart av denna bestämmelse, att genom sammansättningar nya självständiga utskott bildas. Dessa utskott behandla, oberoende av de utskott, ur vilka de framgått (»moderutskotten»), till dem hänvisade frågor; de kunna sålunda icke bindas av direktiv från moderutskotten och framlägga på samma sätt som andra gemensamma utskott resultaten av sitt arbete direkt för kamrarna. På tillsättande och val av sammansatta utskott ha kamrarna inte legalt inflytande; någon rätt för kamrarna att föreskriva bildandet av sammansatt utskott kan ej utläsas ur grundlagen. Det är utskotten själva som bestämma om sammansättningar, reglera de sammansatta utskottens kompetens och utse medlemmar i desamma. Någon anmälan om sammansättning behöver ej göras till kamrarna, ehuru detta i något enstaka fall skett (BevU 1907, mem. nr 14).

Den första fråga, som inställer sig vid tolkning av § 47, gäller

vilka utskott som kunna bilda sammansättningar. Ehuru grundlagens lydelse på denna punkt kan synas tämligen klar, ha skilda meningar i vissa hänseenden gjorts gällande.

Grundlagen torde förutsätta, att sammansättningar kunna förekomma mellan samtliga ständiga utskott. Reut erskiöld synes likväl hävda, att konstitutionsutskottet före 1909 icke skulle kunnat bilda sammansättning. Uppfattningen, som icke motiverats, utgår möjligen från att konstitutionsutskottet före 1909 års reform icke hade att bereda andra lagfrågor än grundlagsfrågor och att dess obegränsade initiativrätt i fråga om dessa skulle ha utgjort ett hinder för medverkan till sammansatt utskott. I enlighet härmed borde överhuvud ständigt utskott vara förhindrat att till sammansatt utskott hänvisa frågor inom området för utskottets initiativrätt. En sådan begränsning är likväl på intet sätt antydd av grundlagen. De svårigheter, som teoretiskt kunna uppstå, då frågor av angiven art överlämnas till sammansatt utskott, skola beröras i framställningen av utskottens kompetensområden. Faktiskt har konstitutionsutskottet icke ingått i sammansättning förrän vid 1931 års riksdag, ett förhållande, som dock ej med säkerhet kan påstås bero på några principiella betänkligheter hos utskottet; orsaken kan ha varit, att praktiskt behov av sammansättning ej förelegat.

Reuterskiöld betvivlar även, att sammansättning de båda lagutskotten emellan grundlagsenligt kan förekomma. Sant är, att en dylik sammansättning kan förefalla oformlig, eftersom ärenden remitteras till lagutskott, icke till ett av de båda utskotten. Men lagutskotten äro enligt RO § 42 mom. 3 skyldiga att sig emellan fördela de till dem hörande ärendena och kunna icke upptaga dem till gemensam plenibehandling. Under sådana förhållanden kan behov av sammansättning mellan utskotten tänkas uppkomma rörande ett till det ena överlämnat ärende. Då något direkt hinder för sammansättning icke möter i grundlagen och denna genomgående talar om de båda lagutskotten såsom två skilda organ, lär bildandet av ett sammansatt första och andra lagutskott icke anses uteslutet. I praktiken har något sådant utskott icke förekommit.

Större betydelse har frågan, om endast ständiga utskott kunna sammansättas, eller om RO § 47 kan anses tillämplig även beträffande särskilda utskott. I doktrinen ha skilda meningar framträtt.

Rydin och Hagman anse, att särskilda utskott kunna medverka i sammansatt utskott, under det att Reuterskiöld och Malmgren ställa sig på den motsatta ståndpunkten. Endast Malmgren har närmare motiverat sin uppfattning.

För åsikten att särskilt utskott kan delta i sammansättning talar det förhållandet, att 1810 års RO (§ 43) medgav detta och att intet tyder på att man vid utarbetandet av den nya riksdagsordningen velat åstadkomma en ändring på denna punkt; att i bestämmelsen om sammansättning i den nya riksdagsordningen talas om »ständigt» utskott kan möjligen förklaras bero endast därpå, att man velat utesluta sammansättning mellan tillfälliga utskott. Överhuvud behandlar grundlagen de särskilda utskotten såsom ett komplement till eller en ersättning för de ständiga, och det kan därför synas osannolikt, att en åtskillnad dessa utskottsformer emellan i fråga om möjlighet till samverkan varit avsedd. Men å andra sidan är ordalydelsen i RO § 47 ett starkt stöd för den motsatta tolkningen. Där talas endast om rätt för ständigt utskott att med annat ständigt sammanträda. Det är att märka att riksdagsordningen i regel talar om »ständigt eller i dess ställe särskilt tillsatt utskott», då gemensamma utskott ställas i kontrast till tillfälliga utskott, så i §§ 59, 62, 63 och 80. Endast i RO § 45 (före 1909 § 44) nämnas enbart de ständiga utskotten, ehuru, såsom klart framgår vid en jämförelse med RO § 80, jämväl de särskilda måste vara åsyftade.

Grundlagens i och för sig otvetydiga formulering bör vara avgörande för tolkningsfrågans lösning. Här synes föreligga ett sådant fall, då den allmänna tolkningsregeln i RF § 84 — »grundlagarna skola efter deras ordalydelse i varje särskilt fall tillämpas» — framstår som vägledande. Slutsatsen blir alltså, att särskilda utskott grundlagsenligt icke kunna medverka vid sammansättning.

Det är likväl nödvändigt att betona, att vissa andra av Malmgren anförda skäl mot sammansättning av det berörda slaget icke synas hållbara. Enligt Malmgren skulle, även om sammansättningar mellan ständiga och särskilda utskott i princip ansåges tillåtna, sammansättning icke kunna anordnas mellan ett ständigt och ett särskilt utskott, då och i den mån dessas kompetensområden — enligt grundlagen, respektive enligt kamrarnas beslut —

sammanföle. »Det är tydligt, att t. ex. att särskilt LU ej kan få sammanträda med det ordinarie LU. Detta får anses vara uttryckligen föreskrivet: 'Därest ständigt utskott anser nödigt att med a n n a t ständigt utskott sammanträda'.» De svårigheter, som kunna uppkomma, därest ej denna uppfattning godtages, bliva därefter påvisade. Emellertid synes en sammanblandning av formella och materiella bestämmingar ligga bakom detta resonemang. Grundlagen föreskriver t. ex. att ett ständigt jordbruksutskott skall finnas, med i RO § 43 fixerad organisation och uppgift, men något särskilt jordbruksutskott uppstår ej, även om ett särskilt utskott tillsättes för behandling av jordbruksfrågor. Enligt grundlagens definitioner är nämligen alltid ett ständigt utskott ett organ av annan art än ett särskilt, även om kompetensområdena helt eller delvis sammanfalla. Att jordbruksutskottet är ett a n n a t utskott än ett särskilt utskott för jordbruksfrågor lär knappast kunna betvivlas. Det anföres även att riksdagen, då den tillsätter ett särskilt utskott för en grupp ärenden, måste anses ha velat anförtro beredningen just åt detta utskott och icke åt ett under utskottets medverkan bildat sammansatt utskott. Men tydligt är, att en viss detalj i det komplex av ärenden, som överlämnas till särskilt utskott, kan tänkas bli bäst behandlad i ett sammansatt utskott, och att i riksdagens beslut om särskilt utskott icke behöver inläggas förbud mot en sådan sammansättning; tvärtom kan tänkas, att riksdagen, som ej själv kan besluta om sammansättning, förutsatt att en sådan, naturligtvis i n o m e t t v i s s t b e g r ä n s a t o m r å d e, skall komma till stånd.

Vid två tillfällen ha särskilda utskott deltagit i sammansättningar. Vid 1869 års riksdag bildade statsutskottet och det särskilda utskottet för försvarsfrågor ett sammansatt utskott för behandling av ett till det särskilda utskottet hänvisat ärende. Vissa tecken tyda på att utskotten icke velat betrakta det anordnade samarbetet som en sammansättning i egentlig mening. I utskottens beslut talas ej om ett sammansatt utskott utan om val av deputerade för att »sammanträda till gemensam överläggning» (utskottens protokoll 22 mars 1869); det sammansatta utskottets betänkande använder ej heller termen sammansättning, och det är undertecknat på »utskottens», ej, såsom eljest är vanligt, på »utskottets» vägnar. Vid 1901 års riksdag bildade särskilda utskottet för försvarsfrågor och bevillnings-

utskottet på det förras initiativ ett sammansatt utskott; i detta fall talas i protokoll och betänkande om sammansatt utskott, och några egendomligheter i förfarandet äro ej att anteckna.

Att tillfälliga utskott — vare sig i samma kammare eller i olika kamrar — icke kunna bilda sammansatt utskott är ostridigt. Endast inofficiell samverkan mellan utskotten kan här komma i fråga.

Intet hindrar, att sammansatt utskott bildas av mer än två ständiga utskott. Sammansättningar mellan tre utskott ha också vid flera tillfällen förekommit.

Sammansättning förutsättes enligt RO § 47 skola komma till stånd på initiativ av ett utskott, som »anser nödigt att, till överläggning om något ärende, med annat ständigt utskott sammanträda». Av den här givna formuleringen torde med säkerhet två slutsatser kunna dragas. För det första att sammansättningen skall gälla fråga, som av det utskott, till vilket frågan hänvisats, anses böra behandlas av sammansatt utskott; ett utskott kan alltså icke under hänvisning till denna bestämmelse föreslå sammansättning för handläggning av ett till annat utskott hänvisat ärende. Ett utskott kan tydligen ej vid sitt beredningsarbete finna det nödvändigt, att ett till ett annat utskott remitterat ärende behandlas av sammansatt utskott. Detta hindrar naturligtvis ej att det utskott, som anmodats bilda sammansättning, i sin tur yrkar på att till detsamma hörande ärenden överlämnas till det sammansatta utskottet. För det andra framgår av bestämmelsen, att sammansättningen skall vara behöflig med hänsyn därtill, att vederbörande fråga kräver belysning ur synpunkter, som det utskott, vilket anmodas bilda sammansättning, har att företräda. Det förutsättes alltså att frågan i något hänseende gränsar till eller står i samband med ärenden, som handläggas av det »inbjudna» utskottet eller i varje fall höra till dess principiella kompetensområde. En av andra skäl motiverad sammansättning förutses icke av grundlagen. Hur stark anknytning som fordras, angives ej närmare; här måste prövningen i det enskilda fallet vara avgörande.

Det är ej fullt klart, huruvida sammansatt utskott skall komma till stånd, då ett utskott kräver det, eller om samstämmiga beslut av de utskott, sammansättningen gäller, erfordras. Ordalydelsen i RO § 47 synes dock tala för det förra alternativet. Där säges uttryck-

ligen, att då ett utskott anser nödigt att med ett annat sammanträda, detta skall ske; när det gäller sättet för sammansättningen föreskrives däremot en överenskommelse mellan utskotten. Häremot kan möjligen anföras, att ett utskotts rätt att fordra sammansättning blir illusorisk, om det utskott, med vilket sammansättning önskas, kan hindra en dylik genom att vägra träffa överenskommelse om sättet för denna. Denna invändning berör dock icke principfrågan och har ej heller i praktiken full giltighet. Om man utgår från, att ett utskott i princip är skyldigt medgiva begärd sammansättning, torde konsekvensen härav bliva, att utskottet även är skyldigt att åtminstone föreslå en form för sammansättningen, och genom att godtaga detta förslag kan det utskott, som tagit initiativet, försäkra sig om frågans lösning i positiv riktning. Detta gäller även om man endast tar hänsyn till grundlagsbestämmelsen i frågan. Men härtill kommer, att i Regl. För. § 9 gives bestämmelse om antalet deputerade i de fall, då utskotten icke kunna överenskomma härom. Denna bestämmelse undanröjer helt den berörda praktiska svårigheten och utgör tillika ett stöd för uppfattningen om det initiativtagande utskottets rätt att fordra sammansättning. Av betydelse är också, att § 47 bygger på § 43 i 1810 års RO, att någon ändring på här berörda punkt ej kan antas ha varit avsedd i den nya riksdagsordningen, och att § 43 i 1810 års RO tämligen klart synes utgå från ett utskotts rätt att kräva sammansättning. Här heter det nämligen: »Varder ärende av något riksstånd till flera utskott remitterat, eller anser ett utskott nödigt att, till överläggning om något ärende av vikt, med annat eller andra utskott sammanträda; då skola från vartdera av de utskott, som till sådan gemensam överläggning sammankomma böra, två ledamöter av varje stånd därtill utses». Ur praktisk synpunkt synes jämväl den hävdade ståndpunkten starkt grundad. Om ett utskott, som skall behandla viss fråga, anser sammansättning vara nödig för frågans behöriga beredning, bör denna uppfattning, vars giltighet annat utskott knappast är i stånd att bedöma, vara utslagsgivande. I litteraturen har denna fråga, liksom andra närliggande tolkningsfrågor, icke berörts.

Vid 1932 års riksdag beslöts ett stadgande i Regl. För. § 9 mom. 2, som snarast synes utgå från den här hävdade uppfattningen. Bestämmelsen lyder: »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». Visserligen användes här ordet »inbjudan», vilket närmast tyder på att möjlighet att avslå förslag om sammansättning förutsattes, men i övrigt är stadgandet ägnat att bekräfta den motsatta tolkningen. Det fastställda förfarandet synes skäligen meningslöst, därest det ansåges möjligt att avslå en inbjudan; i så fall vore det rimligare att endast angiva, att ett utskott, som avvisar gjord inbjudan, i stället kan göra ett skriftligt uttalande i ämnet. Vidare är att märka, att en inbjudan förutsattes kunna komma till stånd, även sedan det tillfrågade utskottet förklarat sig anse sammansättning obehövlig; det stadgande förfarandet framställes såsom en förberedelse, på vilken under alla förhållanden kan följa en formlig inbjudan (märk orden »innan beslut om dylik inbjudan fattas»). Betänkandet angående vissa ändringar i riksdagens arbetsformer 1931, i vilket förslaget till berörda stadgande framställdes, synes bestyrka det sagda. Här motiveras den föreslagna ändringen med önskvärdheten att undvika onödiga sammansättningar, och det anföres bland annat: »Det synes kunna förväntas, att denna form i väsentlig mån skall vara ägnad att avvärja tillgripandet av sammansatta utskott i fall, där icke vederbörande utskott samstämmigt finna gemensam beredning av det avsedda ärendet vara av sakliga grunder betingat». Kommitterade tänka sig alltså, att trots den föreslagna reformen sammansättningar skola kunna komma till stånd, utan att ett inbjudet utskott anser behov härav föreligga.

I praxis synes man emellertid i allmänhet ha ansett, att bildande av sammansatt utskott förutsätter överenskommelse mellan vederbörande utskott, och att sålunda initiativ i ämnet från ett utskotts sida innebär en inbjudan eller ett förslag, som kan antagas eller avvisas. Visserligen förekomma i de protokollförda besluten angående sammansättningar skilda formuleringar, av vilka några möjligen kunna anses tyda på att den här urgerade tolkningen gjorts gällande. Det står stundom, att det initiativtagande utskottet funnit ett ärende

böra behandlas i sammansatt utskott och därför anmodat visst annat utskott att föranstalta om gemensamt sammanträde (t. ex. Bev U 28 mars 1867, BU 2 mars 1885). Men det ojämförligt vanligaste är, att ett utskott beslutar i n b j u d a till eller h e m s t ä l l a om gemensamt sammanträde, och att det utskott, till vilket initiativet riktas, förklarar sig a n t a g a den gjorda inbjudan eller g o d k ä n n a den gjorda framställningen. Än viktigare såsom indicium på den rådande uppfattningen är att, om också blott vid några få tillfällen, förslag om sammansättning avslagits av det inbjudna utskottet (KU 6 april 1934, StU 3 februari 1928, BevU 5 maj 1916); dessa avslag ha ej varit åtföljda av någon motivering, som berört den konstitutionella frågan.

Att fastställa frekvensen av sammansatta utskott möter vissa svårigheter. Under äldre tid var vanligt, att då ett sammansatt utskott bildats, detta tillerkändes befogenhet att behandla alla ärenden, som kunde kräva sammansättning mellan vederbörande utskott; någon gång blev detta generellt fastslaget (LU 1 mars 1888). Ett sammansatt utskott kunde sålunda behandla en rad helt olika frågor; det sammansatta utskottet förändrades ej, ehuru flera beslut om sammansättningar förelågo. Under vissa tider, såsom i början av 1900-talet, förekom ofta att man valde ett sammansatt utskott för varje fråga eller grupp av frågor; ända till fyra av samma utskott bildade sammansättningar vid en riksdag ha förekommit. I stort sett torde kunna sägas, att frekvensen av sammansättningar icke avsevärt förändrats under tvåkammarperioden. Räknas helt enkelt de fall, då två eller tre utskott sammansatts under en riksdag (oberoende av om vederbörande utskott bildat ett eller flera sammansatta utskott under samma riksdag), blir frekvensen under olika perioder följande: 1867—1876 31 fall, 1877—1886 24 fall, 1887—1896 34 fall, 1897—1906 34 fall, 1907—1916 30 fall, 1917—1926 47 fall, 1927—1934 35 fall. Ökningen under senare tid beror uppenbarligen på att antalet ständiga utskott ökats och att sålunda flera möjligheter till sammansättning förelagat. Ser man på antalet betänkanden, som avgivits av sammansatta utskott, kan en bestämd ökning konstateras; detta antal var per riksdag 5—7 under de två första årtiondena och har sedan

stigit till 15 eller till och med 20. Om dessa siffror jämföras med totalantalet utskottsbetänkanden under skilda perioder, finner man emellertid, att förhållandevis ingen eller i varje fall ingen mera avsevärd ökning inträtt.

Användningen av sammansatta utskott har ofta kritiserats såsom ägnad att störa och fördröja de ständiga utskottens arbete (så i 1907 och 1931 års betänkanden om riksdagens arbetsformer). Den 1932 beslutade, förut citerade bestämmelsen i Regl. För. § 9 synes ägnad att minska sammansättningarnas antal. Dels torde ett utskott sällan begära sammansättning, då annat utskott besvarat en förberedande förfrågan härom avvisande, dels kan behovet av samverkan tillgodoses genom uttalanden av i bestämmelsen berörd art. Från 1933 års riksdag finnes ett exempel på att fråga om sammansättning efter förberedande skriftväxling förfallit (ALU 27 januari). Det inträffade emellertid också, att utskott utfärdade inbjudan till sammansättning utan att framställa preliminär förfrågan (BU 30 mars).

De sammansatta utskottens bildande.

Enligt RO § 47 skall sammanträde mellan utskott »ske genom deputerade, på sätt utskotten därom överenskomma». Det framgår härav, att hela utskotten ej kunna bilda ett sammansatt utskott; utskotten måste samverka genom deputationer. Klart är också, att utskotten i princip äga att genom överenskommelse bestämma om de deputerades antal. Brukligt är att det utskott, som påyrkar sammansatt utskott, samtidigt meddelar, att visst antal deputerade utsetts för ändamålet, samt föreslår det inbjudna utskottet att utse samma antal representanter; i den svarsskrivelse, med vilken kallelsen antages, förklarar sig det inbjudna utskottet ha fattat motsvarande beslut och nämner sina deputerade. Något hinder mot att tillsätta delegationer av olika storlek lär icke finnas, men i praxis har det ansetts vara en självklar sak, att utskotten skola välja lika många deputerade. Svårigheter vid uppgörelsen mellan utskotten ha icke förekommit. Nästan alltid har det inbjudna utskottet godkänt det av inbjudaren gjorda förslaget till överenskommelse; någon

gång har en ändring av det föreslagna antalet deputerade påyrkats och det utskott, som tagit initiativet, har ej motsatt sig detta (t. ex. LU 11 februari 1907).

I de reglementariska föreskrifterna givas bestämmelser för det fall, att utskotten icke bliva ense om antalet deputerade. Ursprungligen stadgades här i § 9: »kunna utskott, som skola genom deputerade med varandra sammanträda, icke överenskomma om de deputerades antal, skall detsamma utgöras av fyra ledamöter från varje utskott». År 1932 ändrades denna bestämmelse så till vida, som det föreskrivna antalet deputerade höjdes från fyra till sex. Stadgandet synes emellertid aldrig ha åberopats i beslut om sammansättning; utskotten ha regelmässigt träffat överenskommelse.

I flertalet sammansatta utskott ha deputationerna bestått av sex ledamöter. Under äldre tid förekommo någon gång deputationer på endast fyra medlemmar. Överhuvud kan en tendens till ökning av de sammansatta utskottens ledamotsantal konstateras; under senare år ha deputationer på åtta ledamöter blivit tämligen vanliga, och i några fall har varje utskott utsett tio representanter (t. ex. bevillnings- och jordbruksutskottet 1929, andra lag- och jordbruksutskottet 1932).

I regel har grundsatsen om kamrarnas likställighet varit vägledande vid tillsättningen av sammansatta utskott; varje utskottsdeputation har bestått av lika många ledamöter från vardera kammaren. Tidigare bröts endast vid något enstaka tillfälle mot denna grundsats (t. ex. sammansatta banko- och lagutskottet 1882). Under senare år ha åtskilliga undantag från regeln förekommit. Vid flera sammansättningar mellan bevillnings- och första lagutskotten — 1922, 1924, 1925, 1926 och 1928 — ha utskottsdeputationerna bestått av fem medlemmar, och i flertalet av dessa fall ha kamrarna varit olika representerade icke blott i varje utskottsdeputation utan även i det sammansatta utskottet. Så bestod 1924 bevillningsutskottets deputation av fyra ledamöter från första och en ledamot från andra kammaren, lagutskottets av två ledamöter från första och tre från andra kammaren; 1925 var förhållandet detsamma. Bevillningsutskottet har även vid några andra tillfällen i sammansatt utskott insatt flera medlemmar från den ena än från den andra kammaren. Sålunda insatte utskottet fem ledamöter från första och tre

från andra kammaren i 1922 års sammansatta bevillnings- och jordbruksutskott; 1929 bestod utskottets deputation i motsvarande sammansatta utskott av fyra första- och sex andrakammarledamöter.

Bestämmelser om val av ledamöter i sammansatta utskott finnas ej; uppenbarligen är 1909 års stadga om utskottsval här icke tillämplig. De utskott, som medverka vid sammansättning, kunna alltså fritt reglera sättet för val av deputerade. Faktiskt ha valen nästan undantagslöst skett genom acklamation; före det protokollförda beslutet har tydligen överenskommelse träffats inom utskottet, och själva valet har därför kunnat försiggå utan friktion. Endast någon enstaka gång under äldre tid ha omröstningar föranstaltats angående varje plats i utskottsdeputationen (BU 15 februari 1881). Under senare år har man regelmässigt sökt giva partierna en mot deras styrka i utskottet svarande representation i deputationen; proportionellt val har dock aldrig anordnats. Protokollen omnämna endast ett enda tillfälle, då tvist förelegat angående partiernas representation. I bevillningsutskottet den 5 februari 1923 föreslog en ledamot, att deputationen i ett sammansatt utskott skulle bestå av två socialdemokrater, en högerman och en liberal, en annan yrkade, att de nämnda partierna jämte bondeförbundet skulle erhålla en plats vardera; utskottet beslöt först att bifalla det ena av dessa yrkanden och skred sedan till val av deputerade. Icke sällan torde presidierna i de utskott, som skola sammansättas, i förväg rådgöra rörande valet av deputerade; för att tillgodose det proportionella kravet i fråga om det sammansatta utskottet i dess helhet kunna härvid överenskommelser träffas, varigenom ett parti, som blir orepresenterat eller svagt representerat i den ena utskottsdeputationen, kompenseras vid tillsättningen av den andra.

De utskott, som arbeta på avdelningar, ha stundom valt den avdelning, under vars kompetens vederbörande fråga faller eller som den närmast berör, till deputation i sammansatt utskott; i statsutskottet har denna anordning i regel tillämpats. Sistnämnda utskott har vid flera tillfällen beslutat att, alltefter ärendenas natur, låta olika avdelningar tjänstgöra som deputationer i sammansatt utskott. Då sammansatt stats- och lagutskott bildades 1896, beslöt statsutskottet att till deputation välja inkomstavdelningens ledamöter;

vidare beslöt utskottet »att med hänsyn därtill, att ärenden, som berörde andra utgiftsavdelningens arbetsfält, komme att av det sammansatta utskottet behandlas, åt herr ordföranden uppdraga att, där så skulle befinnas lämpligt, i de utseddass ställe inkalla nämnda avdelnings ledamöter». Vid en liknande sammansättning 1904 bestämdes, att i vissa frågor inkomstavdelningen skulle tjänstgöra som deputation, i andra frågor första utgiftsavdelningen och i åter andra riksgäldsavdelningen (jfr också motsvarande sammansättningar 1899, 1901 och 1908). I dessa fall hade en rad frågor av mycket olika art hänvisats till samma sammansatta utskott. Från andra utskott finnas inga exempel på ett motsvarande förfarande.

Deputerade i sammansatt utskott ha ej alltid valts i utskottsplenium. Vid några tillfällen har bankoutskottet anförtrött åt vardera kammarens utskottsledamöter att för sig utse deputerade (t. ex. 2 mars 1885 och 29 mars 1889). Bevillningsutskottet har någon gång uppdragit åt en av sina avdelningar att förrätta valet (Bev U:s första avdelning 16 och 24 april 1869, dess andra avdelning 7 mars 1871). Under senare år synas överlåtanden av beslutanderätten i detta hänseende icke ha förekommit.

Något stadgande om suppleanter i sammansatta utskott finnes ej, vadan utskotten även på denna punkt äga bestämmanderätt. Tidigare förekom att inga suppleanter valdes och överhuvud intet beslut träffades i fråga om förfarandet vid vakans i det sammansatta utskottet; exempel finnas på val av nya ledamöter vid inträffad vakans (StU 26 april 1875, BU 16 maj 1885). I regel ha dock särskilda beslut fattats härom vid valet av deputation. Dessa beslut ha ej alltid inneburit, att bestämda suppleanter utsetts. Icke sällan har ordföranden i vederbörande moderutskott eller en medlem av den utsedda deputationen fått i uppdrag att vid inträffat förfall för någon deputerad utse ersättare för denne bland utskottets ledamöter (eller ledamöter och suppleanter); särskilt var detta under 1800-talet och början av 1900-talet vanligt i statsutskottet, och samma anordning förekom också i andra utskott (t. ex. sammansatta stats-, bevillnings- och lagutskottet 16 april 1874 och 16 april 1883, stats- och bevillningsutskottet 20 mars 1877, stats- och bankoutskottet 12 februari 1903, Bev U 18 mars 1884, LU 4 mars 1891). Stundom har i sådant beslut fastställts, att inkallad suppleant måste tillhöra

samma kammare som den ledamot, för vilken han skulle inträda. Det har jämväl hänt att enligt beslut suppleanter i moderutskottet bestämts skola i vanlig ordning inträda i stället för ledamöter i sammansatt utskott (LU 1 mars 1869). Vanligen ha emellertid särskilda suppleanter utsetts; under de senaste årtiondena har detta varit en regel utan undantag. Suppleanternas antal var förr i allmänhet mindre än de ordinarie ledamöternas men har under senare år ofta överstigit detta. Några gånger har det visat sig nödvändigt att utöka antalet suppleanter utöver det ursprungligen bestämda eller att komplettera suppleantuppsättningen (BU 16 februari 1894, LU 29 mars 1895, 14 februari 1908).

Beträffande förhållandet mellan ledamöter och suppleanter i moderutskott och sammansatt utskott bör slutligen en erinran göras. I regel väljas till ledamöter i sammansatt utskott endast ledamöter i moderutskottet; till suppleanter i sammansatt utskott väljas ofta ledamöter, likaväl som suppleanter, i moderutskottet. Det har emellertid också, särskilt under senare år, förekommit, att suppleanter i moderutskottet varit ledamöter i sammansatt utskott och tvärtom; exempel finnas på att i visst sammansatt utskott några ledamöter varit suppleanter i moderutskottet, under det att vissa suppleanter för det sammansatta utskottets deputerade varit ledamöter i moderutskottet (StU 22 mars 1869, LU 2 april 1875, sammansatta stats- och lagutskotten nr 2 1920 och 1921, stats- och banko- samt stats- och första lagutskottet 1928).

UTSKOTTENS KOMPETENS

KOMPETENSFRÅGORNAS FORMELLA BEHANDLING

Kamrarnas remissbeslut.

I nledningsvis har erinrats om att propositioner samt motioner, som tillhöra ständigt utskotts behandling, icke kunna företagas till avgörande utan att remiss skett till utskott och detta avgivit yttrande. Härtill bör fogas den anmärkningen, att denna regel icke gäller för det fall, att ett förslag framställles i mot grundlagens bestämmelser stridande ordning; då t. ex. en motion väckes för sent, vägras i praxis remiss till utskott av motionen, ehuru väl något hinder icke reses mot dennas framställande. Andra motioner än de nämnda kunna avslås utan utskottsbehandling; rör motion en kammares enskilda angelägenheter, kan den jämväl bifallas utan remiss till utskott. Under åren närmast efter 1866 förekom icke sällan, att motioner omedelbart avslogos, särskilt i första kammaren, men sedermera har så ej skett annat än i rena undantagsfall; sedan 1905 (AK 24 mars) torde icke något dylikt fall ha inträffat. Det torde sålunda numera kunna anses vara en allmänt godtagen grundsats, att varje förslag skall beredas av utskott.

Kamrarna besluta var för sig om hänvisningen till utskott; någon form för åvägabringande av gemensamma beslut i dylika fall finnes icke. Motioner bliva alltså i regel föremål för remissbeslut endast av den kammare, i vilken de väckts. De svårigheter, som på denna punkt uppkomma, lösas väsentligen genom att konstitutionsutskottet har befogenhet att under vissa betingelser fungera som skiljedomare i remissfrågor. Stundom ha dock konflikter uppstått, i det att en och samma fråga handlagts av två utskott. I regel har då det ena

utskottet väntat, till dess det andra avgivit betänkande, och i sitt yttrande hänvisat till detta; någon gång har samma fråga förelagts kamrarna i skilda utskottsutlåtanden.

Intet hinder finnes mot uppdelning av ett förslag för remiss till olika utskott. Särskilt i fråga om propositioner äro sådana fall icke sällsynta. I motioner få enligt grundlagen mål av olika beskaffenhet icke sammanföras, men trots detta inträder stundom behov av remisser till skilda utskott.

Det kan — särskilt med hänsyn till lydelsen av RO § 63 — diskuteras, huruvida kamrarna kunna hänvisa ett ärende, som varit föremål för behandling i ett utskott, till ytterligare behandling i annat utskott; i och för sig vore det tänkbart, att först ett ständigt och sedan ett särskilt utskott — eller tvärtom — yttrade sig över ett ärende. Under det nya riksdagsskicket har sådan dubbelbehandling ej förekommit eller ens ifrågasatts.

Utskottens återlämnande av remitterade ärenden.

Enligt särskild bestämmelse eller praxis äga utskotten rätt att hos kamrarna (respektive vad de tillfälliga utskotten beträffar hos vederbörande kammare) begära förnyad prövning av beslut om remiss. Vi skola till en början behandla de ständiga utskottens särskilt reglerade befogenhet i detta hänseende.

1810 års RO § 44 mom. 3 bestämde om rätt för utskott att göra hänvändelse till stånden, då ett till utskottet remitterat ärende icke ansågs tillhöra dess befattning. I 1866 års RO finnes intet motsvarande stadgande, men trots detta förekom redan vid 1867 års riksdag s. k. återlämnande från olika utskott. I Regl. För. § 7 infördes en bestämmelse i frågan av följande lydelse: »Anser ständigt utskott ett dit hänvisat ärende ej tillhöra dess befattning, åligge utskottet att därom senast inom åtta dagar, efter det målet till utskottet inkom, avgiva utlåtande till kamrarna, vilka böra skyndsamt besluta, om frågan skall av samma utskott behandlas eller till annat utskott överlämnas.» Vid 1932 års riksdag beslutades, i anslutning till grundlagsändringen om uppmjukning av kompetensreglerna beträff-

fande utskotten, den ändringen i stadgandet, att orden »ej tillhöra dess befattning» ersattes med orden »ej böra av utskottet handläggas»; denna ändring trädde i kraft först efter avslutningen av 1933 års riksdag. Den följande framställningen utgår från bestämmelsens ursprungliga lydelse.

Bestämmelsen avser tydligen sådana fall, då ett utskott anser ett ärende falla utanför dess legala kompetensområde (»ej tillhöra dess befattning»). En framställning av i bestämmelsen angiven art skall ske senast »åtta dagar efter det målet till utskottet inkom», d. v. s. »åtta dagar efter den dag, då remissen anmäldes i utskottets plenum till mottagande» (R e u t e r s k i ö l d). Däremot är det ej alldeles klart, vad utskottets betänkande i remissfrågan skall innehålla; det talas endast om att utskottet skall »avgiva utlåtande till kamrarna». Då kamrarna enligt paragrafens lydelse ha att besluta »om frågan skall av samma utskott behandlas» — icke om återremiss till utskottet — synes dock vara riktigast, att utskottet hemställer att få återlämna ärendet eller att ärendet må återlämnas. En hemställan av denna art har också varit den vanligaste formen för utskotts åtgörande enligt bestämmelsen, särskilt under senare tid; då remiss skett från båda kamrarna har hemställts om återlämnande till dessa, då remiss skett från en kammare har återlämnande till denna begärts (jfr t. ex. KU 1911, mem. nr 1, StU 1929, mem. nr 11). Emellertid ha även andra former använts. Sålunda har utskott ansett sig självständigt kunna återlämna ärende och för riksdagen endast tillkännagivit eller anmält, att så skett; en sådan formulering har konstitutionsutskottet begagnat flera gånger under senare år, och den har oftast brukats av bevillningsutskottet (KU 1921, mem. nr 5—8, 1926, mem. nr 1, 1933, mem. nr 1 och 2 StU 1876, mem. nr 2—5, BevU 1893, mem. nr 1, 1912, mem. nr 1 LU 1906, mem. nr 2). Någon gång har hemställts, att ett förslag skulle överlämnas till annat angivet utskott (StU 1912, mem. nr 9). Det bör också nämnas, att utskott flera gånger med orätt ställt sin framställning endast till den kammare, från vilken vederbörande ärende remitterats.

Att båda kamrarna skola fatta beslut med anledning av en framställning enligt Regl. För. § 7 är ostridigt. Då ärendet väckts inom endast en kammare, brukar medkammaren besluta en förklaring om vart remiss skall ske, under det att den kammare, där frågan väckts,

fattar direkt remissbeslut. I övrigt ha kamrarnas beslut formulerats olika alltefter den form utskottets framställning haft. Sälunda har man, då utskott hemställt om återlämnande, i regel bifallit, respektive avslagit utskottets hemställan (varvid i förra fallet ny remiss beslutats), men då utskott anmält återlämnande har beslutet gått ut på återförvisning till utskottet, respektive utskottsmemorialets läggande till handlingarna med förordnande om ny hänvisning.

I regel ha utskottens framställningar av denna art icke beledsagats av någon mera ingående motivering. Ofta har endast hänvisats till den paragraf i riksdagsordningen, som behandlar vederbörande utskotts kompetens, varefter förklarats, att det föreliggande ärendet icke faller inom det av paragrafen angivna området; så t. ex. brukar konstitutionsutskottet använda orden »enär . . . förslaget enligt utskottets mening icke faller inom omfånget för konstitutionsutskottets i § 38 riksdagsordningen angivna verksamhet . . .» Stundom antydas med några ord de väsentliga skälen till framställningen, varvid någon gång angives, vilket utskott som anses kompetent att handlägga frågan (t. ex. KU 1923, mem. nr 2, StU 1922, mem. nr 11, 1928, mem. nr 13, LU 1880, utl. nr 1 och 2, JU 1918 A, mem. nr 2). I ett fåtal fall under äldre tid har utskott mera utförligt utvecklats sin uppfattning (LU 1870, utl. nr 1, 1871, utl. nr 2).

De båda lagutskotten fungera, då det gäller återlämnande av ärenden, som ett enda utskott. Beslut fattas vid gemensamt sammanträde, eventuellt sedan ärendet redan överlämnats till det ena av de båda utskotten och på initiativ av detta (jfr t. ex. ALU 29 januari 1924), och återlämnandet sker i »lagutskottens» namn. Detta är det enda tillfälle då lagutskotten avlämna gemensamt betänkande till kamrarna.

Antalet av ständiga utskott enligt Regl. För. § 7 återlämnade motioner är betydande. Vid flertalet riksdagar ha flera återlämnanden förekommit; de betänkanden som härvid avgivits, och de debatter de lett till i kamrarna, utgöra en utomordentligt viktig källa för kannedomen om praxis i fråga om remissförfarandet. I ett stort antal fall ha skilda meningar yppat sig, och kamrarna ha ofta vägrat godtaga utskottens framställningar om återlämnande.

Hittills har endast behandlats vad man kan kalla den normala tillämpningen av Regl. För § 7, då ett utskott gör framställning enligt

paragrafen för att få ärende, som det anser icke falla under sin handläggning, hänvisat till annat utskott. Framställningar om återlämnande ha emellertid gjorts även av andra skäl; det gäller att undersöka, om dessa framställningar kunna anses befogade enligt ifrågavarande bestämmelse eller överhuvud äro grundlagsenliga.

Under de första årtiondena efter den nya riksdagsordningens tillkomst förekom vid flera tillfällen, att utskott återlämnade motion under hänvisning till att i densamma, i strid mot föreskriften i RO § 55, sammanförts flera mål av olika beskaffenhet; utskotten ansågo sig alltså utan stöd av särskild bestämmelse berättigade att pröva, huruvida ett ärende förelåg i grundlagsenligt skick (jfr t. ex. BevU 1870, mem. nr 1, LU 1874, utl. nr 1, StU 1895, mem. nr 11). Flertalet av dessa återlämnanden anknöto visserligen till den vanliga ordningen så till vida, som vederbörande utskott fann någon del av motionen falla under annat utskotts kompetens — någon sådan erinran gjordes dock ej av BevU i det åberopade betänkan- det — men det är att märka, att hela motionen återlämnades och att regeln i RO § 55 åberopades. Vid ett tillfälle framfördes kritik mot detta förfaringssätt och gjordes gällande, att föreskriften i RO § 55 icke kunde tjäna som stöd för ett återlämnande; det vore uteslutande kamrarnas och deras talmäns sak att tillse, att denna föreskrift efterlevdes (AK 4 februari 1874). Under senare tid ha återlämnanden under hänvisning till RO § 55 icke ägt rum, varemot det hänt att utskott återlämnat en del av ett remitterat ärende (t. ex. StU 1912, mem. nr 9).

Ett fall av liknande art, som i motsats till de förut berörda väckte stor uppmärksamhet och livlig diskussion, inträffade vid 1911 års riksdag. I en motion hade föreslagits att »riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t uttala den uppfattningen, att den till städerna under villkor av oförtytterlighet donerade jord ej må mot 77 § regeringsformen avhändas städerna utan riksdagens samtycke, eller, om detta ej kan bifallas, hos Kungl. Maj:t anhålla, att bifall till framställningar av ena eller andra slaget om sådan donationsjords avyttrande ej må äga rum utan riksdagens hörande och samtycke samt, såvitt avses städernas ännu behållna jord, i varje fall medgivas endast när synnerliga omständigheter därtill föranleda». Motionen hänvisades av andra kammaren till konstitutionsutskottet, som emel-

lertid under åberopande av Regl. För. § 7 hemställde om dess återlämnande (mem. nr 1). Utskottet motiverade sin hemställan med följande ord: »Ifråga om det av motionären framställda yrkandet, att riksdagen skulle genom en skrivelse till Kungl. Maj:t uttala en bestämd uppfattning angående tolkningen av § 77 regeringsformen, finner utskottet detsamma icke kunna mot grunderna för § 83 regeringsformen av riksdagen upptagas till prövning och godkännande. Vad motionären i övrigt i sin motion föreslagit, omfattar ett ämne, som synes utskottet icke tillhöra dess befattning.» Utskottet ansåg alltså en del av motionen falla utanför icke blott sin egen utan också riksdagens och följaktligen varje riksdagsutskotts kompetens. I båda kamrarna gav memorialet anledning till debatter (11 februari). Försvare av utskottets ställningstagande anförde, att ett uttalande rörande tolkningen av en grundlagsbestämmelse icke kunde beslutas på i motionen angivet sätt, och att utskottet vore skyldigt att vägra realbehandling av motioner, som icke kunde grundlagsenligt upptagas. Det väsentliga momentet i kritiken av utskottet framträder i följande yttrande av en talare i andra kammaren: »Utskottet får ej återlämna en motion, annat än om motionen icke hör till det utskottet, icke ligger på det område som det utskottet har att särskilt behandla. Men om det överhuvud taget formellt tillhör det området, då måste efter min uppfattning utskottet vara skyldigt att behandla motionen, att ge sina skäl, varför den bör antagas eller avslås, även om utskottet i sista hand till äventyrs skulle stanna vid ett sådant skäl, som här i en oegentlig och inkorrekt form, såvitt jag förstår att bedöma saken, framförts.» Remissfrågan blev sedermera, på sätt i annat sammanhang skall närmare framställas, föremål för konstitutionsutskottets skiljedom, och denna ledde i sin tur till nya kammardebatter, varunder även den nu berörda frågan ventilerades (1 mars).

Även vid ett par senare tillfällen har utskott återlämnat motioner med en motivering, som möjligen kan anses utgå från uppfattningen, att återlämnande kan äga rum på grund av att en motion är grundlagsstridig och överhuvud icke kan bli föremål för realbehandling. Vid 1933 års riksdag väcktes en motion, som gick ut på överenskommelse med främmande makt angående legationssekreterarens i Riga förflyttning till Kovno. Denna återlämnades av konstitu-

tionsutskottet, »enär, enligt utskottets mening, det i motionen framlagda förslaget är av beskaffenhet att överenskommelse mellan Sverige och främmande makt därom icke kan träffas, samt förslagets sakliga innehåll icke faller inom omfånget för konstitutionsutskottets i § 38 riksdagsordningen utstakade verksamhet» (mem. nr 1). Meningen härmed kan ej vara annan än den, att en viss fråga — om överenskommelse med främmande makt i bestämd angelägenhet — anses falla utanför riksdagens kompetens och därför ej av utskottet upptages. Motionen hänvisades sedermera till statsutskottet. Vid samma riksdag hänvisades till konstitutionsutskottet en motion om skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om initiativ, dels till en överenskommelse med främmande makter angående omskapande av själavärden, dels till den svenska statskyrkans avskaffande. Utskottet återlämnade även denna motion och anförde härvid, att »senare delen av det i motionen framlagda förslaget» vore »av beskaffenhet, att överenskommelse mellan Sverige och främmande makt därom icke kan träffas», samt att det sakliga innehållet i senare delen av motionen icke fölle inom utskottets kompetensområde (mem. nr 2). Det är att märka att hela motionen återlämnades, ehuru endast en del förklarades ligga utanför utskottets kompetens; om också RO § 55 icke åberopades, torde dess föreskrift mot sammanblandning av olika mål i ett förslag få antas ha varit åsyftad av utskottet och detta ha ansett motionen i sin helhet kunna avvisas såsom grundlagsstridig.

I samtliga nu berörda fall har utskott återlämnat ärende på grund av att detta i föreliggande skick icke ansetts kunna bliva föremål för behandling; enligt vederbörande utskotts mening har förslaget stridit mot viss grundlagsbestämmelse eller eljest varit av natur att icke kunna av riksdagen upptagas till prövning, och utskottet har på grund härav icke velat medverka vid ärendets beredning. Utskottet har gjort framställning enligt Regl. För. § 7 icke, eller åtminstone icke väsentligen, på grund av att det ansett annat utskott behörigt, utan emedan utskottsbehandling överhuvud ansetts icke böra komma i fråga. Vid undersökningen av frågan om detta handlingssätts riktighet kunna vi bortse från spørsmålet i vad mån kamrarna kunna avvisa grundlagsstridiga förslag.

Att dylikt handlingssätt från ett utskotts sida icke står i överensstämmelse med Regl. För. § 7 synes omedelbart framgå av denna

paragrafs ordalydelse. Det beslut, som kamrarna ha att fatta i anledning av framställning om återlämnande, skall nämligen gälla, »om frågan skall av samma utskott behandlas eller till annat utskott återlämnas». Såsom under en av de berörda debatterna vid 1911 års riksdag påpekades, lämnar denna bestämmelse intet utrymme för tvivel: »I denna föreskrift angivas endast två alternativ: antingen skall en sådan återremitterad fråga av ifrågavarande utskott behandlas, eller också skall den till ett annat utskott överlämnas för behandling. Det alternativet, som konstitutionsutskottet praktiserat, nämligen att den icke vidare får upptagas till prövning, det alternativet finnes icke till.»

Nu kan det likväl ifrågasättas — detta skedde under 1911 års debatter — huruvida icke ett utskott, oberoende av stadgandet i Regl. För. § 7, har rättighet att hemställa om återlämnande av förslag, som enligt dess mening icke grundlagsenligt kan behandlas. Häremot kan först och främst invändas, att intet stadgande i grundlagarna eller annan författning antyder förhandenvaron av en sådan rättighet. Att för visst fall under bestämda villkor befogenhet att återlämna är fastställd i riksdagens reglementariska föreskrifter är i och för sig ett starkt indicium på att återlämnanden i andra fall icke få förekomma; varför skulle rätten att reagera mot remiss till enligt grundlagarna icke kompetent utskott vara särskild stadgad och i avseende å tiden begränsad, om generell rätt funnes att återlämna grundlagsstridiga förslag? Mot dessa skäl kan icke med fog anföras, att varje riksdagens organ är skyldigt att vaka över grundlagarnas efterlevande; det måste uppenbarligen i det enskilda fallet avgöras vilka rättsmedel som stå ett organ till buds för att inskrida mot grundlagsstridigt handlande. Det berörda argumentet, som likaledes skyntade under 1911 års debatter, är i själva verket lika orimligt som att påstå, att vilken åtgärd som helst, företagen av vem som helst, blir rättsligen grundad, blott avsikten är att förhindra ett förment lagbrott.

För fullständighetens skull må erinras, att en talare i förstakammardebatten den 1 mars 1911 gjorde gällande, att konstitutionsutskottet, men icke andra utskott, ägde befogenhet att med bindande kraft återlämna en grundlagsstridig motion: »Att andra utskott än konstitutionsutskottet . . . icke ha en dylik befogenhet att definitivt

avvisa en motion, följer därav, att resultatet av en motions återlämnande från dylikt utskott blir, antingen att kamrarna enas och bestämma vart saken skall gå, eller ock att avgöranderätten går till konstitutionsutskottet. Vad detta sistnämnda åter beträffar lämnar 38 § 4 mom. i riksdagsordningen svaret på frågan . . . »Oriktigheten i detta resonemang klargöres kanske enklast genom påpekandet att om konstitutionsutskottet återlämnar ett förslag och båda kamrarna besluta, att det skall stanna hos utskottet, det ostridigt icke finnes någon möjlighet för utskottet att vägra behandling av frågan.

Vi komma alltså till slutsatsen, att ett utskott icke kan begära återlämnande av ett förslag annat än då detta enligt utskottets mening tillhör annat utskotts behandling. Anser utskottet ett förslag vara grundlagsstridigt eller överhuvud icke falla inom riksdagens kompetenssfär, kan det avstyrka förslaget under anförande av denna uppfattning och utan att ingå på verklig realbehandling (jfr t. ex. LU 1889, utl. nr 35, KU 1919, utl. nr 48), men det kan icke på sådan grund begära att utan beredning i grundlagens mening få skjuta ärendet från sig.

Ännu en artskild grupp av återlämnanden från ständigt utskotts sida föreligger, nämligen i sådana fall, då utskottets framställning förestavats icke av legala utan av praktiska motiv. Beträffande vissa återlämningsbetänkanden kan i detta hänseende tvekan råda, i det att skäl såväl av den ena som av den andra arten åberopats. I en del fall är det emellertid klart, att uteslutande lämplighetssynpunkter föranlett återlämnande. Vid 1920 års riksdag avgav bevillningsutskottet ett memorial (nr 26), vari anfördes, att en viss till utskottet remitterad motion stode i nära samband med en proposition, som hänvisats till statsutskottet. Bevillningsutskottet ansåg, att de båda ärendena borde bliva föremål för enhetlig beredning, men hade förgäves föreslagit statsutskottet bildande av ett sammansatt utskott för deras behandling. »Bevillningsutskottet», heter det i memorialets sista del, »som för sin del fortfarande håller före, att motionen nr 67 i andra kammaren bör behandlas av samma utskott, som handlägger propositionen nr 287, har velat bereda andra kammaren tillfälle att besluta, huruvida sistnämnda motion bör av bevillningsutskottet behandlas eller till annat utskott återlämnas. I sådant syfte får bevillningsutskottet till andra kammaren återlämna omförmälda motion,

vilket utskottet härmed får anmäla.» Vid 1923 års riksdag förekom ett i allt väsentligt likartat fall: bevillningsutskottet hade till handläggning en motion i ett ämne, som jämväl upptagits i en till lagutskott hänvisad proposition, och utskottet fann sig därför böra återlämna motionen för att »bereda andra kammaren tillfälle att besluta, huruvida motionen bör av bevillningsutskottet behandlas eller överlämnas till lagutskott» (mem. nr 22). Lagutskotten begärde 1927 att få återlämna en proposition på grund av dess nära sammanhang med en till jordbruksutskottet remitterad proposition (mem. nr 1). I samtliga dessa fall ha endast lämplighetsskäl anförts; utskottet har tydligen gått ut från att vederbörande ärende fallit, eller åtminstone möjligen kunnat anses falla inom dess kompetensområde, men har likväl för att medverka till en enhetlig beredning ifrågasatt överlämnande till annat utskott.

Det förtjänar nämnas, att utskott vid ett tillfälle av lämplighetsskäl föreslagit ett slags villkorligt återlämnande. Till statsutskottet remitterades vid 1911 års riksdag en motion med hemställan »att riksdagen, med avslag av Kungl. Maj:ts förslag om veterinärärendenas överflyttande från medicinalstyrelsen till lantbruksstyrelsen och därmed sammanhängande ny stat för veterinärförvaltningen i denna senare styrelse, måtte besluta en omläggning av veterinäradministrationen inom medicinalstyrelsen . . .» Statsutskottet hemställde emellertid, att motionen skulle återlämnas till andra kammaren, »dock att, om kammaren remitterar motionen till annat utskott, detta må äga rätt att, därest förhållandena skulle därtill föranleda, återlämna motionen till statsutskottet» (mem. nr 11). Anledningen till denna egenartade framställning framgår av följande utdrag ur utskottets motivering: »Då Kungl. Maj:ts förslag om de veterinära ärendenas överflyttande från medicinalstyrelsen till lantbruksstyrelsen och om ny stat för sistnämnda styrelse blivit remitterat till jordbruksutskottet, synes lämpligt att vid frågans behandling därstädes ovanberörda motion jämväl kommer under omprövning; och torde alltså densamma enligt utskottets förmenande böra till bemälda utskott överlämnas. Men då möjlighet förefinnes, att riksdagen avslår förslaget om veterinärväsendets överflyttande till lantbruksstyrelsen och i följd därav fastställer stat för denna styrelse utan att i staten upptaga avlöningar för veterinär-

tjänstemän, synes böra tagas hänsyn till att det skulle kunna tillkomma statsutskottet att avgiva förslag i fråga om veterinärväsendets inrymmande under medicinalstyrelsen. Vid ett sådant förslags uppgörande lärer emellertid den i förenämnda motion gjorda framställningen icke böra lämnas åsido. Med avseende härå har utskottet ansett, att vid motionens överlämnande till jordbruksutskottet möjligheten av dess behandling inom statsutskottet bör lämnas öppen.» Utskottets framställning är unik även så till vida som det särskilt betonas, att bildande av ett sammansatt utskott ej ansetts lämpligt, eftersom dessa utskott i viss mån förryckte riksdagsarbetet. Utskottets hemställan bifölls; anledning till att sedermera återsända motionen till statsutskottet uppstod ej.

Det är klart att framställningar av nu berörda art sakna varje stöd i Regl. För. § 7; enligt denna kan utskott handla endast då det anser »ärende ej tillhöra dess befattning», och denna formulering kan, såsom redan framhållits, endast avse det legala kompetensområdet. I själva verket har ej heller § 7 åberopats i de nu behandlade utskottsbetänkandena, och denna paragraf torde ej heller ha ansetts vara tillämplig; särskilt bör observeras, att den här fastställda tidsfristen icke alltid iakttagits (jfr de relevanta data i det åberopade fallet från 1923). Frågan blir då, huruvida utskott ändock av lämplighetsskäl kan hemställa om återlämnande, d. v. s. om förnyad prövning av ett remissärende. Denna fråga har, såvitt bekant, aldrig varit föremål för debatt i kamrarna, vilket snarast tyder på att en sådan befogenhet allmänt erkänts.

En sådan uppfattning synes likväl icke vara hållbar. Mot densamma kunna anföras delvis samma skäl som i fråga om utskotts förmenta rätt att återlämna grundlagsstridiga motioner. Då ingen antydan finnes i grundlagarna om en återlämningsrätt men i ett visst fall de reglementariska föreskrifterna stadga en sådan rätt, kan det icke antagas, att rätten även i andra fall skulle vara för handen. Rent orimligt synes det vara, att ett förslag, som legalt tillhör ett visst utskotts befattning, men ur praktisk synpunkt anses böra komma under annat utskott, skulle kunna återlämnas när som helst under riksdagen, medan ett förslag, som faller utanför utskottets grundlagsenliga kompetensområde, kan återlämnas endast inom åtta dagar efter dess mottagande. Avgörande synes dock vara, att grundlagarna

— före 1933 — icke förutsätta möjligheten av jämkningar i utskottens grundlagsstadgade verksamhetsområden; från denna legalt oangripliga utgångspunkt ter sig ett återlämnande av lämplighets-skäl som en ren anomali. Den med grundlagarna icke överensstämmande praxis, enligt vilken den enhetliga behandlingens princip i viss mån gör sig gällande i remissfrågorna, har helt naturligt fört med sig en grundlagsstridig praxis även i fråga om återlämnanden.

Beträffande den 1932 beslutade, 1933 ikraftträdde ändringen i Regl. För. § 7 äro endast ett par anmärkningar erforderliga. Denna ändring var, såsom antytts, en oavvislig konsekvens av det nya stadgandet i RO § 44, enligt vilket fråga i »nära samband med ämne, som tillhör visst ständigt utskotts behandling», kan hänvisas till detta utskott, även om den enligt grundlagens kompetensregler skulle höra till annat ständigt utskott. Enligt den ändrade lydelsen av Regl. För. § 7 kan ett återlämnande icke ske enbart på den grund, att ärendet icke faller under utskottets »ordinarie» kompetenssfär, men å andra sidan kan återlämnande äga rum även av annan grund. Villkor för återlämnande är, att utskott anser att ärende »ej böra av utskottet handläggas». Detta torde, i belysning av RO § 44, icke kunna tydas på annat sätt än att framställning om återlämnande kan ske i två skilda fall, dels då ett utskott finner ett ärende falla utanför dess legala kompetensområde och därjämte sakna det »nära samband» med till utskottet hörande ämne, varom RO § 44 talar, dels också då ett utskott finner ett ärende, som tillhör dess verksamhetsområde, äga »nära samband» med under annat utskott fallande ämne och därför böra till detta senare utskott hänvisas.

Ur en synpunkt är den nya bestämmelsens formulering föga lyckad. Det finnes intet skäl att antaga, att man genom denna formulering velat inskränka den redan förut i praxis erkända möjligheten för utskott att, oberoende av Regl. För. § 7, återlämna ärenden av rena lämplighetsskäl; tvärtom går ju den här berörda reformen i dess helhet ut på uppmjukning av kompetensreglerna. En sådan inskränkning har likväl skett, ty regeln om en tidsfrist på åtta dagar i § 7 har bevarats och är nu ostridigt tillämplig på återlämnanden av denna art. Detta förhållande saknar icke praktisk betydelse. Särskilt bör erinras om sådana fall, då en motion i början av riksdagen hänvisats till ett utskott och längre fram en proposition i samma ämne remitte-

ras till ett annat utskott; numera är det uppenbart omöjligt för det utskott, som fått motionen till behandling, att begära återlämnande. Vid den nya bestämmelsens utarbetande synes man ha förbisett utvecklingen av praxis.

Det bör slutligen erinras, att i fråga om överflyttning av ärende från ständigt till särskilt utskott ett speciellt stadgande finnes (Regl. För. § 8). Detta stadgande skall närmare beröras i samband med redogörelserna för de särskilda utskotten. Därvid skall även en framställning givas av återlämnanden från särskilda utskott.

Beträffande återlämnande från tillfälligt utskott finnes ingen bestämmelse. Ett stort antal sådana återlämnanden ha emellertid förekommit, och endast vid ett par tillfällen har utskottens befogenhet i detta hänseende ifrågasatts. En utförlig redogörelse för praxis har nyligen lämnats av Smedberg; vi kunna i huvudsakliga punkter inskränka oss till ett summariskt referat av hans uppsats.

Beträffande formen för utskottens betänkanden i ämnet föreligga i viss utsträckning samma olikheter som i fråga om de ständiga utskotten. I regel — under senare tid alltid — ha de tillfälliga utskotten hemställt att få återlämna vederbörande förslag. I några fall har utskott i stället förklarat sig återlämna en motion (t. ex. FK:s TU nr 1 1867, mem. nr 10, AK:s TU nr 3 1869, mem. nr 1, nr 2 1871, mem. nr 3 och 4). Någon gång har hemställts eller i varje fall ifrågasatts, att motionen skulle överlämnas till visst avgivet ständigt utskott (AK:s TU nr 2 1872, mem. nr 1, nr 3 1874, mem. nr 14).

Vissa skiljaktigheter i praxis mellan de båda kamrarna kunna konstateras. Förstakammarutskotten ha, utom möjligen i ett fall (1867), motiverat sina återlämnanden endast med lämplighetsskäl; anledningen till återlämnandet har varit att efter motionens hänvisning till utskottet en proposition väckts i samma ämne och att gemensam behandling av ärendena ansetts påkallad. I betänkandet brukas ungefär följande formulering: utskottet, »som för sin del håller före, att förevarande motion . . . bör behandlas av samma utskott, som kommer att handlägga propositionen . . . har velat bereda första kammaren tillfälle besluta, huruvida motionen . . . bör

av kammarens . . . tillfälliga utskott vidare behandlas eller till annat utskott överlämnas» (FK:s TU nr 2 1933, mem. nr 4). I det hela ha endast sju återlämnanden från förstakammarutskott förekommit; mellan 1867 och 1913 gjordes ingen framställning av denna art.

Sistnämnda förhållande torde sammanhånga med behandlingen av ett egenartat fall vid 1876 års riksdag. Första kammarens första tillfälliga utskott anmälde då (utl. nr 1) att en till utskottet remitterad motion vore likalydande med en i andra kammaren väckt, till bevillningsutskottet hänvisad motion. Utskottet hemställde ej om återlämnande, men dess avsikt var tydligen att åstadkomma ändring av remissen. I första kammaren betonades detta, och rätt till återlämnande från tillfälligt utskotts sida förklarades ej föreligga (16 februari). Resultatet blev att utskottets memorial utan vidare lades till handlingarna. Motionen i fråga blev icke föremål för något betänkande från utskottets sida.

Åtskilliga av andrakammarutskottens till ett fyrtiotal uppgående återlämnanden ha föranletts av samma skäl som motsvarande framställningar från förstakammarutskotten; en proposition, som berört samma ämne som en till utskottet remitterad motion, har avgivits efter remissen av motionen (t. ex. AK:s TU nr 3 1933, mem. nr 4). Även i ett stort antal andra fall har återlämnandet motiverats av lämplighetssynpunkter, i det att vederbörande betänkande hänvisat till att närliggande motioner av någon av kamrarna hänvisats till ständigt utskott (t. ex. AK:s TU nr 4 1932, mem. nr 2); dylika återlämnanden ha beslutats omedelbart efter motionens mottagande. Av större intresse är att andrakammarutskotten tidigare vid en rad tillfällen hemställt om återlämnande på den grund att remitterat förslag icke fölle under tillfälligt utskotts behandling, d. v. s. av legala, icke av praktiska skäl (t. ex. AK:s TU nr 2 1873, mem. nr 1, AK:s TU nr 3 1880, mem. nr 1, AK:s TU nr 4 1903, mem. nr 1 och 2). Utskotten ha i dessa fall, stundom under anförande av bestämda skäl, gjort gällande, att viss motion icke fölle inom omfånget för de tillfälliga utskottens verksamhet eller borde handläggas av angivet ständigt utskott. Även i dessa fall har beslut om återlämnande fattats i samband med remissen av motionen. Sedan 1903 ha återlämnanden motiverats endast med lämplighetsskäl; utskotten begagna regel-

mässigt en formulering av ungefär samma slag som den av förstakammarutskotten använda.

De tillfälliga utskottens återlämnanden ha naturligen i regel avsett ett ärendes överflyttande till ständigt utskott. Vid ett enda tillfälle (1934), varom mera i annat sammanhang, har tillfälligt utskott återlämnat motion för att få den hänvisad till annat tillfälligt utskott.

Endast vid två tillfällen, 1873 och 1880 (AK 15 februari, respektive 14 februari), har de tillfälliga utskottens praxis kritiserats; i båda fallen var det fråga om på legala skäl grundade återlämnanden. Det har härvid anförts, att Regl. För. § 7 icke gällde de tillfälliga utskotten och att dessas kompetens bestämdes just genom kammarens remissbeslut. Till utskottens försvar åberopades den allmänna satsen om skyldighet för varje riksdagens organ att verka för grundlagens efterlevnad.

Frågan om de tillfälliga utskottens befogenhet i berörda hänseende har i litteraturen endast flyktigt berörts. Enligt Reuter-skiöld ha utskotten ej denna rätt, eftersom de »just tillsatts för de dit remitterade frågornas behandling»; Malmgren konstaterar att någon bestämmelse om återlämnande från tillfälliga utskott ej finnes, men förklarar, att »intet hindrar naturligtvis ett dylikt utskott att fästa kammarens uppmärksamhet på att ett remitterat ärende grundlagsenligt bör behandlas av ständigt utskott och ej av tillfälligt». Enligt vår mening kan sådan befogenhet för de tillfälliga utskotten ej erkännas. Avgörande är icke, att varje tillfälligt utskott tillsättes för beredning av bestämda ärenden, ty enligt grundlagen föreligger en gränslinje mellan de ständiga och tillfälliga utskotten överhuvud, och det vore i och för sig icke orimligt, att även de senare genom särskild bestämmelse ålades att medverka vid dennas bevakning. Däremot synes det allmänna resonemang, som vi tidigare fört angående det otillåtliga i återlämnanden, vilka icke grundas på Regl. För. § 7, även här vara tillämpligt. Varför skulle — utan varje hemul i grundlag eller annan författning — de tillfälliga utskotten utan restriktioner tillerkännas en rätt, som de ständiga utskotten enligt särskilt stadganden blott i viss omfattning och under bestämda villkor äga? Att vissa lämplighetsskäl tala för det i praxis tillämpade förfaringssättet är utan vidare klart.

*Konstitutionsutskottet såsom skiljedomare
i remissfrågor.*

Enligt RO § 38 mom. 4 (före 1909 mom. 3) tillkommer det konstitutionsutskottet »att, då olika meningar mellan kamrarna uppstå, till vilket utskott uppkomna frågor och ämnen böra hänvisas, därom besluta . . .» I fråga om de förhållanden, under vilka denna skiljedomarplikt i praktiken inträder, föreligga viktiga olikheter. Då propositioner vid framläggandet av kamrarna remitteras till olika utskott, träder konstitutionsutskottet omedelbart i funktion; fall kunna dock även inträffa, då kamrarna ursprungligen äro ense om remissen av proposition men sedermera, när propositionen återlämnas av vederbörande utskott, fatta stridiga beslut (jfr KU 1919, mem. nr 6, 1931, mem. nr 11). Beträffande motioner uppstår däremot konflikt, som utskottet har att lösa, endast i det fall, att ett utskott återlämnar ett av ena kammaren remitterat ärende och kamrarna vid behandlingen av denna framställning intaga olika ståndpunkter.

Om däremot likalydande motioner i båda kamrarna bliva föremål för olika remissbeslut, har konstitutionsutskottet enligt praxis icke att fälla skiljedom; något formellt konstaterande av meningsskiljaktigheten äger ej rum, ehuru väl det vore tänkbart att så skedde genom meddelanden från de olika utskotten. Detta förhållande synes icke väl överensstämma med bestämmelsen i RO § 38 mom. 4; då det här talas om skiljedom angående remisser av »uppkomna frågor och ä m n e n», synes meningen snarast vara att skiljedom skall äga rum, så snart de till olika utskott remitterade ärendena äro så likartade, att behandling av samma utskott ostridigt kräves. Om kamrarna, utan reaktion från vederbörande utskotts sida, tillämpa olika grundsatser i fråga om remisser av motioner, finnes följaktligen intet legalt medel att framkalla enhetlighet. Konstitutionsutskottets skiljedomar, som i och för sig äro ägnade att utöva stort inflytande på remissbesluten, ehuru de naturligtvis icke rättsligen äro för framtiden bindande, kunna sålunda endast i begränsad omfattning bliva vägledande för praxis.

Konstitutionsutskottet har under tiden 1867—1934 avkunnat

tjugoen skiljedomar av detta slag. Nedan angivas de huvudsakliga data i fråga om dessa skiljedomar.

KU:s memorial	Ärendets art	Kompetent utskott enligt FK.	Kompetent utskott enligt AK	KU:s skiljedom
1867 nr 3	Motion	StU	TU	TU
1867 nr 4	»	LU	—	LU
1870 nr 3	»	TU	StU	TU
1873 nr 2	»	LU	TU	LU
1873 nr 3	»	Kanslidep.	TU	TU
1873 nr 4	»	TU	StU	TU
1874 nr 3	»	TU	LU	LU
1878 nr 1	»	TU	LU	TU
1880 nr 1	»	TU	LU	LU
1880 nr 2	»	TU	LU	LU
1881 nr 1	»	StU	TU	StU
1894 nr 2	»	TU	LU	LU
1903 nr 3	»	LU	SärU	LU
1911 nr 3	»	—	KU	—
1912 nr 4	»	LU	JU	LU
1918 nr 10	Proposition	KU	BevU	KU
1919 nr 6	Motion	LU	KU	LU
1921 nr 15	»	BevU	KU	BevU
1922 nr 11	Proposition	SärU	KU	SärU
1931 nr 5	»	StU	BU	LU
1931 nr 11	»	KU	LU	KU

Det framgår av tabellen, att under äldre tid det stora flertalet skiljedomar gällde gränsen mellan ständiga och tillfälliga utskott; endast ett fall före år 1900 faller utanför denna kategori. Under senare år har konstitutionsutskottet däremot nästan uteslutande haft att behandla tvister, där tveksamheten gällt till vilket ständigt utskott ett ärende skolat hänvisas. En av orsakerna till denna förändring är uppenbarligen, att praxis i fråga om hänvisning till ständigt, respektive tillfälligt utskott, erhållit någon stadga, och att de senares verksamhetsfär alltmera inskränkts till förmån för de ständiga utskotten. En del skiljedomar ha, såsom redan de anförda uppgifterna giva vid handen, en egenartad karaktär; några av dessa skola i detta sammanhang undersökas. Den diskutabla frågan om utskottets befogenhet att döma, då tvist uppstått angående hänvisning till ständigt eller särskilt utskott, skall upptagas i ett följande kapitel om de särskilda utskottens kompetens.

Enligt skiljedomsbestämmelsens ordalydelse synes det vara klart, att den endast gäller sådana fall, då en kammare beslutat remiss till ett utskott och den andra antingen remitterat ärendet till annat utskott eller som sin åsikt uttalat, att ärendet borde remitteras till annat utskott. Konstitutionsutskottet har ej erhållit skiljedomskompetens för det fall, att en kammare fattar remissbeslut, under det att medkammaren underlåter detta. Detta är helt naturligt, eftersom möjligheten av en sådan konflikt icke är förutsedd av grundlagarna och den praktiskt taget icke kan inträffa utan att kamrarna handla i strid med grundlagen, respektive den förut behandlade bestämmelsen i riksdagens reglementariska föreskrifter. Och bestämmelsen i RO § 38 mom. 4 synes otvetydig: formuleringen »olika meningar mellan kamrarna . . . till vilket utskott uppkomna frågor och ämnen böra hänvisas», kan icke innefatta det fall att tvisten gäller huruvida hänvisning till utskott skall ske.

Två fall av dylik skiljedom ha emellertid förekommit. Vid 1867 års riksdag återlämnade lagutskottet en av första kammaren remitterad motion. Första kammaren förklarade, att motionen borde behandlas av lagutskottet, under det att andra kammaren godkände utskottets åtgärd men icke fattade något remissbeslut; de reglementariska föreskrifterna voro vid denna tid icke antagna, och kammaren ansåg sig ej skyldig att göra något uttalande om remissen, ehuru av den korta debatten framgår, att motionen ansågs tillhöra tillfälligt utskott. Konstitutionsutskottet upptog, utan att betänkligheter yppades, frågan till skiljedom och förordnade om hänvisning till lagutskottet (mem. nr 4).

Det senare fallet, från 1911 års riksdag, är av något annan beskaffenhet. Konstitutionsutskottet hade, såsom i föregående avsnitt omtalats, återlämnat en motion under framhållande av att denna i viss del icke kunde av riksdagen upptagas till prövning och i annan del icke hörde till utskottets befattning. Första kammaren biföll utskottets hemställan att få till andra kammaren återlämna motionen, utan att något uttalande gjordes i remissfrågan, medan andra kammaren, med avslag å utskottets hemställan, beslöt att utskottet skulle behandla motionen (FK och AK 11 februari). Konstitutionsutskottet upptog frågan till skiljedom (mem. nr 3). Beträffande den del av motionen, som utskottet ansåg falla utanför riksdagens prövningsrätt,

meddelades intet remissförordnande. Utskottet förklarade sig fasthålla vid sin förut uttalade mening på denna punkt och vore »följaktligen icke i tillfälle att med stöd av grundlagen förklara densamma (motionen) höra till något i grundlagen omförmält utskotts behandling». I övrigt skulle motionen hänvisas till tillfälligt utskott. Sju reservanter förklarade sig ha inom utskottet yrkat, att motionen skulle av utskottet upptagas till behandling.

Frågan om utskottets befogenhet att fälla skiljedom i detta fall berördes såväl i reservationen som i kammardebatter, som utskottsmemorialet föranledde (FK och AK 1 mars). Reservanterna anförde, att vid behandlingen av utskottets hemställan om återlämnande »uppstode . . . visserligen olika meningar mellan kamrarna, men dessa olika meningar gällde icke, till vilket utskott motionen borde hänvisas, utan huruvida motionen i denna del skulle över huvud taget kunna upptagas till prövning eller icke. Och om olika meningar i en så dan fråga giva grundlagarna icke konstitutionsutskottet någon rätt att besluta, vare sig i riksdagsordningens § 38 mom. 4 eller annorstädes». Detta moment i reservationen kritiserades under förstakammardebatten av utskottets ordförande: »Vore kamrarna, då den ena förklarade konstitutionsutskottet kompetent att behandla motionen och den andra förnekade denna kompetens, vore, säger jag, kamrarna i dylikt fall ej av olika mening, såsom ifrågavarande grundlagsparagraf förutsätter, så vore de tydligen av l i k a mening. Ett tredje gives ej».

Den i det sist citerade uttalandet framförda synpunkten är uppenbart irrelevant; kamrarna voro ostridigt av olika mening, men frågan är, om meningsskiljaktigheten förelåg i sådant hänseende, som RO § 38 mom. 4 avser. I det hela synes det icke rimligen kunna förnekas, att såväl 1867 som 1911 års skiljedomar föllo utanför ramen av nämnda stadgande. Beträffande 1911 års skiljedom är detta så mycket tydligare, som konstitutionsutskottet i fråga om viss del av motionen ej alls meddelade något remissbeslut, och att skiljedom skall innefatta sådant beslut är om möjligt än klarare än att den skall gälla två skiljaktiga remisser. En närmare diskussion av hit hörande frågor har likväl ringa intresse. I båda de berörda fallen ha av kammare, respektive av utskott (andra kammarens beslut 1867, konstitutionsutskottets återlämnande 1911) begångna fel fram-

kallat oegentliga skiljedomar. Har man väl inslagit på en annan väg än den av grundlagarna anvisade är det tämligen meningslöst att i fortsättningen söka anvisningar i grundlagarna; dessas föreskrifter giva icke längre någon ledning. Ur praktisk synpunkt synes skiljedomsförfarandet såväl 1867 som 1911 ha varit av värde, i det att detsamma innebar en möjlighet att avveckla en konstitutionell konflikt.

Vid 1873 års riksdag hänvisade andra kammaren, i anslutning till vad några gånger tidigare skett i liknande fall, en motion angående tryckningen och tillhandahållandet av riksdagens förhandlingar till kanslideputerade. Dessa återlämnade motionen under hänvisning till bestämmelsen om deputerades kompetens i RO § 80; andra kammaren godtog denna framställning och beslöt remiss till tillfälligt utskott, under det att första kammaren återförvisade motionen till kanslideputerade. Konstitutionsutskottet förklarade (mem. nr 3) att ärendet skulle behandlas av tillfälligt utskott. Motiveringen kan sägas innefatta ett konstaterande av att kanslideputerade icke utgöra något utskott: »ingen befogenhet är dem i grundlagarna tillerkänd att förbereda ärenden för avgörande i riksdagens kamrar»; »den befattning med dessa frågor, som skulle tillkomma kanslideputerade . . . inträder sedan beslut i själva huvudfrågan blivit av riksdagen fattat, för vilket beslut åter, då ej fråga förevarit om omedelbart avslag, erfordras remiss till utskott». Någon tveksamhet om konstitutionsutskottets befogenhet att avkunna skiljedom uttalades ej.

Strängt taget förelåg här en situation av ungefär samma slag som 1867 och 1911. Det kan ifrågasättas om skiljedomsparagrafen var tillämplig, ty olika remisser till u t s k o t t hade ju icke beslutats av kamrarna. Den ena kammarens vidhållande av den oriktiga uppfattningen, att kanslideputerade kunde anlitas som utskott, gjorde emellertid en skiljedom erforderlig. Konstitutionsutskottet kunde då ej gärna annat än förklara att det ena av de organ, till vilka remiss skett, icke hade utskotts kompetens, samt draga konsekvenserna härav.

Vid avgörandet av kompetensfrågan är konstitutionsutskottet icke bundet vid de alternativ, som kamrarnas remissbeslut erbjuda; utskottet kan förordna om hänvisning till vilket utskott som helst. Ty enligt RO § 38 mom. 4 skall utskott, då olika meningar uppstå

till vilket utskott ett ärende bör hänvisas, därom besluta; man jämföre fortsättningen av paragrafen, enligt vilken utskottet har att skilja mellan kammare och dess talman, då den senare vägrar proposition. Vid ett tillfälle synes en viss tveksamhet på denna punkt ha framträtt inom utskottet. Detta var vid behandlingen av den förut berörda remissfrågan 1867. Enligt utskottets protokoll uppstod debatt om den åtgärd, som borde av utskottet vidtagas (28 februari). Härvid »ansågo en del ledamöter, att på utskottet nu endast ankomme att avgöra, huruvida förevarande motion borde av lagutskottet handläggas eller icke, varemot andra ledamöter funno utskottet, på grund av stadgande i 38 § 3 mom. riksdagsordningen, både berättigat och pliktigt att frågan i hela dess vidd nu till behandling och avgörande upptaga»; den sistnämnde meningen segrade. Möjligen var dock meningsskiljaktigheten helt beroende av det föreliggande fallets egenartade natur; endast den ena kammaren hade designerat utskott för frågans beredning. I själva verket har konstitutionsutskottet blott vid ett tillfälle beslutat hänvisning till annat utskott än något av de i kamrarnas remisser utpekade. Vid 1931 års riksdag hade en proposition av första kammaren sänts till statsutskottet och av andra kammaren till bankoutskottet; konstitutionsutskottet förklarade den tillhöra lagutskottet (mem. nr 5).

Det ligger i sakens natur, att konstitutionsutskottet icke kan besluta remiss till visst tillfälligt utskott, endast »till tillfälligt utskott».

Konstitutionsutskottets skiljedomar binda kamrarna, men intet hindrar, att de göras till föremål för kritik. De ha dock endast vid ett par tillfällen föranlett debatter. Beträffande 1911 års skiljedom beslöt andra kammaren att med ogillande lägga memorialet till handlingarna.

KOMPETENSFRÅGORNA UR MATERIELL SYNPUNKT: ALLMÄNNA RIKTLINJER

De ständiga och de tillfälliga utskotten.

Enligt 1866 års RO hade de ständiga utskotten jämförelsevis begränsade arbetsuppgifter: konstitutionsutskottet skulle bereda grundlagsfrågor, statsutskottet utgiftsärenden rörande årets statsreglering, bevillningsutskottet inkomstfrågor av bevillningsnatur, bankoutskottet ärenden rörande riksbankens förvaltning, lagutskottet förslag om lagstiftning enligt RO § 87. Beträffande vissa av utskotten — statsutskottet och bankoutskottet — var någon beredningskompetens i frågor om från kamrarna hänvisade motioner icke antydd. Utanför de ständiga utskottens kompetens föllo motioner i en mängd ämnen av skiftande natur, såsom grunderna för statens inkomster, samfällad lagstiftning, som icke hade karaktären av allmän civil-, kriminal- och kyrkolag, den ekonomiska lagstiftningen; propositioner skulle däremot alltid beredas av ständiga (eller särskilda) utskott. Motioner utom de ständiga utskottens verksamhetsområden skulle beredas av tillfälligt utskott.

Såsom inledningsvis framhölls, tog praxis redan från början en från grundlagens anvisningar avvikande riktning. Ärenden, som enligt en strikt grundlagstolkning bort gå till tillfälligt utskott, hänvisades i stor utsträckning till det ständiga utskott, som närmast kunde komma i fråga. Framför allt lades hela den samfällda lagstiftningen under ständiga utskott, i första rummet lagutskottet. »Blandade» frågor, d. v. s. frågor, som delvis föllo under ständigt, delvis under tillfälligt utskott, remitterades regelmässigt till ständigt utskott. Orsakerna till denna utveckling ha redan delvis angivits, så



H. CAVALLI.

Ordförande i bevillningsutskottet 1894—1910.

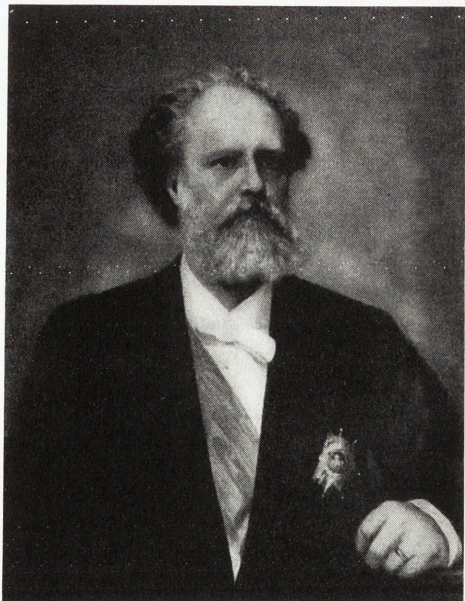
Oljemålning av Chr. Hoffler.
Fröken M. Cavalli, Stockholm.



K. G. KARLSSON.

Ordförande i bevillningsutskottet 1912—1917.

Fotografi.



G. S. ÅKERHIELM.

Ordförande i bankoutskottet 1883—1889.

Kopia efter oljemålning av Emma Ekvall.
Sveriges allmänna hypoteksbank.



C. E. SVENSSON.

Ordförande i bankoutskottet 1927—1932.

Fotografi.

UTSKOTTSORDFÖRANDE.

särskilt förhållandet, att propositioner enligt grundlagen ständigt måste handläggas av ständigt utskott. Traditionerna från det äldre representationsskickets tid hade säkerligen också stor betydelse. Sedan väl de tillfälliga utskotten kommit att anses som beredningsorgan av lägre klass, var det naturligt att i frågor av större vikt besluta remiss till de ständiga utskotten.

Ett visst motstånd restes i början mot inriktningen av praxis; stundom hävdades de tillfälliga utskottens befogenheter enligt grundlagen. Det främsta uttrycket för denna linje föreligger i en skiljedom av konstitutionsutskottet vid 1870 års riksdag (mem. nr 3). Utskottet ingick på en allmän undersökning av förhållandet mellan ständiga och tillfälliga utskott och urgerade av såväl legala som praktiska skäl en betydande befogenhet för de senare. Bland annat uttalades, att de tillfälliga utskotten borde bereda »icke blott alla de ärenden, som förut tillhört allmänna besvärs- och ekonomiutskottet och vilka man plägat sammanföra under benämningen önskningsmål, enär riksdagen i avseende på dem endast äger petitionsrätt, men icke någon beslutande myndighet, utan ock alla andra sådana mål, vilka icke uttryckligen förklarats tillhöra de ständiga utskotten . . . Till tillfälliga utskott böra överlämnas alla frågor, vilka icke efter en sträng tolkning av grundlagen kunna hänföras till de ständiga utskottens bestämt begränsade verksamhet». I senare skiljedomar frångick konstitutionsutskottet, ehuru detta icke direkt uttalades, denna sin uppfattning och godtog den redan utbildade praxis såsom avgörande för kompetensfördelningen mellan de skilda beredningsorganen. Inom litteraturen framträdde särskilt R y d i n som de tillfälliga utskottens försvarare; i sitt arbete om *Svenska riksdagen* förklarade han den rådande praxis grundlagsstridig och gjorde till och med gällande, att »alla . . . motioner, som icke påtagligen äro att hänföra till något bestämt ständigt utskott, skola remitteras till tillfälligt utskott».

I stort sett har emellertid utvecklingen av praxis till de ständiga utskottens förmån fortsatt: de tillfälliga utskottens arbetsområden ha, relativt sett, minskats. En av orsakerna härtill har varit ökningen av den samfällda lagstiftningen på den ekonomiska lagstiftningens bekostnad, en annan motionärernas benägenhet att giva sina förslag en sådan form, att remiss till ständigt utskott blir nödvändig. Genom

en rad grundlagsändringar, främst de 1909 genomförda, har praxis i viktiga hänseenden stadfäst; sålunda har fastslagits, att samfällid lagstiftning skall beredas av ständigt utskott. De ständiga utskotten ha även kommit att handlägga vissa grupper av ärenden på det område, som ostridigt fortfarande tillhör den ekonomiska lagstiftningen. Bestämmelserna om konstitutions-, bevillnings-, banko- och jordbruksutskottens kompetens ha nämligen avfattats på så sätt, att även ekonomiska lagstiftningsfrågor i vederbörande ämnen falla inom deras ram, ett förhållande, som visserligen endast för jordbruksutskottets vidkommande är av större betydelse.

I det föregående ha närmast avsetts konkret utarbetade förslag inom olika områden. Särskilda svårigheter i förhållandet mellan ständiga och tillfälliga utskott ha yppat sig i fråga om s. k. skrivelse- eller utredningsmotioner, d. v. s. motioner, som icke innehålla utarbetade förslag utan blott påyrka, att riksdagen hos Kungl. Maj:t skall anhålla om utredning och framläggande av förslag — stundom endast utredning — i viss fråga. Osäkerhet har rått, huruvida dylika motioner i ämnen, som falla under ständigt utskott, skola hänvisas till detta utskott — d. v. s. det utskott som ostridigt varit kompetent, därest konkret förslag förelegat — eller om skrivelsemomentet skall föranleda remiss till tillfälligt utskott.

Utvecklingen av praxis i detta hänseende skall närmare framställas i redogörelserna för de olika ständiga utskottens kompetens; det är huvudsakligen stats- och lagutskotten som svårigheterna gällt. Här skola endast några orienterande anmärkningar göras.

I sitt nyss omnämnda skiljedomsmemorial av år 1870 förklarade konstitutionsutskottet ett antal utredningsmotioner böra behandlas av tillfälligt utskott och gjorde härvid uttalanden, som närmast tydde på att enligt utskottets mening alla skrivelseförslag borde beredas av tillfälligt utskott. Det anfördes bland annat, att de ständiga utskotten icke vore lämpade »för utredning av sådana stundom ganska omfattande mål, vilka mindre avse ändring i bestående förhållanden på visst uppgivet sätt och enligt bestämt formulerade förslag än att åstadkomma ett allmänt uttalande från riksdagens sida till förmån för en viss grundsats, den man önskar att regeringen vid utövningen av sin styrande eller lagstiftande myndighet måtte följa». Redan vid denna tid hade emellertid i flera fall skrivelseförslag sänts till stän-

dig utskott, och detta blev i än större utsträckning fallet under den följande tiden. I betydande omfattning ha likväl skrivelseförslag på områden, som i övrigt falla under ständigt utskott, städse remitterats till tillfälliga utskott. Det ofta gjorda påståendet, att under senare tid skrivelseförslag av berörda art i regel hänvisas till vederbörande ständiga utskott, är sålunda icke riktigt.

Under den tid, då riksdagens arbetsbörda blev synnerligen omfattande, nämligen i slutet av 1910-talet och början av 1920-talet, framträdde en tendens att i större utsträckning än tidigare remittera skrivelseförslag till tillfälligt utskott. Särskilt gjorde sig denna tendens gällande i andra kammaren, där stundom motioner sändes till tillfälligt utskott av det skälet, att de väckts för sent för att kunna hänvisas till ständigt utskott. Vid en talmanskonferens 1924 beslöts ändring härutinnan, och vid 1925 års riksdag (den 14 januari) avgav andra kammarens talman en förklaring härom utom protokollet. I denna yttrades bland annat: »Motion i ämne, som tillhör ständigt utskotts behandling, har understundom i andra kammaren kunnat väckas efter 10 men inom 20 dagar från riksdagens öppnande och därvid remitterats till tillfälligt utskott, såvida motionen utmynnat i en hemställan om skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om utredning, eventuellt förslag i ämnet. Denna praxis, som icke torde hava tillräckligt stöd i riksdagsordningen och som icke ägt motsvarighet i första kammaren, har föranlett praktiska olägenheter i flera avseenden. Saken upptogs vid förra riksdagen till överläggning inom talmanskonferensen, och i anslutning jämväl till därvid gjorda uttalanden finner jag mig numera icke kunna framställa proposition på remiss till utskott av sådana motioner, därest de väckas senare än 10 dagar från riksdagens öppnande och bestämmelserna . . . om särskild motionstid i vissa fall icke äro tillämpliga. Motioner, som innefatta skrivelseförslag i ämne tillhörande ständigt utskotts behandling, böra alltså i regel väckas inom 10 dagar från riksdagens öppnande.» Det bör betonas att uttalandet så till vida är missvisande, som det ger vid handen att första kammaren under den föregående tiden skulle ha remitterat alla utredningsförslag av angiven art till ständigt utskott, vilket alldeles icke var fallet. I överensstämmelse med talmannens förklaring har en modifikation av praxis genomförts. Den i förklaringen angivna principen har emellertid icke

följts; skrivelsemotioner i ämnen tillhörande ständigt utskotts behandling ha alltfort i talrika fall hänskjutits till tillfälligt utskott.

I ett avseende kan en genomgående tendens beträffande remisserna av skrivelsemotioner konstateras. Allmänt inriktade utredningsförslag, som beröra under olika ständiga utskott fallande frågor, ha övertvägande remitterats till tillfälligt utskott. Såsom exempel kunna nämnas utredningsmotioner om statskyrkans avskaffande (1908, 1918, 1923, 1930), om statens övertagande av vissa naturrikedomar eller statskontroll över deras utnyttjande (1911, 1917), om allmän avrustning (1917, 1922). Den egenartade konsekvensen härav har blivit, att de tillfälliga utskotten kommit att handlägga de mest vittseende reformkrav, likaväl som detaljfrågor på olika områden.

Att i detta sammanhang närmare angiva den allmänna gränsen mellan de ständiga och de tillfälliga utskotten, sådan den i praxis gestaltat sig, låter sig icke göra. Klarhet på denna punkt kan vinnas endast genom en undersökning av de olika ständiga utskottens arbetsområden; vad som ej hör ett ständigt utskott till går till tillfälligt utskott. Det framgår emellertid redan av de nu givna an tydningarna, att de tillfälliga utskottens arbete till väsentlig del gäller frågor på den ekonomiska lagstiftningens område. Härtill komma utredningsförslag av vissa kategorier även i ämnen, som, vad utarbetade förslag beträffar, tillhöra de ständiga utskotten. Frågor om erinringar och direktiv rörande förvaltningens skötsel gå jämväl, då de icke sammanhånga med anslagsärenden — vilket i övertvägande grad är fallet — till tillfälligt utskott. Slutligen kan nämnas, att de tillfälliga utskotten före 1921 års grundlagsändring i allmänhet beredde motioner rörande internationella avtal och landets utrikespolitik överhuvud (jfr t. ex. remisser i dylika frågor 1874, 1905, 1912, 1919).

Skilda tendenser vid remissfrågornas avgörande.

Enligt de i riksdagsordningen fastställda reglerna och den i anslutning till dessa utbildade praxis motsvara i huvudsak utskottens kompetensområden olika riksdagens befogenheter. En följd härav,

och av den relativt fasta kompetensfördelningen överhuvud, blir att i många fall sakligt närstående frågor — till och med förslag med alldeles samma syfte, som utformats olika — måste hänvisas till skilda utskott. Att den brist på enhetlighet och kontinuitet i beredningen, som sålunda på vissa områden uppstår, stundom medför praktiska olägenheter, lider intet tvivel. Genom den 1933 beslutade uppmjukningen i förhållandet mellan de ständiga utskotten ha svårigheterna väsentligt minskats; i det följande utgå vi från de före denna ändrings vidtagande rådande förhållandena.

Endast ett par typiska exempel på de egendomliga resultat, vartill kompetensreglernas stelhet lett, skola här nämnas. Vid riksdagarna 1890 och 1901 remitterades motioner om fria järnvägsresor för riksdagsmän i viss utsträckning till konstitutionsutskottet; i motionerna ifrågasattes ändringar i riksdagsordningen. 1903 bereddes en motion av alldeles samma syfte, men med hemställen om frågans reglering genom Kungl. Maj:ts försorg, av tillfälligt utskott. Sedermera remitterades liknande förslag på grund av olika formuleringar 1912 till konstitutionsutskottet, 1915 och 1917 till tillfälligt utskott. I en vid 1918 års riksdag väckt motion i ämnet hemställdes dels om begäran att Kungl. Maj:t skulle reglera frågan, dels att riksdagen för ändamålet skulle bevilja ett anslag; på grund av anslagsyrkandet sändes motionen till bankoutskottet. 1925 behandlades ärendet av tillfälligt utskott, 1930 av konstitutionsutskottet. Förslag om ordensväsendets avskaffande genom Kungl. Maj:ts försorg bereddes 1869, 1911, 1912, 1919 och 1920 av tillfälligt utskott; liknande förslag, vari grundlagsändring ifrågasattes, gingo 1927 och 1928 till konstitutionsutskottet.

I själva verket ha dock de ordinärt tillämpade kompetensreglerna i viss utsträckning frångåtts på grund av behovet av enhetlighet och kontinuitet i beredningen. I ett fall kunna dessa regler icke strikt tillämpas, nämligen då ett förslag, ehuru enhetligt utformat, berör flera utskotts kompetensområden. Typisk är en vid 1869 års riksdag väckt motion om biskopsämbetenas indragande. Det påpekades, då remissen av denna motion diskuterades, att för förslaget genomförande krävdes ändringar i regeringsformen, strykningar av vissa poster i budgeten samt revision av kyrkolagen; konstitutions-, stats- och lagutskotten voro alltså alla ur viss synpunkt kompetenta (FK

10 februari, AK 16 februari). I fråga om utredningsmotioner av denna art har man, såsom nyss nämndes, varit benägen för remiss till tillfälligt utskott. I andra fall har, då frågan ej varit av tillräcklig betydelse för att motivera tillsättandet av ett särskilt utskott, remiss skett till det utskott, vars intresse i saken framstått som mest betydande; det övervägande intressets princip har tillämpats. I det återopade fallet beslöts t. ex. hänvisning till lagutskottet.

Ett bestämt och icke ovillkorligen nödvändigt avsteg från kompetensreglerna föreligger däremot, då olika förslag på grund av sitt nära sakliga sammanhang hänvisas till ett och samma utskott, trots att förslagen falla inom olika utskotts arbetsområden. En tendens att följa denna *den enhetliga behandlingens* princip kan ofta konstateras, ehuru väl det bör fasthållas, att någon väsentlig rubbning av de ordinarie kompetensförhållandena härigenom icke inträtt.

Sålunda förekommer att remiss till ett och samma utskott sker av proposition eller motion, som innefattar till olika utskott hörande förslag och som skulle kunna uppdelas och remitteras till skilda utskott. Vad beträffar motioner borde sådana fall vara förebyggda genom bestämmelsen i RO § 55, som stadgar förbud att i en motion sammanföra flera mål av olika beskaffenhet, men detta stadgande har i praxis icke strängt tillämpats. Ofta ha sålunda frågor på den ekonomiska lagstiftningens område vid remissen fått åtfölja frågor hörande till den samfälliga lagstiftningen, och de ständiga utskottens verksamhetsområde har därigenom utvidgats. Även på arbetsfördelningen mellan de ständiga utskotten har nämnda förhållande i en del fall inverkat. Så t. ex. hänvisades vid 1927 års riksdag till bevillningsutskottet motioner angående införande av obligatorisk nöjesskatt och avsättning av en viss del av denna till en särskild fond; den senare delen av motionen hörde uppenbarligen ej till bevillningsutskottet. Vid 1929 års riksdag sändes till samma utskott en motion om statskontroll över spritcentralens och tobaksmonopolets verksamhet; häri ingick bland annat förslag om revision av dessa bolags förvaltning genom av riksdagens kamrar utsedda revisorer, en fråga som, om den förelegat isolerad, skulle ha beretts av konstitutionsutskottet.

Det inträffar också att skilda propositioner och motioner i strid med kompetensreglerna sammanföras hos ett utskott. För att exemplifiera detta förhållande kan erinras om att i stor utsträckning tillfälliga men stundom även ständiga utskott återlämnat till dem remitterade förslag uteslutande på grund av att ett visst ärende ansetts av lämplighetsskäl böra beredas av annat utskott — i regel på grund av att detta andra utskott haft ett eller flera närliggande ärenden under behandling. Kamrarna ha i allmänhet i sådana fall beslutat i enlighet med utskottens uppfattning, trots att det ofta varit fullt klart, att den första remissen ur legal synpunkt varit den riktiga. Sålunda överfördes vid 1923 års riksdag en motion om ändring i förordningen om automobils katt, vilken författning ostridigt faller under bevillningsutskottet, från detta utskott till lagutskott, därför att till lagutskott hänvisats förslag till förordning om motorfordon, som i viss punkt nära sammanhängde med den i motionen påyrkade ändringen. 1927 överflyttades från lagutskott till jordbruksutskottet en proposition om ändrad lydelse i lagen om de svenska lapparnas renbete i Sverige — normalt tillhörande lagutskotts befattning — på grund av sitt nära samband med en proposition om ändringar i jaktlagen; vid första kammarens behandling av frågan betonades av förste vice talmannen, att åtgärden berodde enbart på lämplighetsskäl (4 mars). I anledning av en proposition väckta motioner remitteras så gott som undantagslöst till det utskott, som bereder propositionen, även i sådana fall, då remiss till annat utskott strängt taget vore det riktiga.

Man kan även tala om en den kontinuerliga behandlingens princip såsom en av de faktorer, som i viss mån påverka kompetensfördelningen mellan utskotten. Har ett utskott en eller flera gånger berett en bestämd fråga, verkar detta som ett vägande skäl att vid senare tillfällen remittera förslag i frågan till samma utskott, även om den eller de tidigare remisserna varit svagt grundade. I så gott som alla debatter rörande remisser återopas det tidigare beredningssättet, och i många fall har säkerligen detta argument varit bestämmande. På detta sätt kan en fast praxis utbilda sig beträffande en viss fråga eller grupp av frågor. Givetvis är det dock knappast annat än i mera osäkra fall som hänvisningen till tidigare prejudikat ensam blir avgörande.

Det är givet att förslagsställarens uppfattning om den åtgärd, som bör vidtagas för att nå ett visst syfte, i regel blir bestämmande för remissen av ärendet; i annat fall skulle kamrarna vara nödsakade att företaga ett slags preliminär realbehandling av väckta frågor, innan beslut om hänvisning till utskott fattades. Såsom nyss betonades, kunna också jämförelsevis obetydliga skiftningar i ett förslags formulering bli avgörande för beredningsordningen.

Den angivna grundsatsen gäller dock ej undantagslöst. Fall kunna förekomma, då en motionär — i fråga om propositioner kan ur här aktuella synpunkt tvekan ej gärna tänkas uppstå — påyrkat en viss åtgärd, men det omedelbart kan fastställas, att den icke svarar mot motionens syfte. Om ändring i en författning påyrkas, men en sådan ändring ej kan ske utan att en författning av högre ordning ändras, kan detta bliva av betydelse för remissfrågan; vid några tillfällen har t. ex. lagutskottet återlämnat motioner, som påyrkat lagstiftning, därför att sådan icke kunnat beslutas utan grundlagsändring (så LU 1867, utl. nr 15, 1871, utl. nr 2). På samma sätt kan en motion, som kräver administrativ lagstiftning, gå till ständigt utskott av det skälet, att ändring i samfällt stiftad lag anses behövlig för vinnande av motionens syfte. Vid 1932 års riksdag återlämnade ett tillfälligt utskott en motion (FK:s TU nr 1, mem. nr 1), vari föreslogs skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om meddelande av vissa bestämmelser (»angående en praktisk och enhetlig tillämpning av strafflagens stadganden om dagsböter»), och ärendet skickades av första kammaren till lagutskott; det uttalades i kammaren (12 februari), att motionären visserligen närmast tänkt sig administrativa bestämmelser, men att det vore möjligt att i enlighet med hans förslag en förändring av samfällt stiftad författning bleve erforderlig, och av denna grund beslöts remiss till lagutskott. Härtill komma sådana fall, då en motionär icke klart anger de åtgärder han önskar, ett förhållande som är ytterst vanligt i skrivelseförslag. En summarisk prövning av olika möjligheter till åtgärder måste då ske, innan remissen äger rum.

Frågan om betydelsen av motionärens formulering för remissfrågan har vid några spridda tillfällen diskuterats tämligen fristående; i regel äro de debatter om remiss, då denna fråga berörts, dominerade av andra synpunkter. Lagutskottet återlämnade vid 1874

års riksdag en motion om rättighet för kommun å landet att besluta om villkoren för starka dryckers försäljning inom kommunen. I den debatt, som i anledning härav uppstod, anfördes å ena sidan, att motionären ville ha den berörda frågan reglerad i kommunallagarna och att därför ärendet måste behandlas av lagutskottet, å den andra påyrkades remiss till bevillningsutskottet på grund av att hithörande frågor vore reglerade i rusdryckslagstiftningen och detta ur saklig synpunkt vore lämpligast (AK 7 februari). Motionärens uppfattning segrade, och ärendet förklarades höra till lagutskottet. Vid 1887 års första riksdag uppstod i andra kammaren debatt angående remissen av en motion om skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om utarbetande och framläggande för riksdagen av »förslag till lagstiftning i avseende å koncession till enskilda att anlägga telegraf- och telefoninrättningar». Talmannen föreslog remiss till tillfälligt utskott, men motionären genomdrev under hänvisning till förslagens ordalydelse att ärendet sändes till lagutskottet (31 januari). Lagutskottet återlämnade motionen, och ny ingående debatt ägde rum i kammaren. Som skäl för remiss till tillfälligt utskott anfördes, att de obetydliga bestämmelser i ämnet, som redan föreläge, vore av administrativ natur, och att det visserligen icke med säkerhet kunde sägas, att motionärens syfte kunde vinnas genom sådana bestämmelser, men detta vore i alla händelser möjligt. Motionären betonade, att han uttryckligen förklarar sig önska samfällad lagstiftning i ämnet, och hävdade, att detta förhållande borde vara avgörande. »Om . . . någon skulle väcka motion om att en viss paragraf i kommunallagarna måtte omarbetas för att uppflyttas i grundlagen, så skulle naturligtvis denna motion remitteras till konstitutionsutskottet, och om någon föresloge, att 5 och 6 §§ i bankoreglementet måtte omarbetas för att uppflyttas i lagen om riksbanken, skulle denna motion ju remitteras till lagutskottet . . . av dessa exempel framgår således, att det är den å s y f t a d e lagstiftningens art, och icke beskaffenheten av den redan befintliga lagstiftningen, som bör vara bestämmande för remissen i fall sådana som detta.» Denna gång beslöt kammaren i strid mot motionärens önskan remiss till tillfälligt utskott, varefter motionen återtogs (8 februari). I allmänhet kan det sägas, att man i tvivelaktiga fall söker klarlägga, vad motionären avsett, och beslutar remiss i enlighet härmed; stun-

dom har vid remisstillfället i detalj diskuterats de vägar, som stå till buds för tillgodoseende av motionen (jfr t. ex. AK 2 februari 1906, FK 4 februari 1911, 29 januari 1912).

Utskottens initiativ.

Beträffande utskottens befogenhet att i ämnen inom deras kompetensområden framställa förslag till kamrarna föreligga betydande olikheter. Utskott kan i detta hänseende äga full handlingsfrihet, d. v. s. rätt att oberoende av de från kamrarna remitterade förslagen framföra egna förslag, eller det kan vara mer eller mindre starkt bundet vid de ärenden, som hänvisats till dess behandling. Utskott kan äga självständig (obegränsad) initiativrätt eller endast begränsad initiativrätt eller det kan sakna rätt till initiativ.

Man har utgått från att utskott saknar initiativ, därest ej grundlagen annorlunda föreskriver. Denna princip var i 1810 års RO § 37 mom. 2 uttryckligen fastslagen: »Intet utskott, konstitutions- och bankoutskotten allena undantagna, vare berättigat att väcka frågor till avgörande i rikets ständers plena, eller att upptaga andra ämnen än de från plena remitterade». Samma grundsats har efter 1866, utan särskilt stadgande men med stöd i de skilda kompetensbestämmelserna, ansetts gälla. I fråga om de olika utskottens befogenheter i förevarande hänseende äro de särskilda kompetensreglerna avgörande.

Enligt 1866 års RO ägde tre av de ständiga utskotten, konstitutions-, bevillnings- och bankoutskotten, självständigt initiativ. I fråga om statsutskottets ställning kan tvekan råda. Övriga utskott saknade enligt grundlagen initiativ, vilket visserligen ej hindrade att de kunde föreslå modifikationer och jämkningar i hänvisade förslag; i praktiken kan en »begränsad» initiativrätt sägas ha förelagat. 1907 års kommitterade för frågor om lättnader i riksdagens arbete föreslog den ändringen, att »alla utskott, de ständiga såväl som de tillfälliga» — med vilka särskilda och sammansatta utskott givetvis likställdes — skulle klart tillerkännas begränsad initiativrätt. Kommitterades förslag antogs; initiativrätten markeras i allmänhet därigenom, att utskotten sägas ha att avgiva utlåtanden »i anledning

av» från kamrarna remitterade förslag. Beträffande flera utskott gäller, att de i vissa hänseenden ha obegränsat, i andra begränsat initiativ.

Innebörden av det självständiga eller obegränsade initiativet är utan vidare klar. Därmed förstås att ett utskott inom visst ämnesområde kan väcka förslag i vilken fråga som helst, vare sig denna upptagits i till utskottet remitterad framställning eller icke. Det begränsade initiativet har definierats på olika sätt. 1907 års kommitterade förklarade sig med sitt nyss berörda förslag avse att bereda utskotten »möjlighet att uti till deras handläggning hänskjutna propositioner och motioner göra sådana ändringar och tillägg som, utan att innebära en omläggning av de grunder, på vilka förslagen vila, kunna finnas av behovet påkallade»; denna rätt ställdes i kontrast till »fullständig förslagsrätt», som innebure »rätt att underkasta föreliggande förslag en sådan omarbetning, som skulle innebära ett övergivande av de till grund för dem liggande principer». Enligt Re u t e r s k i ö l d innebär det begränsade initiativet »rätt att i anledning av och under anknytning till remissen väcka förslag i det ämne, som . . . hänvisats till utskottets behandling, t. ex. att föreslå skrivelse i ämnet, tillägg till eller ändringar i framställt förslag, nytt eller omarbetat förslag, t. o. m. att väcka fråga om liknande eller med förslaget eljest sammanhängande ändringar i andra författningar o. s. v., men icke att inom område, som väl i och för sig faller under utskottets behörighet, men som icke beröres av remissen, väcka något som helst förslag». M a l m g r e n talar om »sjelvständiga förslag inom ramen av den väckta frågan». Enligt H e r l i t z skulle utskotten icke vara ovillkorligen hindrade att med stöd av sin initiativrätt framlägga »förslag som, därest de framkommit i form av motioner, skulle hänvisats till annat utskott». Denna uppfattning synes knappast hållbar; enligt densamma skulle det begränsade initiativet i visst hänseende medföra större handlingsfrihet än det självständiga initiativet.

Att det begränsade initiativet omfattar de möjligheter, som uppräknas i det citerade uttalandet av Reuterskiöld, torde vara obestridligt; i praxis finner man också exempel på initiativets utnyttjande i dessa hänseenden. Möjligen skulle initiativrätten kunna tolkas på ett väsentligt vidsträcktare sätt och utskotten tillerkännas rätt att

framställa alla förslag, som stode i sammanhang med eller kunde anses föranledda av remitterade frågor; något hinder mot en sådan tolkning kunna grundlagens vaga uttryckssätt icke anses innefatta, men den stämmer icke överens med de av 1907 års kommitterade formulerade grundsatserna. I praktiken har icke den vidsträckta tolkningen antagits; utskotten torde utgå från att en mera bestämd bundenhet vid det remitterade ärendet föreligger och ha med påtaglig försiktighet begagnat initiativrätten. I det enskilda fallet kan tydligen tveksamhet uppstå; i redogörelserna för de olika utskotten skola en del tvister rörande initiativrättens gränser nämnas.

En ofrånkomlig konsekvens av nu berörda bestämmelser synes vara, att de till utskotten remitterade förslagen måste äga en viss grad av konkretion; i själva ordet »förslag» torde för övrigt denna fordran kunna inläggas. Att precisera innebörden av detta krav på ett verkligt vägledande sätt låter sig knappast göra, men det bör fasthållas att förslagen åtminstone måste ange vissa sakliga riktlinjer för en frågas lösning. Intet hinder finnes för att i en motion påyrka exempelvis en revision av strafflagen enligt vissa i motionen framförda synpunkter, men ett förslag om revision av strafflagen utan varje direktiv skulle, om det remitterades, i själva verket innebära, att vederbörande utskott i strid med grundlagen tillerkändes obegränsat initiativ inom ett visst område. Såsom i annat sammanhang skall beröras, ha vid vissa tillfällen särskilda och tillfälliga utskott fått till sig hänvisade förslag av denna typ; utskotten ha då icke haft att bereda ett förslag eller att avgiva utlåtande »i anledning av» ett förslag utan att själva framställa förslag.

DE STÄNDIGA UTSKOTTENS KOMPETENS

Inledande anmärkingar.

De ständiga utskottens dominerande ställning i riksdagens beredningsarbete markeras av att de, i motsats till övriga utskott, äro reglerade såväl i regeringsformen som i riksdagsordningen. I RF § 53 gävos ursprungligen summariska bestämmelser om dessa utskotts kompetens; sedan 1909 uppräknas endast utskottet och i fråga om deras sammansättning och uppgifter hänvisas till riksdagsordningen. I sistnämnda grundlag ha särskilda paragrafer ägnats vart och ett av de ständiga utskottens kompetensområden (§§ 38—43).

Före 1933 voro de ständiga utskottens arbetsuppgifter ovillkorligt fixerade så till vida, som överflyttning av ett ärende från ett enligt de speciella kompetensreglerna behörigt utskott till ett annat ständigt utskott icke var medgiven; endast bestämmelserna om särskilda och sammansatta utskott möjliggjorde vissa modifikationer i fråga om de principiellt stadgade kompetensgränserna. Genom det 1933 definitivt beslutade grundlagsstadgandet (RO § 44, som först kunnat tillämpas vid 1934 års riksdag), har detta förhållande ändrats. Den nya paragrafen lyder: »Finnes fråga äga nära samband med ämne, som tillhör visst ständigt utskotts behandling, må frågan kunna till nämnda utskott hänvisas, ändå att den enligt föreskrifterna i §§ 38—43 skolat handläggas av annat ständigt utskott». Såsom skäl för denna bestämmelses införande anfördes i 1931 års betänkande angående riksdagens arbetsformer, att behovet av enhetlig beredning stundom kunde göra ett från-

gående av de ordinärt gällande kompetensreglerna önskvärt: den föreslagna uppmjukningen vore ägnad att möjliggöra »en mera smidig anpassning efter föreliggande förhållanden». I några fall torde den nya regeln ha påverkat remisserna under 1934 års riksdag; ett bedömande av dess praktiska betydelse är dock ännu icke möjligt.

Det bör i detta sammanhang erinras, att riksdagens kanslideputerade i några fall under det nya riksdagsskicket första år tjänstgjorde som ett slags ständigt utskott; motioner remitterades nämligen till dessa deputerade, och de avgåvo häröver till båda kamrarna ställda betänkanden. Så var bland annat fallet i fråga om motioner rörande riksdagstrycket 1867, 1870 och 1873 samt en motion rörande konungens och drottningen kröning sistnämnda år. Sedan konstitutionsutskottet i sin förut omnämnda skiljedom vid 1873 års riksdag förklarar denna praxis grundlagsstridig, ha icke dylika remisser ägt rum.

Konstitutionsutskottet.

Enligt riksdagsordningen i dess ursprungliga lydelse var konstitutionsutskottets beredningsplikt inskränkt till grundlagsfrågor; »konstitutionsutskottet tillkommer», stadgade RO § 38 mom. 1, »att granska rikets grundlagar samt att hos riksdagen föreslå de ändringar däruti, dem utskottet anser högst nödiga eller nyttiga och möjliga att verkställa, så ock att meddela utlåtande över de från kamrarna till utskottet hänvisade grundlagsfrågor». Sedermera har konstitutionsutskottets kompetens genom en rad reformer utvidgats, men föreskriften om utskottets befattning med grundlagsfrågor har förblivit oförändrad.

Utskottet har enligt den citerade bestämmelsen icke blott att bereda från kamrarna hänvisade frågor utan jämväl befogenhet att självständigt framlägga förslag, alltså obegränsad initiativrätt. I själva verket framstår enligt stadgandets formulering rätten att taga initiativ såsom utskottets grundläggande befogenhet. Det förutsättes, att utskottet skall »granska» grundlagarna och framställa de förslag, till vilka denna granskning kan föranleda. Detta starka understrykande av initiativrätten förklaras av att bestämmelsen

upptagits ur RF § 81, sådan denna lydde före 1866, då förslag om grundlagsändring icke kunde väckas i stånden. Sedan konstitutionsutskottet förlorat sitt exklusiva grundlagsinitiativ genom den nya riksdagsordningens antagande, kunde den stadgade granskningsplikten icke gärna få samma betydelse som tidigare. Emellertid betonade utskottet i motiveringen till några av de initiativförslag, som framfördes under årtiondena närmast efter representationsreformen, att det företagit den föreskrivna granskningen och härvid funnit sig böra väcka vederbörande förslag (KU 1869, utl. nr 14, 1883, mem. nr 5). Att döma av utskottsprotokollens uppgifter om arbetet ha likväl dessa uttalanden blott inneburit en formell anknytning till § 38; någon systematisk undersökning av grundlagarna har utskottet icke företagit.

Utskottet skall självständigt endast föreslå sådana ändringar, som det »anser högst nödiga eller nyttiga och möjliga att verkställa»; dessa bestämmingar gälla däremot icke utskottets framställningar i anledning av remitterade förslag. Även denna underlighet förklaras av att förut gällande bestämmelse upptagits utan tillbörlig modifikation. Av någon större vikt kunna de angivna villkoren knappast bliva, då de äro vagt formulerade och utskottet ensamt bedömer deras tillämplighet; de ha dock ofta åberopats i utskotts- och kammardebatter, icke sällan såsom skäl för att överhuvud iakttaga större varsamhet gentemot grundlagen än med avseende på andra lagar. I det hela har utskottets initiativ varit av mycket ringa betydelse i jämförelse med de från Kungl. Maj:t och enskilda riksdagsmän utgående förslagen. Initiativet har begagnats endast i rena undantagsfall.

Utskottets beredningsplikt i grundlagsfrågor innefattar i praxis jämväl skyldighet att vid riksdag, då vilande grundlagsförslag kunna slutligt antagas, framlägga memorial med uppgift å dessa. Utskottet gör härvid icke några yrkanden om bifall eller avslag utan anmäler blott de vilande förslagen för kamrarna.

Redan innan konstitutionsutskottets kompetens utvidgades 1909, behandlade utskottet i ett fåtal fall frågor, som icke ägde formell grundlagskaraktär. Sålunda hänvisades frågor rörande revision av riksakten och om antagande av ny riks- eller föreningsakt i enlighet med äldre praxis till konstitutionsutskottet, helt naturligt, då riks-

aktens bestämmelser sakligt sett voro av utpräglad konstitutionell natur. Mera anmärkningsvärt är, att förslag till vallag för andra kammaren vid ett tillfälle (1891, jfr utskottets utl. nr 7) bereddes av konstitutionsutskottet; remissbeslutet föregicks av en kort debatt, under vilken utan opposition hävdades, att vallagstiftningens nära sammanhang med riksdagsordningen gjorde en sådan hänvisning berättigad (AK 24 januari 1891). Tidigare (1887) hade ett skrivelseförslag om utarbetande av vallag behandlats av tillfälligt utskott. Under 1867 års debatter om kommunallagarnas utskottsbehandling framkastades tanken, att dessa lagar borde gå till konstitutionsutskottet »i anseende till kommunallagstiftningens sammanhang med grundlagen».

Skrivelseförslag i grundlagsfrågor ha alltid beretts av konstitutionsutskottet (jfr t. ex. KU 1883, utl. nr 2, 1885, utl. nr 13); 1883 ifrågasatte en reservant i utskottet riktigheten av detta förfarande, men eljest restes ingen invändning. Skrivelseförslag rörande riksakten gingo likaledes undantagslöst till konstitutionsutskottet. Det är dock att märka, att samtliga dessa remisser beslötos av andra kammaren. Att en skrivelse om vallag 1887 sändes till tillfälligt utskott, under det att konstitutionsutskottet 1891 mottog ett förslag till vallag, torde knappast ha berott på skillnaden i förslagets karaktär.

År 1909 uppdelades föreskrifterna om utskottets beredningsuppgift på två moment; enligt det första har utskottet obegränsat, enligt det andra begränsat initiativ. Utskottets befogenhet enligt första momentet utsträcktes att omfatta vallagen och stadgan om val till riksdagens utskott. Enligt det andra momentet fördes kommunallagarna samt författningarna om statsrådets ansvarighet, medborgarrätt, rikets vapen och flagga och om allmänt kyrkomöte till utskottet. År 1918 infördes lagen om statsdepartementen under andra momentet, och 1921 tillkom i första momentet stadgan om val av talmän och vice talmän i riksdagens kamrar, i andra momentet lagen om kommandomål samt författningar om allmän folkomröstning och överenskommelser med främmande makter i ämnen, som ej tillhöra annat utskotts behandling. Slutligen ha de reglementariska föreskrifterna för riksdagen 1925 och den nya stadgan om ersättnings utgående för riksdagsmannauppsdragets fullgörande 1933 förts

till utskottet enligt första momentet. De båda första momenten i RO § 38 ha sålunda erhållit följande lydelse:

»1. Konstitutionsutskottet tillkommer att granska rikets grundlagar, vallagen, stadgan om ersättnings utgående för riksdagsmannaupdragets fullgörande, stadgan om val av talmän och vice talmän i riksdagens kamrar, stadgan om val till riksdagens utskott ävensom de reglementariska föreskrifter, vilka riksdagen jämlikt § 78 äger fastställa, samt att hos riksdagen föreslå de ändringar däruti, dem utskottet anser högst nödiga eller nyttiga och möjliga att verkställa, så ock att meddela utlåtande över de från kamrarna till utskottet hänvisade grundlags- och vallagsfrågor samt frågor rörande omförmälda stadgar och föreskrifter.

2. Utskottet skall vidare meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade frågor, som antingen angå stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av kommunallagarna samt av lagar och författningar om statsrådets ansvarighet, om statsdepartementen, om kommandomål, om förvärvande och förlust av medborgarrätt, om rikets vapen och flagga, om allmänt kyrkomöte och om allmän folkomröstning i ämnen, som ej tillhöra annat utskotts behandling, eller ock röra överenskommelser med främmande makter i sådana ämnen.»

Beträffande de författningar, som enligt första momentet skola behandlas av konstitutionsutskottet, kan någon tvekan knappast uppstå. Det är här på varje punkt fråga om föreskrifter, som enligt viss bestämmelse i grundlagen skola beslutas. Alla de föreskrifter, som utgå från vederbörande grundlagsparagrafer, men inga andra, måste anses falla under utskottet. Tydligen åsyftas 1920 års vallag (förutsatt i RF § 49), 1932 års stadga om ersättnings utgående för riksdagsmannaupdragets fullgörande (RO § 23), 1921 års stadga om val av talmän och vice talmän i riksdagens kamrar (RO § 33), 1909 års stadga om val till riksdagens utskott (RO § 37), 1868 års reglementariska föreskrifter för riksdagen (RO § 78). Skulle vissa bestämmelser bliva utbrutna ur dessa författningar och överföras till andra (t. ex. från de reglementariska föreskrifterna till arbetsordningarna), kan konstitutionsutskottet icke anses behörigt i avseende å dessa, eftersom den berörda kompetensregeln har en så utpräglat formell karaktär.

Andra momentet har icke fått fullt lika klar utformning. Här

talas — vi bortse för ögonblicket från kommunallagarna — om »lagar och författningar» i angivna ämnen; alla författningar inom vederbörande områden — även i administrativ väg givna — synas därför höra till utskottet. I vissa hänseenden kan dock, med hänsyn till föreskrifternas tillkomsthistoria, med fog hävdas, att endast bestämda, i skilda grundlagsparagrafer förutsatta författningar äro avsedda. Sålunda åsyftas uppenbarligen 1810 års ansvarighetslag för statsrådets ledamöter (RF § 106), 1919 års lag om statsdepartementen (RF § 5) och 1921 års lag om kommandomål (RF § 15); vederbörande föreskrifter ha ostridigt tillkommit just för att föra dessa författningar under konstitutionsutskottets kompetens. »Skulle av någon anledning», framhåller Herlitz, »frågor om andra författningar i dessa ämnen komma under riksdagens behandling — om sålunda t. ex. en lag skulle komma att stiftas, som på något vis reglerade arbetssättet inom Kungl. Maj:ts kansli (stadsdepartementen) — vore det säkerligen, med hänsyn till stadgandets tillkomsthistoria, ett våldförande på dess innehåll, om man antog att de borde hänskjutas till konstitutionsutskottet.» Vid 1926 års riksdag remitterades en proposition om ändring i regeringsrättslagen, som i realiteten närmast avsåg arbetet inom Kungl. Maj:ts kansli — bestämmelser om departementstjänstemän såsom föredragande i regeringsrätten — till konstitutionsutskottet, men detta återlämnade förslaget (mem. nr 1), och det sändes då utan meningsbrytningar till lagutskottet. Herlitz anser dock, vilket synes mera tvivelaktigt, att frågor rörande den under Kungl. Maj:ts beslutanderätt liggande departementsstadgan såsom avseende — liksom lagen om statsdepartementen — ämnesfördelningen mellan departementen borde gå till konstitutionsutskottet. Vid 1928 års riksdag hänvisades en motion om ändring i denna stadga till lagutskott. Även orden om »rikets vapen och flagga» avse vissa bestämda, i grundlagen (RF § 79) förutsatta lagar, beslutade 1906 och 1908, och icke heller här kan någon tvekan uppstå. Lagstiftningen »om förvärvande och förlust av medborgarrätt» och »om allmänt kyrkomöte» saknar motsvarande bestämda anknytning till en grundlagsbestämmelse, och här måste därför en rent materiell tolkningsmetod användas; i realiteten torde konstitutionsutskottets kompetensområde på dessa punkter helt täckas av 1924 års lag om förvärvande och förlust

av svenskt medborgarskap och 1863 års förordning om allmänt kyrkomöte.

Mera diskutabla äro de bestämmelser i andra momentet, som till konstitutionsutskottet föra kommunallagarna samt under vissa förhållanden lagar om folkomröstning och överenskommelser med främmande makter. Särskilt i den förstnämnda punkten har under senare år stor osäkerhet rått. De tvistigheter, som uppstått, ha visserligen relaterats i en annan del av detta verk, men det torde vara nödvändigt att även i detta sammanhang översiktligt behandla dessa. Dessa tvistigheter ha huvudsakligen gällt kommunalskattefrågornas utskottsbehandling.

Sedan gammalt hade frågor rörande kommunal beskattning, som icke reglerades i de »egentliga» kommunallagarna — d. v. s. 1862 — 1863 års lagar eller riktigare den lagstiftning, som föll inom den av dessa lagar angivna ramen — i regel handlagts av bevillningsutskottet, detta såväl före 1909, då kommunallagarna tillhörde lagutskottet, som efter deras överförande till konstitutionsutskottet; vederbörande kommunalskattefrågor hade emellertid varit av mera speciell, från den kommunala lagstiftningen i inskränkt mening klart skild natur (t. ex. frågor om hundskatt och skogsaccis). Då det blev fråga om att genomföra en ny lagstiftning rörande principerna för den huvudsakliga kommunala beskattningen, uppstodo svårigheter; dessa principer voro fastställda i de egentliga kommunallagarna, vars bestämmelser likväl anknöto till den statliga bevillningen. I samband med planerna på en dylik lagstiftning framlades vid 1918 års riksdag en proposition, som bland annat innehöll förslag till förordning om provtaxering för beräkning av kommunal skattskyldighet. Detta förslag remitterades av första kammaren till konstitutionsutskottet, av den andra till bevillningsutskottet. I sin skiljedom (mem. nr 10) förklarade konstitutionsutskottet, att förslaget fölle under dess kompetens, och anförde som stöd härför stadgandet i RF § 57: »huruledes särskilda menigheter må för egna behov sig beskatta, bestämmas av kommunallagarna . . .» Av detta stadgande framgick, ansåg utskottet, »att bestämmelser om kommunal beskattning ej få meddelas annorstädes än i kommunallagarna, eller, omvänt, att de bestämmelser, som i vilken lag eller författning som helst meddelas i detta ämne,

i och med detsamma få kommunallags karaktär, vilket ur konstitutionell synpunkt innebär . . . att de vid behandlingen inom riksdagen skola hänvisas till konstitutionsutskottet».

I enlighet med detta principuttalande remitterades vid 1919 och 1920 års riksdagar frågor om nöjesskatt av kommunal natur till konstitutionsutskottet och mottogos av detta; att dessa speciella kommunalskatter behandlades av utskottet stod i uppenbar strid med före 1918 följd praxis. Inom konstitutionsutskottet framträdde dock betänkligheter mot ett fortsättande på den inslagna vägen; detta skulle bland annat medföra, att den 1920 beslutade kommunalskattelagstiftningen — vid denna riksdag behandlad av särskilt utskott — för framtiden skulle gå till konstitutionsutskottet. Vid 1920 års riksdag tillsattes inom utskottet en delegation »för förberedande av frågan om grundlagsändringar om kommunalskattefrågornas överförande till bevillningsutskottet», men något resultat uppnåddes icke (KU 12 och 20 februari samt 7 juni jämte bilagor till sistnämnda protokoll).

Vid 1921 års riksdag kom frågan ånyo före genom att en rad motioner i kommunalskattefrågor — bland annat rörande nöjesskatten — remitterades till konstitutionsutskottet. Utskottet fann sig nu böra bryta med den 1918—1920 tillämpade grundsatsen och återlämnade motionerna (memorialen nr 5—8). Vid behandling av dessa memorial stannade kamrarna i olika meningar; andra kammaren höll på remiss till konstitutionsutskottet, under det att första kammaren förklarade bevillningsutskottet kompetent (jfr debatterna FK och AK 4 februari). I sin skiljedom (mem. nr 15) ingick konstitutionsutskottet på en ingående analys av frågan. Den 1918 givna tolkningen förklarades oriktig. Inom begreppet »kommunallagarna» fölle endast 1862—1863 års lagar, 1882 års förordning angående kyrkonämnd och kyrkofullmäktige i Göteborg samt »vissa senare tillkomna lagar», vilka kunna anses innebära »ändringar i, tillägg till eller utbrytningar ur de egentliga kommunalförfattningarna». Endast de bestämmelser rörande kommunal beskattning, som ingingo i sådana lagar, fölle under konstitutionsutskottets behörighet. Utskottet fann, att de omtvistade motionerna borde hänvisas till bevillningsutskottet. Några dagar innan detta memorial avgavs hade utskottet tillsatt en delegation med uppdrag att »söka uppgöra för-

slag till grundlagsändring i syfte att överföra kommunalskattefrågor från konstitutionsutskottets till bevillningsutskottets verksamhetsområde», men detta uppdrag blev icke slutfört (KU 8 februari och 11 juni). Utskottets betänkande åtföljdes av blott en reservation, som gällde en detalj i motiveringen.

Efter 1921 har man i allmänhet utan meningskiljaktighet utgått från att kommunalskattefrågor utanför de egentliga kommunallagarna skola handläggas av bevillningsutskottet. Så t. ex. hänvisades 1922 och följande år förslag rörande nöjesskatten till detta utskott, och till detsamma remitterades också 1929 och 1930 förslag om ändringar i den 1928 antagna, då av särskilt utskott beredda kommunalskattelagen. Endast vid ett tillfälle ha starkare meningsbrytningar framträtt. Vid 1923 års riksdag väcktes i första kammaren en motion om borttagande av sjukvårdsavgiften, som reglerades i en kungörelse av 1873 men jämväl berördes i landstingslagen, och folkskoleavgiften, reglerad i stadgan angående folkundervisningen i riket av 1921 men tillika omnämnd i lagen om folkskoleväsendet i vissa städer. Motionen hänvisades, i vad den angick 1873 års kungörelse, till bevillningsutskottet, men i övrigt till konstitutionsutskottet; bestämmelserna om folkskoleavgift ansågs sålunda tillhöra konstitutionsutskottet, vilket i en senare debatt motiverades därmed, att de före 1909 i flera fall handlagts av lagutskottet. Konstitutionsutskottet beslöt återlämnande under framhållande av att föreskrifterna om folkskoleavgiften icke fölle inom de egentliga kommunallagarna och att ändringar i dessa — d. v. s. i landstingslagen och i lagen om folkskoleväsendet i vissa städer — icke vore erforderliga för sloandet av ifrågavarande avgifter (mem. nr 2). Kamrarna böjde sig för utskottets uppfattning i vad angick ändring i folkskolestadgan och hänvisade detta moment till bevillningsutskottet, men beslöto att det återlämnade förslaget i övriga delar, d. v. s. frågan om ändringar i de egentliga kommunallagarna, skulle beredas av konstitutionsutskottet. Beslutet är av intresse, utom ur den här aktuella synpunkten, såsom ett ovanligt gott exempel på uppdelning av ett ärende av lagtekniska skäl; ett förslag, som sakligt sett var enhetligt, remitterades till två utskott, därför att den sakliga ändringen krävde — eller riktigare ansågs möjligen kräva — ändringar i författningar av två skilda slag. Det bör också nämnas, att vid remissen av förslag om ändringar

i kommunalskattelagen vid 1929 års riksdag påyrkades, att förslaget skulle gå till konstitutionsutskottet, emedan kommunalskattelagen innebure en utbrytning ur de egentliga kommunallagarna (jfr FK 6 april); detta yrkande vann dock ingen anslutning.

Sedan kommunalskattelagstiftningen 1933 genom grundlagsändring tillagts bevillningsutskottet, torde svårigheter i nu berörda punkt icke gärna kunna tänkas uppstå. I de egentliga kommunallagarna givna bestämmelser av betydelse ur beskattningssynpunkt lära dock fortfarande få anses tillhöra konstitutionsutskottet.

Vid vissa tillfällen under senare år ha konflikter i andra hänseenden än de ovan berörda uppstått rörande kommunallagsbegreppets tolkning. Det har härvid varit fråga om, huruvida och i vilken utsträckning författningar, som reglera kommunal verksamhet men äro av företrädesvis socialpolitisk natur, skola behandlas av konstitutionsutskottet. I regel ha dylika författningar utan vidare skickats till lagutskottet. Vid 1919 års riksdag hänvisade kamrarna, möjligen under intrycket av den extensiva tolkning av kommunallagsbegreppet, som konstitutionsutskottet föregående år hävdade, förslag till lag om lindring i de mindre bemedlades kostnader för sjuksjukhusvård och om anställande av distriktsbarnmorskor till detta utskott. Enligt båda lagarna skulle kommunerna åläggas vissa uppgifter. Konstitutionsutskottet återlämnade förslagen. I fråga om det förstnämnda beslöt första kammaren remiss till lagutskottet, under det andra kammaren förklarade konstitutionsutskottet kompetent; det sistnämnda sändes av båda kamrarna till lagutskottet. I sin skiljedom rörande det förra förslaget (mem. nr 6) hävdade konstitutionsutskottet, att endast de egentliga kommunallagarna (möjligen också alla lagar rörande kommunal beskattning) tillhörde konstitutionsutskottet, men icke »lagar, som i kommunalt hänseende hava till enda uppgift att reglera hälsovård o. s. v.» Utskottet visade med en rad exempel, att denna regel genomgående tillämpats. Det omtvistade förslaget sändes följaktligen till lagutskottet.

En egenartad tvist uppstod vid 1931 års riksdag. En rad propositioner, nr 206—208, som avsågo ändringar i skilda kommunala författningar och i vallagen, hänvisades till konstitutionsutskottet, under det att en proposition, som innefattade motsvarande ändringar i fattigvårds- och barnavårdslagarna, nr 205, sändes till lagutskott.

Lagutskotten återlämnade den till dem remitterade propositionen, varefter första kammaren beslöt remiss till konstitutionsutskottet, under det att andra kammaren vidhöll sin uppfattning (jfr särskilt debatten i FK 18 april). Konstitutionsutskottet påpekade i sin skiljedom (mem. nr 11), att de föreslagna ändringarna i fattigvårds- och barnavårdslagarna avsågo samma frågor som de till utskottet remitterade propositionerna och överhuvud stode i det mest intima samband med de egentliga kommunallagarna. Efter att vidare ha erinrat om memorialen av 1919 och 1921 och förklarat sig vidhålla den i dessa hävdade uppfattningen, att lagstiftning rörande sjukvård, fattigvård o. s. v. borde hänvisas till annat utskott, fortsatte utskottet: »Det är emellertid att bemärka att konstitutionsutskottets nu återopade uttalande hänför sig till frågan om den karaktär, som bör anses tillkomma viss lag såsom ett helt, och till dessa lagars materiella bestämmelser, men däremot icke till förslag allenast avseende speciella stadganden i den egentliga kommunallagstiftningen närstående sociala lagstiftningen (fattigvårds- och barnavårdslagstiftningen), såvitt dessa äro av organisatorisk eller konstitutiv natur». Det vore en lagbestämmelses egen natur och icke dess plats i en viss författning som borde vara bestämmande för utskottsbehandlingen. De nu ifrågavarande bestämmelserna vore enligt utskottets mening otvivelaktigt materiellt av kommunallags natur, även om de formellt hörde till fattigvårds- och barnavårdslagarna. Konstitutionsutskottet förklarades alltså kompetent i frågan.

1931 års memorial strider utan tvivel i vissa hänseenden mot utskottets uttalanden 1919 och 1921. Den tolkning, som gavs vid sistnämnda tillfällen, särskilt 1921, gick ut på att vissa bestämda författningar voro kommunallag, andra icke, även om de innehöllo bestämmelser av kommunal natur. Enligt 1931 års memorial kan endast en materiell undersökning av de särskilda föreskrifterna i olika lagar leda till klarhet i kompetensfrågan. Vid särskiljandet av de stadganden, som äro »av organisatorisk eller konstitutiv natur», från andra bestämmelser kunna uppenbarligen mycket olika meningar göras gällande, och nya kompetensvister kunna därför lätteligen uppstå. Under de senaste åren har emellertid frågan icke aktualiserats, och genom 1933 års uppmjukning av kompetensreglerna har den väsentligt förlorat i betydelse.

Konstitutionsutskottet skall bereda lagar och författningar »om allmän folkomröstning i ämnen, som ej tillhöra annat utskotts behandling» och frågor, som »röra överenskommelser med främmande makter i sådana ämnen». Den principiella innebörden av detta stadgande torde vara fullt klar. I folkomröstning- och traktatfrågor är konstitutionsutskottet kompetent, därest icke det materiella område frågan berör faller under annat utskott; d. v. s. enligt *Reuterskiölds* formulering, »även om innehållet i och för sig icke faller under konstitutionsutskottet, blir konstitutionsutskottet behörigt, såvida icke innehållet i och för sig faller under annat utskott». Föreskriften reglerar sålunda ej blott konstitutionsutskottets utan även andra utskotts kompetens.

Bestämmelsen om beredning av folkomröstningsfrågor anknyter till grundlagens föreskrift (i RF § 49 och RO § 1) om konsultativ folkomröstning. Förslag om dylik omröstning i förbudsfrågan gick 1922 till lagutskottet; konstitutionsutskottet beredde däremot 1933 motion om omröstning rörande avrustning.

Stadgandet om beredning av traktatsfrågor anknyter uppenbarligen närmast till bestämmelsen i RF § 12 om Kungl. Maj:ts skyldighet att i angivna fall framlägga överenskommelser med främmande makter för riksdagen till godkännande. Det har av *Reuterskiöld* ifrågasatts, huruvida stadgandet överhuvud är tillämpligt annat än i fråga om av Kungl. Maj:t framlagda traktatförslag, då ju i andra fall — såsom när en motionär föreslår en skrivelse till Kungl. Maj:t — »frågan väsentligen icke är en traktatfråga, utan en fråga om den politik Sverige i visst hänseende bör föra». Då det talas om frågor, som röra överenskommelser med främmande makter, synes det likväl fullt befogat att härtill räkna även traktatpolitiska skrivelseförslag, desto mera som kamrarna före ifrågavarande stadgandes antagande stundom hänvisade skrivelseförslag på ett visst område till det utskott, som hade att bereda utarbetade förslag på samma område. I praxis har, såsom strax skall visas, den nu angivna grundsatsen med få undantag följts. Lagar och författningar, som stiftas av konung och riksdag samfällt, torde, såsom *Hertz* uttalar, böra handläggas av lagutskott, även om de tillika angå överenskommelse med främmande makt; något undantag från denna regel lär icke i praxis ha förekommit.

Flertalet till konstitutionsutskottet hänvisade överenskommelser ha varit av den natur, att remiss till annat utskott icke kunnat ifrågakomma; detta gäller t. ex. ändringar i Nationernas förbunds akt, Kelloggspakten, ett stort antal skiljedomstraktater, 1920 års internationella traktat om Spetsbergen. I en del andra fall kan tveksamhet råda. Under det att flertalet handelsavtal gått till bevillningsutskottet, ha några frågor av denna eller närstående kategori — avtalet med Ryssland 1924, vänskaps-, handels- och sjöfartstraktaten med Siam 1926, 1925 års konvention i Genève rörande kontroll av den internationella handeln med vapen, ammunition och krigsmateriel 1930 — remitterats till konstitutionsutskottet. I de båda förstnämnda fallen torde remissen ha berott på att vederbörande avtal innehöllo åtskilliga bestämmelser av icke handelspolitisk natur, framför allt rörande svenska medborgares rättsställning; det sistnämnda fördraget var uppenbarligen icke ett handelsavtal i vanlig mening och anknöt nära till den art av allmänna internationella överenskommelser, som ostridigt tillhöra konstitutionsutskottet. Någon tvist mellan kamrarna eller mellan kamrar och utskott har icke förekommit i samband med remissen.

Beträffande motioner i internationella ämnen kan generellt sägas gälla, att de sändas till konstitutionsutskottet (eller eventuellt annat ständigt utskott), då de uttryckligen anknyta till bestämda överenskommelser, varemot de gå till tillfälligt utskott, då de, utan sådan anknytning, begära svenskt initiativ i utrikesfråga. Denna grundsats tillämpades likväl icke vid den första riksdag (1921), då ifrågavarande bestämmelser gällde. Vid denna riksdag hänvisades t. ex. förslag om Sveriges utträde ur folkförbundet och om initiativ till vissa ändringar i folkförbundsakten till tillfälligt utskott. Detta förfarande förklarades två år senare, då en motion om utträde ur folkförbundet ånyo väcktes i första kammaren, ha berott på ett förbiseende, och remiss av motionen, såsom för sent väckt för behandling av ständigt utskott, vägrades (FK 31 januari 1923). Sedermera har den angivna grundsatsen, ehuru icke direkt uttalad eller fastslagen, varit vägledande. I tveksamma fall har möjligen någon gång remissbeslutet påverkats av önskan att undvika propositionsvägran (jfr uttalanden i denna sak under debatt i annat ämne i FK 18 april 1931).

Konsekvensen av den anförda principen blir att förslag, som hava samma sakliga syfte, kunna bliva föremål för beredning i olika utskott, beroende på jämförelsevis obetydliga skiftningar i kläm-marnas formulering. Detta förhållande har framträtt så mycket starkare, som flertalet motioner inom detta ämnesområde väckts av samma motionär och gruppvis varit i huvudsak likalydande. Några exempel må nämnas. Vid 1923 års riksdag hänvisades en motion, som bland annat påkallade svenskt initiativ »till att rättsgrundsatsen om nationernas självbestämmanderätt måtte bliva antagen till internationell lag», till tillfälligt utskott; 1924, 1925 och 1926 anknöto förslag av väsentligen samma innehåll till folkförbundsakten — denna borde revideras i angivet syfte — och sändes därför till konstitutionsutskottet; 1929 talades i en liknande motion ej om folkförbundsakten eller annan traktat, varför tillfälligt utskott blev kompetent; 1930 föreslogs, att riksdagen skulle begära svenskt initiativ till folkförbundsaktens komplettering på denna punkt, och förslaget gick till konstitutionsutskottet. På samma sätt ha frågor om internationell avrustning, internationellt hjälpspråk m. m. gått än till konstitutionsutskottet, än till tillfälligt utskott (jfr remissbesluten 1922, 1924, 1926 och 1930 respektive 1924, 1926, 1928, 1929, 1930 och 1931). 1930 gick en motion om initiativ till folkförbundsaktens »komplettering med ett betonande, att antagandet genom internationell överenskommelse av ett världsspråk vid sidan av modersmålet är ett oavvisligt mål för fredsrörelsen», till konstitutionsutskottet; 1931 remitterades en motion om initiativ till »en internationell överenskommelse om genomförandet vid sidan av modersmålen av ett världsspråk . . .» till tillfälligt utskott.

Vid ett tillfälle har en motion, som icke anknöt till en bestående traktat men gick ut på en konkret angiven politisk överenskommelse, skickats till konstitutionsutskottet, nämligen den 1934 väckta motionen om fördrag mellan de baltiska staterna »för främjande av gemensam självförsörjning och kulturell framfärd».

Tredje momentet av RO § 38 angående den konstitutionella ansvarigheten faller utom ramen för vår framställning.

Enligt paragrafens fjärde (före 1921 tredje) moment tjänstgör konstitutionsutskottet som skiljedomare vid vissa tvister av konstitu-

tionell natur. Denna befogenhet har, vad frågor om utskottens kompetens angår, redan behandlats (s. 138). Utskottet har vidare »att skilja mellan kammare och talman, då den senare vägrar proposition». Innebörden av detta stadgande framgår av RO § 61, som ger talman rätt att vägra proposition, då »han finner väckt fråga strida mot grundlags lydelse», men stadgar om frågans överlämnande till konstitutionsutskottet, »därest kammaren ändock yrkar proposition». Enligt samma paragraf åligger det utskottet »att ofördröjligen inkomma med motiverat och bestämt utlåtande över frågans stridighet eller enlighet med grundlagen»; »å vad utskottet förklarar icke vara mot grundlag stridande kan proposition sedermera ej vägras». Frågan, när en propositionsvägran föreligger och hänskjutande till konstitutionsutskottet alltså måste ske, skall icke här behandlas.

Såsom femte moment i RO § 38 infördes 1933 vissa bestämmelser, som närmast röra utskottets arbetssätt och därför bliva föremål för redogörelse i annat sammanhang.

Statsutskottet.

Bestämmelsen om statsutskottets beredningskompetens i RO § 39 mom. 1 lydte ursprungligen:

»Statsutskottet, som skall undfå del av konungens angående statsverkets tillstånd och behov till riksdagen avlätna proposition och äga tillgång till alla statsverkets räkenskaper och handlingar, åligger att granska, utreda och uppgiva stats- och riksgäldsverkens tillstånd och förvaltning samt föreslå ej mindre vad till fyllandet av deras behov erfordras, sedan nödiga indragningar och besparingar blivit iakttagna, än även beloppet av de summor, vilka, jämlikt 63 § regeringsformen, skola för särskilda händelser avsättas, så ock att uppgiva, huru mycket bör genom beviljningar utgöras.»

Det andra momentet, om statsutskottets kontrollerande uppgift, faller utanför ramen för vår framställning.

I det citerade stadgandet vidtogos år 1909 vissa ändringar. Frågor om riksgäldsverket överfördes till bankoutskottet, och till banko-, respektive jordbruksutskottet fördes beredningen av pensions- och indragningsstaterna samt jordbruksärendena. Vidare infördes en ut-

trycklig bestämmelse om att statsutskottet skulle uppgöra förslaget till riksstat; någon saklig ändring innebar detta ej. Slutligen ersattes orden »sedan nödiga indragningar och besparingar blivit iakttagna» med orden »varvid nödiga indragningar och besparingar böra iakttagas». Härigenom ville man, såsom 1907 års kommitterade framhöllo, betona, att statsutskottet ägde samma rätt som andra utskott »att göra ändringar och tillägg uti de till utskottet hänskjutna förslag»; faktiskt hade sådan befogenhet redan tidigare i praxis tillkommit utskottet.

Efter de 1933 genomförda ändringarna har RO § 39 mom. 1 följande lydelse:

»Statsutskottet, som skall undfå del av konungens angående statsverkets tillstånd och behov till riksdagen avlåtna proposition och äga tillgång till alla statsverkets räkenskaper och handlingar, åligger att, i den mån det icke gäller jordbruksärenden, pensionsstaten eller riksdags- och revisionskostnader eller kostnader för riksdagens hus och riksdagens verk, granska, utreda och uppgiva statsverkets tillstånd och förvaltning samt föreslå vad till fyllandet av dess behov erfordras, varvid nödiga indragningar och besparingar böra iakttagas, så ock att föreslå beloppet av de summor, vilka, jämlikt 63 § regeringsformen, skola för särskilda händelser avsättas. Utskottet åligger därjämte 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 beviljningar utgöras samt uppgöra förslag till riksstat.»

En enhetlig framställning av statsutskottets medverkan i budgetarbetet gives i annan del av detta verk (band 12); vi skola därför i huvudsak inskränka oss till att angiva de grupper av ärenden, som falla under utskottets kompetens.

Statsutskottet är i första rummet ett *utgiftsutskott*. Det hade ursprungligen att behandla budgetens hela utgiftssida och har fortfarande, efter de 1909 och 1933 vidtagna ändringarna, den ojämförligt största delen av denna under sin behandling; statsverkspropositionen överlämnas därför i sin helhet till utskottet, och detta äger tillgång till »alla statsverkets räkenskaper och handlingar». Frågor om rubbning av villkoren för ett anslags utgående höra, likaväl som förslag om anslag, till statsutskottet; på denna punkt uppstodo vid ett tillfälle under äldre tid tvistigheter (jfr AK:s TU

1880, mem. nr 1). Efterskänkanden av statens fordringar och restitutioner av till statsverket ingående medel höra givetvis likaväl som anslagsäskanden till statsutskottets kompetensområde. I vad mån utskottet äger initiativ i utgiftsfrågor är omtvistat. Att en viss begränsad initiativrätt föreligger framgår omedelbart av § 39 — utskottet skall iakttaga »nödiga indragningar och besparingar» — men tveksamt är om utskottet jämväl har självständig initiativrätt; vi hänvisa på denna punkt till framställningen om riksdagens finansmakt. I riksgäldsfrågor hade utskottet utan tvivel före 1909 självständigt initiativ. I fråga om beloppet av de summor, som skola avsättas jämlikt RF § 63, är initiativrätt uttryckligen tillerkänd utskottet; i praxis upptagas dessa belopp i statsverkspropositionen.

Egendomligt nog nämner RO § 39 endast statsverkspropositionen såsom grundval för statsutskottets beredningsarbete. I praxis ha städse utan gensägelse såväl propositioner som motioner om statsutgifter handlagts av utskottet.

Statsutskottet blir — såsom Reuterskiöld anmärkt — i egenskap av utgiftsutskott tillika utskott för förvaltningsorganisationen och förvaltningsverksamheten i allmänhet, eftersom frågor om förvaltningen i regel äro förknippade med utgiftsfrågor. Icke blott förslag om inrättande eller indragning av tjänster utan även om direktiv för förvaltningens skötsel komma därför att i stor utsträckning behandlas av detta utskott.

Om statsutskottets befattning med inkomstfrågor nämndes ursprungligen i RO § 39 endast, att utskottet borde uppgiva det belopp, som borde anskaffas genom bevillningar; 1909 tillkom bestämmelsen att utskottet skulle uppgöra förslag till riksstat. Utskottets plikt i berörda hänseende kunde tydligen icke fyllas utan att en beräkning gjordes beträffande beloppet av de inkomster, som icke utgjordes av bevillningar; likaledes hade utskottet att föreslå i vad mån statsutgifterna skulle täckas med lånemedel, d. v. s. att i mån av behov framställa förslag om upptagande av statslån. 1933 års reform innebar så till vida ett klargörande av detta förhållande, som utskottet ålades att »förslagsvis beräkna statsverkets ordinarie inkomster».

Emellertid har statsutskottet jämväl, ehuru någon bestämmelse härom icke finnes, i stor utsträckning haft att behandla frågor om grunderna för statens inkomster, i den mån dessa

icke utgöras av bevilningar. Generellt kan detta sägas ha varit fallet i fråga om skatter samt avgifter och besvär, vilka icke bero enbart av Kungl. Maj:ts beslut och icke ha sin rättsgrund i lagstiftning, som väsentligen gäller under annat utskotts kompetens fallande ämnen. Sålunda har statsutskottet berett ärenden rörande t. ex. grundskatter, mantalspenningar, tionden och roteringsbesvär, under det att motioner rörande t. ex. järnvägstaxor och lotspeningar gått till tillfälligt utskott; propositioner i dessa ämnen ha däremot behandlats av statsutskottet. Konsekvens har icke alltid iakttagits; sålunda har statsutskottet vid några tillfällen fått till behandling motioner inom kategorier, som i allmänhet tillhöra tillfälligt utskott (jfr t. ex. remisser av förslag rörande fyr- och båkavgifterna 1867, 1874, 1883, helgonskylden 1872, 1875, 1889, 1890, 1891, landsskylden 1890, 1891, 1921, 1931). Bestämmelser om bötesmedel beredas av det utskott, som vederbörande lagstiftning tillhör, frågor om avgifter till bankspektionen av bankoutskottet o. s. v. I princip är sålunda rättsgrunden för en statsinkomst avgörande för utskottsberedningen.

Före 1909 hade statsutskottet att bereda alla ärenden rörande dispositionen och förvaltningen av kronoegendom. Efter jordbruksutskottets inrättande ha dessa ärenden på sätt i annat sammanhang närmare skall beröras fördelats mellan det nya utskottet och statsutskottet.

I detta sammanhang bör framhållas, att statsutskottet i viss utsträckning haft att bereda samfällt beslutad lagstiftning, nämligen sådana lagar, som speciellt reglera frågor rörande statens inkomster och utgifter. Så t. ex. bereddes lagstiftningen om pensionsväsendet, om hypoteksbanken och om postsparbanken intill 1909 — då dessa frågor överflyttades till bankoutskottet — av statsutskottet. Genom en skiljedom av konstitutionsutskottet år 1881 (mem. nr 1) förklarades 1863 års kungörelse rörande kostnadsersättning till vissa tjänstemän för resor inom tjänstgöringsdistrikten höra till statsutskottet. Bland lagar, som under senare år behandlats av detta utskott, kunna nämnas förordningen angående understöd av skatteutjämningsmedel åt synnerligen skattetyngda landskommuner och förordningen om fördelning av automobilskattemedel.

I fråga om utredningsförslag har, såsom tidigare anmärkts, stor osäkerhet rått vid gränsdragningen mellan statsutskottet och de tillfälliga utskotten. Detta gäller framför allt sådana skrivelse-motioner, som, därest positivt resultat av utredningen uppstår, måste leda till förslag av betydelse för statsutgifternas storlek. Enligt grundlagen borde, synes det, tillfälligt utskott vara kompetent i sådana fall, eftersom det här ej är fråga om statsregleringsärenden i egentlig mening. Vi skola i det följande först behandla praxis i avseende å dylika motioner för att därefter undersöka beredningen av utredningsförslag inom andra under statsutskottets kompetens fallande ämnen.

Under de första årtiondena efter riksdagsordningens tillkomst hänvisades ärenden inom ifrågavarande kategori alldeles övervägande till tillfälliga utskott. En viss osäkerhet gjorde sig dock gällande, och vid två tillfällen måste kompetensfrågan underställas konstitutionsutskottets skiljedom. Vid 1870 års riksdag hänvisade andra kammaren till statsutskottet bland annat utredningsmotioner om plan för rikets fästningsanläggningar och om ny avlöningsstat för landssekreterare. Dessa och andra motioner av liknande karaktär återlämnades av statsutskottet, varefter första kammaren förklarade tillfälligt utskott kompetent, under det att andra kammaren vidhöll sitt remissbeslut; i andra kammaren uttalades, att här i grunden förelåge statsregleringsfrågor och att skrivelsemomentet ej borde vara avgörande (AK 12 februari). Konstitutionsutskottet fann i sin förut omnämnda skiljedom tillfälligt utskott behörigt (mem. nr 3); det betonades särskilt, att ett bifall till vederbörande motioner »icke skulle i någon mån inverka på bestämmandet av statsverkets inkomster eller utgifter under den tid, för vilken statsregleringen bör av nuvarande statsutskott föreslås». Vid 1873 års riksdag förekom ett liknande fall. En i andra kammaren väckt skrivelsemotion om ny organisation av justitierevisionsexpeditionen remitterades till statsutskottet, återlämnades av detta och förklarades av första kammaren tillhöra tillfälligt utskott, av andra kammaren falla under statsutskottets behörighet (AK 8 februari); konstitutionsutskottet beslöt remiss till tillfälligt utskott med motiveringen, att förslaget »icke kan komma att utöva något inflytande på nu innevarande riksdags statsreglering» (mem. nr 4). Andra kammaren var uppen-

barligen mera benägen än den första att sända skrivelser av denna typ till statsutskottet — överhuvud ville andra kammaren i tveksamma fall anlita ständigt utskott — men någon bestämd motsättning mellan kamrarna på denna punkt förelåg ej. I en rad fall remitterade andra kammaren motioner av samma slag som de nu berörda till tillfälligt utskott, och inom konstitutionsutskottet framträdde inga meningsskiljaktigheter mellan kamrarnas representanter; mot 1870 års skiljedom reserverade sig endast en ledamot, och 1873 års skiljedom var enhällig. Det bör tilläggas att statsutskottet vid flera andra tillfällen än de nämnda återlämnade från andra kammaren hänvisade utredningsmotioner, men att i dessa fall båda kamrarna beslöto remiss till tillfälligt utskott; så var fallet beträffande motioner om förvaltningens omorganisation (StU 1870, mem. nr 5), om åtgärder för de dövstummas undervisning (StU 1876, mem. nr 5), om utläggande av ett fyrskepp (StU 1879, mem. nr 2), om ombildning av telegrafverket (StU 1880, mem. nr 2), om förändrade grunder för avlöning av ämbetsmän (StU 1887 A, mem. nr 2).

Regeln om remiss till tillfälligt utskott av dylika utredningsmotioner led emellertid redan under denna tid åtskilliga undantag. Att i en generell formel angiva de fall, då huvudregeln överträdde, låter sig ej göra, då påtagliga inkonsekvenser förekomma; det kan dock sägas, att mera preciserade utredningsförslag och förslag, som nära anknöto till redan utgående anslag, relativt ofta remitterades till statsutskottet, och att sammanhanget med andra till detta utskott hörande frågor stundom föranledde sådan remiss. För att belysa osäkerheten i praxis skola några spridda exempel nämnas. Motioner rörande ämbetsmännens löner m. m. behandlades 1867, 1869 och 1871 av tillfälligt utskott; en motion angående sättet för utbetalning av lönerna gick 1874 till statsutskottet; motion angående pensionering av tjänstemän vid statens järnvägar bereddes 1869 av tillfälligt utskott, under det att ett liknande förslag 1881 sändes till statsutskottet; statsutskottet behandlade 1881 och tillfälligt utskott 1887 frågor om pensionering av krigsmanskapet.

I en del fall framkallades remiss till statsutskottet därigenom, att i motionen intogs yrkande om anslag till den föreslagna utredningen (jfr t. ex. motionerna FK nr 31 och AK nr 101 och 109 1878).

Att ofta sådant anslagskrav vidhängdes endast för att göra statsutskottet kompetent är uppenbart. Vid 1887 års första riksdag bereddes motioner om ämbetsmännens löner av tillfälligt utskott; dessa motioner återkommo vid den andra riksdagen samma år, försedda med förslag om anslag till den begärda utredningen, och statsutskottet blev nu behörigt.

Enligt E. Heckscher skulle mot slutet av 1800-talet den praxis ha blivit förhärskande, att motioner av här berörda kategori hänvisades till statsutskottet. Det är riktigt att tendenser till en sådan utveckling framträdde, men Heckscher har utan tvivel överdrivit styrkan av dessa tendenser. Då hans uttalanden godtagits i senare framställningar och varit av betydelse även för bedömandet av senare praxis, skall en jämförelsevis ingående framställning ägnas ifrågavarande period.

I två hänseenden kunna ansatser till utvidgning av statsutskottets verksamhetsområde förmärkas i slutet av 1800-talet och än mer under 1890-talet. Det förekom vid något flera tillfällen än tidigare att motionärer — ofta sannolikt just för att framtvinga remiss till statsutskottet — till utredningsförslag fogade förslag om beviljande av anslag för utredningens verkställande (jfr t. ex. andrakammarmotionerna nr 17 1893, nr 32 och 130 1897). Detta tillvägagångssätt användes dock aldrig i verkligt betydande utsträckning; en undersökning av motionerna vid 1890-talets riksdagar visar, att endast ett eller någon gång ett par fall av dylik »tacking» förekom vid varje riksdag, under det att genomsnittligt minst ett tiotal utredningsmotioner väcktes. Vidare beslötos i jämförelsevis många fall remisser till statsutskottet endast därför, att ett utredningsförslag kunde tänkas i framtiden föranleda nya statsutgifter. Sålunda sändes till statsutskottet bland annat följande utredningsförslag: om statsbidrag till avlönande av vikarie för folkskollärare i vissa fall 1890, om statsunderstöd till undervisning i kvinnlig slöjd 1893 (liknande förslag till tillfälligt utskott 1888 och 1889), om statens övertagande av städernas utgifter för rättskipning m. m. samma år, om anslag till obligatorisk livränteförsäkring 1894, om inrättande av uppfostringsanstalter för minderåriga brottslingar 1896.

Ett långt större antal utredningsförslag av samma karaktär be-

handlades emellertid av tillfälligt utskott. Blott några exempel från olika riksdagar kunna här givas. 1889: inrättande av en livränteanstalt, grunder för pensionering av lärare och lärarinnor (i motionen begärdes särskilt utredning av »frågan om det för ändamålet erforderliga statsanslagets årliga belopp»), statsbidrag till undervisning i kvinnlig slöjd; 1892: statens medverkan för ordnande av dövstumundervisningen, ombildning av konsulatväsendet, lönereglering i visst hänseende för posttjänstemän; 1895: jordbrukskreditens upphjälpande, inrättande av en riksförsäkringsanstalt, inrättande av en pensionsinrättning för rikets prästerskap, inrättande av »en större asyl för sinnessjuka inom västra delen av mellersta Sverige»; 1897: statsbidrag till avlöning av barnmorskor, statskontroll över fromma stiftelsers förvaltning, utarbetande av register över författningar, utvidgning av folkskoleseminarierna m. m.

Vid 1896 års riksdag inträdde en situation, som klart belyser osäkerheten i praxis. Såsom redan nämnts remitterades — från första kammaren — ett skrivelseförslag om inrättande av uppfostringsanstalter för minderåriga brottslingar till statsutskottet. Utskottet återlämnade motionen, men dess framställning avvisades efter debatter (FK och AK 5 februari), vari å ena sidan hävdades, att motionen berörde en sak, som i framtiden kunde föranleda statsutgift och därför hörde till det budgetberedande utskottet, å den andra att frågan vore »mera av humanitär och social beskaffenhet än en statsregleringsfråga». Ett liknande skrivelseförslag — om »beredande av lämplig uppfostran åt minderåriga förbrytare samt vanartade och i sedligt avseende försummade barn» — hade emellertid av andra kammaren sänts till tillfälligt utskott. I anledning av sistnämnda motion beslöto kamrarna en skrivelse; därefter avgav statsutskottet ett utlåtande rörande den förstnämnda motionen, i vilket denna med hänsyn till att kamrarna redan behandlat saken avstyrktes (utl. nr 46).

Vid 1898 års riksdag blev den principfråga, som här står i förgrunden, föremål för ingående debatter vid två skilda tillfällen, och dessa debatter utvecklade sig, till stor del på grund av det egenartade utgångsläget, till en verklig uppgörelse mellan de stridiga ståndpunkternas företrädare. Till statsutskottet hade två utredningsmotioner hänvisats av andra kammaren; den ena gällde till beloppet

fixerat ålderdomsunderstöd åt vissa folkskollärare, den andra statsbidrag till vård av sinnessjuka och idioter. Statsutskottet återlämnade enhälligt motionerna. Båda kamrarna beslöto emellertid efter diskussioner, som anknöto till det förstnämnda förslaget, att motionerna skulle behandlas av statsutskottet (FK 9, AK 8 februari). Särskilt andrakammardebatten är av stort intresse. Frapperande är att både de talare, som ansågo statsutskottet behörigt, och de som yrkade på hänvisning till tillfälligt utskott, förklarade sin uppfattning stå i överensstämmelse med tämligen fast praxis. För den förstnämnda åsikten anfördes vidare bland annat, att en remiss till tillfälligt utskott innebure ett erkännande av frågans fallande inom den ekonomiska lagstiftningens kategori; denna påtagligt orimliga uppfattning framfördes av S. A. Hedin, vars uttalanden kunna antagas ha varit av stor betydelse. Att i den första av de båda motionerna ett bestämt anslagsbehov angavs, påstods av vissa talare göra en remiss till statsutskottet ofrånkomlig. Kammarens beslut rörande denna motion fattades med tämligen knapp majoritet, 107 röster mot 85; beträffande den andra motionen skedde ej votering.

Vid samma riksdag hade andra kammaren till tillfälligt utskott remitterat två utredningsförslag, som uppenbarligen ägde samma karaktär som de nu berörda; det ena gällde statens övertagande av småskollärares utbildning, det andra inrättande av ett försöksläroverk i Stockholm. Vederbörande tillfälliga utskott återlämnade motionerna utan att göra gällande att de föllo utom utskottets kompetensområde (AK:s TU mem. nr 1 och 2). Det anfördes i motiveringen, att ifrågavarande motioner likaväl som de till statsutskottet hänvisade kunde medföra framtida statsutgifter och därför kunde anses falla under statsutskottets kompetens; »på samma gång utskottet förklarar sig berett att ingå i en saklig prövning av motionen, därest kammaren sådant beslutar», yttras i det första memorialet, »har utskottet trott sig med anledning av kammarens den 8 innevarande februari fattade beslut handla riktigast, då det sätter kammaren i tillfälle att ånyo taga i övervägande, huruvida icke motionen såsom innefattande ett förslag, vars förverkligande skulle i en framtid medföra en statsutgift, bort hava remitterats till statsutskottet». Då flera medlemmar av utskottet, som medverkat till

beslutet om återlämnande, sedermera i kammaren företrädde åsikten, att motionerna hörde under tillfälligt utskott, torde det kunna antagas att utskottet i själva verket främst önskade framkalla ett för framtiden prejudicerande beslut. Andrakammardiskussionen i frågan, som anknöt till den först berörda motionen (16 februari) kontrasterar så påfallande mot debatten den 8 februari, att man ovillkorligen får intrycket av en förhandsuppgörelse om frångående av den nyss förut fastslagna principen. Med ett undantag gjorde samtliga talare gällande, att motionerna hörde till tillfälligt utskott; den enda talare, som yrkade på remiss till statsutskottet, framförde i sitt anförande ironiska argument, vilka i realiteten synas ha varit ägnade att stödja den motsatta uppfattningen. I det hela innebar debatten en utomordentlig skarp kritik av beslutet den 8 februari. Det konstaterades utan motsägelse, att motioner av liknande art i allmänhet sänts till tillfälligt utskott; »har man begärt ändring i villkoren för statsbidrags utgående eller ett nytt anslag eller ökning i ett förut utgående anslag, så har en sådan motion gått till statsutskottet, men har man i fråga om dylika saker blott begärt en utredning, så att frågan måst komma till riksdagen ä n n u e n g å n g, innan det kunnat bliva fråga om statsutgifter, har hittills i de allra flesta fall en sådan fråga gått till tillfälligt utskott», yttrade en talare. En annan betonade, att en praxis med hänvisning till statsutskottet i dylika fall skulle leda till rena orimligheter; skulle en motion om aga av brottslingar hänvisas till statsutskottet, därför att anskaffande av rottingar för ändamålet medförde en statsutgift? Anmärkningsvärt är, att ingen av de talare, som den 8 februari uppträtt för remiss till statsutskottet, nu yttrade sig.

Man skulle kunnat vänta att 1898 års debatter, som klart visade godtyckligheten i rådande praxis, lett till mera följdriktiga remisser vid de följande riksdagarna. Så blev emellertid icke fallet. Såväl 1899 som 1900 remitterades utredningsfrågor av tämligen likartad natur omväxlande till statsutskottet och tillfälligt utskott. Bland annat behandlade statsutskottet motioner om utredning rörande behovet av nya statsbanor och rörande ämbetsmännens tjänstgöringstid, tillfälligt utskott motioner om förbättrad vård av vissa sinnesslöa, om inrättande av ett statslotteri, om statsbidrag till vissa försäkringsbolag. Statsutskottet beredde vid 1900 års riksdag den s. k.

Wismarmotionen — om inledande av underhandlingar angående avträdande av Sveriges pantsatta besittningar i Tyskland; denna egendomliga remiss berodde möjligen på att frågans vikt ansågs kräva hänvisning till ett ständigt utskott.

Vid 1901 och 1902 års riksdagar förekommo debatter, som ur olika synpunkter äro av intresse för den behandlade frågan. 1901 remitterades en motion rörande inrättande av offentliga arbetsförmedlingsanstalter till statsutskottet; en liknande motion hade föregående år sänts till tillfälligt utskott, men motionären hade nu infört ett tilläggsyrkande om »att statsutskottet, till bestridande av kostnaderna för ändamålet, behagade föreslå nödigt belopp», detta sannolikt just för att säkra remiss till statsutskottet. Detta utskott återlämnade emellertid motionen, och kamrarna beslöto, i enlighet med talmanskonferensens enhälliga mening, hänvisning till tillfälligt utskott. Under debatten i andra kammaren kritiserades metoden att genom fogande av anslagskrav till ett utredningsförslag söka framtvunga remiss till statsutskottet, och det anfördes att en sådan remiss i varje fall icke vore nödvändig, då icke ett fixerat anslagsbelopp begärdes (1 februari).

Vid 1902 års riksdag återlämnade statsutskottet fyra utredningsmotioner: om seminarielärares kompetens-, löne- och pensionsvillkor, om statsbidrag åt sockenbibliotek, om avgifterna vid upptagningsanstalterna för sinnessjuka och om inrättande av ett statslotteri. Kamrarna beslöto efter ingående principdebatter remiss till tillfälligt utskott (FK och AK 5 februari). Det betonades att vid utredningar av denna art först måste undersökas, huruvida åtgärder av viss art vore lämpliga; i andra hand komme frågan om statsanslaget. Denna ståndpunkt kom klart till uttryck i ett yttrande av en auktoritativ talare i debatten rörande motionen om statsbidrag till sockenbibliotek: »motionärernas första fråga är, huruvida statsbidrag skola lämnas till ifrågavarande bibliotek. Detta förutsätter en undersökning av dessa biblioteks nuvarande tillstånd, deras uppgift o. s. v., vilket icke är, såvitt statsutskottet kunnat finna, en fråga som är föremål för utskottets behandling. Endast om den frågan besvaras jakande, om dessa bibliotek äro av den beskaffenhet och hava den uppgift, att de böra erhålla statsbidrag, endast då — och först då — skulle frågan komma till statsutskottet, enligt den uppfattning, som där

gjort sig gällande». Icke heller 1902 års beslut blev, såsom strax närmare skall belysas, avgörande för framtida praxis.

I fråga om praxis under den följande tiden skall en mera översiktlig framställning givas. Någon mera genomgripande ändring har icke inträtt. Utredningsförslag om statsutgifter ha i allmänhet, utom möjligen under de senaste åren, remitterats till tillfälligt utskott, men ett stort antal remisser till statsutskottet ha även förekommit. Osäkerheten i praxis har betingats av olika skäl. Ofta har det förhållandet, att likartade frågor tidigare behandlats i visst utskott, varit bestämmande; kanske än oftare har sammanhanget med andra vid samma riksdag väckta frågor spelat in. Än har anslagsfrågan framstått som dominerande, än själva utredningskravet. Då i motion särskilt talats om statsbidrag, har ofta statsutskottet ansetts behörigt. Att en utredning anknutit till redan utgående anslag torde också stundom ha föranlett remiss till statsutskottet. Inkonsekvenser, som icke kunna förklaras av antydda orsaker, ha likväl förekommit i stor utsträckning; rena förbiseenden vid remisserna synas icke vara sällsynta, helt naturligt, då en mängd remissfrågor måste avgöras under loppet av några få dagar. Tvister rörande remisserna ha endast i ett fåtal fall uppstått.

På en punkt har en tidigare framträdande tendens påtagligt förlorat i betydelse. Yrkanden om anslag till verkställande av en begärd utredning ha under senare tid varit mycket ovanliga; endast något tiotal dylika fall torde ha förekommit. Då »tacking» ägt rum, synes alltid hänvisning till statsutskottet ha skett. Att så skett, då ett fixerat anslagsbelopp begärts, är självklart (t. ex. FK 1908, motion nr 30, FK 1925, motion nr 114). Även andra yrkanden, som kunna anses innebära »tacking», ha likväl föranlett remiss till statsutskottet. Exempel härpå äro motioner om utredning i försvarsfrågan 1927 och 1928. Förstnämnda år väcktes en motion (FK nr 169) om »att riksdagen vid behandling av fjärde huvudtiteln och med föranledande av densamma ville hos Kungl. Maj:t anhålla om initiativ till förhandlingar om en skandinavisk nedrustning . . .»; åberopandet av den fjärde huvudtiteln ansågs tydligen avgörande. Den vid 1901 års debatt i frågan hävdade principen har alltså ej upprätthållits.

I fråga om tiden fram till krisåren under världskriget skola vi in-skränka oss till en del exempel, som illustrera de nyss anförda all-

männa satserna. Vid 1905 års riksdag remitterades till statsutskottet förslag om befogenhet för riksförsäkringsanstalten att meddela försäkring utom arbetet, om lärares avlöning vid fortsättningskolor, om statsförvärv av vissa malmfält; till tillfälligt utskott gingo bland annat frågor om centralisering av hypoteksverket, om invaliditets- och ålderdomspensionering, om upprättande av särskild försvarsberedning, om inrättande av en militärteknisk institution för armén och flottan. Vid 1913 års riksdag hänvisades till statsutskottet bland annat frågor om avskaffande av hovet, om statsbidrag till kinematografiska bilders användande i folkbildningsarbetet, om biskoparnas avlöning, till tillfälligt utskott bland annat förslag om förbättring av konduktörernas vid statens järnvägar löne- och pensionsförhållanden, om inrättande av en statens brandförsäkringsanstalt, om inrättande av ett statslotteri, om indragning av civilkommissionen, om anordnande av skolbad vid landsbygdens folkskolor, om läkarundersökning av folkskolebarn. Belysande äro följande remisser av utredningsförslag rörande folkskoleväsendet: undervisning vid fortsättningsskolorna och avlöning till lärare vid dessa till tillfälligt utskott 1904, villkoren för statsbidrag till avlöning åt lärare vid fortsättningsskolor samt statsbidrag till löner åt lärare vid högre folkskolor till statsutskottet 1905, lönereglering för småskollärare till statsutskottet 1907, ökat statsunderstöd till folkskoleväsendet i vissa kommuner till statsutskottet 1908, statsbidrag till läkarundersökning vid folkskolor till tillfälligt utskott 1913, förbättrande av gymnastikundervisningen vid folkskolorna till statsutskottet 1913, införande av skolbad vid folkskolorna till tillfälligt utskott 1913. Flertalet motioner, som direkt talade om statsbidrag eller statsunderstöd, gingo till statsutskottet.

Såsom Brusewitz påpekat, kan en viss tendens till skild praxis kamrarna emellan förmärkas; första kammaren synes ha varit mera benägen än den andra att i tvivelaktiga fall remittera till statsutskottet. I ett par fall förekom att olika remissbeslut fattades beträffande likalydande motioner.

Under krisåren från och med 1915 minskades i hög grad remisserna till statsutskottet; de tillfälliga utskotten blevo praktiskt taget helt dominerande inom det omtvistade området. Endast ett fåtal utredningsmotioner skickades vid varje riksdag till statsutskottet, un-

der det att tillfälliga utskott årligen beredde tjugo till trettio förslag av denna art. Även motioner, som särskilt betonade kravet på statsbidrag, gingo i mängd till tillfälligt utskott; detta skedde redan 1915 och 1916. Modifikationen av praxis kom bl. a. till uttryck, då statsutskottet 1917 återlämnade tre motioner (om statsbidrag till kommunala rättshjälpsanstalter, om statsbidrag till hjälp åt personer, som önska ingå äktenskap, och om organisationen av ämbetsverken) och dessa motioner utan debatt av båda kamrarna remitterades till tillfälligt utskott. Vid 1918 års riksdag behandlade statsutskottet endast tre utredningsförslag, om förbättrad ställning för biträden i domsagornas kanslier, om fast anställning för personer, som bedriva rengöringsarbete i statens verk, och om uppförande på ordinarie stat av vid armén anställd civil personal; bland den mängd utredningsförslag av här ifrågavarande typ, som bereddes av tillfälligt utskott, märkas frågor om understöd av statsmedel åt hembygds-körer, om statsbidrag till kommunernas skolutgifter, om statsunderstöd åt vissa barnavårdsanstalter, om poststationsföreståndarnas löneförmåner, om statens övertagande av den skånska stenkolsindustrin, om statens medverkan till pensionering vid vissa enskilda anstalter, om statens medverkan till uppförande av bostadshus.

Den förändrade praxis kan i stort sett sägas ha förblivit bestående fram till mitten av 1920-talet. Massan av utredningsmotioner rörande åtgärder, som kräva utgifter, gingo under denna tid till tillfälligt utskott, även sådana motioner, som uttryckligen berörde frågan om statsbidrag. Som exempel kunna nämnas motioner om statsbidrag till brandskydd i Karlskrona 1921, om statsbidrag till avlönande av vissa folkskollärare 1922 och 1923, om nedbringande av kostnaderna för gymnastikinspektionen vid folkskolorna 1923, om indragning av kontrollstyrelsen och riksräkenskapsverket samma år, om fördelning av anslagen för landsbygdens elektrifiering samma år, om lönereglering för statstjänare 1924. En viss olikhet mellan kamrarnas praxis av samma art som tidigare kan skönjas, ehuru några fall av skilda remisser av likalydande motioner icke inträffade.

Under det senaste årtiondet har praxis ånyo tenderat mot ett ökat antal remisser till statsutskottet. Ursprunget till denna ändring är talmanskonferensens förut berörda beslut av år 1924, som närmast gick ut på att i andra kammaren — liksom i den första — remiss

efter utgången av motionstiden skulle vägras å motioner, som egentligen tillhörde ständigt utskotts behandling, men som tillika innefattade en överenskommelse om skärpning av villkoren för remiss till tillfälligt utskott. Sistnämnda förhållande klarlades vid en debatt i andra kammaren 26 januari 1927. Talmannen vägrade då proposition på remiss av en motion om utredning rörande statsbidrag till skjutsning av fortsättningsskolpliktiga skolbarn, med motiveringen, att motionen fölle under statsutskottets kompetens, och att tiden för väckande av motioner tillhörande ständigt utskott vore tilländalupen. Motionären och andra talare återopade att motioner av samma typ som den föreliggande i stor utsträckning, även under de närmast föregående åren, hänvisats till tillfälligt utskott, och yrkade på propositions framställande. Förste vice talmannen förklarade, att enligt det beslut, som fattats av talmanskonferensen, »skulle varje ärende, som berör ett anslag, sålunda även om utredning rörande behovet av ett anslag, hänvisas till det ständiga utskott, som skulle taga frågan om hand, därest utredningen skulle visa, att anslag vore av behovet påkallat». Kammaren godkände efter votering utan rösträkning talmannens propositionsvägran.

Under de följande åren ha skrivelseförslag, som mera direkt gälla ändring i statsutgifterna, övervägande remitterats till statsutskottet. Den vid debatten 1927 uttryckta grundsatsen har dock icke följts; ett stort antal utredningsmotioner, som, därest de förelegat i form av bestämda förslag, otvivelaktigt skolat gå till statsutskottet, ha på grund av skrivelsemomentet beretts av tillfälligt utskott. Snarast kan en återgång till praxis i början av 1900-talet sägas ha inträtt. Tillfälligt utskott har under de senaste åren behandlat motioner i bland annat följande frågor: 1928 om indragning av riksräkenskapsverket, 1929 om understöd åt skollovskolonier, om tillsättande av trafikpoliser, 1930 om statsbidrag till polisens avlönande i städer och köpingar (observera att i detta fall direkt var fråga om statsbidrag), om rundradians överförande till staten, 1931 om kredit för uppförande av kooperativa bostadshus, om inrättande av ett statligt penninglotteri, 1933 om inrättande av en central myndighet för bilbesiktningsväsendet, om avskaffande av tantiemsystemet vid statens vattenfallsverk.

Parentetiskt må anmärkas, att praxis i fråga om kompetensför-

delningen mellan andra utgiftsberedande utskott (banko- och jordbruksutskotten) och tillfälligt utskott inom respektive områden i huvudsak varit densamma som förelegat beträffande statsutskottet och tillfälligt utskott.

Det återstår oss att undersöka beredningen av utredningsförslag inom övriga områden, där utarbetade förslag behandlas av statsutskottet; främst blir här fråga om skrivelsemotioner rörande sådana skatter och allmänna avgifter eller besvär, som falla inom statsutskottets arbetsfär. I regel ha sådana frågor behandlats av statsutskottet, men undantagsvis ha remisser till tillfälligt utskott förekommit. Sålunda behandlade statsutskottet tidigare ett stort antal utredningsförslag angående grundskatter (t. ex. 1872, 1884, 1890, jfr remissen till tillfälligt utskott 1892), kyrkotionden (t. ex. 1873, 1882, 1893, jfr remissen till tillfälligt utskott 1877) och roteringsbesvär (t. ex. 1870, 1880, 1890, 1897). Förslag angående mantalspenningarnas borttagande behandlades senast 1930 av statsutskottet. Däremot beredde tillfälligt utskott 1912, 1922 och 1923 frågor om borttagande av de personliga avgifterna till stat och kommun, typiska utslag för tendensen att till tillfälligt utskott hänvisa förslag, som beröra flera ständiga utskotts behörighetsområden. Utredningsmotioner om dispositionen av kronoegendom gingo före 1909 i regel till statsutskottet (t. ex. 1889, 1895, 1905).

Bevillningsutskottet.

Bestämmelsen om bevillningsutskottets kompetensområde i RO § 40 var ursprungligen av följande lydelse:

»Bevillningsutskottet åligger att bereda alla dit från kamrarna hänvisade frågor, som angå förändring uti föreskrifterna om bevillningsutgörande, att förslagsvis beräkna inkomsterna av de särskilda bevillningarna, och att, sedan statsverkets behov blivit utredda och bestämda, opåmint föreslå sättet för bevillningens ökande, om det erfordras, eller dess minskande, om sådant kan äga rum, och i sammanhang därmed till riksdagen avgiva förslag till bevillningsstadgar. Utskottet må därjämte uti bevillningsfrågor föreslå vad det anser billigt och nyttigt.»

Denna bestämmelse förblev oförändrad intill 1933 års grundlagsrevision, varför vi tills vidare utgå från densamma.

En tolkning av detta stadgande förutsätter dels en analys av begreppet »bevillning», dels också en redogörelse för väsentliga moment i riksdagens statsregleringsarbete. Dessa frågor behandlas emellertid i en annan del av verket om riksdagen, till vilken vi alltså, liksom tidigare beträffande statsutskottet, kunna hänvisa. Här skall endast betonas, att bevillningsutskottet är det huvudsakliga inkomst- eller skatteutskottet. Under dess behandling falla dels de i RF § 60 nämnda bevillningarna — tullar och acciser, postmedel, stämpelavgifter och brännvinstillverkningsavgifter — dels andra skatter och avgifter av samma eller liknande natur, såsom för närvarande inkomst- och förmögenhetsskatten, arvs- och gåvoskatten, bevillningsavgifter för särskilda förmåner och rättigheter, automobilskatten samt de i samband med tillverkning och försäljning av rus- och malt-drycker samt tobak uttagna avgifterna. Huruvida dessa skatter äro bevillningar i grundlagens mening eller om de uttagas jämlikt en av grundlagen icke reglerad form av lagstiftning kan i vissa fall diskuteras. Bevillningsutskottets självständiga initiativ torde omfatta hela dess verksamhetsområde, då endast frågor, som anses vara bevillningsfrågor, kunna hänvisas till utskottet.

Jämte de egentliga skatteförfattningarna bereder bevillningsutskottet till dem nära anknutna föreskrifter, såsom t. ex. bestämmelser om restitution av tullavgifter (frågor om restitution av tullavgifter i enskilda fall gå däremot till statsutskottet). Vidare faller taxeringsförordningen helt under utskottet, och mantalsskrivningsfrågor ha i huvudsak behandlats av detta; vissa ändringar i mantalsskrivningsförordningen, som icke ansetts sammanhänga med skatteläggningen, ha däremot, särskilt tidigare, gått till tillfälligt utskott. En del fristående uppbördsfrågor ha likaledes behandlats av bevillningsutskottet; föreskrifterna om införsel i avlöning m. m. ha likväl meddelats i form av lag och tillhöra lagutskottet, och ärenden rörande provision vid kronouppbörd ha, såsom tillhörande den administrativa lagstiftningen, hänvisats till tillfälligt utskott. Någon gång synas remisser till bevillningsutskottet av ärenden av här berörda kategori tvivelaktiga. Vid 1894 års riksdag sändes till utskottet en proposition med förslag till förordning angående husbondes eller arbetsgivares personliga utskylder; bevillningsutskottet återlämnade förslaget, och vid debatterna i kamrarna i anledning härav hävdade vissa

talare, att ärendet vore av civillags natur, men utskottet förklarades behörigt under motivering, bland annat, att bevillningsförordningen under äldre tid innehållit ett stadgande av angiven art (FK 7 februari, AK 9 februari). Tvister rörande utskottets kompetens ha — om man frånser konflikterna rörande beredning av kommunalskattefrågor på 1920-talet — varit synnerligen få.

Skrivelseförslag inom det nu ifrågavarande ämnesområdet — vilket man kan beteckna som det centrala området för bevillningsutskottets kompetens — ha i regel hänvisats till utskottet. Detta gäller, med få undantag, såväl förslag angående ändring av bestående föreskrifter som yrkanden om införande av nya skatter eller andra institut. Skrivelsemotioner om införande av progressiv arvskatt gingo 1886, 1891, 1892 och 1901 till utskottet; detsamma gäller t. ex. förslag om progressiv inkomstbeskattning (1892, 1894), om beskattning av bostadsvåningar (1917), om s. k. ungarlsskatt (1916, 1917), om ändringar i bestämmelserna rörande taxering (1892, 1920, 1921) och mantalsskrivning (1871, 1889), om snabbare skatteindrivning gentemot utlänningar (1927). Särskilt från 1910-talet och början av 1920-talet föreligga en del undantag, väsentligen i fråga om andra-kammarmotioner. Tillfälligt utskott behandlade 1913 motion om försvarsutgifternas uttagande genom direkt och progressiv beskattning (sannolikt på grund av frågans »blandade» natur), 1914 motion om skatteplikt för utlänningar i Sverige, 1918 motion angående åtgärder för minskning av restantier och avskrivningar å skatter, 1921, 1923 och 1933 frågor om rationellare skatteuppbörd, 1923 motion om skattelättnad vid dubbeltaxering. Vid 1928 års riksdag vägrades proposition å remiss beträffande utredningsförslag om nöjes-skattens omläggning till statsskatt och om förfarandet vid taxering av jordbruksfastighet, då motionerna väckts för sent för att hänvisas till bevillningsutskottet.

En rad ämnesgrupper ha, ehuru utan tvivel fallande utanför ramen av RO § 40, på grund av sitt sammanhang med vissa bevillningsfrågor kommit att hänvisas till bevillningsutskottet; på vissa punkter föreligger här sedan gammalt en fast praxis utan varje stöd i grundlagen.

Handels- och sjöfartsraktater framlades vid flera tillfällen för riksdagen redan före 1921 års grundlagsändringar om

utrikespolitiken och hänvisades då alltid till bevillningsutskottet (t. ex. 1882, 1892, 1906, 1910). Sammanhanget med tullfrågorna var här avgörande. Motioner rörande traktatpolitiken — i regel innefattande även yrkanden i tullfrågor — remitterades jämväl stundom till bevillningsutskottet (1885, 1886, 1890, 1894) men i andra fall till tillfälligt utskott (1875, 1886). En motion om uppsägande av »de mellan Sverige och tyska stater nu gällande handels- och sjöfartsfördrag» vägrades remiss vid 1889 års riksdag, varvid diskussion om praxis uppstod (AK 27 april). Sedan 1921 har en mängd handels- och sjöfartstraktater behandlats av bevillningsutskottet, ehuru stundom liknande ärenden skickats till konstitutionsutskottet.

Även en del andra frågor om utrikeshandeln har särskilt under senare år beretts av bevillningsutskottet, så förordningarna om frihamn och frilager (1907 och 1912), motion om statsmonopol å spannmålsimporten 1917 (liknande motioner till TU 1922 och 1925), motion om förbud mot införsel av ved 1922 (liknande frågor om införsel av fjädrar och tomsäckar till TU 1913 och 1915), propositioner om införselmonopol å socker 1921 och 1922. Då Kungl. Maj:t 1927 begärde riksdagens yttrande över förslag till kungörelse om förbud mot utförsel av vissa äldre kulturföremål, gick denna fråga till bevillningsutskottet; ett på samma sätt förelagt förslag om förbud mot införsel av järnskrot bereddes däremot 1928 av lagutskottet, som för övrigt 1927 haft att bereda motion om lagstiftning rörande utförsel av äldre kulturföremål.

Vidare ha i stigande omfattning nykterhetslagstiftningsfrågor handlagts av bevillningsutskottet, detta på grund av det nära sambandet mellan dessa frågor och frågor om de under utskottet jämlikt § 40 fallande avgifterna för tillverkning och försäljning av rusdrycker och öl.

Under årtiondena närmast efter 1866, då dylika avgifter förelågo endast i fråga om brännvin, var bevillningsutskottets kompetens i angivna hänseende begränsad till författningarna angående brännvinstillverkning och brännvinsförsäljning; frågor om försäljning av vin- och maltdrycker gingo till tillfälligt utskott. Även skrivelseförslag inom det till bevillningsutskottet hörande området remitterades regelmässigt till utskottet, så t. ex. 1877 och 1887 (i sistnämnda fal-

let motion om lag mot tillverkning och försäljning av destillerade alkoholhaltiga drycker). Utredningsförslag om beskattning av maldrycker och om införande av samma bestämmelser beträffande försäljning av vin och öl som i fråga om brännvin gingo naturligtvis också till bevillningsutskottet (1874, 1875, 1891, 1894).

Sedan 1903 års förordning om tillverkning av maldrycker antagits, blevo även hithörande frågor hänvisade till bevillningsutskottet; 1905 års förordning om försäljning av vin och öl föll däremot under lagutskottet. Behandlingen av de vid denna tid talrika nykterhetsmotionerna av mera allmän inriktning blev splittrad. Sålunda remitterades 1907, 1908 och 1910 förslag om förbud mot tillverkning, försäljning och införsel av brännvin samt förslag om förbud mot införsel av vin och öl till bevillningsutskottet, under det att förslag om förbud mot tillverkning och försäljning av vin och öl gingo till lagutskottet. En del utredningsmotioner, såsom rörande möjligheten att befria stat och kommun från ekonomiskt beroende av rusdryckshandlingen, handlades av tillfälligt utskott (1907, 1908, 1909). Även vissa frågor utanför de samfällt beslutade författningarnas ram, såsom ärenden rörande utskänkningsförhållandena vid armén och flottan, bereddades av tillfälligt utskott.

Sedan omkring 1915 och i samband med den vid denna tid beslutade lagstiftningen ha alla författningar rörande tillverkning och försäljning av starka drycker tillhört bevillningsutskottet, så framför allt rusdrycksförsäljningsförordningen, förordningarna om tillverkning och beskattning av brännvin, om tillverkning och beskattning av maldrycker, om handel med skattefri sprit, om omsättnings- och utskänkningskatt å spritdrycker, om försäljning av pilsnerdricka. Vid 1925 års riksdag hänvisades förslaget till förordning om försäljning av vissa alkoholfria och därmed jämförliga drycker till bevillningsutskottet, och hithörande frågor ha sedermera behandlats av detta. Även utredningsförslag inom berörda ämnen ha i allmänhet behandlats av bevillningsutskott (t. ex. 1921, 1923, 1928). Åtskilliga undantag och inkonsekvenser äro likväl att anteckna. Motion om provisoriskt förbud mot tillverkning av rusdrycker gick 1914 till bevillningsutskottet, men likartade motioner 1918 i båda kamrarna till tillfälligt utskott; motion om införande av allmänt rusdrycksförbud remitterades 1925 till be-

villningsutskottet. Utredningsförslag om verkningarna av rusdrycksförbudet i Förenta staterna 1924, om förenkling och mildring av nuvarande restriktionssystem 1926, om verkningarna av vissa system för försäljning av rusdrycker i främmande länder m. m. 1928 bereddes av tillfälligt utskott.

Det bör betonas att icke alla författningar, som kunna anses falla under begreppet nykterhetslagstiftning, tillhöra bevillningsutskottet; detta är fallet endast med den lagstiftning, som — om också i vissa fall tämligen löst — anknyter till eller utvecklats sig ur beskattningsföreskrifter. Författningar om fylleri och dryckenskap och om behandling av alkoholister ha beretts av lagutskottet.

Slutligen har bevillningsutskottet haft att handlägga ett stort antal skattefrågor av kommunal natur. Detta förhållande har belysts i redogörelserna för konstitutions- och lagutskottens kompetensområden. Här skall endast erinras, att utskottet under hela tiden sedan riksdagsordningens tillkomst berett frågor rörande kurhus- respektive sjukvårdsavgift samt hundskatt, var emot folkskoleavgiften före 1909 ansågs tillhöra lagutskottet. De under 1900-talet införda kommunala avgifterna — skogsaccis, nöjesskatt — ha i regel behandlats av utskottet, och under senare år har detta ansetts behörigt även beträffande vad man kan kalla den allmänna kommunalskattelagstiftningen. Jämväl skrivelseförslag på dessa områden ha gått till bevillningsutskottet (t. ex. 1923, 1930).

Efter 1933 års ändringar har RO § 40 följande lydelse:

»1. Bevillningsutskottet åligger att bereda alla dit från kamrarna hänvisade frågor, som angå föreskrifter om bevillnings utgörande. Utskottet har även att, antingen i den ordning § 47 stadgar gemensamt med eller eljest efter samråd med de övriga utskott, vilka handlägga statsregleringsfrågor, förslagsvis beräkna inkomsterna av de särskilda bevillningarna samt, sedan statsverkets behov blivit utredda och bestämda, föreslå sättet att genom bevillning åvägabringa jämvikt i statsregleringen. Utskottet må därjämte uti bevillningsfrågor föreslå vad det anser billigt och nyttigt.

2. Utskottet tillkommer ock att meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av de från kamrarna dit hänvisade frågor om stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av lagar och författningar rörande kommunala skatter samt, jämväl i andra fall än i mom. 1 avses, rörande alkoholhaltiga varor.»

De ändringar som vidtagits i den tidigare gällande, nu i första momentet införda kompetensbestämmelsen, äro delvis led i den nya reglering, som avser att åstadkomma större enhetlighet i budgetbehandlingen; i andra hänseenden är syftet att ernå överensstämmelse mellan lagtexten och sedan länge tillämpad praxis.

Det nytillkomna andra momentet avser uteslutande att vinna sistberörda syfte; detta betonades särskilt av 1930 års kommitterade, som utarbetade förslaget till detta tillägg. Bestämmelsen om alkoholagstiftningens hänförande till utskottet är så avfattad, att av densamma tydligt framgår, att vissa delar av denna lagstiftning falla under utskottets befogenhet enligt första momentet. Klart anges också, att utskottet enligt andra momentet endast har begränsat initiativ. Vad de för bestämmandet av utskottets kompetens enligt detta moment använda beteckningarna beträffar, är det givet, att vissa svårigheter vid tolkningen kunna uppkomma; särskilt gäller detta »lagar och författningar rörande alkoholhaltiga varor». Den relativt fasta praxis, som på dessa punkter föreligger, torde emellertid bliva vägledande.

Bankoutskottet.

Stadgandet om bankoutskottets kompetens i RO § 41 lydte ursprungligen:

»Bankoutskottet tillhör att undersöka riksbankens styrelse och tillstånd samt att hos kamrarna föreslå och i mål, för vilka utskottet fått sig sådan makt av riksdagen uppdragen, giva föreskrifter om bankens förvaltning.»

Enligt denna bestämmelse var utskottets uppgift begränsad uteslutande till frågor rörande riksbankens styrelse och förvaltning. Riksbankslagen kan icke enligt stadgandets ordalydelse anses ha tillhört utskottets arbetsfär, i motsats till de frågor, som upptogos i reglementet för riksbankens styrelse och förvaltning. Full initiativrätt var klart tillerkänd utskottet. Vidare hade utskottet inom en ram, som i paragrafen icke anges, att på riksdagens uppdrag giva föreskrifter rörande bankens förvaltning; det skulle alltså tjänstgöra

som ett slags överstyrelse för banken. Utskottets befogenheter i detta och vissa andra hänseenden angåvos närmare i en vid varje riksdag beslutad instruktion för utskottet; till innehållet i denna instruktion skola vi återkomma i redogörelsen för utskottets kompetens efter 1909 års reform.

I praxis hänvisades utan invändning till utskottet en rad frågor, framför allt lagstiftningsfrågor, som enligt RO § 41 icke kunde anses tillhöra detsamma. Detta var sålunda hela perioden 1867—1909 fallet med ärenden rörande riksbankslagen, ansvarighetslagen för fullmäktige i riksbanken och lagen om rikets mynt, inklusive av Kungl. Maj:t framlagda förslag till myntkonventioner. Likaså gingo till bankoutskottet frågor angående enskilda bankers sedelutgivningsrätt vid flera tillfällen, då de icke voro sammankopplade med andra de enskilda bankerna berörande lagstiftningsfrågor (t. ex. 1868, 1874, 1892). Den allmänna lagstiftningen rörande enskilda banker bereddades däremot av lagutskottet. Ärenden angående allmänna hypoteksbanken och föreskrifter om hypoteksföreningar remitterades till en början i några fall till bankoutskottet (1867), men sändes sedermera (liksom frågor rörande postsparbanken) konsekvent till statsutskottet. En viss osäkerhet i praxis kan konstateras. Skrivelseförslag inom de områden, som ansågos tillhöra bankoutskottet, hänvisades till samma utskott. Självständiga initiativ från utskottets sida i lagstiftningsfrågor torde icke vid något tillfälle ha förekommit.

Genom 1909 ikraftträdde grundlagsändringar blev bankoutskottets befogenhet i viktiga hänseenden utvidgad. RO § 41 uppdelades i tre moment, av vilka de båda senare lade helt nya områden under utskottet; även genom ändringar i första momentet ökades emellertid utskottets arbetsfält.

Enligt den nya lydelsen av mom. 1 skulle utskottet »undersöka och utreda riksbankens och riksgäldskontorets styrelse och tillstånd» samt i övrigt beträffande båda dessa verk fylla de funktioner, som tidigare tillkommit utskottet endast i fråga om riksbanken. Vidare skulle utskottet »föreslå vad till fyllandet av riksgäldsverkets behov erfordras», d. v. s. bereda — med självständigt initiativ — riksgäldsverkets budget.

Vi skola i detta sammanhang erinra om huvudpunkterna i bankoutskottets instruktion, sådan den under senare år varit avfattad. Någon utförligare redogörelse för instruktionen lär icke i detta sammanhang vara påkallad, ej heller en framställning av instruktionens utveckling; den har för övrigt — fränsett den av 1909 års grundlagsändring betingade revisionen — under tiden efter 1866 undergått endast få och principiellt föga betydande ändringar.

Utskottets grundlagsenliga plikt att undersöka och utreda riksbankens tillstånd är i instruktionen närmare fastställd. Utskottet skall vid sitt första sammanträde mottaga berättelser från bankofullmäktige, styrelserna över riksbankens avdelningskontor och riksgäldsfullmäktige rörande vederbörande inrättnings förvaltning; enligt bestämmelse av 1918 skall ock riksdagsbibliotekets styrelse avgiva en dylik berättelse. De av fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret avgivna berättelserna skall utskottet skyndsamt meddela riksdagen. Utskottet skall vidare granska de avgivna berättelserna och avgiva betänkanden häröver till riksdagen. Utskottet skall i samband därmed yttra sig över, huruvida fullmäktige i riksbank och riksgäldskontor böra tillerkännas ansvarsfrihet eller om åtal bör anställas; enligt de särskilda ansvarighetslagarna kan utskottet ock självt anställa åtal. Utskottets betänkanden rörande granskning skola avgivas så tidigt, »att riksdagen må äga rådrom till anställande av nytt val utav fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret». I fråga om riksdagsbibliotekets berättelse skall utskottet »avgiva det yttrande, vartill den verkställda granskningen kan finnas föranleda».

Utskottets initiativrätt blir genom instruktionen i vissa hänseenden preciserad, i andra utvidgad i förhållande till grundlagens föreskrift härom. Enligt 1 § skall utskottet, »så snart riksdagsarbetet så långt fortskridit, att sådant lämpligen ske kan, meddela yttrande och förslag om användande av den under föregående år upplupna bankovinsten». I 2 § gives en bestämmelse, som generellt klarlägger gränserna för utskottets initiativ i avseende å frågor rörande riksbanken. Bestämmelsen lyder:

»Vid utskottets överläggningar rörande riksbanken, så väl angående ändring i redan gjorda författningar som nya författningars före-

slående, åligger det utskottet att i det nogaste följa bankoinrättningens huvudgrunder, ursprungligen intagna i rikets ständers beslut och förordning om banken av den 22 september 1668, samt numera efter de förändringar, närvarande förhållanden påkallat, bestämda genom dels den av Kungl. Maj:t och rikets ständer år 1830 fastställda lagen angående myntbestämningen och dels de av riksdagen antagna, av Kungl. Maj:t den 12 maj 1897 utfärdade lagarna, den ena för Sveriges riksbank och den andra med vissa bestämmelser om riksbankens sedelutgivningsrätt, så ock angående forum för riksbanken. Varande det utskottet uttryckligen förbjudet att omedelbart till överläggning upptaga något, som syftar till rubbning eller förändring i dessa bankens huvudgrunder.»

Den bestämning, som här gives av utskottets initiativrätt, innebär såsom förut anmärkts att denna — vad föreskrifter av mera generell art beträffar — gäller reglementet för riksbankens styrelse och förvaltning. Någon motsvarande bestämmelse finnes ej i avseende å riksgäldskontoret, vars verksamhet emellertid, utom i grundlagen, är reglerad icke genom lag, utan genom av riksdagen beslutat reglemente; någon gräns för utskottets initiativ finnes här ej. Beträffande ansvarighetslagen för riksdagens fullmäktige i riksgäldskontoret saknar utskottet givetvis initiativrätt.

På en punkt utvidgar instruktionen utskottets initiativrätt. Enligt 10 § åligger det utskottet att före riksdagens slut föreslå instruktionen för nästföljande riksdags bankoutskott, »vilken instruktion, sedan den av riksdagen blivit prövad och fastställd, kommer att tjäna till efterrättelse, intill dess riksdagen, efter utskottets hörande, någon förändring därutinnan beslutar».

I 5 och 6 §§ meddelas bestämmelser om utskottets beslutanderätt. »Rörande sådana administrativa, ekonomiska eller räkenskapsärenden, som endast avse tillämpning av redan utav rikets ständer eller riksdagen angående riksbanken eller riksgäldskontoret givna stadganden, äger utskottet att med riksdagens rätt besluta och förordna», bestämmes i 5 §. I samma paragraf fastslås, att frågor om eftergift av riksbankens eller riksgäldskontorets fordringar icke kunna avgöras av statsutskottet utan skola anmälas till riksdagen, samt att riksdagens beslut kräves »i allt vad som avser upp- eller utlåning genom riksbanken eller riksgäldskontoret, eller de utstakade allmänna grunderna för dessa verks förvaltning och styrelse, eller nya anslags

beviljande, eller balanserade fordringars avskrivande i räkenskaperna». Enligt 6 § får icke någon ny stat eller lön vid riksbanken eller riksgäldskontoret fastställas utan riksdagens beslut. Tillsättning av tjänstemän och betjänte vid dessa verk sker genom fullmäktige, »under vederbörligt ansvar inför utskottet, som, uppå inkommande besvär, äger pröva, huruvida någon i dess tillståndiga befordran kunde vara för när skett, samt den, som lidande finnes, till rättelse avhjälp». Utskottet har vidare att ombesörja utgivande av reglementen för riksbanken och riksgäldskontoret (8 §). Enligt 9 §, som tillkom 1921, har utskottet att utfärda instruktion för de i avlöningsreglementet för befattningshavare vid riksdagens verk omnämnda delegerade för dessa verk, samt för den i samma reglemente angivna lönenämnden; utskottet tillsätter även medlemmar och suppleanter i sistberörda nämnd och meddelar bestämmelser rörande ersättning till nämndens medlemmar samt gäldande av kostnader för dess verksamhet.

Överförandet av ärenden rörande riksgäldskontorets styrelse och tillstånd från stats- till bankoutskottet har lett till en egendomlig, i vissa avseenden oklar kompetensfördelning beträffande dessa båda utskott. Sålunda har statsutskottet — detsamma gäller naturligtvis i jordbruksfrågor jordbruksutskottet — att bereda frågor om anslag till lån, vilka ställas under riksgäldskontorets förvaltning, och i princip också att behandla frågor om efterskänkande av dylika lån, men det bör tillkomma bankoutskottet att såsom riksgäldskontorets principal upptaga ärenden om förvaltningen av dessa lån, t. ex. om formerna för betalningen och om ändring av säkerhet för lånen. I allmänhet ha dessa grundsatser följts, även om vissa undantag förekommit. Bankoutskottet har vid en rad tillfällen berett frågor om ändring av amorteringsvillkor och anstånd med ränta vid lån åt enskilda järnvägar, så 1913 (StU utl. nr 78), 1919 (Hässleholms—Markaryds järnvägsbolag), 1920 (järnvägsanläggning mellan Gånghester och Ulricehamn), 1924 (Hultsfred—Västervik—Åtvidaberg—Bersbo järnvägsaktiebolag), 1925 (Uddevalla—Lelångens järnvägsaktiebolag), under det att statsutskottet handlagt ärenden om avskrivning av lån och även blandade ärenden, då utgiftsfrågan framstår som den väsentliga, så 1923 (Slite—Roma järnvägsaktiebolag), 1925 (samma bolag), 1933 (Uddevalla—Lelångens järnvägsaktie-

bolag). Någon gång ha förslag, som gått ut på avskrivning till viss del av statens fordran, remitterats till bankoutskottet (1932, Östra centralbanans järnvägsaktiebolag). Även ärende om efterskänkande av fordran å upplupen ränta har vid något tillfälle gått till bankoutskottet (jfr t. ex. BU 1923, utl. nr 37).

Det bör också framhållas, att ärenden rörande statens under senare år jämförelsevis talrika stödjeaktioner gentemot enskilda företag omväxlande behandlats av statsutskottet och av bankoutskottet, allteftersom särskilda anslag beslutats eller riksgäldskontoret bemyndigats utanordna erforderliga medel (jfr t. ex. besluten rörande Aktiebolaget Kreditkassan av år 1922).

En egenartad situation uppstod genom 1909 års reform i fråga om handläggningen av sådana utgiftsärenden, som gälla riksdagen själv. Beräkningen av de å riksstaten vid sidan av huvudtitlarna uppförda anslagen till »riksdags- och revisionskostnader m. m.» åligger statsutskottet. Enligt reglementet för riksgäldskontoret skola emellertid de utgifter, som utgå från dessa anslag, utbetalas av kontoret. På grund härav har bankoutskottet i regel berett de sakfrågor, som gälla dispositionen av vederbörande anslag; bankoutskottet har prövat behovet av olika utgifter, och statsutskottet har sedermera endast föreslagit erforderliga anslagsbelopp. Vid några tillfällen har tvekan uppstått, huruvida en utgift skall utgå från »riksdags- och revisionskostnader», och frågan alltså hänskjutas till bankoutskottet; detta var t. ex. fallet 1911, beträffande en motion om utgivande av främmande grundlagar i svensk översättning (jfr debatten i FK 4 februari) och 1918 i fråga om en motion rörande anslag till fria järnvägsresor för riksdagsmän (jfr StU, mem. nr 11).

De frågor, som bankoutskottet i berörda hänseende har att behandla, äro av ganska skiftande beskaffenhet, såsom vissa ärenden rörande riksdagens ekonomiska angelägenheter, riksdagshusets lokaler, riksdagstryck, avlöningar till tjänstemännen och vaktbetjäningen hos kamrarna och utskotten samt i riksdagens kansli. Den sistnämnda kategorien av ärenden överfördes till bankoutskottet först 1916; enligt då vidtagen ändring i Regl. För. § 3 mom. 2 skall det förslag angående ifrågavarande arvoden, som talmanskonferensen har att upprätta, överlämnas till bankoutskottet, icke, såsom tidigare var fallet, till statsutskottet. I vissa avseenden har osäkerhet rått beträf-

fande gränsdragningen mellan bankoutskottet och de tillfälliga utskotten; sålunda ha till tillfälligt utskott remitterats bland annat förslag om avlöning ur riksdagsanslaget till sekreterare hos parti-grupperna (1919, 1920) och om anordnande av rum i riksdagshuset för partiernas förtroenderåd (1915), respektive för kammarledamöter (1914). Av två vid 1928 års riksdag väckta, tämligen likartade motioner om ordnandet av området kring riksdagshuset gick den ena till bankoutskottet, den andra till tillfälligt utskott. Ärenden angående utskänkning av starka drycker inom riksdagshuset ha i allmänhet hänvisats till tillfälligt utskott (1912, 1913, 1920), men vid en riksdag till bankoutskottet (1922). I regel torde man ha utgått från att alla förslag, som direkt eller indirekt beröra riksdagskostnaderna, skola hänvisas till bankoutskottet; vid 1926 års riksdag vägrades proposition å remiss av en motion om utredning angående dessa kostnaders nedbringande, då förslaget framställdes sedan tiden för väckande av motioner, tillhörande ständigt utskott, utlupit (FK 2 februari).

I andra momentet av RO § 41 stadgades behörighet för bankoutskottet att handlägga frågor om »lagar och författningar rörande såväl riksbanken som andra bankinrättningar samt om rikets mynt». Genom första delen av detta stadgande lades under bankoutskottet, såsom 1907 års kommitterade framhöllo, lagstiftningen för rikets bank, postsparbanken, enskilda solidariska banker, aktiebanker, sparbanker, emissionsbanker, hypoteksbanker och hypoteksföreningar samt andra dylika penninginrättningar. Några svårigheter vid bestämningen av utskottets kompetens i detta hänseende ha icke uppstått. Utskottet har handlagt även allmänt hållna utredningsförslag om bankväsendet och om behovet av nya kreditinstitutioner. Såsom exempel kunna nämnas motioner om inrättande av en hypoteksinrättning för kommunikationsföretag (1910), rörande offentliggörande av uppgifter om förhållandet mellan näringslivet och de större bankerna (1921), om utredning angående reform av jordbrukets kreditväsen (1921), om utredning rörande jordbruksfastighetskrediten (1927). Vid ett par tillfällen ha dock närliggande frågor handlagts av jordbruksutskottet. Ett utredningsförslag om förnyad oktroj för viss bank, alltså en under Kungl. Maj:ts beslutanderätt fallande fråga, remitterades 1928 till tillfälligt utskott. Inom

banklagstiftningens område har bankoutskottet endast begränsat initiativ.

Enligt tredje momentet skall utskottet »undfå del av konungens angående statsverkets tillstånd och behov avlätna proposition vad angår pensions- och indragningsstaterna och med anledning därav liksom ock med avseende å de från kamrarna dit hänvisade frågor rörande pensionsväsendet avgiva utlåtanden och förslag». Första delen av detta stadgande överflyttade dåvarande tionde (numera elffte) huvudtiteln från statsutskottet till bankoutskottet; pensionsfrågor under andra huvudtitlar stannade däremot hos statsutskottet, respektive överfördes till jordbruksutskottet. I några fall ha svårigheter vid bestämmande av gränsen mellan bankoutskottet och de andra budgetberedande utskotten på denna punkt uppstått (jfr JU 1911, mem. nr 82, BU 1927, mem. nr 7). Det är att märka, att bestämmelsen om bankoutskottets budgetkompetens är formulerad på annat sätt än motsvarande föreskrifter i fråga om stats- och jordbruksutskotten. Då det här säges, att utskottet skall avgiva utlåtanden med »anledning av» till utskottet remitterade frågor, torde — oberoende av den ståndpunkt, som intages i fråga om stats- och jordbruksutskottens initiativrätt — bankoutskottet icke kunna tillerkännas annat än begränsat initiativ.

Bankoutskottet skall slutligen avgiva utlåtanden och förslag »med avseende å de från kamrarna dit hänvisade frågor rörande pensionsväsendet»; dess initiativrätt är här tydligen av begränsad natur. Bestämmelsen förklarades av 1907 års kommitterade vara en given följd av pensions- och indragningsstaternas hänläggande under utskottet. Det obestämda uttrycket »frågor rörande pensionsväsendet» skulle likväl kunna föranleda tvivelsmål. I praxis ha lagar och andra författningar rörande pensionering av statliga och kommunala tjänstemän eller i statsunderstödda eller statskontrollerade företag anställda personer ansetts tillhöra bankoutskottet. Detta har sålunda behandlat bland annat lagarna om civila tjänsteinnehavares rätt till pension, om rätt till tjänstepension för ordinarie tjänstemän vid postverket, telegrafverket, statens järnvägar och statens vattenfallsverk, kungörelserna om rätt till pension för vissa tjänstemän vid statsdepartement och andra till den civila statsförvaltningen hörande verk, om tilläggs pensioner åt vissa lärarinnor vid statsunderstödda

enskilda läroanstalter, samt frågor om pensionering av folkskollärare, sjuksköterskor, kommunalt anställda barnmorskor, befattningshavare inom fattigvård och barnavård. I enstaka fall ha skrivelseförslag i pensionsfrågor av denna karaktär gått till tillfälligt utskott, så t. ex. utredningsmotioner om statens medverkan till pensionering av den kvalificerade arbetskraften vid enskilda sociala anstalter (1918) och om pensionering av viss statsanställd icke ordinarie personal (1923). Lagstiftningen om allmän pensionsförsäkring har däremot hänförs till lagutskott.

Efter de 1933 genomförda ändringarna har RO § 41 följande lydelse:

»1. Bankoutskottet tillhör att undersöka och utreda riksbankens och riksgäldskontorets styrelse och tillstånd samt att föreslå och i mål, för vilka utskottet fått sig sådan makt av riksdagen uppdragen, giva föreskrifter om bankens och riksgäldskontorets förvaltning ävensom att föreslå vad till fyllandet av riksgäldsverkets behov erfordras. Utskottet skall ock meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av de från kamrarna dit hänvisade frågor, som avse användningen av de under riksgäldskontorets förvaltning stående utlåningsfonder.

2. Utskottet tillkommer ock att meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av de från kamrarna hänvisade frågor om stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av lagar och författningar rörande såväl riksbanken som andra bankinrättningar samt om rikets mynt ävensom angående pensionsväsendet.

3. Utskottet skall jämväl undfå del av Konungens angående statsverkets tillstånd och behov avlåtna proposition, vad angår pensionsväsendet samt riksdags- och revisionskostnader ävensom kostnader för riksdagens hus och riksdagens verk, och med anledning därav liksom ock med avseende å övriga från kamrarna dit hänvisade frågor i dessa ämnen avgivna utlåtanden och förslag.»

I första momentet har första punkten bibehållits oförändrad; den andra utgör däremot ett tillägg. Såsom framhålles i 1931 års betänkande, vari denna och övriga ändringar i paragrafen föreslogos, äro de i denna punkt avsedda fonderna allmänna järnvägslånefonden, bibanelånefonden och allmänna byggnadslånefonden. Frågor rörande förvaltningen av dessa fonder prövades givetvis redan förut av bankoutskottet vid dess granskning av riksgäldskontorets tillstånd och förvaltning. »När däremot», heter det i 1931 års betän-

kande, »fråga uppstår rörande omreglering av ett statslån eller dylikt, handlägges sådan fråga icke av bankoutskottet utan av statsutskottet. Ur såväl principiell som praktisk synpunkt har kommittén funnit lämpligt, att även dessa frågor övertas av bankoutskottet . . .» Den uppgift om praxis, som här lämnas, är, såsom av det föregående framgår, icke fullt riktig; i flera fall ha frågor om ändring av villkoren för lån ur berörda fonder behandlats av bankoutskottet. Kommitterade betonade särskilt, att frågor om statsförvärv av enskilda järnvägar fortfarande skulle beredas av statsutskottet.

I andra momentet har även ett tillägg gjorts, i det att bestämmelsen om bankoutskottets behörighet i frågor rörande pensionsväsendet överförts dit från tredje momentet. Någon saklig ändring är härmed icke åsyftad; i 1931 års betänkande uttalas emellertid, att genom omflyttningen klarare fastställles, att bankoutskottet icke blott har att bereda anslagsfrågor under pensionsstaten, utan också frågor rörande pensionslagstiftningen. Lagstiftningen angående den allmänna pensionsförsäkringen faller fortfarande utanför utskottets kompetensområde.

I tredje momentet ha två sakliga ändringar vidtagits. Allmänna indragningsstaten undantages från bankoutskottets behörighet och återföres sålunda till statsutskottet. Denna ändring motiverades därmed, att av anslaget till allmänna indragningsstaten utgå löner till å indragningsstat uppförd personal inom statsförvaltningen — särskilt innehavare av personliga tjänster — och att frågor härom sakligt sett vore av natur att tillhöra statsutskottet; dylika ärenden hade ock i praxis i regel handhäfts av sammansatt stats- och bankoutskott. Vidare överföres anslagsgruppen riksdags- och revisionskostnader m. m. från statsutskottet till bankoutskottet. I 1931 års kommittébetänkande påpekas, att de sakfrågor, som berörde dispositionen av dessa till riksgäldsfullmäktiges förfogande stående anslag, sedan 1909 beretts av bankoutskott, men att själva anslagsfrågan tillhört statsutskottet. Det ansågs riktigast att även denna fråga hänlades under bankoutskottet, och att alltså till detta hänvisades statsverkspropositionen i vad den anginge riksdags- och revisionskostnader samt kostnader för riksdagens hus och riksdagens verk.

Lagutskotten.

Bestämmelsen i RO § 42 mom. 1 om lagutskottets kompetens i fråga om beredning av propositioner och motioner lydte ursprungligen:

»Lagutskottet skall meddela utlåtande över de från kamrarna dit hänvisade förslag till stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av allmän civil-, kriminal- och kyrkolag, börande under civil- och kriminallag även förstås de delar av krigslagar och författningar rörande krigsväsendet, som äga tillämpning till medborgare utom krigsstaten.»

Denna bestämmelse anknöt direkt till RF § 87; de lagar, som skulle stiftas av konung och riksdag gemensamt enligt i sistnämnda paragraf angivna ordning, föllo under lagutskottets beredningskompetens. En analys av dessa lagstiftningskategoriers omfång, d. v. s. av begreppen »civil-, kriminal- och kyrkolag» av »allmän» natur, tillhör annan del av detta verk (band 14); en dylik analys är för övrigt i nu förevarande sammanhang av ringa intresse, då lagutskottets kompetens i praxis från början blev långt mera vidsträckt än föreskriften i riksdagsordningen gav vid handen.

Redan vid 1867 års riksdag fattades en rad remissbeslut, som blevo avgörande för den faktiska bestämningen av lagutskottets kompetensområde. Kamrarna hänvisade till lagutskottet ett stort antal motioner berörande dels speciallagstiftning, som icke, eller i varje fall icke genomgående, kunde anses vara av »allmän civillags» natur (t. ex. frågor om skifte, hemmansklyvning och jordavsöndring), dels kommunallagarna. Lagutskottet återlämnade dessa ärenden, varpå ingående debatter uppstodo i båda kamrarna (16 februari).

I debatterna om speciallagstiftningsfrågornas beredning gjorde det stora flertalet talare gällande, att tillfälligt utskott endast kunde behandla ekonomiska lagstiftningsfrågor samt att »blandade» lagar borde gå till ständigt utskott; ordet »allmän» i RO § 42 tillmättes icke någon betydelse. Man kom därför till den slutsatsen, att alla lagar, som till någon del vore av samfällid natur och som icke skulle beredas av annat ständigt utskott, fölle under lagutskottets kompetens. Enligt Louis de Geer måste »en väckt fråga av så beskaffat blandat innehåll, att en del därav faller inom området för ett

ständigt utskotts verksamhet, men en del tillhör tillfälligt utskott, remitteras till ständigt utskott, och får icke remitteras till ett tillfälligt»; Henning Hamilton uttalade, att enligt grundlagsstiftarens mening »de tillfälliga utskotten skulle endast tilldelas rena önskningsmål och varje författning, som vore av beskaffenhet att för dess antagande båda statsmakternas bifall erfordrades, borde sålunda av dem icke behandlas». Bland opponenterna mot denna mening i första kammaren märktes Rydin, vilken av såväl praktiska som formella skäl påyrkade remiss till tillfälligt utskott. Båda kamrarna förklarade lagutskottet kompetent beträffande det stora flertalet omtvistade ärenden. En motion angående kontrollstämpling av virke, i fråga om vars hänvisning kamrarna stannat i olika beslut, ansågs av konstitutionsutskottet falla inom civillagstiftningens område och följaktligen böra beredas av lagutskottet (mem. nr 4).

Kommunallagarna ansågos av båda kamrarna likaledes tillhöra lagutskottet, även om här något större tvekan förspordes. Den härskande uppfattningen torde ha kommit till uttryck i följande yttrande av Henning Hamilton, vilken i första kammaren framträdde som talmanskonferensens målsman:

»Då frågan förevar inom talmanskonferensen, utgick man från den föreställning, att till tillfälliga utskott egentligen icke hörde andra frågor än sådana, som förr hänskjutits till ekonomiutskottet, eller önskningsmål, och därom att kommunallagarna icke äro av sådan beskaffenhet var man ense. Man hade då icke att välja emellan andra utskott än konstitutionsutskottet och lagutskottet. Det kan icke förnekas, att kommunallagarna för det närvarande hava stor betydelse och att genom dem bestämmas rättigheter, som sedan hava inflytande på representationens sammansättning. Men man ansåg alldeles omöjligt att föreslå en hänvisning till konstitutionsutskottet, emedan man då av konsekvens även borde föreslå bevillningsförordningens behandling därstädes, enär dithörande frågor så till vida hava inflytande på representationsrätten, som bevillningen har inverkan på valrätten till andra kammaren och valbarheten till båda kamrarna. För att undvika en sådan konsekvens måste man avstå från att hänvisa frågor angående kommunallagarna till konstitutionsutskottet; och man hade då endast lagutskottet kvar att välja.»

Även den uppenbart ohållbara uppfattningen framfördes, att eftersom ekonomiska lagstiftningsfrågor, som konungen ville över-

lämna åt riksdagen att med sig avgöra, skulle behandlas enligt RF § 87, detta också gällde kommunallagstiftningen, ty i fråga om denna hade konungen generellt överlåtit åt riksdagen rätt att medverka vid besluten. Några talare hävdade förgäves, att kommunallagarna icke kunde anses falla inom någon av de i RO § 42 uppräknade kategorierna; De Geer anslöt sig till denna mening men tog icke bestämt avstånd från yrkandet om remiss till lagutskottet.

I enlighet med de 1867 angivna riktlinjerna ha sedermera lagförslag inom den samfällda lagstiftningens kategori, som icke enligt särskilda bestämmelser eller praxis tillhört annat ständigt utskott, hänvisats till lagutskottet. Till frågan om beredningen av utredningsförslag inom dessa områden skola vi i det följande återkomma.

Emellertid uppstodo, särskilt under äldre tid, ofta tvister angående området för lagutskottets behörighet. Dessa tvister gällde dels gränsen mellan den samfällda och den ekonomiska lagstiftningen, d. v. s. huvudsakligen gränsen mellan lagutskott och tillfälligt utskott, dels avgränsningen av lagutskottets kompetens mot andra ständiga utskotts behörighetsområden.

Den allmänna tendensen att utvidga området för den samfällda lagstiftningen på den ekonomiska lagstiftningens bekostnad skall här endast konstateras. Vid flertalet av de tillfällen, då konstitutionsutskottet haft att avkunna skiljedom ur synpunkten av förhållandet mellan dessa båda lagstiftningskategorier, ha vederbörande frågor ansetts tillhöra den samfällda lagstiftningens område (jfr KU 1873, mem. nr 2, 1874, mem. nr 3, 1878, mem. nr 1, 1894, mem. nr 2). I intet fall framställde konstitutionsutskottet någon invändning mot uppfattningen att all samfällad lagstiftning fölle under ständigt utskott.

Flertalet remisstvister gällde frågan om en viss författning eller vissa föreskrifter voro av civillags eller ekonomisk lags natur. Jämväl i fråga om kommunallagsbegreppets omfattning förelåg likväl osäkerhet. Särskilt var det, liksom senare, då kommunallagarna underlagts konstitutionsutskottet, oklart, huruvida bestämmelser om kommunala skatter, som icke införts i de egentliga kommunallagarna, skulle anses vara av kommunallags natur. I en år 1873 avkunnad skiljedom (mem. nr 2) förklarade konstitutionsutskottet, att frågor rörande den i folkskolestadgan reglerade folkskoleavgif-

ten vore av kommunallags natur, eftersom på grund av stadgandet i RF § 57 bestämmelser om kommunernas beskattningsrätt måste räknas till kommunallagarna; lagutskottet ansågs därför behörigt. Här framfördes alltså samma uppfattning som senare av konstitutionsutskottet vid 1918 års riksdag; i enlighet med densamma hänvisades vid flera tillfällen under den följande tiden frågor om folkskoleavgiften till lagutskottet. Flera andra kommunala skatter — kurhus- och sjukvårdsavgifterna samt hundskatten — bereddes däremot av bevillningsutskottet, ehuru man vid några tillfällen (1873, 1877, 1896) på vissa håll hävdade, att konsekvensen fordrade remiss till lagutskottet även i dessa fall. Osäkerhet har slutligen också rått beträffande kyrkolagsbegreppets omfattning. Den redogörelse, som konstitutionsutskottet i en 1931 avkunnad skiljedom (mem. nr 5) lämnade för kyrkliga lönefrågors utskottsbehandling 1910—1930, är i detta hänseende belysande.

Enligt RO § 42, sådant stadgandet lydde 1867—1909, hade lagutskottet att meddela utlåtande över från kamrarna hänvisade förslag. Ingen som helst antydan fanns sålunda om initiativ för utskottet. Detta hindrade visserligen icke utskottet att företaga jämkningar i vederbörande lagförslag, men gränserna för utskottets ändringsrätt drogos synnerligen snävt. Ofta förekomma i betänkandena antydningar om att utskottets brist på initiativ omöjliggjort framställande av visst förslag (t. ex. LU 1888, utl. nr 13, 1891, utl. nr 21, 1893, utl. nr 20, reservation); särskilt synes man ogärna ha föreslagit ändring av andra lagparagrafer än de i det remitterade förslaget berörda. Det förekom jämväl, att utskottet anklagades för att ha överskridit sin kompetens även då jämförelsevis obetydliga modifikationer i ett remitterat förslag vidtagits (jfr FK 22 april 1885, debatten om LU:s utl. nr 40).

Den berörda formuleringen hade även en annan viktig konsekvens. De till utskotten remitterade förslagen ansågos böra äga en relativt fast utformning för att de skulle kunna läggas till grund för framställningar från utskottet. Då sådan utformning ej förelåg, var utskottet ej skyldigt att framlägga ett förslag. »Den med anhängigheten förenade förpliktelsen för utskottet», anmärker Herlitz, »blev enligt detta resonemang på sätt och vis villkorlig».

— Ett typiskt uttryck för ifrågavarande inställning är följande uttalande av Rydén: »Grundlagen fordrar... att ett bestämt förslag till lagändring skall bliva till utskottet hänvisat. Obestämt angivande av allmänna principer, förslag om revision av lagar i viss riktning förplikta ej lagutskottet till någon utarbetning av lagförslag. Har intresset för en lagreform i en viss riktning ej givit sig uttryck i ett bestämt förslag till ändring av lag i uppgivna punkter, äger lagutskottet ingen skyldighet att till behandling upptaga ett sådant förslag; det kan till och med ifrågasättas, huruvida utskottet i sådant fall äger rätt därtill.» Ett gott exempel på uppfattningens tillämpning i praktiken föreligger från 1879 års riksdag. En motionär påyrkade då, att riksdagen för sin del skulle besluta en lagförklaring i fråga om bolagsmännens ansvarighet i enskilda sedelutgivande banker; något utkast till förklaring förelåg likväl ej i motionen. Lagutskottet avstyrkte motionen under framhållande av att något förslag till lagförklaring i själva verket icke framstälts (utl. nr 25).

Av särskild betydelse blev frågan om lagutskottets kompetens i nu angivna hänseende i avseende å remisserna av skrivelseförslag i lagfrågor. Vi återkomma härtill i framställningen av förhållandet mellan lagutskott och tillfälligt utskott i fråga om utredningsmotioner.

År 1882 genomfördes två ändringar i RO § 42 mom. 1, som ställde detta stadgandes lydelse i bättre överensstämmelse med rådande praxis. Lagutskottet tillerkändes uttryckligen behörighet att bereda kommunallagsfrågor, i det att dess kompetens förklarades omfatta »civil-, kriminal-, kommunal- och kyrkolag»; att någon reell ändring härmed ej skedde, betonades vid förslagens framställande (KU 1880, utl. nr 5). Vidare borttogs ordet »allmän» före de nyss citerade orden; denna ändring var egentligen en konsekvens av ett tillägg till RF § 87, genom vilket kriminallagen för krigsmakten fördes till den i denna paragraf reglerade lagstiftningen (KU 1880, utl. nr 4), men kunde möjligen anses legalisera den praxis, enligt vilken all »civil-, kriminal- och kyrkolag», oberoende av om den var av »allmän» natur eller ej, behandlades av lagutskottet.

Genom den 1909 vidtagna ändringen fick stadgandet om lagutskottets kompetens en mot praxis helt svarande avfattning:

»Lagutskottet skall meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av de, såsom icke tillhörande annat utskotts behandling, från kamrarna dit hänvisade frågor om stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av civil-, kriminal- och kyrkolag, likasom ock av andra lagar och författningar, som stiftas av konung och riksdag samfällt.»

Den samfällda lagstiftningen överhuvud fördes alltså nu, i den mån den ej tillhörde annat utskott, under lagutskottets kompetens; att civil-, kriminal- och kyrkolag särskilt nämnas saknar uppenbarligen betydelse. Ändringen innebar tillika, att lagutskottet tillerkändes begränsat initiativ, och att det fick befogenhet att behandla icke blott »förslag» utan överhuvud »frågor» inom vederbörande lagstiftningsområden; den osäkerhet, som på denna punkt förelegat, blev sålunda hävd.

1909 års revision av bestämmelserna om utskotten medförde även, att vissa kategorier av samfällad lagstiftning, som tidigare tillhört lagutskottet, överfördes till andra utskott; endast på en punkt kom detta till synes i RO § 42, nämligen genom borttagandet av ordet »kommunal». Dessa och senare genomförda reformer av betydelse för lagutskottets kompetensområde behandlas i redogörelserna för de ständiga utskott, i vilkas kompetensföreskrifter ändringar vidtagits. Här skall endast erinras om att vissa lagstiftningsområden, som 1909 lagts under jordbruksutskottet, 1918 återfördes till lagutskottet. Detta skedde samtidigt som lagutskottet uppdelades på två utskott. Denna uppdelning föranledde endast den ändringen i RO § 42 mom. 1, att orden »lagutskottet skall» ersattes av orden »lagutskotten skola»; att lagutskotten skola vara två och icke flera fastställdes genom ändring i RF § 53.

I detta sammanhang skall slutligen erinras om att lagutskotten efter 1921 haft att bereda icke blott lagfrågor i egentlig mening utan även traktatfrågor, så t. ex. förslag till konventioner på luft- och vattenrättens områden (1926, 1929, 1930).

RO § 42 mom. 2 hade ursprungligen följande lydelse:

»Utskottet skall ock granska justitieombudsmannens avgivna redogörelse, ävensom hans ämbetsdiarier och registratur, samt med utlåtande däröver till riksdagen inkomma.»

I denna bestämmelse har endast vidtagits den ändringen, att utskottet ålagts granska militieombudsmannens ämbetsberättelse på samma sätt som justitieombudsmannens (1915).

Lagutskottets befogenhet på denna punkt skall icke i detta arbete närmare behandlas. Det bör endast erinras om att riksdagens ombudsmän enligt sina instruktioner kunna framlägga förslag till riksdagen och att dessa i ämbetsberättelserna intagna förslag av lagutskottet behandlats som i kamrarna väckta motioner. Innehåller ämbetsberättelsen förslag i ämne utanför lagutskottets kompetensområde, kan förslaget på initiativ av lagutskottet hänvisas till annat utskott.

»Lagutskotten fördela å gemensamma sammanträden sig emellan de till dem hörande ärenden, och skall i fråga om sådana sammanträden tillämpas vad i 45, 48 och 49 §§ är rörande ständigt utskott stadgat», bestämmes i det 1918 beslutade tredje momentet av RO § 42. De båda var för sig valda utskotten sammankomma alltså i detta fall till gemensamt sammanträde och fungera tillfälligt såsom ett enda utskott; båda utskottens samtliga ledamöter äro berättigade att taga del i besluten.

I fråga om ärendenas fördelning sig emellan äga utskotten full handlingsfrihet. Vid ett av utskottens första gemensamma sammanträden (20 januari 1919) antogos emellertid »allmänna grundsatser för ärendenas fördelning», vilka sedermera riksdag efter riksdag förklarats tillämpliga. Dessa grundsatser äro vad beträffar olika ämnens fördelning på utskotten av följande innehåll:

»Till första lagutskottet hänvisas i regel:

1. Granskning av riksdagens ombudsmäns ämbetsförvaltning.
2. Lagstiftning i privaträttsliga ämnen, som avhandlas i 1734 års lags giftermåls-, ärvda-, jorda- och handelsbalkar eller i lagar, som ersatt eller anknyta till deras stadganden; hit hänföras även den allmänna bolags- och föreningsrätten, försäkringsrätten med undantag av lagstiftning rörande socialförsäkring, sjörätten, växel- och checkrätten ävensom lagstiftning rörande firma och prokura, patent, varumärke, näringsfrihet och konkurrensskydd samt litterär och konstnärlig äganderätt.
3. Lagstiftning, som avhandlas i allmänna strafflagen med tillhörande författningar — dock ej frågor, som äga nära samband med

frågor om social omvårdnad, såsom ungdomsvård, fångvård och dylikt — eller i militära eller prästerliga strafflagen.

4. Lagstiftning i ämne rörande allmänna rättegångs- och utökningsväsendet eller konkursrätten.

5. Lagstiftning i konstitutionella och kyrkorättsliga ämnen, som höra till lagutskotts behandling, samt rörande utländsk mans eller annat utländskt rättssubjekts rättsställning.

Till andra lagutskottet hänvisas i regel:

1. Lagstiftning rörande jordstyckning, skifte av jord och vattenrätt ävensom social jordlagstiftning, såsom så kallad norrlandslagstiftning, expropriationslagstiftning m. m.

2. Arbetslagstiftning, såsom lagstiftning om skydd mot yrkesfara, om arbetsavtal, arbetstid o. s. v.

3. Lagstiftning rörande socialförsäkring.

4. Lagstiftning i allmänhet i ämne av beskaffenhet, att k. propositioner därom föredragas av annan departementschef än chefen för justitiedepartementet eller väsentligen beredas inom annat än nämnda departement.»

Schematiskt kan första lagutskottet alltså betecknas som ett utskott för privaträttsliga frågor, under det att andra lagutskottets arbete huvudsakligen gäller sociallagstiftningen.

De citerade fördelningsreglerna modifieras i viss mån genom avslutande bestämmelser i de »allmänna grundsatserna». Dessa äro av följande lydelse:

»Om i en och samma proposition eller motion eller ock i propositioner eller motioner, som finnas lämpligen böra i ett sammanhang handläggas, innefattas ämnen, som enligt förestående fördelningsplan äro att hänvisa till olika utskott, bör ärendet eller ärendena i sin helhet hänvisas till det utskott, inom vars arbetsområde ärendet eller ärendena finnas till sin viktigaste del höra.

I den mån ett lagstiftningsärendes sakliga eller tekniska beskaffenhet eller ojämnhet i arbetsbörda eller andra betydande skäl därtill föranleda, företages avvikelse från fördelningsplanen. Har enligt justerat beslut vid utskottens gemensamma sammanträde ärende hänvisats till det ena utskottet, må dock överflyttning ej äga rum i annat fall än då detta utskott därom gjort framställning.»

Det framgår klart av de »allmänna grundsatsernas» formulering, att beslut om remiss till ettdera av de båda utskotten i princip skall fattas i fråga om varje särskilt ärende. De antagna reglerna äro

att fatta endast som direktiv för utskottens fördelningsarbete. Avvikelser från desamma kunna beslutas dels med hänsyn till beredningens enhetlighet, dels av andra skäl. Dessa skäl skola vara av en viss styrka (»betydande»), och en beslutad hänvisning till det ena utskottet kan icke ändras med mindre detta utskott gjort särskild framställning därom. I praktiken ha mera betydande avvikelser från de allmänna fördelningsreglerna sällan förekommit, och framställning om överflyttning av ett till det ena utskottet remitterat ärende till det andra har gjorts blott i enstaka fall (jfr protokoll över utskottens gemensamma sammanträde 28 januari 1919).

På en punkt har principen om remissbeslut för varje ärende icke upprätthållits. Vid 1919 års riksdag beslöts, då de olika propositionerna fördelades, att motioner i anledning av en proposition utan särskilt remissbeslut skulle gå till det utskott, som fått propositionen till handläggning. Sedermera har vid varje riksdag (först 3 februari 1920) antagits ett tillägg till fördelningsreglerna: »Beslöts, att det lagutskott, som fått till sig överlämnad en k. proposition, även skulle, utan särskilt beslut av lagutskotten, behandla de motioner, som väcktes i anledning av propositionen.»

1919 års fördelningsregler ha i övrigt förblivit gällande till och med 1934 års riksdag. Vid sitt sista gemensamma sammanträde under denna riksdag (5 juni) antogo emellertid utskotten nya »allmänna grundsatser», avsedda att tillämpas från och med 1935 års riksdag. De icke oväsentliga ändringar i fördelningsreglerna, som detta beslut innefattar, äro följande:

I andra momentet av bestämmelser om första lagutskottets kompetens insattes efter första semikolon orden: »dock beträffande jordabalken med undantag av lagstiftning angående arrende, hyra och social lagstiftning, såsom s. k. norrlandslagstiftning, expropriationslagstiftning m. m.» I tredje momentet av samma avdelning ströks ordet »fångvård» och i femte momentet orden »samt rörande utländsk mans eller annat utländskt rättssubjekts rättsställning».

Första momentet i avdelningen om andra lagutskottet lyder enligt den nya fördelningsregeln: »Lagstiftning rörande jorddelning och vattenrätt ävensom arrende, hyra och social jordlagstiftning, såsom s. k. norrlandslagstiftning, expropriationslagstiftning m. m.» I andra momentet insattes efter »arbetsavtal» ordet »arbetstvister». Det fjärde momentet i 1919 års regler borttogs, varemot två nya moment (4 och

5) intogos: »4. Lagstiftning rörande social omvårdnad, såsom ungdomsvård och dylikt. 5. Lagstiftning rörande utländsk mans personliga rättsställning.»

I de följande allmänna reglerna rörande remissfrågornas behandling insattes en ny punkt: »Frågor, som icke uttryckligen förklarats höra till ettdera av utskotten, böra fördelas allteftersom de äro jämförliga med de frågor, som här förut hänförts till det ena eller andra utskottets behandling. Härvid bör hänsyn även tagas till tidigare praxis.» Slutligen mildrades villkoren för beslut om avvikelse från fördelningsplanen; »särskilda», icke »betydande» skäl krävas härför.

Revisionen av fördelningsplanen avser att i vissa hänseenden åstadkomma en mera enhetlig behandling av sakligt sammanhörande frågor; i vissa punkter anknöto ändringarna till i praxis redan vidtagna modifikationerna av fördelningsprinciperna. Flera lagstiftningsområden — den allmänna arrendes- och hyreslagstiftningen, lagstiftningen rörande social omvårdnad, vartill tydligen räknas ungdomsvård och möjligen också fångvård, samt lagstiftningen rörande utlänningars rättsställning — ha överflyttats till andra lagutskottet. Övriga ändringar torde kunna sägas vara av väsentligen formell natur. Uppmärksammas bör, att regeln om hänvisning av ärenden, som falla utanför fördelningsplanens speciella bestämmelser, omformats. Tidigare gällde, att till andra lagutskottet skulle gå ärenden, som huvudsakligen handlagts i annat departement än justitiedepartementet; första lagutskottet skulle tydligen, ehuru detta ej var uttryckligt stadgat, in dubio bereda i justitiedepartementet handlagda ärenden. Enligt den nya fördelningsplanen blir samhörigheten med frågor, som fastställts höra till det ena eller andra utskottet, i dylika fall i första rummet bestämmande; härjämte skall hänsyn tagas till tidigare praxis.

Det återstår att i ett sammanhang undersöka praxis i avseende på behandlingen av skrivelseförslag i lagstiftningsfrågor (d. v. s. i detta sammanhang frågor om samfällad lagstiftning). På denna punkt har synnerligen stor osäkerhet förelegat om gränsen mellan lagutskottets (respektive lagutskottens) och de tillfälliga utskottens arbetsområden.

Beträffande utredningsförslag om revision av under lagutskottets kompetens fallande lagar framträdde under den första tiden efter

riksdagsordningens tillkomst en tendens till olika praxis i de båda kamrarna. Om någon verkligt utbildad praxis kan man knappast tala, då de fall, i vilka med säkerhet kan påstås, att just en motions karaktär av skrivelseförslag beaktats vid remissbeslutet, äro mycket få, och då kamrarna var för sig icke handlade med full konsekvens. I flera fall remitterade emellertid andra kammaren motioner av denna typ till lagutskottet, så t. ex. motioner om revision av strafflagen 1870, om omarbetande av kommunalförfattningar samma år, om ändrade bestämmelser rörande arvskifte 1873; första kammaren beslöt i frågor av samma art remiss till tillfälligt utskott, så t. ex. förslag rörande väghållningen 1868 och 1876. Vid 1876 och 1878 års riksdagar uppstodo på grund härav verkliga konflikter mellan kamrarna. 1876 remitterade första kammaren en motion om revision av konkurslagen till tillfälligt utskott. Då det beslut, som kammaren sedermera fattade, överlämnades till andra kammaren, avlog denna förslaget utan remiss till utskott; under debatten anfördes, att ärendet icke blivit grundlagsenligt berett i medkammaren och att avslag utan saklig prövning därför vore det riktiga (AK 3 maj). 1878 överlämnade första kammaren till den andra ett av tillfälligt utskott berett förslag om revision av bestämmelserna rörande äktenskapskillnad. Denna gång remitterade andra kammaren frågan till tillfälligt utskott, men detta avstyrkte under framhållande bland annat, att hänvisningen till tillfälligt utskott stode »i strid mot föreskriften i § 42 riksdagsordningen, vari beredningen av dylika lagfrågor som den ifrågavarande otvetydigt synes hänvisad till lagutskottet» (utl. nr 11). Andra kammaren beslöt avslag efter en debatt, under vilken samma synpunkter som 1876 framfördes (AK 20 maj).

Konstitutionsutskottet kom i sin meromnämnda skiljedom 1870 (mem. nr 3) in på denna sak. Till skiljedom förelåg — utom i det föregående nämnda ärenden — en motion rörande försvarsväsendets organisation, som i viss mån gällde reform på lagstiftningens område. Utskottet betonade, att motionen endast ginge ut på utredning »samt att motionären icke haft för avsikt att föreslå, det någon förändring i beväringlagen utan avseende å den utredning, som kunde vinnas, nu skulle av riksdagen beslutas», och motionen förklarades tillhöra tillfälligt utskott.

Vid 1878 års riksdag kan frågan ånyo sägas ha blivit berörd i

ett memorial av konstitutionsutskottet, ehuru den icke direkt undersöktes. Utskottet hade att träffa avgörande i fråga om remissen av en skrivelsemotion angående omarbetande av krigslagarna; första kammaren hade ansett tillfälligt utskott, andra kammaren lagutskottet behörigt. Tvisten gällde närmast, huruvida krigslagarna helt eller till någon del tillhörde den samfälliga lagstiftningen eller vore av administrativ lagstiftnings natur. Konstitutionsutskottet uttalade sig för den senare åsikten och beslöt följaktligen remiss till tillfälligt utskott (mem. nr 1). Det märkliga är, att utskottet icke med ett ord antydde, att frågans karaktär av skrivelseförslag ägde betydelse. Detta förhållande skulle man i och för sig vara benägen att tyda som ett bevis för att utskottets majoritet gillade andra kammarens uppfattning i fråga om skrivelseförslag, men i själva verket bestod majoriteten huvudsakligen av ledamöter, som, då principfrågan upptogs två år senare, hävdade första kammarens linje.

Vid 1879 års riksdag väcktes i första kammaren en utredningsmotion om äktenskapsskillnad av i huvudsak samma innehåll som den nyss berörda. Denna gång beslöts remiss till lagutskottet, efter en debatt, i vilken allmänt gjordes gällande, att tillfälligt utskott egentligen vore behörigt, men där motionären och andra talare påyrkade hänvisning till lagutskottet för att icke förslaget av formella skäl skulle avvisas av andra kammaren (FK 29 januari). Något frångående av kammarens förut intagna principiella ståndpunkt inbar beslutet alltså ej.

Vid följande riksdag blev frågan föremål för konstitutionsutskottets skiljedom. En skrivelsemotion om framläggande av förslag till ny författning rörande prästliga ämbetens tillsättande hade av andra kammaren remitterats till lagutskottet, men av detta återlämnats, emedan motionärens förslag bland annat innefattade grundlagsändring; förslaget återtogs i denna punkt och andra kammaren förklarade lagutskottet behörigt, men första kammaren ansåg ärendet falla under tillfälligt utskott.

I motiveringen till sin skiljedom (mem. nr 1), som gick ut på remiss till lagutskottet, uttalade konstitutionsutskottet, att orsaken till kamrarnas skiljaktiga beslut kunde antagas vara motionens karaktär av skrivelseförslag; »i första kammaren hava i allmänhet motioner av dylik form, även om den väckta frågan i och för sig fallit inom om-

rådet för ständigt utskotts behandling, hänvisats till tillfälligt utskott, under det andra kammaren vid avgörandet till vilket utskott dylika motioner skolat hänskjutas merendels fästade den avgörande vikten vid själva ämnet eller frågans inre natur». Utskottet sökte visa, att dess skiljedom beträffande vissa skrivelseförslag vid 1870 års riksdag icke kunde vara prejudicerande för den behandlade frågan, då i dessa fall själva skrivelsemomentet ej varit avgörande.

I själva tolkningsfrågan anförde utskottet, att de i RO § 42 använda orden — om lagutskottets befogenhet att behandla »förslag till stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av allmän civil-, kriminal- och kyrkolag» — icke vore tillräckligt stöd för åsikten, att endast bestämt formulerade förslag vore avsedda.

»Det är nämligen väl att märka», yttrade utskottet, »att det i anförda lagrummet icke heter t. ex. förslag till ny civil-, kriminal- och kyrkolag, utan att ordet 'förslag' närmast är förbundet med orden 'stiftande', 'ändring', 'förklaring' och 'upphävande'. Då nu dessa ord angiva en handling eller en verksamhet, så vill det synas, som om lagens uttryck näppeligen kunna betyda annat än: förslag att allmän civil-, kriminal- och kyrkolag må stiftas, ändras, förklaras eller upphävas eller: förslag med syfte att åstadkomma stiftande o. s. v. av dylik lag. Huru en motionär tänkt sig syftet skola uppnås, om han själv formulerat någon lagtext, eller han uppmanat lagutskottet att göra detta, eller han hemställt, att riksdagen måtte anmoda Kungl. Maj:t att låta utarbета det ifrågasatta lagförslaget, därom nämner grundlagen alldeles icke något.» Som stöd för sitt ståndpunktstagande framhöll utskottet vidare, att RO § 55 innehöll uttrycket »motion i ämne, som tillhör ständigt utskotts behandling» och att i andra grundlagsbestämmelser återfunnos liknande formuleringar. Den föreliggande motionen åsyftade ändring i kyrkolagen och vore följaktligen att anse som »motion i ämne, som tillhör ständigt utskotts behandling». Utskottet åberopade slutligen en del praktiska skäl, vilka i detta sammanhang sakna intresse.

Mot utskottets beslut reserverade sig samtliga ledamöter från första kammaren.

I motiveringarna till de olika reservationerna betonades särskilt, att ordet »förslag» användes i RO § 42, men icke i kompetensbestämmelserna om övriga ständiga utskott; »för att en motion skall kunna anses innehålla ett sådant förslag måste den efter vår uppfattning gå ut på att riksdagen skall fatta beslut i själva lagfrågan och således binda sig

gentemot den andra statsmakten, och icke endast därpå, att riksdagen, med bibehållande av sin vidare prövningsrätt, hos Kungl. Maj:t skall anhålla om utarbetande och framläggande av ett lagförslag». Som belägg för denna uppfattning hänvisade man till att före 1866 bestämmelsen om lagutskottets kompetens — utom en formulering av ungefär samma art som den i den nya riksdagsordningen införda — innehöll orden: (lagutskottet äger att) »upptaga de i sådana ämnen meddelade Konungens propositioner, eller i riksens ständers plena väckta frågor»; den 1866 vidtagna utslutningen kunde icke fränkännas betydelse. Mot utskottsmajoritetens sist refererade argument anfördes, att lagutskottets kompetens måste bestämmas i enlighet med den särskilda grundlagsbestämelse, som handlade härom, icke efter vissa allmänna uttryckssätt i grundlagen.

Den berörda tolkningsfrågan kan helt enkelt sägas innebära följande: kunna orden »förslag till stiftande av lag» betyda »förslag om att en lag skall stiftas», eller betyda de endast »lagförslag»? En bestämd lösning av denna fråga torde ej kunna vinnas utan en ingående undersökning av språkbruket vid tiden för grundlagens stiftande; enligt nuvarande språkbruk torde även den vidsträcktare tolkningen vara möjlig. Övriga av utskottsmajoritet och reservanter anförda synpunkter synas föga relevanta. Särskilt bör fasthållas, att den 1866 gjorda utslutningen icke kan tillmätas betydelse; konsekvensen härav vore absurditeten, att även propositioner i lagfrågor vore undandragna lagutskottet.

Att märka är, att konstitutionsutskottets skiljedom och motiveeringen för densamma strängt taget endast avser sådana skrivelseförslag, som gå ut på begäran om framläggande av lagförslag i visst syfte. En allmänt hållen utredningsmotion, där det t. ex. påyrkas hemställan att Kungl. Maj:t skall undersöka, huruvida en revision av en lag är påkallad, skulle knappast enligt utskottets framställning gå till lagutskottet. Någon åtskillnad på denna punkt har likväl icke i praktiken gjorts; kanske har en sådan ej heller varit åsyftad.

1880 års skiljedom medförde icke en omedelbar och bestämd ändring i första kammarens remisser. Under de närmast följande åren förekom någon gång, att kammaren remitterade motioner av här ifrågavarande art till tillfälligt utskott, så t. ex. en motion om revision av vissa kommunala författningar vid 1886 års riksdag. Inom

kort hade dock den av konstitutionsutskottet hävdade uppfattningen blivit definitivt bestämmande. Sedan omkring 1890 kan en fast, om ock icke obruten praxis sägas ha förelegat av den innebörden, att utredningsfrågor, som anknyta till bestående samfällad lagstiftning, hänvisas till lagutskottet. Anknytningen kan bestå i att revision eller avskaffande av en viss lag (eller riktigare viss under lagutskottets kompetens fallande författning) påyrkas, eller ändring begäres i fråga om ett rättsinstitut, som regleras i en eller flera lagar, eller eljest ett påtagligt samband föreligger mellan utredningskravet och existerande lagstiftning. Exempelvis torde motioner om utredning angående äktenskapslagstiftningen eller kommunalförordningarna, dödsstraffets avskaffande eller införande av ny strafform utan varje tvekan anses tillhöra lagutskottets behandling. Osäkerhet kan i enskilda fall uppstå — om en författning är av samfällad eller administrativ karaktär, om en reglering av visst slag fordrar ändring i författning av den ena eller den andra kategorien — men själva principen är obestridd och har endast i ett fåtal fall av ringa betydelse påtagligen frångåtts.

Det är däremot uppenbart obefogat att, såsom ofta skett, påstå, att till lagutskottet hänvisats alla utredningsförslag av den art, att ett utarbetat förslag i frågan skulle falla under lagutskottets kompetens. Tvärtom har praxis, när det gällt utredningar i ämnen, där en reglering otvivelaktigt endast kan ske genom samfällad lag, men där ingen eller ingen närmare anknytning till bestående lag förelegat, varit i hög grad skiftande och osäker. Det är därför väsentligen frågor av denna typ som skola undersökas i den följande framställningen.

Intill 1909, då bestämmelsen om lagutskottets kompetens reviderades, remitterades i allmänhet utredningsförslag om lagstiftning (av samfällad natur) i ämnen, som förut icke speciellt reglerats, till tillfälligt utskott, detta vare sig kravet på lagstiftning i motionen särskilt framhävdes eller motionen eljest var av sådan natur, att ett positivt resultat av utredningen icke kunde vinnas annat än genom lagstiftning. Såsom exempel kunna främst nämnas motioner på det område, som sedermera reglerats genom sociallagstiftning. Till tillfälligt utskott remitterades bland annat följande utredningsmotioner: om reglering av arbetstiden 1891, om lagstiftning angående förliknings- och skiljenämnder i tvister mellan arbetare och arbetsgivare

1892, om invaliditets- och ålderdomspensionering 1905, om arbetslösheten i Sverige och försäkring mot dess ekonomiska verkningar 1908 och 1909, om maximiarbets tid 1908. Inga frågor inom denna grupp remitterades till lagutskottet. Även utredningsmotioner i ämnen, som stodo bestående lagstiftning tämligen nära, hänvisades till tillfälligt utskott. Detta gäller t. ex. en motion vid 1895 års riksdag angående utarbetande av förslag till försäkringslag med fullständiga bestämmelser om in- och utländska försäkringsanstalters verksamhet i Sverige; sedan särskilda lagar om försäkringsrörelse antagits 1903, hänvisades däremot frågor om revision av denna lagstiftning och framställningar om utarbetande av lag om försäkringsavtal vid 1905 års lagtima riksdag till lagutskottet. Vid 1901 års riksdag remitterades en motion om tillsyn över fosterbarn till tillfälligt utskott; 1902 antogs en lag om fosterbarns vård; 1908 sändes motion om revision av denna lag till lagutskottet. Däremot remitterades motioner om lagstiftning rörande släktnamn 1896 och 1898 samt om lagstiftning mot illojal konkurrens 1904 och 1905 till lagutskottet.

Principerna för nu berörda praxis synas vid intet tillfälle ha auktoritativt fastställts. Endast vid ett tillfälle uppstod en debatt av intresse för frågan. Vid 1902 års riksdag hade till tillfälligt utskott remitterats en andrakammarmotion om utarbetande av lag rörande patronatsrättens upphävande, men denna motion återlämnades av utskottet. I andra kammaren diskuterades frågan (25 april), varvid såsom skäl för den uppfattningen, att motionen icke hörde till tillfälligt utskott, anfördes, att det här vore fråga om avskaffande av ett bestående rättsinstitut, som enligt praxis fölle under lagutskottets behandling. »Regeln vore», yttrade det tillfälliga utskottets ordförande, »att frågor angående utredning av sådant, varom lag ej förut finnes, hänvisas till tillfälligt utskott, men att frågor, som gälla, som det heter i grundlagen, ändring eller upphävande av civil-, kriminal- eller kyrkolag, behandlas av lagutskottet, även om de avse skrivelser». Han erinrade i detta sammanhang, att en skrivelsemotion om förslag till sackarinlag — ett område, där speciella bestämmelser icke funnes — vid samma riksdag sänts till lagutskottet, men återlämnats av detta och remitterats till tillfälligt utskott. Denna uppfattning blev ej föremål för kritik, och kammaren beslöt, då motionen

var för sent väckt för att gå till ständigt utskott, att icke remittera densamma.

Efter 1909 års grundlagsändring kan en med hänsyn till den nya kompetensbestämmelsens lydelse helt naturlig modifikation av praxis konstateras. Det är hädanefter regel — om också icke utan undantag — att utredningsmotioner, som uttryckligen förklara sig åsyfta lagstiftning, remitteras till lagutskottet. Däremot förekommer fortfarande ofta att motioner, som icke särskilt tala om lagstiftning, hänvisas till tillfälligt utskott, trots att deras syfte ej gärna kan vinnas utan lagbeslut; det kan till och med sägas, att i dylika fall remiss till tillfälligt utskott varit det normala. Några mera avsevärda skiftningar i praxis under denna period kunna ej förmärkas, utom möjligen så till vida, som andra kammaren under 1910-talet och början av 1920-talet var benägen att i tvivelaktiga fall — särskilt beträffande motioner, som väckts sedan tiden för framställande av under ständigt utskott fallande motioner utlöpt — besluta remiss till tillfälligt utskott. I stort sett har naturligen, fränsett ändringar i kompetensbestämmelserna, lagutskottets (respektive lagutskottens) behörighetsområde växt, allt eftersom olika samhällsområden blivit föremål för reglering genom lagstiftning.

Som bevis på osäkerheten i praxis kunna en del utredningsmotioner på sociallagstiftningens område nämnas. Till lagutskott ha remitterats bland annat följande förslag: om reglering genom lag av arbetstiden inom vissa yrken 1911, om fastställande av maximalarbetstid 1918, om lagstiftning i syfte att förbättra hemarbetarnas förhållanden samma år, om åtgärder till arbetsfredens bevarande 1921, om införande av arbetslöshetsförsäkring genom lagstiftning 1929 och 1930, om arbetstidsförhållandena vid rikets brandkårer 1929. Tillfälligt utskott har berett bland annat följande förslag: om reglering av den privata arbetsförmedlingen 1913, om meddelande av bestämmelser rörande arbetarskydd samma år, om införande av s. k. arbetskamrar 1918, om lagstiftning eller andra åtgärder mot arbetslöshet 1920, om ökat skydd för kroppsarbetare inom storindustrien 1926, om lagstiftning mot arbetslöshetsförsäkring 1928. Vid 1913 års riksdag hade lagutskottet att bereda förslag om undersökningar rörande restaurantpersonalens, respektive personalens å frisérsalonger arbetstid och arbetsförhållanden, om begränsning av nattarbetet i ba-

gerier; samtidigt beredde tillfälligt utskott frågor om maximalarbetsdag för lönarbetare och om minimilöner för vissa lönarbetare. 1931 behandlades utredningsförslag om lagstiftning rörande personliga tjänsteavtal av lagutskott, medan tillfälligt utskott beredde en motion om skrivelse rörande arbetsförhållandena inom det husliga arbetet, som också syftade till lagstiftning.

Dessa exempel visa, att kravet på lagstiftning i en motion icke alltid föranlett hänvisning till lagutskott. Att emellertid ett tydligt uttryckt sådant krav tillmätts stor betydelse framgår av handläggningen av två egenartade remisstvister vid 1914 års första och 1915 års riksdagar. Vid förstnämnda riksdag väcktes en motion om skrivelse med begäran, att Kungl. Maj:t skulle föranstalta om »en undersökning angående verkningarna av de norrländska arrende- och vanhävdslagarna samt på sätt, som finnes lämpligt, framlägga resultatet av denna undersökning». Motionen återlämnades av lagutskottet av det under debatten i andra kammaren (3 februari) anförda skälet, att den ej gick ut på begäran om förslag till lagstiftning. Motionären påpekade, att han föregående år väckt en i huvudsak likartad motion; skillnaden var endast, att i den tidigare motionen talats om att förslag till förbättring av gällande lagstiftning borde framläggas, därest den tilltänkta utredningen föranledde därtill. I den föreliggande motionen hade i själva verket exakt samma formulering använts som i det skrivelseförslag lagutskottet tillstyrkt i anledning av fjolårets motion. Trots detta beslöts hänvisning till tillfälligt utskott. Vid 1915 års riksdag återlämnade lagutskottet en motion med begäran om utredning »ifråga om åtgärder till motverkande av förefintliga missförhållanden med avseende å det sedliga tillståndet i riket». Tre reservanter påpekade, att motionären använt lagutskottets kläm i ett utlåtande från föregående år över en motion, som skilde sig från den förliggande endast genom att efter »åtgärder» stått »i lagstiftningsväg eller annorledes». Livliga debatter uppstodo i båda kamrarna (3 februari), varvid flera talare hävdade, att motionen i den form den nu väckts icke kunde gå annat än till tillfälligt utskott, under det att andra gjorde gällande, att den av lagutskottet anlagda synpunkten vore alltför formell, eftersom i realiteten en lagstiftning vore uppenbart nödvändig för vinnande av motionärens syfte. Båda kamrarna frångingo nu den grundsats, som

tillämpats föregående år, och sände motionen tillbaka till lagutskottet.

Som ett ytterligare bevis på att det här är fråga om en klart fattad, om också icke konsekvent fasthållen grundsats, må nämnas ytterligare en debatt i ämnet. Vid 1923 års riksdag återlämnade lagutskottet en utredningsmotion om lagstiftning rörande blandning av svenskt och utländskt vete vid förmalning. Talmanskonferensen ansåg enhälligt, att motionen hörde till lagutskott, och kamrarna beslöt i enlighet härmed. Det betonades med skärpa, att motionärerna särskilt talat om lagstiftning och att, då det berörda rättsområdet icke fölle under annat ständigt utskott, det därmed vore klart, att remiss måste ske till lagutskott (FK och AK 31 januari).

Obetydliga olikheter i motionernas klämmor eller till och med motiveringar kunna givetvis leda till olika remissbeslut. Vid 1918 års riksdag behandlade lagutskottet en motion om framläggande av förslag till lag om vivisektion vid icke statsunderstödda anstalter; ett förslag om meddelande av bestämmelser rörande vivisektion vid statsunderstödda anstalter, i vilket lagstiftning icke påyrkades, gick samtidigt till tillfälligt utskott. I en motion vid 1925 års riksdag hemställdes, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning, huruvida och i vad mån en begränsning av gift kvinnas rätt att innehava statstjänst och allmänt uppdrag må, för tillgodoseende av mäns och kvinnors berättigade anspråk på arbetsutkomst, kunna äga rum, och att Kungl. Maj:t därefter måtte för riksdagen framlägga de förslag, som av utredningen kunna föranledas.» Denna motion remitterades på grund av sin anknytning till den s. k. behörighetslagen till lagutskott. Följande år motionerade samme motionär om »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning, huruvida och i vad mån åtgärder kunna vidtagas i syfte att begränsa gifta kvinnors innehav av statstjänst och allmänt uppdrag, för bättre tillgodoseende av mäns och ogifta kvinnors möjligheter att erhålla arbetsutkomst, och att Kungl. Maj:t därefter utfärdar de bestämmelser, eller för riksdagen framlägger de förslag, som av utredningen kunna föranledas». Denna motion remitterades till tillfälligt utskott, sannolikt därför att motionären nu syntes i första rummet påkalla administrativt ingripande. I själva verket synes här, då frågan kunde anses vara av »blandad» karaktär,

en remiss till lagutskott ha stått i bättre överensstämmelse med praxis.

Då motioner, vari särskilt talas om lagstiftning, hänvisas till tillfälligt utskott, torde detta ofta bero på att administrativa bestämmelser framstå som tillräckliga eller i varje fall som i första hand behövliga för att nå motionens syfte. Som exempel kan nämnas remissen till tillfälligt utskott vid 1933 års riksdag av motion angående skärpt lagstiftning till förhindrande av sådana olycksfall vid motortrafik, vilka föranledas genom förtäring av starka drycker. I detta fall kom tydligen närmast en ändring i den Kungl. Maj:t beslutade motorfordonsförordningen i fråga, och följaktligen ansågs tillfälligt utskott behörigt.

Beträffande utredningsmotioner, som helt allmänt gälla åtgärder i visst syfte men icke angiva arten av den tilltänkta rättsliga regleringen, är obestämtheten i praxis påfallande. Såsom redan betonats, remitteras mycket ofta dylika motioner till tillfälligt utskott, även då samfällad lagstiftning rimligen kan anses behövlig för vinnande av positivt resultat. Lagutskott behandlade 1917 utredningsförslag om åtgärder mot minderårigas bruk av tobak och om åtgärder mot den försvarsfientliga agitationen. Tillfälligt utskott beredde 1918 skrifvelsförslag om åtgärder mot ungdomens förvildning, 1933 frågor om motarbetande av den antireligiösa propagandan och om åtgärder mot statsfientlig verksamhet. Frågor om undersökning av åtgärder mot tobaks- och kaffemissbruk gingo 1911 till lagutskottet, 1912 till tillfälligt utskott (i sista fallet framhöll motionären särskilt behovet av upplysning i ämnet).

Möjligen förelåg, såsom redan antytts, under åren omkring 1920 i andra kammaren en tendens att i större utsträckning än eljest remittera utredningsmotioner på den samfällda lagstiftningens område till tillfälligt utskott; att genom jämförelser klart konstatera en sådan tendens låter sig dock icke göra. Anmärkningsvärt är att efter talmanskonferensens beslut om en strängare praxis 1924 flera fall förekommit, då talmannen i andra kammaren vägrat, eller förklarat sig, om ej motionen återtoges, skola vägra proposition å remiss av motioner inom här berörda kategori, som väckts för sent för att sändas till ständigt utskott (jfr AK 1 februari 1924, 1 februari 1926, 31 januari 1928). I det förstnämnda av dessa fall uttalade

motionären under hänvisning till uppgifter från talmanskonferensen, att hans motion skulle ha hänvisats till tillfälligt utskott, därest samma principer tillämpats som under närmast föregående år. Det står emellertid utom tvivel, att motioner av samma art som de ifrågavarande — dessa gällde utvidgad lagstiftning mot illojal konkurrens, pensionstilläggen enligt lagen om allmän pensionsförsäkring och lantarbetarnas arbetsfråga — även under 1920-talets första år remitterats till lagutskott. Likaledes är det ostridigt, att åtskilliga utredningsmotioner i lagstiftningsfrågor under de allra senaste åren hänvisats till tillfälligt utskott. Flera exempel härpå ha i det föregående givits.

Jordbruksutskottet.

Den 1909 slutligt antagna bestämmelsen om jordbruksutskottet i RO § 43 var ursprungligen av följande lydelse:

»1. Jordbruksutskottet, som skall erhålla del av Konungens angående statsverkets tillstånd och behov till riksdagen avgivna proposition i vad den angår de under jordbruksdepartementet lydande ärenden, åligger att granska samt, med iakttagande av nödiga indragningar och besparingar, utreda och uppgiva statsverkets behov med hänsyn till denna styrelsens gren ävensom att för övrigt avgiva betänkanden och förslag i anledning av de från kamrarna till utskottet hänvisade jordbruksärenden.

2. Utskottet åligger jämväl att meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av alla från kamrarna dit hänvisade frågor, som angå stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av lagar och författningar rörande hushållningen med allmänna och enskilda skogar, om jakt och fiske, om vattenrättsförhållanden, om skatteköp, avvitrningar, skiften och jordstyckningar samt därmed sammanhängande ämnen, så ock angående vägar och skjutsväsende.»

Bestämmelsen ändrades 1918 i två hänseenden: dels vidtogs i mom. 1 den formella jämkningen, att orden »under jordbruksdepartementet lydande ärenden» ersattes med ordet »jordbruksärenden», dels undandrogos från utskottet flera av de i mom. 2 nämnda ämnesområdena, nämligen frågor om vattenrättsförhållanden samt om skatteköp, avvitrningar, skiften och jordstyckningar. Endast lagar

och författningar om allmänna och enskilda skogar, om jakt och fiske samt om vägar och skjutsväsende kvarblevo sålunda under jordbruksutskottets kompetens.

Enligt första momentet har jordbruksutskottet att bereda under jordbruksdepartementets huvudtitel fallande statsregleringsfrågor. Bestämmelsen härom är i allt väsentligt formulerad på samma sätt som motsvarande bestämmelse om statsutskottets befogenhet, och det torde vara otvivelaktigt att de båda utskotten inom sina respektive områden äro likställda. Enligt R e u t e r s k i ö l d skulle jordbruksutskottet (liksom även statsutskottet) ha självständig initiativrätt i dessa frågor, men denna uppfattning strider mot den i praxis rådande. Som uttryck för den senare kan hänvisas till ett fall från 1923, då första kammarens talman vägrade proposition på ett i motiveringingen till ett jordbruksutskottsutlåtande infört uttalande, som föll helt utanför de av utskottet i betänkandet behandlade förslagen (FK 31 maj). Vid ett fåtal tillfällen har meningsskiljaktighet rörande en anslagsfrågas natur förorsakat återlämnanden och ändring av remissbeslut (jfr t. ex. StU:s och JU:s återlämnanden 1911, 1912, 1922, respektive 1918 och 1930).

En viss osäkerhet föreligger däremot i fråga om tolkningen av ordet »jordbruksärenden» i slutet av första momentet. Enligt M a l m g r e n skulle härmed förstås »allenast sådana jordbruksärenden, som äro eller kunna betraktas som statsregleringsärenden», eller efter en tidigare av honom använd formulering sådana jordbruksärenden, »som ha karaktären av statsregleringsfrågor eller i varje fall tidigare tillhört statsutskottets kompetensområde». R e u t e r s k i ö l d synes utgå från en långt vidare tolkning, då han förklarar att till utskottet kunna hänvisas »alla jordbruksfrågor, som icke höra under annat ständigt utskott»; detsamma gäller B r u s e w i t z, som uttalar, att bestämmelserna för jordbruksutskottets verksamhet äro »så vittomfattande, att i själva verket intet hinder föreligger för att till detta utskott hänvisa alla frågor, som kunna benämnas jordbruksärenden, de må nu ha väckts i den ena eller andra formen».

Den mera vidsträckt tolkningen synes icke hållbar. Enligt densamma skulle t. ex. lagstiftningsfrågor av den natur, att de skulle kunna betecknas som jordbruksärenden, falla under jordbruksut-

skottet. Det är emellertid tydligt, att andra momentet avser att fastställa utskottets kompetens på denna punkt; vi återkomma strax till denna fråga. Den av Malmgren angivna tolkningen, särskilt sådan den formulerats i det sist anförda citatet, synes väl överensstämma med avsikten hos de kommitterade, som 1907 framlade förslag om inrättande av ett jordbruksutskott. Dessa framhöllo, att till det nya utskottet skulle höra bland annat en grupp av ärenden, som då handlades av statsutskottet, ehuru den icke stod i närmare samband med utskottets huvudsakliga uppgift, nämligen frågor angående dispositionen och förvaltningen av kronans domäner; det förutsattes att dessa, i den mån de föllo under jordbruksdepartementets föredragning, enligt den föreslagna nya bestämmelsen — som i här berörda del antogs oförändrad — skulle tillfalla jordbruksutskottet, ehuru de icke voro statsregleringsärenden i egentlig mening. Någon antydning om att till jordbruksutskottet skulle höra jordbruksfrågor i allmänhet gjordes däremot icke.

Praxis har snarast inneburit en tillämpning av den snävare tolkningen. Det kan icke påstås att förslag, som ansetts betingade av speciella jordbrukssynpunkter, och i fråga om vilka särskild indikation på remiss till annat utskott icke förelegat, i allmänhet hänvisats till jordbruksutskottet. Användningen av det vaga ordet »jordbruksärenden» synes likväl ha spelat en viss roll, i det att till jordbruksutskottet i en del fall remitterats ärenden, som icke fallit under jordbruksdepartementets föredragning och ej heller tillhört de i andra momentet nämnda lagstiftningskategorierna. Någon bestämd linje har icke följts, varför gränserna för jordbruksutskottets kompetensområde i vissa hänseenden blivit tämligen obestämda.

Vi skola i detta sammanhang stanna vid frågan om beredningen av sådana ärenden, som särskilt berördes av 1907 års kommitterade, nämligen frågor angående förvaltningen av kronans domäner, var till främst höra ärenden om försäljning och upplåtelse av kronoegendom. Dylika ärenden hava i regel remitterats till jordbruksutskottet, icke blott i de fall, som kommitterade avsågo, nämligen då föredragning skett inom jordbruksdepartementet, utan även då frågan fallit under annat departement. Vid ett tillfälle har principen diskuterats. Vid 1916 års riksdag återlämnade jordbruksutskottet en proposition om försäljning av en kronan tillhörig fastighet; an-

ledningen var att ärendet ej föredragits inom jordbruksdepartementet (mem. nr 58). Talmanskonferensen var enig om att ärendet på grund av sin beskaffenhet hörde till jordbruksutskottet, och detta förklarades behörigt (FK och AK 3 maj). Både före och efter denna tvist ha en rad liknande fall förekommit. En del ärenden av samma art ha emellertid på grund av speciella skäl sänts till stats- eller bankoutskottet. Sålunda har detta skett i fråga om propositioner angående försäljning av jordegendom, då förslag jämväl framstälts om köpskillningens användande. Stundom ändras praxis utan synbar anledning; så t. ex. sändes ärenden rörande upplåtelse av kronans jordägareandelar i gruvor och av icke inmutningsbara mineralfyndigheter i kronojord — sedan 1920 fallande under handelsdepartementet — länge till jordbruksutskottet, men sedan 1929 behandlas de av statsutskottet. Frågor om grunderna för försäljning av kronoegendom har behandlats av jordbruksutskottet. Utredningsförslag på detta område ha i det stora flertalet fall likaledes gått till jordbruksutskottet (t. ex. 1912, 1917, 1922, 1927, 1928), men i ett par fall ha motioner av denna kategori remitterats till tillfälligt utskott (1922, 1924).

Enligt andra momentet av § 43 har jordbruksutskottet att bereda frågor rörande lagar och författningar i vissa angivna ämnen. Att icke frågor om lagstiftning i jordbruksfrågor överhuvud tillhöra utskottet, framgår av att i bestämmelsen upptagas flera ämnen av utpräglad jordbruksnatur; i än större utsträckning var detta fallet före 1918 års utbrytning. Meningen är uppenbarligen, att lagar och författningar i de uppräknade ämnena — inga andra — höra till jordbruksutskottet. I stort sett kan också denna tolkning sägas ha blivit tillämpad, även om, såsom redan antytts, åtskilliga undantag finnas.

Såväl frågor om samfälld som om ekonomisk lagstiftning tillhöra jordbruksutskottet; det talas i andra momentet (liksom i motsvarande kompetensregler för konstitutions-, bevillnings- och bankoutskotten) helt allmänt om »lagar och författningar» i vissa ämnen. Därför ha exempelvis motioner om ändringar i jaktstadgan gått till jordbruksutskottet likaväl som motioner rörande jaktlagen; någon enda gång har — sannolikt på grund av förbiseende — dylik motion

remitterats till tillfälligt utskott (så motion rörande jaktstadgan 1921 av första kammaren).

Beträffande omfattningen av de ämnen, som angivas (respektive före 1918 års reform angåvos) i mom. 2, har stundom tvekan uppstått. Givetvis höra icke alla lagstiftningsärenden, som beröra t. ex. vägar och skogar, till jordbruksutskottet; en av ett annat utskott företrädd synpunkt kan framstå som dominerande beträffande ärenden av blandad natur. Vid 1912 års riksdag hänvisades till lagutskottet en motion om utredning i fråga om äganderätten till allmän väg och förutvarande sådan väg. Lagutskottet återlämnade motionen (mem. nr 2) såsom hörande till jordbruksutskottet, men kamrarna förklarade, att den skulle beredas av lagutskottet; det anfördes, att här i första rummet föreläge en äganderättsfråga, icke en vägfråga. Lagen om skogsaccis har behandlats av bevillningsutskottet utom vid ett tillfälle (1913), då ett förslag om ändring i lagen remitterades till jordbruksutskottet. Frågor om automobilskattemedels användning till vägunderhåll ha beretts av bevillningsutskottet (t. ex. 1926). Av intresse i detta sammanhang är också det enda fall, då jordbruksutskottets behörighet behandlats i skiljedom. En motion om skrivelse rörande bland annat expropriation i vissa fall av torp och andra lägenheter å rekognitionshemman remitterades vid 1912 års riksdag till lagutskottet, men återlämnades av detta (mem. nr 3); utskottet torde ha ansett, att ärendet anginge den lagstiftning »om skatteköp . . . och därmed sammanhängande ämnen», som vid denna tid tillhörde jordbruksutskottet. Första kammaren förklarade lagutskottet kompetent, under det att andra kammaren beslöt hänvisning till jordbruksutskottet. Konstitutionsutskottet (mem. nr 4) fann frågan höra till lagutskottet; motiveringen gick i huvudsak ut på att rekognitionshemman vore föremål för full enskild äganderätt, vadan frågor om expropriation av desamma liksom av annan enskild egendom låge inom lagutskottets kompetensområde.

Traktater inom de till jordbruksutskottet hörande rättsområdena hänvisas naturligtvis till utskottet, så traktater om fiske 1927 och 1933.

Skrivelseförslag inom samma områden ha i regel remitterats till jordbruksutskottet, men exempel finnas på remiss till tillfälligt utskott. 1914 sändes en motion om överarbetning och revision av vat-

tenrätts- och dikningslagstiftningskommittéernas förslag till jordbruksutskottet, en motion om granskning av samma förslag till tillfälligt utskott; det senare återlämnade dock vederbörande motion, och denna remitterades till jordbruksutskottet. 1924 hänvisades en motion rörande ökat skydd mot skadegörelse å ungskog till jordbruksutskottet; 1927, 1928, 1929 och 1930 gingo liknande motioner till tillfälligt utskott. 1919 behandlades motion om lagstiftning avseende att bereda skogsägare tillfälle att ställa skogsfastighet under offentlig myndighets kontroll av tillfälligt utskott. Fråga om vissa samhällens skyldighet att erlægga vägs katt sändes 1921 till tillfälligt utskott. Sådant utskott beredde 1924 en motion om vägbördans fördelning, under det att två motioner i samma ämne handlades av jordbruksutskottet. 1930 remitterades till tillfälligt utskott motion om permanentbeläggning av landets vägnät.

Åtskilliga ärenden utanför RO § 43 mom. 2 ha gått till jordbruksutskottet i egenskap av »jordbruksärenden». Även här framträder stor osäkerhet i praxis rörande skilda ämnen. Fråga om ändring i förordningen angående förbud i vissa fall mot användande av vilseledande varubeteckningar vid handel med födoämnen sändes 1928 till jordbruksutskottet; samma förordning hade tidigare (1917) behandlats av lagutskottet. Att märka är, att det 1928 framlagda förslaget hörde samman med kungörelse angående vattenhalten i smör, likaledes för yttrande överlämnad till riksdagen. Frågor om tillstånd att anordna vadhållning vid kapplöpningar och travtävlingar remitterades 1922, 1923 och 1924 till jordbruksutskottet, medan tidigare lagutskottet (1911) eller tillfälligt utskott (1920) ansetts behörigt. Förslag om importförbud för hingstar (1925) och om reglering av införseln av ägg (1934) ha beretts av jordbruksutskottet, ehuru eljest frågor av denna natur tillhöra bevillningsutskottet, lagutskottet eller tillfälligt utskott. Frågor om jordbrukskreditens ordnande bereddes 1927 och 1932 av jordbruksutskottet.

Skrivelseförslag i jordbruksfrågor av mera allmänt innehåll ha i regel — särskilt under senare år — remitterats till tillfälligt utskott. Detta gäller yrkanden om utredning rörande jordbrukets produktionskostnader, rationalisering av jordbruket, jordbrukets ekonomi, arbetsförhållandena inom jordbruket m. m. En del undantag finnas, sannolikt beroende på att särskild betydelse till-

lagts ordet »jordbruksärenden». 1913 remitterades en motion om utredning rörande jordbrukets ekonomi till jordbruksutskottet, under det att liknande motioner senare vid flera tillfällen handlagts av tillfälligt utskott (t. ex. 1928 och 1929). 1918 beredde jordbruksutskottet motioner om utredning angående jordbruksproduktionens inriktning på landets självförsörjning, jordbrukets vidmakthållande och avhjälpande av jordbrukets svårigheter. I några fall ha påtagliga inkonsekvenser förelegat. Den sist nämnda motionen vid 1918 års riksdag upptog bland annat frågan om förkortad arbetstid i jordbruket; samtidigt remitterades en motion om maximiarbetstid för lantarbetare till tillfälligt utskott. Förslag rörande främjande av kooperativa jordbruk bereddes 1913 av tillfälligt utskott, 1917 av jordbruksutskottet, 1918, 1921 och 1922 av tillfälligt utskott; 1924 hänvisades en motion i ämnet till tillfälligt utskott, under det att en annan, senare väckt, vägrades remiss, då den var för sent framställd för att gå till ständigt utskott. 1931 hänvisades två motioner om ändringar beträffande leverans av lantbruksprodukter till statliga institutioner samt om upphandling av natursmör i stället för margarin till jordbruksutskottet, men andra motioner i samma ämne ha behandlats av tillfälligt utskott.

SÄRSKILDA UTSKOTTS KOMPETENS

Vid undersökningen av de särskilda utskottens kompetens inställa sig två skilda spörsmål. Dels gäller det att klargöra, vilka verksamhetsområden som överhuvud genom kamrarnas sammanstående beslut kunna underläggas särskilt utskott. Dels skall utredas, huru det enskilda särskilda utskottets kompetens bör bestämmas och hur den i praxis blivit bestämd. Man kan här lämpligen — i anslutning till *Malmgren* — tala om de särskilda utskottens allmänna och speciella kompetens.

De särskilda utskottens allmänna kompetens.

Enligt RO § 37 mom. 1 kunna kamrarna tillsätta särskilt utskott »för upptagande av frågor, som tillhöra ständigt utskotts behandling»; den före 1909 givna formuleringen — med »fråga» i stället för »frågor» — är ur här aktuella synpunkt likvärdig med den nu gällande. Det är sålunda uttryckligen föreskrivet att endast ärenden, som enligt de allmänna kompetensreglerna falla under ständigt utskott, kunna hänskjutas till särskilt utskott. Om grundlagens mening på denna punkt kan ingen tvekan råda. Ärenden, som icke kunna beredas annat än genom tillfälligt utskott, stå utanför de särskilda utskottens kompetens.

Denna grundsats har icke upprätthållits. Vid åtskilliga tillfällen

ha frågor, som enligt grundlagen icke tillhöra ständigt utskott, remitterats till särskilt utskott. Flertalet av dessa fall — så t. ex. de av *Malmgren* refererade från 1867 och 1868 års riksdagar — kunna dock karaktäriseras såsom konsekvenser av det förhållande mellan ständiga och tillfälliga utskott, som i praxis utvecklats sig. Till de ständiga utskotten ha i stor utsträckning hänvisats frågor, beträffande vilka de enligt grundlagen strängt taget icke äro behöriga, och helt naturligt har i förhållandet mellan särskilda och tillfälliga utskott en motsvarande förskjutning inträtt. I sådana fall, då ärenden, som enligt grundlagen skolat gå till tillfälligt utskott, i praktiken överlämnats till ständigt utskott, har, då ett särskilt utskott inom vederbörande område ersatt ett ständigt, hänvisning i stället skett till detta särskilda utskott, men det har också förekommit att ärenden, som enligt praxis ostridigt bort behandlas av tillfälligt utskott, remitterats till särskilt; längre fram skola exempel givas på att tillfälligt utskott till kammaren återställt motioner, som hänvisats till utskottet, och att sedermera remiss av desamma till särskilt utskott beslutats. Sammanhanget mellan olika förslag har i dessa fall föranlett ett frångående av i grundlagen fastställda och i praxis normalt tillämpade grundsatser.

Mera komplicerad är frågan, huruvida särskilt utskott kan tillsättas för vilket som helst av de ämnesområden, som grundlagen i princip överlämnat åt de ständiga utskotten, eller om någon begränsning i detta hänseende bör hävdas. Med andra ord, kunna några av de ständiga utskottens uppgifter anses generellt undandragna behandling genom särskilt utskott?

En analys av det korta grundlagsstadgandet om särskilda utskott torde icke kunna leda annat än till negativt resultat. Det har av *Malmgren* ifrågasatts, om möjligen ur ordet »fråga» — den vid utarbetandet av *Malmgrens* monografi över de ständiga utskotten gällande formuleringen — en begränsning av de särskilda utskottens allmänna kompetens skulle kunna vindiceras. I många grundlagsbestämmelser användes ordet »fråga» såsom liktydigt med förslag (t. ex. RF § 56, RO §§ 58 och 61). Fattar man »fråga» i denna inskränkta bemärkelse, skulle till särskilt utskott kunna överlämnas endast väckta förslag; åtskilliga av de ständiga utskottens uppgifter, överhuvud sådana funktioner, som utskotten utöva endast på grund

av direkt föreskrift i grundlag eller annan författning, skulle icke kunna undandragas dessa utskott. I åtskilliga andra grundlagsstadganden har emellertid, såsom Malmgren påpekar, ordet »fråga» den allmännare betydelsen av »ämne» (t. ex. RO § 40) eller av »ämne, beträffande vilket utredning och avgörande påkallas» (t. ex. RO § 38 mom. 1, § 60 mom. 2); i flera under senare tid beslutade grundlagsändringar äro dessa betydelser uppenbarligen avsedda (t. ex. RO § 55, andra stycket, § 56). Det är därför icke möjligt att ur användningen av ordet »fråga» härleda en begränsning av denna art; Malmgrens utredning utmynnar också i denna slutsats.

Ehuru Malmgren efter att ha undersökt detta spörsmål uttalar, att grundlagens föreskrift icke tvingar till någon begränsning av de särskilda utskottens kompetens innanför de ständiga utskottens område och att riksdagen, formellt sett, har rätt att till ett särskilt utskott överlämna vilken uppgift som helst, som tillhör ständigt utskott (utom initiativrätt), gör han gällande, att en begränsning måste antagas av andra skäl; vissa av de frågor, som de ständiga utskotten handlägga, måste nämligen på grund av sin beskaffenhet samt de särskilda utskottens allmänna karaktär och uppgift undantagas från de sistnämndas kompetens. Huvudpunkterna i hans resonemang, vari de olika ständiga utskottens verksamhetsområden behandlas var för sig, skola här återgivas.

Konstitutionsutskottets uppgift i fråga om statsrådets ansvarighet kan enligt Malmgren ej överföras till särskilt utskott. Denna utskottets befogenhet beror icke på något uppdrag från riksdagens sida, och det är icke tänkbart att grundlagsstiftaren, som först stadgat att en viss funktion skall utföras oberoende av riksdagen, sedan gjort detta stadgande illusoriskt genom att tillåta funktionens överlämnande åt ett utskott, vars sammansättning och kompetens är beroende av riksdagens gottfinnande. Det viktigaste skälet, varför riksdagen saknar rätt att till särskilt utskott överlämna kontrollen över statsrådet, ligger likväl i syftet med dylikt utskott. I regel kunna ej de frågor, som skola utgöra föremål för de ständiga utskottens behandling, in concreto omnämnas i grundlagen. Endast en viss sfär kan angivas, såsom i fråga om lag- och bevillningsutskotten; det är omöjligt att förutse vilka lag- och bevillningsfrågor som komma att väckas. I fråga om statsrådets ansvarighet är situationen

en annan, ty här har man att göra med ett konkret fall, som skall förekomma vid varje lagtima riksdag, icke med en abstrakt sfär. Men möjligheten att inrätta särskilda utskott är betingad av att man icke på förhand vet vilka frågor som skola komma att väckas. Tänker man sig, att utskottens göromål kunde för all framtid förutses och fixeras, på samma sätt som förhållandet är med kontrollen över statsrådet, vore särskilda utskott onödiga, ty grundlagsstiftaren kunde då för varje fråga bestämma den lämpligaste utskottsbehandlingen. »Men då bör man också vara berättigad att säga, att för de fall där grundlagsstiftaren föreskrivit, att ett visst ärende skall vid varje riksdag förekomma, m. a. o. själv väckt en fråga, samt bestämt sättet för dess behandling, där grundlagstiftaren alltså själv varit i tillfälle att taga hänsyn till det speciella fallet, där bör det ej finnas någon plats för riksdagens rätt att anordna specialbehandling.»

Till samma ståndpunkt kommer Malmgren i avseende å konstitutionsutskottets rätt att tjänstgöra som skiljedomstol. Denna uppgift kan ej överlätas åt särskilt utskott, dels därför att den anförtrots åt konstitutionsutskottet på grund av dess speciella förtrogenhet med grundlagsfrågor, dels därför att grundlagstiftaren ej kan ha velat giva beslutanderätt åt en nämnd utan att samtidigt bestämma om nämndens sammansättning.

Beträffande statsutskottets befogenhet med avseende å finanskontrollen gäller detsamma som i fråga om konstitutionsutskottets befattning med statsrådsansvarigeten; även här föreligger en fråga, som skall behandlas vid varje lagtima riksdag. Av samma skäl kan statsutskottets befattning med statshushållningsplanens uppgörande »för såvitt denna betraktas såsom en helhet, såsom en enda stor fråga», ej överlämnas åt särskilt utskott; framför allt måste de funktioner, statsutskottet opåmint har att utföra — t. ex. beräkning av de ordinarie inkomsterna, förslag om de båda kreditivens storlek — förbliva hos utskottet, eftersom de utövas utan något uppdrag eller åtgörande från riksdagens sida. Däremot kunna särskilda utskott tillsättas för de icke på förhand kända detaljfrågor rörande utgifter och inkomster, som innefattas i statsregleringen.

Samma synpunkter äro enligt Malmgren avgörande i fråga om bevillningsutskottets uppgift att beräkna inkomsten av de särskilda

bevillningarna, att uppgöra förslag till den allmänna bevillningens utgörande samt att framlägga förslag till bevillningsstadgar; det må anmärkas, att resonemanget på denna punkt icke är fullt tillämpligt efter de 1933 vidtagna ändringarna i RO §§ 39 och 40. Lagutskottets befogenhet beträffande granskningen av justitieombudsmannens — liksom numera militieombudsmannens — ämbetsverksamhet får av motsvarande skäl ej heller överlämnas till särskilt utskott; detta gäller även lagfråga, som i ämbetsberättelsen bragts på tal. Bankoutskottet kan ej undandragas ärenden, som det enligt sin instruktion har att behandla, ty denna instruktion binder »ej blott utskottet utan även kamrarna, vilka ej äga befogenhet att uti densamma vidtaga någon under den pågående riksdagssessionen ikraftträdande förändring».

Malmgren sammanfattar sin uppfattning så, »att särskilda utskott få tillsättas för upptagande av genom kungl. propositioner eller motioner väckta frågor, som tillhöra ständigt utskotts behandling, dock med undantag för sådana propositioner eller motioner, som äga oskiljaktigt sammanhang med på annat sätt väckta frågor och på grund därav icke kunna skiljas från vederbörande ständiga utskott».

På ett par punkter kräver Malmgrens framställning en komplettering med anledning av sedermera beslutade grundlagsändringar. I överensstämmelse med grundtankarna i hans undersökning skulle det t. ex. ej vara möjligt att åt särskilt utskott överlämna de banko- och jordbruksutskotten tilldelade huvudtitlarna i deras helhet.

Malmgrens resonemang torde kunna sägas vara uttryck för den härskande uppfattningen rörande gränserna för de särskilda utskottens allmänna kompetens. De grundsatser, som han formulerat, ha så gott som undantagslöst följts. Det enda konstaterade avsteget från desamma är att framställning från en riksdagens ombudsman vid något tillfälle, efter att ha överlämnats från lagutskottet till kamrarna, remitterats till särskilt utskott, som haft att behandla i samband med densamma stående frågor; så gick militieombudsmannens framställning rörande vissa kristidstillägg till första särskilda utskottet vid 1918 års lagtima riksdag. Om de refererade grundsatsernas principiella lämplighet torde ej heller någon tvekan kunna föreligga; det skulle onekligen förefalla absurt, om t. ex. konstitu-

tionsutskottets skiljedomskompetens eller stats- och bevillningsutskottens grundläggande uppgifter i frågor om statsregleringen hänvisades till särskilt utskott. Däremot synes det kunna ifrågasättas, om dessa begränsningar med nödvändighet följa av grundlagens bestämmelser och om sålunda tillsättandet av ett särskilt utskott för berörda ämnen kan betecknas som direkt grundlagsstridigt.

Vi stanna till en början vid Malmgrens framställning rörande konstitutionsutskottets befattning med statsrådsprotokollen; de synpunkter, som här anläggas, återkomma, såsom framhållits, i fråga om flera andra av de ständiga utskottens verksamhetsområden. Enligt Malmgren skulle, då grundlagen föreskrivit, att en viss konkret fråga vid varje riksdag skall förekomma och härvid behandlas av ständigt utskott, särskilt utskott för densamma icke kunna tillsättas; sådant utskott kan ersätta ett ständigt blott i den mån, som grundlagen anger en abstrakt sfär för dettas verksamhet. Häremot kan möjligen invändas, att grundlagen i varje fall icke direkt antyder, att skillnaden mellan konkret fråga och abstrakt sfär ur de särskilda utskottens kompetenssynpunkt skulle vara av betydelse. Viktigare är likväl att det med skäl kan göras gällande, att en sådan skillnad här icke föreligger. Konstitutionsutskottets dechargeuppgift kan, lika väl som andra utskotts arbetsuppgifter, sägas innefatta en mängd detaljfrågor, som icke på förhand kunna förutses; särskilt är att märka, att varje i riksdagen framställd anmärkningsanledning tillför utskottet en fråga, som icke omedelbart uppstår genom skyldigheten att granska statsrådsprotokollen. Det synes knappast möjligt att ur denna synpunkt fastställa någon relevant skillnad mellan konstitutionsutskottets dechargeuppgift och t. ex. statsutskottets befattning med statsverkspropositionen; RO § 39 mom. 1 är lika ovillkorligt och generellt formulerad som RO § 38 mom. 3. Då Malmgren som ett skäl av mera sekundär betydelse anför, att det ej kan ha varit grundlagstiftarens mening att först stadga om en funktions fullgörande oberoende av riksdagen och sedan möjliggöra funktions överförande till annat organ genom kamrarnas beslut, kan härtill svaras, att varje tillsättande av ett särskilt utskott innebär en rubbning av den i grundlagen fastställda kompetensfördelningen mellan utskotten. Genom stadgandet om särskilda utskott har grundlagsstiftaren i själva verket, vilken tolkning man än utgår från, gjort

en del grundlagsstadgandens tillämpning beroende av kamrarnas gottfinnande. Varför skulle vissa av kompetensreglerna ha en högre valör än andra? Överhuvud är det tvivelaktigt, om man vid tolkningen av de allmänna bestämmelserna rörande utskottsorganisationen har rätt att söka stöd i en påstådd mening hos grundlagsstiftaren; dessa bestämmelser äro, vad 1866 års riksdagsordning beträffar, på flera punkter så oklara och inkonsekventa, att allt skäl finnes att antaga, att någon genomtänkt uppfattning icke förelegat hos grundlagsstiftaren.

Den kritik, som kan riktas mot Malmgrens bevisföring på denna punkt, gäller naturligtvis också motsvarande uttalanden beträffande vissa av stats-, bevillnings- och lagutskottens befogenheter. Även de skäl, som anförts mot möjligheten att överlåta konstitutionsutskottets skiljedomskompetens till särskilt utskott, förefalla knappast övertygande. Konstitutionsutskottet har visserligen erhållit denna befogenhet i egenskap av grundlagsutskott, men därmed är icke sagt, att dess kompetens just på denna punkt skulle vara den främsta riksdagen har att tillgå; det bör för övrigt beaktas, att utskottet numera har ett stort antal frågor utanför grundlagen att behandla och sammansättes med hänsyn härtill. Intet bevis finnes för att grundlagsstiftaren tagit avstånd från tanken på beslutanderätt för ett utskott, vars sammansättning ej bestämts i grundlagarna. Vad slutligen angår uppfattningen, att riksdagen icke skulle från bankoutskott till särskilt utskott kunna överföra frågor, som enligt av föregående riksdag beslutad instruktion faller under det förstnämnda utskottet, torde det vara tillfyllest att konstatera, att bankoutskottets instruktion kan ändras, om så skulle befinnas lämpligt. Den av en riksdag för nästkommande riksdags bankoutskott utfärdade instruktionen binder icke legalt följande riksdag; föreliggande praxis med i förväg beslutad instruktion är icke grundad på något grundlagsstadgande.

Även andra begränsningar i de särskilda utskottens kompetens ha urgerats. Sålunda har vid några tillfällen i riksdagsdebatter anförts, att sådana frågor, i vilka ett ständigt utskott äger initiativrätt, icke skulle kunna överlämnas till särskilt utskott. Framför allt har detta argument framförts med avseende på konstitutionsutskottets befattning med grundlagsfrågor. Riksdagen kan, har det sagts, icke beröva ett utskott dess initiativrätt, och om särskilt utskott tillsattes

inom samma område, funnes alltså risk för att utlåtanden rörande en och samma frågor skulle inkomma från olika utskott. R e u t e r s k i ö l d torde ansluta sig till denna uppfattning, då han uttalar, att till särskilt utskott icke kunna överflyttas »frågor, som grundlagen förlagt till visst ständigt utskott oberoende av remiss från kamrarna, och ej heller frågor, om vilka grundlagen särskilt föreskrivit, att de måste av visst utskott behandlas».

Något stöd för denna uppfattning innehåller grundlagen icke, och de uttalade farhågorna för en konkurrens mellan två utskott synas icke kunna tillmätas någon betydelse. Utgår man från att de båda utskotten — det med initiativ utrustade ständiga och det för frågor inom samma område tillsatta särskilda — samtidigt äro behöriga, skulle, såsom M a l m g r e n i sitt arbete över de särskilda utskotten framkastat, uppstående konkurrens möjligen kunna biläggas på så sätt, att det ständiga utskottets genom initiativ framförda förslag av kamrarna hänvisades till det särskilda utskottet för vidare beredning. Någon konkurrens behöver dock ej ifrågasättas; man torde ha allt skäl att utgå från att genom tillsättandet av ett särskilt utskott det under dettas kompetens fallande området undandrages från ständigt utskotts initiativrätt. Malmgren har i sitt arbete om Sveriges författning ställt sig på denna ståndpunkt. Denna lösning synes naturlig; att ett ständigt utskott berövas sitt initiativ i viss utsträckning är icke egendomligare än att det i andra hänseenden fråntages en del av sin befogenhet till förmån för ett särskilt utskott.

I praxis har den berörda ståndpunkten icke varit bestämmande. Sålunda ha särskilda utskott för grundlagsfrågor vid ett par tillfällen under senare tid tillsatts (1907 och 1919).

Under de första åren efter genomförandet av 1866 års riksdagsordning framfördes stundom i riksdagen den åsikten, att alla anslagsfrågor måste behandlas av statsutskottet och sålunda icke kunde överlämnas till särskilt utskott; den hade under 1810 års riksdagsordning ofta framträtt. Denna uppfattning, som i grunden icke motiverats annat än med allmänna lämplighetsskäl, har från början underkänts av kamrarna. Vid ett stort antal riksdagar — så t. ex. 1867 — ha anslagsfrågor överlämnats till särskilt utskott, och vid flera tillfällen ha till och med till dylikt utskott hänskjutits delar av statsverkspropositionen.

Det skulle möjligen också kunna påstås — ehuru detta, såvitt bekant, icke skett — att i den mån regeringsformen bestämmer ett ständigt utskotts kompetens, ett särskilt utskott icke skulle kunna tillsättas för att ersätta de ständiga, eftersom regeringsformen, då konflikt föreligger, har vitsord mot övriga grundlagar, och i densamma icke finnes någon bestämmelse om särskilda utskott. Härigenom bleve framför allt dechargefrågor ostridigt undandragna särskilt utskott. Med denna motivering kommer man emellertid till slutsatsen, att under den tid, då RF § 53 allmänt fastställde de ständiga utskottens kompetens — före 1909 — särskilda utskott överhuvud icke skulle ha kunnat tillsättas, eller i varje fall blott inom de jämförelsevis obetydliga områden, som riksdagsordningen tillade de ständiga utskotten utöver de av regeringsformen meddelade kompetensreglerna. I själva verket torde man få utgå från att regeringsformens generellt hållna föreskrifter om riksdagens arbete kunna såväl utvecklas som modifieras i den grundlag, som ägnats särskilt åt hithörande ämnen.

Vi komma alltså till slutsatsen, att åt särskilt utskott i princip kunna överlätas vilka frågor som helst, som enligt de allmänna kompetensreglerna tillhöra ständigt utskott. Endast de inskränkningar föreligga, som följa därav, att ett antal ständiga utskott alltid skall tillsättas och att särskilt utskott kan inrättas endast »när sådant finnes vara av nöden». Innebörden av dessa inskränkningar kan knappast preciseras; klart är blott, att ett särskilt utskott icke kan helt ersätta ett ständigt.

De särskilda utskotten sakna ostridigt självständig initiativrätt; de kunna endast framlägga förslag, som på ordinärt sätt anknyta till de dem underställda ärendena. Vid några tillfällen torde dock denna begränsning ha överskridits. Sålunda har det med fog gjorts gällande, att två vid 1867 års riksdag tillsatta särskilda utskott framlade självständiga förslag. Dessa utskotts kompetensområden voro från början mycket obestämt angivna, och de kunna, såsom Malmgren uttalat, snarare betraktas som utredningskommittéer än som utskott i egentlig mening. Det ena av utskotten skulle handlägga »alla frågor rörande lantförsvarets organisation och därtill erforderliga anslag»; utskottet utgick visserligen från remitterade motio-

ner, men förklarade sig uttryckligen icke blott ha att besvara dessa utan även att söka självständigt utarbета en plan till försvarsväsendets ordnande. Det andra utskottet hade att behandla en motion, som innehöll en rad olikartade förslag »till avhjälpande av jordbrukarnas finansiella betryck», och ansåg sig berättigat att upptaga även andra än de i motionen ifrågasatta åtgärderna, som kunde vara av betydelse för det avsedda syftet.

I det förslag till sammanjämkning av kamrarnas skiljaktiga beslut, som det särskilda utskottet för försvarsfrågan vid 1901 års riksdag avgav (mem. nr 12), funnos moment, som i en till utskottsbetänkandet fogad reservation ifrågasattes innebära ett överskridande av utskottets kompetens. Under andrakammardebatten om förslaget blev detta spörsmål ingående diskuterat (23 maj 1901). Från flera håll gjordes gällande, att utskottet i själva verket framfört självständiga initiativ; sålunda hade det föreslagit ett större penningbidrag till vissa värnpliktiga och värvning i större utsträckning än i proposition och motioner föreslagits. På andra håll bestreds emellertid, att grundlagsstridighet förelåg, och utskottets förslag bifölls.

Om utvecklingen under senare tid torde kunna sägas, att de särskilda utskottens brist på självständigt initiativ varit av mycket begränsad betydelse. Utskotten ha åt sig fått överlämnade omfattande frågekomplex, och de ha haft möjlighet att utarbета egna förslag utan att ramen för deras verksamhet kan påstås ha överskridits. Det kan t. ex. erinras om de mycket självständiga insatser, som gjorts av unionsutskottet vid första urtima riksdagen 1905, av skolutskottet 1927 och av det s. k. välfärdsutskottet 1933.

Inom de särskilda utskotten — liksom inom de ständiga — har stundom förekommit, att genom överenskommelse inom utskottet uppdragits åt vissa ledamöter att väcka motioner för att vidga utskottets kompetenssfär, d. v. s. motionsrätten har i realiteten använts som ersättning för det självständiga initiativet. Det har till och med inträffat, att utskottet först tagit ställning till en fråga och sedan gått i författning om erforderliga motioners väckande. Ett exempel härför erbjuder särskilda utskottet 1897. Vid ett sammanträde beslöt utskottet uppdraga »åt herr ordföranden jämte herrar ... att taga i övervägande, vilka av de ändringar, som utskottet

funnit sig böra tillstyrka, vore av beskaffenhet att behöva i motion framläggas för riksdagen, ävensom att ombesörja sådan motions framställande» (30 mars). Vid ett senare sammanträde anmälde motionerna, och utskottet beslöt »i anledning av desamma att vidbliva sina vid förra sammanträdet fattade beslut i de frågor, som motionerna avsågo» (5 april).

Vid ett tillfälle har särskilt utskott hemställt om utvidgning av sitt eget kompetensområde. Särskilda utskottet vid 1874 års riksdag fann, att viss del av statsverkspropositionen borde behandlas i samband med till utskottet hänvisade motioner, och hemställde därför, »att Kungl. Maj:ts proposition rörande sjunde huvudtiteln i de delar, vilka med nämnda motioner stå i oskiljaktigt sammanhang, må till särskilda utskottets behandling hänvisas» (memorial nr 1, jfr protokollet 27 februari). Framställningen bifölls med en oväsentlig ändring av kamrarna. Möjligen kan densamma anses falla inom ramen för de »förberedande hemställanden och förfrågningar» från utskotts sida, varom RO § 59 talar.

De särskilda utskottens speciella kompetens.

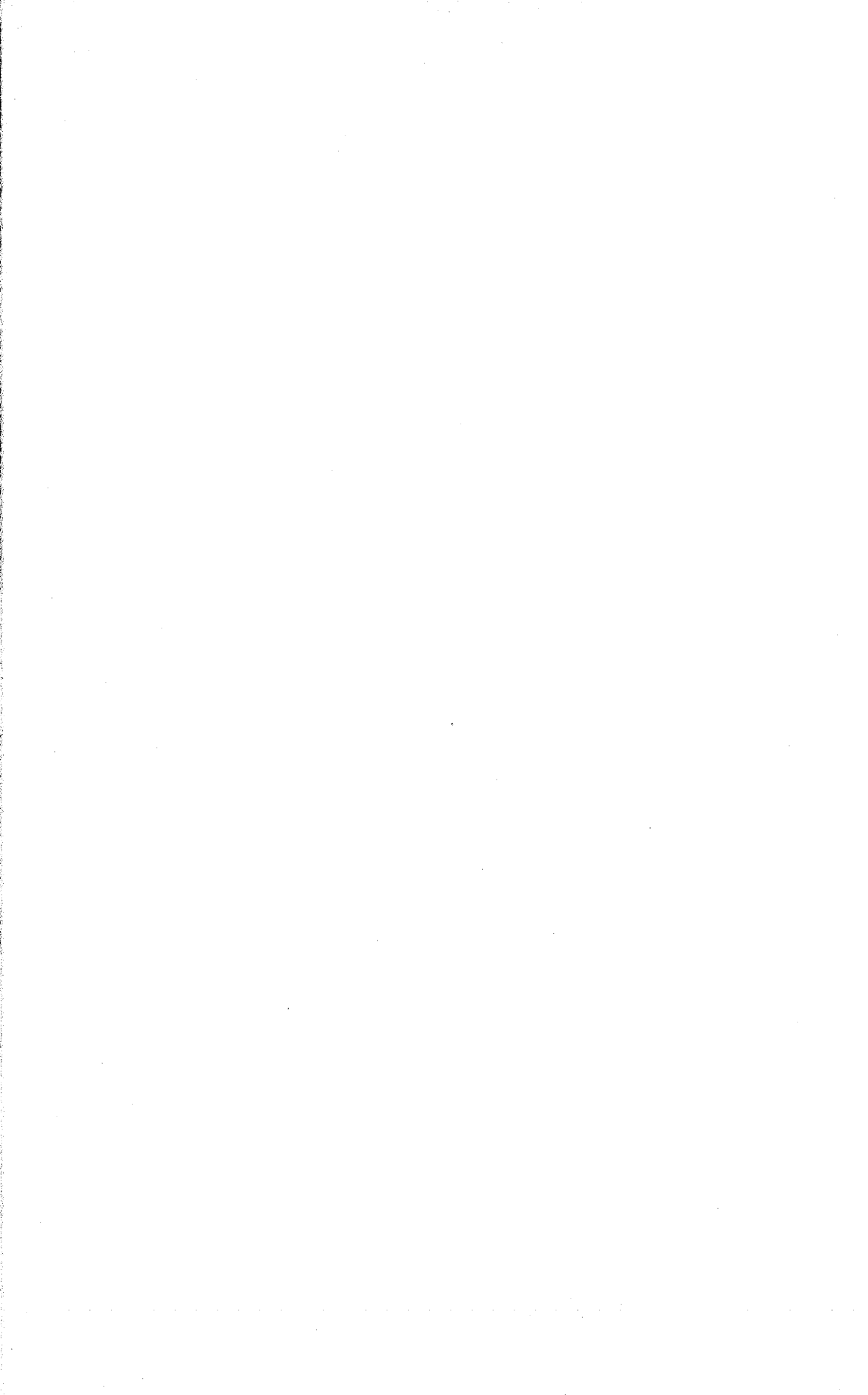
Före 1909, då i bestämmelsen om särskilt utskott talades om dess tillsättande för upptagande av »fråga», icke, såsom enligt sedan gällande lydelse, av »frågor», gjordes någon gång gällande, att till särskilt utskott endast kunde hänskjutas med varandra sammanhörande ärenden, icke ett flertal klart skilda frågor. Denna uppfattning blev dock icke mera allmänt godtagen. Såsom M a l m g r e n betonat, torde det icke vara nödvändigt att tillmäta den singulara formen någon avgörande betydelse; uttrycket »fråga, som tillhör ständigt utskotts behandling», är väsentligen avsett att klargöra, att endast ärenden, liggande under ständigt utskott, kunna hänvisas till ett särskilt. Genom 1909 års grundlagsändring, då »fråga» utbyttes mot »frågor», har all osäkerhet på denna punkt försvunnit. I 1907 års betänkande rörande åtgärder för beredande av lättnad i riksdagens arbete, vari ändringsförslaget framfördes, förutsattes att även olikartade frågor kunna gå till ett särskilt ut-

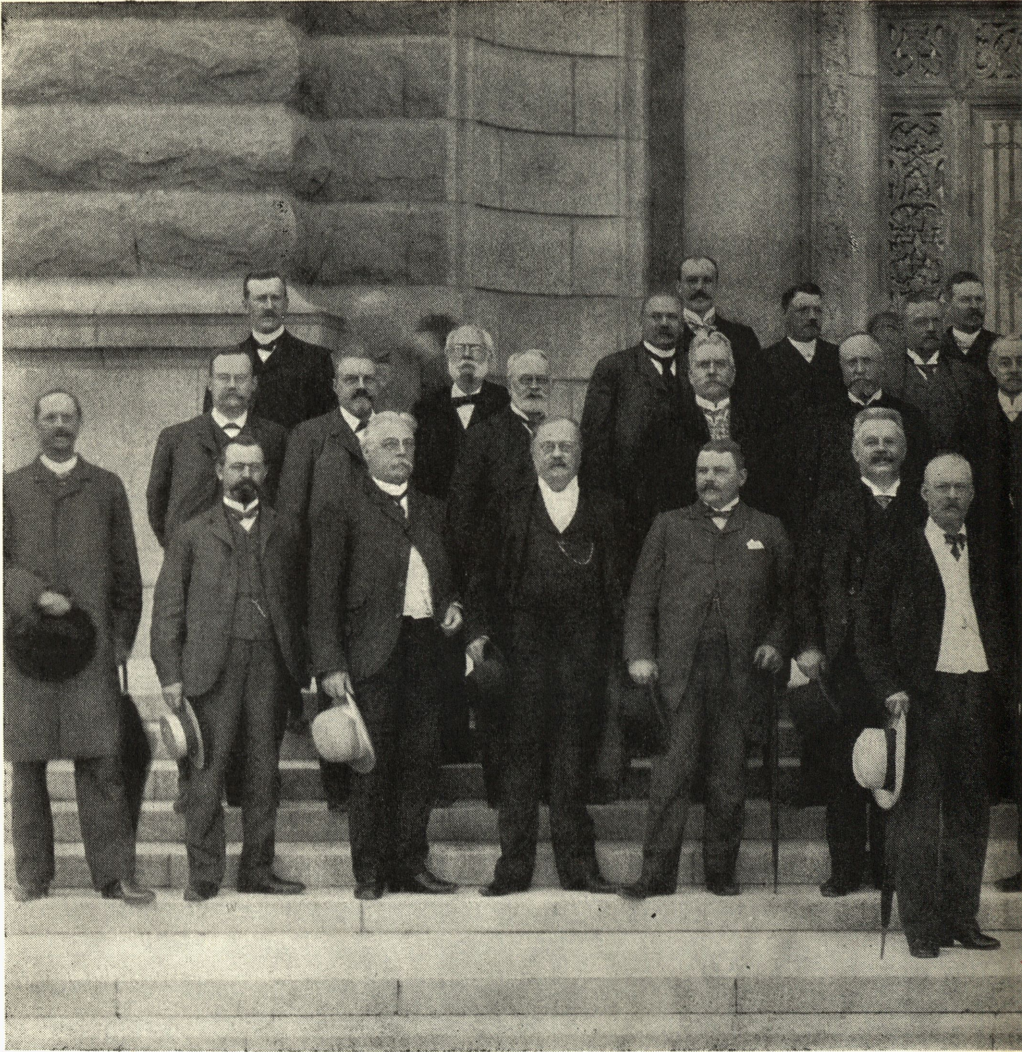
skott, även om kommitterade antyda, att i allmänhet »ett mer eller mindre nära samband» mellan frågorna är önskvärt.

I praxis har sist berörda synpunkt varit bestämmande. Till särskilda utskott ha i regel hänskjutits sammanhängande frågekomplex; de undantag, som förekommit, såsom då till särskilt utskott vid urtima riksdag remitterats den fristående frågan om riksdagskostnadernas gäldande, ha saknat principiell innebörd.

Vid bestämmandet av ett särskilt utskotts kompetens ha flera olika metoder begagnats. Kamrarna kunna vid det särskilda utskottets inrättande uttryckligen angiva ett eller flera förslag, som skola behandlas av utskottet, utan att i någon generell formel fastställa utskottets kompetens. Denna metod var länge den ojämförligt oftast använda; i det stora flertalet beslut om särskilda utskott fram till början av 1900-talet nämnas den eller de propositioner eller motioner, som hänvisas till utskottet. Stundom förekom, att det tillsatta utskottets kompetens sedermera utvidgades genom nya beslut av båda kamrarna (t. ex. första särskilda utskottet 1901, andra särskilda utskottet 1902). Ehuru någon rätt för en kammare att självständigt hänvisa förslag till utskottet icke var stadgad i beslutet om utskottets tillsättande, var det jämväl från och med 1869 års riksdag vanligt, att väckta motioner, som stodo i omedelbart sammanhang med de till utskottet remitterade förslagen, av vederbörande kammare utan medkammarens hörande hänvisades till utskottet. Man utgick alltså från att det särskilda utskottet i själva verket, ehuru detta icke antytts vid dess inrättande, ägde ett sakligt bestämt verksamhetsområde, innefattande förslag i nära anknytning till de ursprungligen remitterade. I överensstämmelse med denna uppfattning beslöto kamrarna även vid något tillfälle att till ett särskilt utskott överlämna en proposition, som framlagts efter utskottets inrättande, utan att någon överenskommelse om utvidgning av utskottets kompetens träffades (första särskilda utskottet 1904).

I enstaka fall restes opposition däremot, att en kammare till särskilt utskott remitterade ärenden, som icke nämnts i kamrarnas överenskommelse om utskottet. Vid 1878 års riksdag förekom till och med, att andra kammarens talman vägrade proposition på ett yrkande att utan medkammarens hörande hänvisa en motion till





						11			19
	4					10	14	17	
	2	5	7	8		12		15	20
1	3	6		9		13		16	18

SÄRSKILDA UTSKOTTET (UNIONSUTSKOTTET)

- | | | |
|-----------------------------|-------------------------------------|-------------------------|
| 1. J. F. I. Afzelius. | 9. H. G. Hjärne. | 16. K. A. Staaff. |
| 2. S. Clason (sekreterare). | 10. H. Andersson i Västra Nöbbelöv. | 17. O. F. Trapp. |
| 3. K. G. Karlsson. | 11. C. G. H. Törnebladh (notarie). | 18. Kr. Lundeberg. |
| 4. S. Wählin (notarie). | 12. N. A. H. Palmstierna. | 19. A. Wiklund. |
| 5. T. Zetterstrand. | 13. S. A. A. Lindman. | 20. A. L. E. Åkerhielm. |
| 6. K. H. Blomberg. | 14. A. P. Gustafsson i Sjögesta. | 21. A. G. L. Billing. |
| 7. T. A. Säve. | 15. P. A. H. Cavalli. | 22. H. Hedlund. |
| 8. W. Walldén. | | |



23 27 32 38
 22 25 31 36
 20 24 29 34 39 43
 21 26 28 30 33 35 37 40 41 42 44

VID FÖRSTA URTIMA RIKSDAGEN 1905.

- | | | |
|-------------------------------|---------------------|-------------------------------|
| 23. K. Starbäck. | 30. G. F. Östberg. | 37. K. K:son Bonde. |
| 24. A. F. C:son Wachtmeister. | 31. A. Hammarström. | 38. E. Beckman. |
| 25. J. E. Biesært. | 32. V. H. S. Tham. | 39. S. H. Kvarnzelius. |
| 26. P. Pehrson i Törneryd. | 33. H. P. P. Tamm. | 40. K. Persson i Stallerhult. |
| 27. G. Andersson i Kolstad. | 34. E. A. Lindblad. | 41. J. Lovén. |
| 28. J. E. von Krusenstierna. | 35. A. Henricson. | 42. J. Stuart (sekreterare). |
| 29. A. Petersson i Påboda. | 36. C. J. Ödman. | 43. K. H. Bergendahl. |
| | | 44. D. Persson i Tällberg. |

ett redan tillsatt särskilt utskott. I det stora flertalet fall ha dock dylika remisser beslutats utan invändning, och deras riktighet har till och med bestämt hävdats; ett exempel härpå skall i det följande givas.

Ur denna praxis utvecklade sig metoden att vid särskilt utskotts tillsättande dels nämna det eller de förslag, som omedelbart skola hänvisas till utskottet — eller åtminstone de huvudsakliga av dessa förslag — dels bestämma, att med dessa sammanhörande förslag tillika skola behandlas av utskottet. Denna metod tillämpades första gången vid 1871 års lagtima riksdag, då särskilt utskott tillsattes för att behandla en proposition rörande lantförsvarets organisation »samt de uti samma ämne vid denna riksdag väckta motioner, ävensom de anslagsfrågor, som med organisationen äga oskiljaktigt samband». Då en motsvarande proposition framlades vid 1871 års urtima riksdag och särskilt utskott tillsattes för densamma, bemyndigades detta att behandla i anledning av propositionen väckta motioner — tydligen en något mera restriktiv formulering. Under de närmast följande årtiondena begagnades formuleringar av denna typ ej mer än vid ett tillfälle (1891 års urtima riksdag). De vid 1905 års båda urtima riksdagar tillsatta särskilda utskotten fingo emellertid att behandla en viss proposition (angående de unionella förhållandena, respektive angående godkännande av Karlstads-kommitténs förslag) »jämte de i sammanhang med denna proposition stående övriga framställningar, som kunna komma att under riksdagens lopp göras av K. Maj:t eller i enskilda motioner». Då första särskilda utskottet vid 1907 års riksdag tillsattes, hänvisades till detsamma dels vissa angivna propositioner, dels »de ytterligare framställningar, som kunde komma att av K. Maj:t eller i enskilda motioner göras i dessa ämnen eller andra i omedelbart samband därmed stående frågor». En formulering av denna art — stundom talas om »oskiljaktigt» eller »omedelbart sammanhang» i stället för »omedelbart samband» — har sedermera nästan undantagslöst kommit till användning; endast de för beslutet om särskilt utskott avgörande propositionerna angivas, varefter utskottets kompetens i övrigt bestämmes med de nyss citerade orden. Beträffande samtliga särskilda utskott vid riksdagarna 1908—1934 tillämpades denna metod. Genom formuleringen ställes det utom

tvivel, att kamrarna var för sig kunna remittera frågor av viss beskaffenhet till det särskilda utskottet; dettas kompetens blir sakligt fixerad genom den fordrade anknytningen till bestämda ärenden.

Vid några tillfällen ha särskilda utskotts verksamhetsområden reglerats på i viss mån avvikande sätt. En uteslutande saklig bestämning — utan uppräknig av bestämda förslag — förekom i ett par fall under äldre tid. Sålunda skulle det vid 1874 års riksdag tillsätta utskottet behandla »alla de inom kamrarna väckta och till ständigt utskott hänvisade motioner samt de möjligen inkommande kungl. propositioner, som avse åstadkommande av en förbättrad skogshushållning eller förekommande av skogsbrist.» En formulering av samma typ användes i fråga om det andra särskilda utskottet vid 1867 års riksdag. I dessa fall gällde alltså kamrarnas överenskommelse om särskilt utskott intet bestämt ärende; genom överenskommelsen tillkom endast en generellt formulerad regel, enligt vilken kamrarna var för sig skulle remittera ärenden till utskottet.

Ytterligare en annan formulering användes vid 1933 års riksdag. I anslutning till två propositioner om byggnadsarbeten, som i viss mån ägde nödhjälpskaraktär, beslöts tillsättandet av ett särskilt utskott. Syftet var att detta utskott (det s. k. välfärdsutskottet) skulle behandla en del av den ekonomiska krisen, speciellt arbetslösheten, betingade förslag. Ett dylikt utskotts kompetens kunde emellertid icke på vanligt sätt fixeras genom en anknytning till de föreliggande propositionerna, och även en saklig bestämning av dess verksamhetsområde mötte betydande svårigheter. Kamrarna beslöto därför att utskottet skulle behandla dels de två berörda propositionerna, dels »de övriga framställningar till riksdagen, som avsåge arbetslöshetens bekämpande och andra härmed i samband stående frågor, som kamrarna kunde komma att hänvisa till utskottet». Bestämningen var tydligen utomordentligt vag. Redan i fråga om omfattningen av det angivna ämnet — förslag som avsåge »arbetslöshetens bekämpande» — kunde olika meningar göras gällande, och än större blev oklarheten genom att med detta ämne »i samband stående frågor» tillika skulle kunna överlämnas till utskottet. Genom hänvisningen till kamrarnas remitteringsrätt erkändes i själva verket oklarheten; praktiskt taget överlämnades det åt kamrarna att genom sina remisser bestämma utskottets kompe-

tensområde. Det är tveksamt, om ett dylikt beslut överhuvud kan sägas innebära en överenskommelse beträffande det särskilda utskottets behörighet; överenskommelsen innebär, vad motioner angår, snarast ett fastställande av kamrarnas handlingsfrihet. Till 1933 års särskilda utskott hänvisades för övrigt åtskilliga frågor, vilkas samband med förslagen till bekämpande av arbetslösheten var diskutabelt, så t. ex. en del ärenden rörande kvarlätenskapsskatt.

Det kan ifrågasättas, om den refererade praxis står i överensstämmelse med grundlagen. Enligt denna ha kamrarna att genom sammanstämmande beslut bestämma ett särskilt utskotts verksamhetsområde. En uttömmande bestämning av ett utskotts kompetens kan dock ej ske annat än genom ett konkret angivande av de ärenden, som skola hänskjutas till utskottet. De tre senast berörda metoderna att fixera ett särskilt utskotts befogenhet innebära, att kamrarna — åtminstone delvis — genom en abstrakt formel fastställa utskottets uppgift utan att utpeka de skilda ärenden, som skola hänföras till detsamma. Här blir det ostridigt i viss mån beroende på varje kammares uppfattning, huru utskottets kompetens i detalj skall bestämmas; det kan alltid vara tvivelaktigt, om t. ex. en fråga står i »oskiljaktigt sammanhang» med en annan. Men även enligt den förstnämnda av metoderna (med uppräknings av de till utskottet hänvisade förslagen) föreligger, sådan den tillämpats i praxis, ett liknande förhållande, ty man har ju utgått från att kamrarna äro berättigade att var för sig till det särskilda utskottet hänvisa ärenden, som icke nämnts i kamrarnas överenskommelse om utskott, då de äga nära sammanhang med i överenskommelsen uppräknade frågor. Man har sålunda generellt förutsatt, att utskottets kompetens icke behöver fullt konkret angivas; ur denna grundläggande synpunkt äro samtliga metoder för kompetensbestämningen i själva verket likvärdiga.

Att praxis fått denna form är i alla händelser icke ägnat att förvåna. Kamrarna besluta var för sig remisser till ständigt utskott, och det har fallit sig naturligt att tillämpa samma förfaringsätt beträffande de särskilda utskotten. För en fullständig konkret bestämning av dessas kompetens skulle krävas att för varje ärende, som uppkomme efter beslutet om utskottets tillsättande och stode i samband med till utskottet hänvisade frågor, en ny överenskom-

melse mellan kamrarna träffades, eller öck att man avstod från elementära anspråk på enhetlighet i fråga om utskottsberedningen. Den förstnämnda utvägen måste i de flesta fall framstå som onödig och kan ofta, på grund av bestämmelserna om tiden för remiss till utskott, medföra betydande praktiska svårigheter, den sistnämnda är uppenbarligt orimlig. De metoder som tillämpats innebära, att kamrarna faktiskt få en viss handlingsfrihet, och äro därför konstitutionellt tvivelaktiga, men deras praktiska lämplighet är obestridlig.

Emellertid uppstår frågan hur det skall förfaras, då kamrarna fatta skilda remissbeslut, d. v. s. då kamrarna hänvisa en proposition eller en av utskott återlämnad motion till skilda utskott. Det är diskutabelt, om konstitutionsutskottet i sådana fall har att skilja mellan kamrarna. *Malmgren* fränkänner konstitutionsutskottet denna befogenhet under framhållande av att det alltid är en lämplighetsfråga, om ett ärende bör skickas till särskilt utskott; det skulle alltså ej föreligga en rättsfråga, som kunde göras till föremål för konstitutionsutskottets avgörande. Då tvist uppstode mellan kamrarna, skulle ärendet alltså utan vidare gå till ständigt, icke till särskilt utskott. Denna uppfattning, som någon gång framförts även i riksdagen (jfr FK 6 februari 1878), är naturlig, om man utgår från att ett särskilt utskotts kompetens skall konkret fastställas genom kamrarnas överenskommelse. Då emellertid kamrarna på ett eller annat sätt angivit en allmän sfär för det särskilda utskottets verksamhet, ha de i själva verket skapat en norm, vilken likaväl som grundlagens kompetensbestämmelser kan göras till föremål för rättslig prövning, även om momentet av godtycklighet vid prövningen i detta fall möjligen blir större. Vid sådant förhållande och då bestämmelsen i RO § 38 mom. 4 formellt innesluter jämväl detta fall — »utskottet tillkommer jämväl att, då olika meningar mellan kamrarna uppstå, till vilket utskott uppkomna frågor och ämnen böra hänvisas, därom besluta» — torde konstitutionsutskottets skiljedomarkompetens böra erkännas.

Vid två tillfällen har frågan om ett särskilt utskotts kompetens underställts konstitutionsutskottet. Kamrarna hade vid 1903 års riksdag tillsatt ett särskilt utskott (nr 2) för att behandla fyra angivna propositioner angående skogsvård. Sedermera beslöto kam-

rarna på vanligt sätt var för sig att till utskottet hänvisa ett antal med dessa propositioner i sammanhang stående motioner. Tvist uppstod i ett fall då lagutskottet hos kamrarna hemställde, att två till utskottet remitterade motioner skulle överlämnas till det särskilda utskottet, emedan de »i viss mån» sammanhängde med de förslag detta utskott hade att behandla. Denna hemställan bifölls av andra kammaren men avslogs av den första, där det uttalades, att motionerna icke hade tillräckligt samband med de ifrågavarande propositionerna. Saken hänsköts, utan att invändningar häremot restes, till konstitutionsutskottet. Enligt dettas skiljedom (mem. nr 3) skulle motionerna behandlas av lagutskottet. Konstitutionsutskottet framhöll i sin skiljedom, att det gällde att avgöra, huruvida mellan den i motionerna berörda frågan och de till det särskilda utskottet hänvisade förslagen »ett sådant samband låter sig påvisas, att nämnda fråga kan anses falla inom räckvidden av den uppgift, som blivit det särskilda utskottet anvisad». Ett sådant samband föreläge enligt utskottets mening ej, och motionernas hänvisande till det särskilda utskottet skulle alltså innebära ett utvidgande av dettas kompetens; för en utvidgning erfordrades emellertid »liksom för tillsättande . . . av särskilt utskott» sammanstående beslut av båda kamrarna.

Enligt Malmgren skulle denna utskottets framställning vara formellt oriktig. Det vore inkonsekvent att å ena sidan likställa utvidgning av särskilt utskotts verksamhetsområde med tillsättande av ett nytt särskilt utskott och å andra sidan avgiva en positiv förklaring angående motionernas beredning; utskottet borde »ha nöjt sig med att visa målet ifrån sig med tillkännagivande, att det redan vore avgjort därigenom, att kamrarna stannat i olika beslut». Denna kritik utgår från en annan förutsättning än den för utskottets framställning grundläggande. Den förutsätter nämligen, att då ett särskilt utskott fått bestämda förslag åt sig överlämnade genom kamrarnas överenskommelse, utskottets kompetens därmed uttömmande angivits, och att alltså varje ytterligare remiss innefattar en utvidgning av utskottets befogenhet. Konstitutionsutskottet åter utgick från den sedan länge tillämpade praxis, enligt vilken, då vissa förslag överlämnades till särskilt utskott, detta utskott utan vidare ansågs behörigt att behandla jämväl med förslagen nära samman-

hängande ärenden. Utskottet ansåg sig därför kunna upptaga saken till skiljedom; prövningen kunde endast avse frågan, om utvidgning av det särskilda utskottets kompetens förelåg eller ej, och skiljedomen måste, då frågan besvarades jakande, gå ut på motionernas hänvisning till lagutskottet.

Vid 1922 års riksdag tillsattes ett särskilt utskott (nr 2) för att behandla vissa propositioner angående väghållningsskyldighet m. m. samt i samband med dessa propositioner stående framställningar. Till detta utskott hänvisade första kammaren sedermera en proposition om ändring i landstingsförordningen; den föreslagna ändringen var en direkt konsekvens av ett av de till det särskilda utskottet överlämnade förslagen. Andra kammaren åter remitterade, säkerligen på grund av ett förbiseende, propositionen till konstitutionsutskottet. Detta utskott konstaterade i sin skiljedom (mem. nr 11) att det fordrade »omedelbara sammanhanget» vore för handen och resolverade följaktligen, att propositionen skulle hänvisas till det särskilda utskottet.

I ett liknande fall 1928 löstes konflikten utan skiljedom. En proposition om avtal mellan Sverige och Tyskland rörande utjämning av den in- och utländska beskattningen remitterades av andra kammaren till det särskilda utskottet för kommunalskattefrågor, av första kammaren till bevillningsutskottet. Efter framställning från bevillningsutskottet beslöt även första kammaren remiss till det särskilda utskottet (8 maj).

I nära sammanhang med berörda spörsmål står frågan om särskilt utskotts befogenhet att pröva, huruvida till utskottet hänvisade förslag falla inom dess genom kamrarnas överenskommelse bestämda kompetensområde och, därest så icke finnes vara fallet, till kamrarna återlämna ärendet. En dylik prövningsrätt står utan tvivel i god överensstämmelse med den praxis, som utbildats vid bestämmandet av särskilt utskotts verksamhetsområde. Då utskottets kompetens är sakligt avgränsad, bör utskottet, synes det, liksom de ständiga utskotten ha möjlighet att avvisa ärenden, som det icke anser sig behörigt att handlägga. Då kamrarna självständigt hänvisa förslag till utskottet, föreligger behov av denna prövningsrätt såsom ett remedium mot remisser, som gå utanför ramen av den överenskommelse, som träffats vid utskottets tillsättande.

Bestämmelsen i Regl. För. § 7 om utskotts rätt att återlämna ärende talar emellertid endast om »ständigt utskott». Det kan ej vara tal om att i detta begrepp innesluta särskilt utskott, då i Regl. För., liksom i riksdagsordningen, skillnad göres mellan »ständigt utskott» och »ständigt eller i dess ställe särskilt tillsatt utskott» (jfr § 9 mom. 2 och § 14). Någon befogenhet för de särskilda utskotten att återlämna motioner är alltså icke stadgad.

I praxis ha likväl några fall av återlämnanden förekommit. Vid 1875 års riksdag tillsattes ett särskilt utskott för behandling av en angiven proposition. Till detta utskott hänvisade andra kammaren sedermera en motion, som stod i visst sammanhang med propositionen i fråga. Utskottet beslöt att återlämna denna motion med den motiveringen, att »utskottet på grund av första kammarens beslut rörande tillsättande av ett särskilt utskott, vilket av andra kammaren blivit biträtt, icke ansett sig äga rättighet att behandla enskilda motioner» (mem. nr 1); motionen återlämnades »till kammaren», icke »till kamrarna», såsom Regl. För. § 7 stadgar. Kamrarna beslöto emellertid att återremittera motionen till utskottet; till det skäl, som härvid anfördes, skola vi återkomma. I detta fall reagerade sålunda vederbörande särskilda utskott förgäves mot den praxis, enligt vilken kamrarna var för sig till ett sådant utskott remitterade förslag, som stodo i samband med de enligt kamrarnas överenskommelse till utskottet överlämnade frågorna. Det särskilda utskottet 1924, vars verksamhetsområde (försvarsfrågor) var bestämt enligt den nya metoden, hemställde — oformligt nog — att en i andra kammaren väckt, till utskottet hänvisad motion måtte »till andra kammaren återlämnas»; såsom motivering anfördes endast, att »ifrågavarande motion icke är av beskaffenhet att böra behandlas av särskilda utskottet» (mem. nr 1). Denna gång blev utskottets uppfattning bestämmande för motionens behandling.

Större betydelse har ett fall från 1930 års riksdag. Ett särskilt utskott tillsattes då för behandling av proposition om åtgärder till det svenska jordbrukets stödjande och därmed sammanhängande ärenden. Till detta utskott hänvisade båda kamrarna ytterligare bland annat en proposition, som visserligen avsåg jordbrukets stödjande men ej hade samma extraordinära karaktär som den i överenskommelsen om utskottets tillsättande nämnda propositionen; lika-

ledes remitterade kamrarna en del i anledning av ifrågavarande proposition väckta motioner till utskottet. I fråga om dessa förslag beslöt utskottet hemställa om remiss till jordbruksutskottet; det uttalades i memorialet härom (nr 1), att »nämnda proposition innefattar förslag rörande det svenska jordbrukets stödjan, som sammanfalla med årligen återkommande ärenden på samma område och följaktligen torde böra behandlas av jordbruksutskottet». Kamrarna beslöto utan debatt i enlighet med utskottets hemställan. Här föreligger alltså det egendomliga förhållandet, att ett av båda kamrarna till särskilt utskott remitterat förslag återlämnas såsom icke fallande under utskottets kompetens. Utskottets ställningstagande är naturligt i betraktande av att kamrarna genom överenskommelse sakligt bestämt utskottets verksamhetsområde; hänvisningen av den proposition, som av utskottet återlämnades, betraktades tydligen såsom en tillämpning av den i överenskommelsen angivna regeln, icke såsom resultat av en ny överenskommelse om utvidgning av utskottets befogenhet. Ur grundlagssynpunkt är utskottets åtgärd mycket tvivelaktig, eftersom kamrarnas rätt att hänvisa propositionen i fråga till utskottet var ostridig. Av intresse är att utskottet i sin motivering betonade, att förslag av samma art som de återlämnade regelmässigt handlades av jordbruksutskottet; man har gått ut från att ett särskilt utskott i första rummet måste antas vara tillsatt för frågor av mera extraordinär karaktär och därför ansett sig kunna besluta återlämnande av förslag, som formellt föllo inom det i kamrarnas avtal bestämda verksamhetsområdet för utskottet.

Till särskilt utskott kan, såsom i annat sammanhang påpekats, överlämnas även förslag, som redan remitterats till ett ständigt utskott. I Regl. För. § 8 givas bestämmelser om förfarandet i dylika fall: »Besluta kamrarna tillsätta särskilt utskott för behandling av något ärende, skall underrättelse därom ofördröjligen meddelas det eller de ständiga utskott, som eljest skolat ärendet handlägga. Har, innan beslutet fattades, ärende av enahanda eller likartad beskaffenhet blivit till ständigt utskott hänvisat, skall sådant utskott inom åtta dagar efter av berörda underrättelse erhållen del hos kamrarna göra framställning om slikt ärendes överlämnande till det särskilda utskottet.» Utskott är utan tvivel skyldigt att göra framställning enligt paragrafens andra punkt, även om det i första punkten stadgade med-

delandet från kamrarnas sida icke skett. Bestämmelsen, som förblivit oförändrad sedan de reglementariska föreskrifternas antagande, förutsätter tydligen att frågor, som icke vid beslutet om inrättande av särskilt utskott hänskjutits till detsamma, sedermera skola dit remitteras, därest de stå i nära sammanhang med de ursprungligen till utskottet överlämnade ärendena. Det kan med anledning härav göras gällande, att man vid utarbetandet av de reglementariska föreskrifterna förutsett och så att säga förutsatt den praxis, enligt vilken överlämnandet av vissa bestämda frågor till ett särskilt utskott ansetts innefatta en mera generell saklig bestämning av utskottets befogenhet. Det har i själva verket också hävdats, att bestämmelsen vore ett stöd för denna praxis. I det nyss nämnda fallet vid 1875 års riksdag, då ett särskilt utskott återlämnade en till detsamma remitterad motion, yrkade i andra kammaren vice talmannen, under återopande av överläggning i talmanskonferensen, att ärendet skulle behandlas av särskilda utskottet, och hänvisade härvid till Regl. För. § 8. Detta stadgande visade, uttalade han, att särskilt utskott hade att handlägga frågor i sammanhang med de enligt kamrarnas avtal till utskottet hänskjutna. Någon invändning gjordes ej mot denna motivering, och båda kamrarna sände, som redan nämnts, tillbaka ärendet till det särskilda utskottet utan att någon överenskommelse träffades om utvidgning av utskottets behörighet (FK och AK 24 februari 1875). Den berörda motiveringen kan dock ej anses vara hållbar. Först och främst kan det sägas, att stadgandet i Regl. För. § 8 endast är avsett att möjliggöra för kamrarna att genom en ny överenskommelse — eller genom med en dylik överenskommelse likvärdiga remissbeslut — utvidga det särskilda utskottets kompetens utöver den ursprungligen angivna ramen; någon skyldighet för kamrarna att följa vederbörande ständiga utskotts anvisning rörande ett ärendes beredning föreligger uppenbarligen ej. Härtill kommer, att de reglementariska föreskrifterna ej kunna vara avgörande för tolkningen av riksdagsordningens bestämmelser.

Enligt bestämmelsen i fråga ha de ständiga utskotten en viss diskretionär prövningsrätt; det är i många fall tvivelaktigt, huruvida ett ärende är »av enahanda eller likartad beskaffenhet» som ett till särskilt utskott hänvisat ärende. De talrika fall, då ständiga utskott tillämpat stadgandet, erbjuda exempel på flera skilda motiveringar

för den vidtagna åtgärden. Stundom har helt allmänt anförts att ett ärende »torde tillhöra» ett visst särskilt utskotts behandling (BevU 1874 utl. nr 1), i andra fall har uttalats att ärendet vore av »likartad beskaffenhet som» eller »stode i oskiljaktigt sammanhang» med till särskilt utskott hänvisade frågor (KU 1920 mem. nr 18, StU 1906 mem. nr 13), i åter andra fall har det talats om förslag i »samma ämne» som det av särskilt utskott behandlade (KU 1928 memorial nr 16) eller blott erinrats om de till särskilt utskott hänskjutna ärendena (JU 1927 mem. nr 29, BevU 1928 mem. nr 39).

En framställning enligt Regl. För. § 8 skall gå ut på vederbörande ärendes »överlämnande till det särskilda utskottet»; då det i princip är kamrarna som äga besluta om remiss, måste formuleringen innebära, att det ständiga utskottet skall hos kamrarna hemställa om hänvisning av ärendet till särskilt utskott. I regel ha också de ständiga utskotten gjort framställningar av denna art i form av dylika hemställanden. Det har likväl förekommit, att utskott i stället anhållit om bemyndigande att överlämna förslag till särskilt utskott (BevU 1874 utl. nr 1, LU 1901 mem. nr 2) eller begärt att få återlämna vederbörande förslag (JU 1927 mem. nr 29, FK 26 mars).

Att tillfälligt utskott icke har befogenhet att göra en framställning av denna art är klart, eftersom förslag, som falla under tillfälligt utskott, enligt grundlagen ej kunna hänvisas till särskilt utskott. Vid några tillfällen har likväl ett tillfälligt utskott till kammare återlämnat motioner under framhållande av att dessa, på grund av sitt sammanhang med till ett särskilt utskott hänvisade förslag, borde remitteras till detta utskott (AK:s TU 1874 mem. nr 1, 1898 mem. nr 9, 1901 mem. nr 3, AK:s TU nr 2 1917, mem. nr 14). Ny remiss har i dessa fall beslutats enligt det tillfälliga utskottets framställning.

Frågor om ändringar i remissbeslut enligt Regl. För. § 8 ha i regel icke föranlett meningsskiljaktigheter inom utskott och kamrar. Stundom ha dock konflikter uppstått. Ett anmärkningsvärt exempel finnes från 1933 års riksdag. Bevillningsutskottet hemställde att en rad till utskottet hänvisade förslag rörande kvarlätenskapskatt skulle överlämnas till det särskilda utskottet för arbetslöshetsfrågor och vad därmed stode i sammanhang (mem. nr 13).

Hemställan motiverades därmed, att vederbörande förslag »angå frågor, vilka äga samband med dem, som skola upptagas till behandling av omförmälda särskilda utskott». Häremot reserverade sig utskottets samtliga socialdemokratiska ledamöter under hävdande bland annat av att den formella förutsättningen för en remiss till särskilda utskottet icke föreläge; förslaget angående kvarlåtenskapsskatt »sammanhänger», yttrade reservanterna, »lika litet eller lika mycket med arbetslöshetsproblemet som vilket annat skatteförslag som helst». I båda kamrarna blev frågan föremål för ingående debatter; som skäl för hänvisning till särskilda utskottet anfördes främst, att den föreslagna ökningen av kvarlåtenskapsskatten speciellt vore avsedd att bidraga till täckandet av utgifterna för arbetslösheten (FK och AK 10 mars 1933). Kamrarna beslöte i enlighet med utskottets hemställan. Ytterligare i några fall ha liknande tvister förekommit (jfr FK och AK 28 mars 1925, FK och AK 26 mars 1927, FK och AK 15 mars 1933).

Åtminstone vid ett tillfälle ha både ett ständigt och ett särskilt utskott ansett ett visst ärende falla under sin behandling. Särskilda utskottet för skogsfrågor 1874 hade fått icke klart avgränsade delar av sjunde huvudtiteln till sig överlämnade. Konkurrens uppstod mellan utskottet och statsutskottet, såsom följande utdrag ur särskilda utskottets protokoll visar (24 april): »Föredrogs och upplästes ett av utskottets andra avdelning uppgjort förslag till utlåtande angående reglering av utgifterna under riksstatens sjunde huvudtitel i de delar, som blivit till utskottets behandling överlämnade. Med anledning därav att, innan utskottet den 20 sistlidna mars godkänt avdelningens förslag till beslut rörande dyrtidstillägg åt skogsinstitutets personal för år 1875, statsutskottet uti sitt den 19 i nämnda månad avgivna utlåtande yttrat sig rörande samma fråga, vilket yttrande blivit av riksdagen godkänt, hade avdelningen ansett denna fråga numera ej kunna bliva föremål för särskilda utskottets utlåtande; och fann utskottet skäligt låta härvid bero.»

Nedan givas summariska uppgifter om de 1867—1934 tillsatta särskilda utskottens verksamhetsområden. Endast det eller de huvudsakliga förslag, som enligt kamrarnas överenskommelse sännts till särskilt utskott, ha antecknats; i fråga om hänvisandet av närstå-

ende förslag och den härom under senare tid givna bestämmelsen i kamrarnas avtal erinras om den i det föregående lämnade framställningen. Det bör ock nämnas, att frågan om riksdagskostnadernas gäldande vid urtima riksdag alltid överlämnats åt ett särskilt utskott. I förteckningen angivas vidare — för tiden 1867—1908 i anslutning till *Malmgren* — de ständiga utskott, som ordinärt skolat behandla vederbörande ärenden; de få och i allmänhet icke fullt säkra fall, då till särskilt utskott hänskjutits under tillfälligt utskott fallande förslag, ha icke antecknats. I en del fall råder en viss osäkerhet; så t. ex. måste det med hänsyn till den i annat sammanhang behandlade tvistigheten angående kommunalskattefrågor anses osäkert, huruvida 1920 års proposition i denna fråga skolat beredas av konstitutionsutskottet eller bevillningsutskottet. Då endast en detalj i ett lagförslag eller någon enstaka motion egentligen fallit under annat ständigt utskott än det eller de i ämnet främst behöriga, har detta ej angivits.

Beträffande de frågor, för vilka särskilda utskott tillsatts, äro endast ett par kommenterande anmärkningar erforderliga. Under den nya riksdagsordningens första år förekom icke sällan, att sådana utskott inrättades endast för beredning av motioner; i ett par fall hade, såsom anmärkts, utskotten snarast karaktären av utredningskommittéer. Efter 1878 ha en eller flera propositioner alltid utgjort kärnan i det särskilda utskottets kompetensområde, och det har under riksdagsdebatter förklarats vara fast praxis att icke tillsätta särskilda utskott endast för handläggning av motioner. I visst sammanhang härmed står, att under senare tid endast frågor av betydande omfattning föranlett beslut om särskilt utskott. De ständiga utskott, som främst avlastats genom tillsättandet av särskilda utskott, äro stats- och lagutskotten, i synnerhet det förstnämnda.

Särskilda utskott 1867—1934.

De särskilda utskotten	Frågor hänvisade till särskilt utskott	Det eller de ordinärt kompetenta ständiga utskotten
1867 nr 1	Motion om folkskoleinspektionen m. m.	StU
nr 2	»Alla frågor rörande lantförsvarets omorganisation och därtill erforder- liga anslag.» (Motioner)	StU
nr 3	Motion om åtgärder till hjälp åt jordbrukarna	StU o. BU
1868	Motion om förenklingar i statsför- valtningen	StU
1869	Proposition om lantförsvarets orga- nisation	StU o. LU
1870	Motion om sjöförsvarets organisa- tion	StU
1871	Proposition om lantförsvarets orga- nisation	StU
1871 urt.	Proposition om lantförsvarets orga- nisation	StU o. LU
1873	Proposition om elementarläroverken	StU
1874	»Inom kamrarna väckta och till stän- digt utskott hänvisade motioner samt de möjligen inkommande k. prop., som avse åstadkommande av en förbättrad skogshushållning.» (proposition och motioner)	StU, BevU o. LU
1875	Proposition om värnpliktslag m. m.	LU
1877 nr 1	Propositioner om försvarsväsendet	StU o. LU
nr 2	Proposition om utsökningslag	LU
1878	Motioner om försvarsväsendet	StU, BevU o. LU

- 1882 Proposition om förordning rörande lapparnas ställning LU
- 1883 Propositioner om försvarsväsendet samt delar av statsverkspropositionen StU o. LU
- 1886 Propositioner om lagar rörande lapparnas ställning LU
- 1887 A nr 1 Proposition om väghållningsbesväret LU
- nr 2 Proposition om läroverken StU
- 1889 Proposition om väghållningsbesväret LU
- 1890 nr 1 Proposition om läroverken StU
- nr 2 Propositioner om försäkring för olycksfall i arbete och om riksförsäkringsanstalt. StU o. LU
- 1891 nr 1 Propositioner om försäkring för olycksfall i arbete och om riksförsäkringsanstalt m. m. StU o. LU
- nr 2 Proposition om sjölag LU
- 1892 urt. Propositioner om härordning, värnpliktslag, ändringar i bevillningsförordningen m. m. StU, BevU o. LU
- 1895 nr 1 Propositioner om aktiebolagslag m. m. LU
- nr 2 Proposition om försäkring för varaktig oförmåga till arbete LU
- 1897 Propositioner om riksbankens sedelutgivningsrätt m. m. och om riksbankslag BU o. LU
- 1898 nr 1 Proposition om ändring i giftermålsbalken m. m. LU
- nr 2 Proposition om pensionsförsäkring LU

- 1899 Proposition om civila tjänsteinnehavares rätt till pension StU
- 1900 Proposition om ersättning för skada vid olycksfall i arbete LU
- 1901 nr 1 Propositioner om härordning, värnplikt, tilläggsbevillning samt delar av statsverkspropositionen StU, BevU o. LU
- nr 2 Proposition om ersättning för skada vid olycksfall i arbete LU
- nr 3 Proposition om inteckning i fartyg LU
- 1902 nr 1 Propositioner om lag rörande elektriska anläggningar m. m. LU
- nr 2 Propositioner om uppfostran åt vanartade och i sedligt avseende försummade barn m. m. StU o. LU
- 1903 nr 1 Propositioner om lag om försäkringsbolag, om försäkringsinspektion m. m. och viss del av statsverkspropositionen StU o. LU
- nr 2 Propositioner om lag rörande vård av enskildas skogar m. m. samt motioner angående skogsvårdsavgiftens användning, skogsavverkningsavgift m. m. StU, BevU o. LU
- nr 3 Propositioner om ecklesiastik boställsordning och om ecklesiastiska byggnadslånekassor StU o. LU
- 1904 nr 1 Propositioner om läroverken m. m. StU
- nr 2 Propositioner om statslån för förvärv av egna hem StU
- 1905 nr 1 Propositioner om väghållningsbesväret och om överlåtande av väglagningsämnen från kronans domäner StU o. LU

- 1905 nr 2 Propositioner om försäljning av
brännvin, av vin och maltdrycker
m. m. BevU o. LU
- 1905 1:a urt. Proposition om de unionella förhål-
landena m. m. KU, StU o. LU
- 1905 2:a urt. Proposition om uppgörelse i unions-
frågan m. m. KU, StU o. LU
- 1906 Proposition om kontroll å ångpannor LU
- 1907 nr 1 Propositioner om ändringar i grund-
lagarna m. m. KU o. LU
- nr 2 Proposition om lag angående stads-
plan och tomtindelning LU
- 1908 nr 1 Propositioner om ecklesiastik bo-
ställsordning, om prästerskapets av-
löning m. m. StU o. LU
- nr 2 Proposition om uppförande av tu-
berkulosvårdsanstalter StU
- 1909 nr 1 Propositioner om ecklesiastik bo-
ställsordning och om prästerskapets
avlöning StU o. LU
- nr 2 Proposition om statsunderstöd till
kommunala och enskilda läroanstalter StU
- 1910 nr 1 Proposition om prästerskapets av-
löning StU o. LU
- nr 2 Propositioner om lag angående kol-
lektivavtal m. m. LU
- nr 3 Proposition om lag angående sjuk-
kassor, om anvisande av medel till
sjukkasseväsendet m. m. StU o. LU
- 1911 nr 1 Propositioner om lag angående kol-
lektivavtal och om anslag till arbets-
domstol StU o. LU

- 1911 nr 2 Propositioner om omorganisation av tekniska högskolan m. m. StU
- 1912 nr 1 Proposition om lag angående arbetarskydd LU
- nr 2 Proposition om anslag till ämbetsverk för sociala ärenden. StU
- 1913 Proposition om lag angående allmän pensionsförsäkring LU
- 1914 B nr 1 Propositioner om ny härordning, om värnpliktslag m. m. samt delar av statsverkspropositionen StU o. LU
- nr 2 Propositioner om lag angående tillsyn av fartyg m. m. LU
- nr 3 Propositioner om förordning angående statsmonopol på tobakstillverkning, om anslag härför och om tullen å tobak StU, BevU o. LU
- 1915 nr 1 Propositioner om lag angående skyddkoppsympning, om höjning av anslaget till statsmedicinska anstalten m. m. StU o. LU
- nr 2 Proposition om ändring av förordningen om automobiltrafik LU
- 1916 nr 1 Proposition om lag angående försäkring för olycksfall i arbete LU
- 1917 nr 1 Proposition om krigstidstillägg och krigstidshjälp åt statstjänstemän .. StU
- nr 2 Proposition om omorganisation av fögderiförvaltningen StU
- 1918 nr 1 Propositioner om krigstidstillägg och krigstidshjälp åt statstjänstemän .. StU
- nr 2 Proposition om lag rörande fattigvård LU

- 1918 nr 3 Proposition om vattenlag LU
- 1918 urt. nr 1 Propositioner om extra krigstidstill-
lägg, om ändring av stämpelavgiften
m. m. StU o. BevU
- nr 2 Propositioner om anvisande av me-
del för effektiv tillämpning av pris-
oackerlagen, om tillägg till värnplikts-
lagen m. m. StU o. LU
- nr 3 Proposition om ändring i kommunal-
författningarna KU
- 1919 nr 1 Propositioner om ändringar i grund-
lagarna KU
- nr 2 Proposition om lag angående arbets-
tiden, om anslag till arbetsrådet m. m. StU o. LU
- 1919 urt. nr 1 Propositioner om införselmonopol på
spannmål m. m. BevU o. LU
- nr 2 Propositioner om begränsning av ar-
betstiden LU
- nr 3 Propositioner om vissa värnplikts
frågor StU o. LU
- 1920 nr 1 Propositioner om anslutning till Na-
tionernas förbund KU
- nr 2 Propositioner om kommunalskatte-
reform KU eller BevU
- 1922 nr 1 Proposition om avtal mellan Sverige
och Ryssland KU eller BevU
- nr 2 Propositioner om väghållningsbe-
sväret JU
- 1923 Proposition om skogsvårdslag JU
- 1924 Propositioner om försvarsväsendets
ordnande, värnpliktslag m. m. StU o. LU

- 1925 nr 1 Propositioner om försvarsväsendets ordnande, värnpliktslag m. m. StU o. LU
- nr 2 Propositioner om lag om polisväsendet och om anslag till polisväsendet StU o. LU
- 1926 nr 1 Proposition om lag rörande delning av jord m. m. LU
- nr 2 Propositioner om lag rörande försäkring för olycksfall i arbete, rörande anslag till riksförsäkringsanstalten m. m. StU o. LU
- 1927 nr 1 Propositioner om kommunalskatte-reform BevU
- nr 2 Proposition om det högre skolväsendets ordnande m. m. StU
- 1928 Propositioner om kommunalskatte-reform BevU
- 1930 Propositioner om åtgärder till det svenska jordbrukets stödjande StU, BevU o. JU
- 1931 Proposition om grunderna för en rättegångsreform LU
- 1933 Propositioner om arbetslöshetens bekämpande m. m. StU, BevU o. JU
- 1934 Propositioner med förslag till allmänna vägar m. m. LU o. JU

SAMMANSATTA UTSKOTTS KOMPETENS

De sammansatta utskotten skilja sig ur kompetenssynpunkt från övriga utskott främst däri, att deras arbetsområden bestämmas av andra utskott, d. v. s. av de ständiga utskott, som besluta om sammansättning. Deras befogenhet grundar sig på en av grundlagen uttryckligen erkänd rätt till delegation för de ständiga utskotten. Att en sådan delegation är för handen framgår icke klart av första punkten i RO § 47: »Därest ständigt utskott anser nödigt att, till överläggning om något ärende, med annat ständigt utskott sammanträda, skall sådant ske genom deputerade, på sätt utskotten därom överenskomma.» Detta stadgande ger snarast vid handen, att endast ett slags samverkan mellan olika utskott vore avsedd. Paragrafens andra punkt klargör, att här är fråga om bildandet av nytt utskott med från ett eller flera ständiga härledda befogenheter: »Sålunda sammansatt utskott äger att i frågor, som det handlagt, utlåtande avgiva, utan att utskottens ledamöter däruti taga del.» De sammansatta utskotten äro självständiga utskott, även om deras konstituering och avgränsningen av deras kompetens icke sker genom kammarbeslut utan genom utskottsbeslut.

Liksom i fråga om de särskilda utskotten uppstår frågan, i vad mån vissa ämnen äro ovillkorligen undandragna vederbörande utskotts allmänna kompetens. Utan vidare är klart, att till sammansatt utskott endast kunna hänvisas frågor, som falla under ständigt utskott, ty det är ju de ständiga utskotten som hänskjuta ärenden till det av dem bildade nya utskottet. Det egentliga problemet är,

huruvida vissa under ständigt utskott fallande ämnen måste stanna hos sådant utskott och om sålunda de sammansatta utskottens befogenhet är i särskilda hänseenden begränsad. På denna punkt torde, med oväsentliga modifikation, samma synpunkter kunna göras gällande som i fråga om de särskilda utskotten. Exempelvis det resonemång, som Malmgren fört i avseende på sistnämnda utskott, skulle kunna tillämpas när det gäller de sammansatta utskotten. Likaledes torde de slutsatser, till vilka vi kommit beträffande de särskilda utskotten, kunna överföras till de sammansatta. Det torde alltså enligt en objektiv eller, om man så vill, bokstavig tolkning av grundlagen icke vara möjligt att undandraga vissa särskilda ämnesgrupper från de sammansatta utskottens kompetens. Däremot är det givet att den fordran, som uppställes för bildande av sammansatt utskott (det skall vara »nödigt» för ett utskott att »med annat utskott sammanträda»), är av den art, att vissa frågekomplex — och framför allt ärenden, som ej uppkommit genom propositioner eller motioner — icke rimligen kunna föranleda sammansättningsbeslut.

Det kunde ifrågasättas, om man icke från ett ord — ordet »ärende» — i RO § 47 skulle kunna sluta sig till en mera bestämd begränsning av de sammansatta utskottens befogenhet. I det allmänna språkbruket torde detta ord i högre grad än ordet »fråga» — vilket ord användes i bestämmelsen om särskilda utskott — beteckna något avgränsat och konkret; man skulle möjligen därför vara benägen att anse endast bestämda förslag, närmast propositioner och motioner, falla härinom. En genomgång av riksdagsordningen visar dock, att ordet »ärende» användes i ungefär samma skiftande betydelser som ordet »fråga»; »ärende», »fråga», »sak» och »mål» synas ofta betraktas som synonyma begrepp. I en del fall begagnas »ärende» utan tvivel såsom liktydigt med förslag; man jämföre till exempel RO §§ 2, 55, 63, 80. Men i andra fall har ordet sådana mera allmänna betydelser, som berörts i redogörelsen för ordet fråga; så t. ex. talas i RO §§ 39 och 43 om jordbruksärenden, i RO § 42 om till lagutskottet hörande ärenden, i RO § 51 om riksdagsärendena (jfr även RO §§ 1 mom. 2, 37, mom. 6, 56, 59, 60). Typiskt är för övrigt, att RO § 47 i första punkten har »ärende», i andra punkten, uppenbarligen utan betydelseskiftning,

»frågor». Någon möjlighet att på ordet »ärende» bygga upp en teori om de sammansatta utskottens kompetens finnes alltså ej.

I praxis ha endast propositioner och motioner överlämnats till sammansatt utskott.

Ytterligare ett för de sammansatta utskotten säreget kompetensproblem måste i detta sammanhang upptagas. Frågan är om i ständigt utskott väckt, inom dess initiativkompetens fallande förslag kan hänvisas till sammansatt utskott. Svaret torde icke kunna bli annat än nekande. Man kan här skilja mellan två fall, nämligen å ena sidan överlämnandet till sammansatt utskott av ett inom det ständiga utskottet väckt, av detta icke slutbehandlat förslag om begagnande av utskottets initiativrätt, och å andra sidan remiss till sammansatt utskott av ett av det ständiga utskottet beslutat initiativ. I förra fallet möter hindret, att sammansatt utskott saknar initiativrätt och att en hänvisning av angiven art innebär, att befogenheten att besluta initiativ delegeras till utskottet. Det andra fallet åter är grundlagsstridigt av det skälet, att inom utskott beslutat initiativ endast kan föreläggas riksdagen; så t. ex. stadgas i RO § 38 mom. 1, att konstitutionsutskott kan »hos riksdagen föreslå de ändringar . . .». Remiss till sammansatt utskott av ett beslutat initiativ strider för övrigt även mot RO § 47; ett utskott kan tydligen icke anse det nödigt att överlägga med annat utskott i ett ärende, där det redan fattat definitivt beslut. Denna tolkningsfråga, som icke synes erbjuda några svårigheter, skulle ej ha upptagits, såvida icke vid ett tillfälle vissa utskott — och till och med det grundlagsvårdande utskottet — utgått från uppfattningen, att hänvisning av ett av ständigt utskott beslutat initiativ till sammansatt utskott vore möjlig.

Vid 1934 års riksdag upptog bankoutskottet frågan om införande av ett system med elektriska voteringsapparater i kamrarna. För genomförandet av denna ordning fordrades en ändring i de reglementariska föreskrifterna, vilka falla under konstitutionsutskottets initiativkompetens. Av detta skäl och av allt att döma för att omedelbart få en ändring av ifrågavarande föreskrifter till stånd inbjöd bankoutskottet till sammansatt utskott (någon förberedande förfrågan enligt Regl. För. § 9 mom. 2 gjordes egendomligt nog icke). »I anledning av denna bankoutskottets framställning», heter det i konstitutionsutskottets protokoll, »tog utskottet under över-

vägende, huruvida utskottet nu borde begagna sin rätt till initiativ beträffande sådana ändringar i reglementariska föreskrifter för riksdagen, att användning av voteringsapparat vid öppen omröstning i riksdagens kamrar möjliggjordes. Utskottet fann icke lämpligt begagna denna sin initiativrätt och fann därför icke anledning nu föreligga till frågans behandling av sammansatt utskott» (6 april). Avgörandet i konstitutionsutskottet gällde tydligen, huruvida utskottet skulle begagna sin initiativrätt och samtidigt hänvisa det beslutade initiativet till sammansatt utskott. Formuleringen av utskottets beslut visar, att ett dylikt förfarande ansetts konstitutionellt möjligt, om också icke i det föreliggande fallet lämpligt. Att denna enligt den här ovan uttalade meningen oriktiga uppfattning om möjligheten att överlämna ett beslutat initiativ till sammansatt utskott verkligen förelåg inom konstitutionsutskottet har vid personliga förfrågningar bekräftats.

Sammansatt utskott saknar, såsom redan berörts, självständigt initiativ; sådant initiativ kan, med hänsyn till grundlagens allmänna konstruktion i detta hänseende, icke antas vara för handen, med mindre uttrycklig bestämmelse härom finnes. Utskottets befogenhet att framställa förslag i anledning av till detsamma hänvisade ärenden bör anses begränsad på samma sätt som andra med initiativrätt icke utrustade utskotts. Då ett ständigt utskott överlämnar ärenden inom område, där utskottet har initiativ, till sammansatt utskott, uppstår en formell svårighet så till vida, som något hinder icke torde möta för det ständiga utskottet att, trots beslutet om sammanläggning, begagna sin initiativrätt i ämnet. I praktiken kan någon kompetenskonflikt av denna anledning icke rimligen tänkas inträffa.

Ett protokollfört fall av tvist inom sammansatt utskott angående utskottets kompetens förtjänar i detta sammanhang omnämnas. Sammansatt bevillnings- och lagutskott hade vid 1875 års riksdag att behandla bland annat en motion, enligt vilken testamenten till förmån för maka, bröstarvingar och vissa andra nära släktingar skulle vara befriade från stämpelavgift. En medlem av utskottet yrkade bifall till detta förslag med den utvidgningen, att befrielsen skulle gälla testamenten överhuvud. »Häremot invändes», meddelar utskottets protokoll, »att sammansatta utskottet icke kunde anses äga befogenhet att fatta beslut i vidsträcktare mån än vartill motionen

ensamt gäve anledning», och denna uppfattning biträdades av utskottets majoritet (11 maj).

I första punkten av RO § 47 användes, för att beteckna föremålet för ett sammansatt utskotts verksamhet, den singulära formen »ärende». Denna form kan icke anses utgöra något hinder för att till ett sammansatt utskott hänvisa flera olika ärenden. Detta framgår redan därav, att i paragrafens andra punkt talas om »frågor», som handlagts av ett sammansatt utskott. Sammansatta utskott ha ofta haft att behandla ett flertal ärenden, stundom även sådana, som icke stått i närmare sakligt sammanhang.

Bildandet av ett sammansatt utskott torde, såsom i annat sammanhang framhållits, i allmänhet anses bero på en överenskommelse mellan moderutskotten, detta även i sådana fall, då endast ärenden från ett utskott, det inbjudande utskottet, hänvisas till det sammansatta utskottet. I själva verket är det synnerligen vanligt att det sammansatta utskottet har att bereda ärenden från båda moderutskotten; i dylika fall äro beslut från båda utskottens sida uppenbarligen nödvändiga, och enligt grundlagen borde dubbla inbjudningar framställas. I praxis har man, då det gällt att fastställa det sammansatta utskottets kompetens, ofta förfarit tämligen formlost. Vanligt är att det inbjudna utskottet utan vidare förklarar sig hänvisa ärenden till det föreslagna nya utskottet. Stundom ha förslag om sammansättning gällt både frågor, som höra till det inbjudande, och frågor, som höra till det inbjudna utskottet (t. ex. LU 24 april 1873, LU 15 april 1898). Sedan väl ett sammansatt utskott bildats, ha moderutskotten till detta hänvisat förslag, som icke förelegat vid den ursprungliga överenskommelsen, och detta har icke sällan skett genom ensidigt beslut av ena utskottet (t. ex. BU 12 maj 1892, LU 17 mars 1885).

I än högre grad än i fråga om de särskilda utskotten kan beträffande de sammansatta fordras, att varje utskotts kompetensområde konkret fastställas. Här finnes nämligen ingen möjlighet att anordna ett skiljedomsförfarande, om olika meningar skulle göras gällande rörande utskottets befogenhet; konstitutionsutskottet är skiljedomare endast mellan kamrarna. I praxis torde man också undantagslöst ha angivit de propositioner och motioner, som det

sammansatta utskottet skolat behandla. Kompetenstvister ha, såvitt bekant, ej förekommit.

Beslut om sammansättning kan fattas av olika anledningar. Stundom önskar ett utskott sammanträda med ett annat huvudsakligen för att få speciell sakkunskap på ett särskilt område utnyttjad vid ärendets beredning. I andra fall kan ett till ett utskott hänvisat ärende medföra konsekvenser på områden, som falla inom annat ständigt utskotts kompetens, såsom då lagutskott får att behandla lagförslag, vilkas genomförande nödvändiggör statsutgifter. Ärenden, som i realiteten höra nära samman, kunna på grund av riksdagsordningens formella kompetensregler gå till olika ständiga utskott, och i dylika fall kan sammansättning — med remisser av ärenden från båda utskotten — vara erforderlig för att trygga enhetlighet i behandlingen. Den ökade möjlighet till jämkningar ur olika synpunkter, d. v. s. den ökade handlingsfrihet, som följer med koncentration hos ett utskott av flera från olika utskott kommande ärenden, torde också vara av betydelse. Överhuvud kunna utskotten sägas vara benägna att tillgripa sammansättning, då ett ärende hos ett utskott ligger på gränsen till ett annat utskotts kompetensområde. Vid olika tillfällen har det hävdats, att utskotten i alltför hög grad och i viss utsträckning utan reella anledningar begagnat den av grundlagen anvisade möjligheten av samverkan.

I det följande gives en förteckning över sammansättningar 1867—1934 och de huvudsakliga ärenden, som hänskjutits till sammansatt utskott. Det är att märka, att i åtskilliga fall två ständiga utskott vid en riksdag bildat mer än ett sammansatt utskott. Huruvida en eller flera sammansättningar av samma utskott anordnats, uppgives dock ej i förteckningen, då förhållandet är av mindre betydelse och en del svårbestämbara gränsfall föreligga. Endast de ärenden, som kunna sägas bilda kärnan i varje sammansättning, ha angivits; i en del fall har ganska stark sammanträngning varit nödvändig. Till den bild av de sammansatta utskotten, som förteckningen giver, skola knytas några allmänna anmärkningar.

De 1909 beslutade, från och med 1910 års riksdag tillämpade reformerna i fråga om de ständiga utskotten ha varit av icke ringa betydelse för praxis i fråga om sammansättning. Före 1909 före-

kommo ett stort antal sammansättningar av skäl, som sedermera bortfallit. Sålunda sammansattes stats- och bankoutskotten för frågor, som på en gång berörde riksbanken och riksgäldskontoret, samt för frågor rörande statliga bankföretag och kreditanstalter, banko- och lagutskotten samverkade regelmässigt vid beredningen av de under lagutskottet fallande banklagstiftningsfrågorna, stats- och lagutskotten sammanträdde ofta för att behandla jordbruksärenden, som på en gång innefattade lag- och utgiftsfrågor. 1907 års kommitterade uttryckte förhoppningen, att den av dem föreslagna omorganisationen av de ständiga utskotten skulle minska behovet av sammansättningar. Emellertid uppkommo genom 1909 års reform vissa nya anledningar till sammansatt utskott; särskilt splittningen av budgetbehandlingen verkade i denna riktning. Sålunda ha under senare tid stats- och bankoutskotten ofta sammanträtt för behandling av budgetfrågor. Detta har bland annat skett i frågor om personliga professurer och andra personliga tjänster av vetenskaplig karaktär; anslagen till dessa utgå från indragningsstaten, och förslagen härom remitterades alltså före 1934 till bankoutskottet, men sakligt höra frågorna närmast samman med ecklesiastikdepartementets budget. Även stats- och jordbruksutskotten samt banko- och jordbruksutskotten ha sammansatts för behandling av budgetärenden eller närstående frågor. Vidare har samverkan förekommit mellan lagutskott och jordbruksutskottet, i synnerhet i frågor, som remitterats till lagutskott men sakligt stått jordbruksutskottets kompetens nära. Överhuvud har jordbruksutskottet jämförelsevis ofta bildat sammansättningar, så t. ex. även med bevillningsutskottet i frågor om jordbrukets stödjande och sockerbetsodlingens uppehållande, då förslag om ändrade tullbestämmelser och om statssubvention på en gång varit före.

I det hela ha framför allt stats- och lagutskotten deltagit i sammansatt utskott; i det stora flertalet sammansättningar har något av dessa utskott medverkat. Sammansatt stats- och lagutskott har synnerligen ofta förekommit. I regel har sådant utskott haft att handlägga förslag, som hänvisats till lagutskottet men varit av natur att medföra konsekvenser för statsverket, t. ex. frågor rörande värnpliktslagen och pensionsförsäkringslagen, lagar om högsta domstolen och regeringsrätten, behörighetslagen, frågor om ändring av

den judiciella indelningen. Stats- och bevillningsutskotten ha gemensamt handlagt ett antal skiftande ärenden, som innefattat såväl utgifts- som skatte- eller nykterhetsfrågor, såsom en del taxerings- och indrivningsfrågor och vissa frågor rörande rusdrycksmedelsfonden. Sammansatt lag- och bevillningsutskott har berett lagstiftningsfrågor av nykterhetspolitik karaktär — exempelvis straffbestämmelser mot fylleri, som falla under lagutskott, och bestämmelser om straff i rusdrycksförsäljningsförordningen, som höra under bevillningsutskottet — samt till lagutskott remitterade lagförslag rörande utrikeshandeln.

Konstitutionsutskottet har endast vid ett tillfälle bildat sammansatt utskott, nämligen år 1931, då till utskottet hänvisats en konvention om finansiell hjälp, för vars handläggning statsutskottets medverkan avsågs erforderlig.

Vid några tillfällen ha tre utskott sammansatts. Sålunda sammanträdde stats-, bevillnings- och lagutskotten 1874 i frågan om reglering av häradshövdingarnas löneförmåner (bestämmelserna om vissa sportler berörde bevillningsutskottet), stats-, banko- och lagutskotten 1883, 1886, 1890 och 1891 för frågor rörande postsparbanken och 1896 för att behandla ett förslag till ändring i lagen om rikets mynt. 1920 bildades sammansatt stats-, bevillnings- och första lagutskott för att bereda ett till det sistnämnda utskottet hänvisat förslag rörande bestämmelser mot oskäligen hyresstegring, och 1934 inbjöd statsutskottet banko- och bevillningsutskotten i frågan om lån till Sovjet-Ryssland.

För att mera konkret belysa den orsak till bildande av sammansatt utskott, som ligger i flera sakligt sammanhörande frågor hänvisning till olika utskott, må slutligen beröras några sammansättningar av denna art under senare år. Vid 1926 års riksdag behandlade sammansatt stats- och första lagutskott frågan om den stärbhus efter präst tillförsäkrade förmånen av tjänst- och nådår m. m. En proposition i ämnet hade till större delen hänvisats till första lagutskottet men i vissa punkter, såsom i vad den rörde avlösning av biskoparnas nådårsrätt med medel ur biskopslöneregleringsfonden, till statsutskottet. År 1928 anordnades sammansättning av samma utskott för frågan om ökning av regeringsrådets antal. Förslag i ämnet hade framkommit dels i en proposition om ändring i rege-

ringsrättslagen, som hänvisats till lagutskott, dels i statsverkspropositionen, som upptog anslag till nya regeringsrådstjänster. År 1926 sammanträdde stats- och jordbruksutskotten för fråga om lönereglering för professorer m. fl. dels vid tekniska högskolan och vissa andra läroanstalter under ecklesiastikdepartementet, dels ock vid veterinärhögskolan och andra anstalter under jordbruksdepartementet, ävensom för fråga om avveckling av fullmäktigesystemet i förvaltningen, bland annat i den under jordbruksdepartementet sorterande domänstyrelsen. År 1930 bildades sammansatt andra lag- och jordbruksutskott för att behandla förslag om ändringar i nyttjanderättslagarna, som föllo under andra lagutskottet, och i omedelbart samband med dessa förslag stående motioner rörande egna-hemsverksamheten, som remitterats till jordbruksutskottet. Till de av det sammansatta utskottet beredda lagförslagen hörde i båda kamrarna väckta likalydande motioner angående bland annat arbetares möjlighet att erhålla egna jordbruk; vederbörande motion hade av första kammaren hänvisats till lagutskott, av andra kammaren till jordbruksutskottet.

Att i fall som dessa skäl finnas för sammansättning är uppenbart. Säkerligen skulle en sådan dock, såsom i 1931 års betänkande angående riksdagens arbetsformer framhållas, i många fall kunna undvikas »därigenom att det utskott, som har ett mindre område av ett föreliggande ärende att behandla, sätter sig i efterhand och avger utlåtande i sin del av spörsmålet först sedan huvudfrågan prövats av det andra utskottet».

Sammansatta utskott 1867—1934.

Utskott som sammansatts	Behandlade frågor:
1867 StU-BevU	Avgiftsrestitutionen vid utförsel av brännvin.
BU-LU	Bestämmelser om ränta.
1868 StU-BU	Utgivande av statsobligationer för visst ändamål.
StU-LU	Ansvarighetslag för riksgäldsfullmäktige. Bestämmelser om jordavsöndringar.

- 1868 BU-LU Bestämmelser om ränta.
Ändringar i banklagstiftning och myntlag.
Ansvarighetslag för riksbanksfullmäktige.
- 1869 StU-SärU Organisation av underbefälsskolorna.
- StU-BU Begagnandet av riksgäldskontorets kreditiv i riksbanken.
- BU-LU Revision av myntsystemet m. m.
- 1870 StU-BevU Avgiftsrestitutionen vid utförelse av brännvin.
- BevU-LU Åtgärder vid olaga brännvinsförsäljning.
- BU-LU Enskilda bankers sedelutgivningsrätt.
- BevU-LU Stämpelavgiften för spelkort. Avgiftsrestitutionen vid utförelse av brännvin.
- BU-LU Revision av myntsystemet m. m.
- 1872 StU-BU Nytt riksdagshus.
- BevU-LU Ändring i bevilningsstadgan och förordningen om kommunalstyrelse på landet.
- BU-LU Revision av myntsystemet.
- 1873 StU-BevU Bevillningstaxeringen inom vissa områden.
- StU-BU Nytt riksdagshus m. m.
- StU-LU Statsbidrag till vägunderhållet.
- BevU-LU Beskattning av vitbetssockertillverkning.
- BU-LU Nordisk myntkonvention m. m.
- 1874 StU-BevU-LU Häradshövdingarnas löneförmåner.
- StU-BU Nytt riksdagshus m. m.
Förordningen om hypoteksföreningar.
- BU-LU Enskilda bankers sedelutgivningsrätt m. m.

- 1875 StU-BU Förhållandet mellan riksbank och riksgäldskontor.
- StU-LU Vissa statsanställdas förande under krigslagarna.
- BevU-LU Ändring i brännvinsförsäljningsförordningen. Stämpelavgift vid lagfart av fast egendom.
- 1876 StU-BU Kostnaderna för statsrevisionen.
- StU-LU Justitieombudsmannens löneförhållanden.
- BevU-LU Bötesbestämmelser beträffande ordförande i kommunalstämma.
- BU-LU Den nordiska myntkonventionen.
- 1877 StU-BevU Bevillningsavgift för avelshingstar. Avskrivande av grundskatterna m. m.
- 1878 StU-LU Skjutsväsendet.
- 1879 StU-BU Överflyttning till riksbanken av riksgäldskontorets lånerörelse m. m.
- BU-LU Enskilda bankers sedelutgivningsrätt.
- 1880 StU-BU Hypoteksbankens förvaltning.
- StU-LU Domkapitlens ombildning.
- BU-LU Bankernas rätt till särskild handräckning i utsökningssmål. Förstärkning av riksbankens grundfond.
- 1881 StU-BU Indragning av riksgäldskontoret. Ersättning vid tjänsteresor. Ersättning till vittnen i brottmål.
- BevU-LU Bestämmelser om stämpelavgift å spelkort.
- BU-LU Bank- och myntlagarna m. m. Förstärkning av riksbankens grundfond.
- 1882 StU-BevU Stämmoböters utbytande mot indrivningsavgift.

- 1882 StU-BU Förhållandet mellan staten och Södertälje kanalbolag.
- BevU-LU Villkoren för brännvinstillverkning.
- BU-LU Förstärkning av riksbankens grundfond.
- 1883 StU-BU-LU Inrättande av postsparbank.
- StU-BevU Stämmoböters utbytande mot indrivningsavgift.
- StU-BU Nya lokaler för riksdagen, riksbanken m. m.
- BU-LU Enskilda bankers sedelutgivningsrätt.
Förstärkning av riksbankens grundfond.
- 1884 StU-BevU Stämmoböters utbytande mot indrivningsavgift.
- BU-LU Förstärkande av riksbankens grundfond m. m.
- 1885 StU-BU Bestämmelser om jordbrukskredit.
Medels avsättande till fond för landets försvar.
Instruktion för statsrevisorerna.
- BU-LU Förstärkande av riksbankens grundfond.
Oktroj för enskilda sedelutgivande banker.
- 1886 StU-BU-LU Postsparbankens utvidgning, upprättande av jordbruksförlagsbank, enskilda bankers sedelutgivningsrätt m. m.
- BU-LU Ny banklag.
- 1887B StU-BU Nya lokaler för riksdagen och riksbanken.
Instruktionen för statsrevisorerna.
Ändring i postsparbanksförordningen m. m.
- BevU-LU Villkoren för tillverkning av brännvin.
- 1888 StU-BU Nytt riksdagshus.
Ändring i hypoteksbanksförordningen m. m.
Disposition av överskott å statsverkets inkomster.
- BevU-LU Brännvinsförsäljningsförordningen.

272	Utskottsväsendet
1888	BU-LU Skrivelse om ny banklag.
1889	StU-BevU Indrivningen av de enskilda bankernas bevil- ningsavgifter.
	StU-BU Inrättande av jordbrukshypotekskassa.
	StU-LU Ordnande av dövstumundervisningen.
	BU-LU Ny banklag.
1890	StU-BU-LU Ändring i postsparbanksförordningen.
	StU-BU Nytt riksdagshus m. m. Ändring i hypoteksbanksförordningen.
	StU-LU Lag om skyldighet att anskaffa bostad åt provin- sialläkare.
	BU-LU Förstärkning av riksbankens grundfond.
1891	StU-BU-LU Ändring i postsparbanksförordningen. Överlämnande till riksbanken av obligationer ut- färdade av riksgäldskontoret.
	StU-BU Nytt riksdagshus m. m.
	StU-LU Folkskollärarnas avlöningsförhållanden.
1892	StU-BU Nytt riksdagshus m. m. Ändring i postsparbanksförordningen. Ändring i statsrevisorernas instruktion. Spridande av statens obligationer.
	BU-LU Enskilda bankers sedelutgivningsrätt m. m.
1893	StU-BU Nytt riksdagshus m. m. Ny instruktion för statsrevisorerna.
	StU-LU Delning av Härnösands stift. Folkskollärarnas avlöningsförhållanden m. m.
	BevU-LU Vitbetsskattesockerförordningen.
	BU-LU Ändring i riksbankslagen m. m.

- 1894 StU-BU Nytt riksdagshus m. m.
Skyldighet för ämbetsmän att anlita riksbanken.
Indragning av lantmåterierna.
- StU-LU Inrättande av livränteanstalt.
Fjärdingsmännens tillsättning.
Förordning om krigsdomstolar.
- BevU-LU Ny förordning om mantalsskrivning.
Arbetsgivares ansvar för arbetares utskylder.
Lokalt veto i fråga om brännvinsförsäljning.
- BU-LU Ändring i banklagen.
- 1895 StU-BU Nytt riksdagshus m. m.
Ändring i statsrevisorernas instruktion.
Hypoteksbankens ställning.
- StU-LU Blindundervisning.
- BU-LU Ändring i myntlagen.
- 1896 StU-BU-LU Tillägg till myntlagen.
- StU-BU Nytt riksdagshus m. m.
Hypoteksbankens ställning.
- StU-LU Delning av Härnösands stift.
Folkskollärarnas avlöningsförhållanden.
Blindundervisning.
- BevU-LU Skogshushållningens befrämjande.
Förbud mot utlämning av spirituosa mot efter-
krav.
- BU-LU Ändring i riksbankslagen m. m.
- 1897 StU-BU Nytt riksdagshus m. m.
Ändring i instruktionen för statsrevisorerna.
- StU-LU Högsta domstolens tjänstgöring på avdelningar.
Delning av Härnösands stift.
Lönereglering för lärare vid småskolor.
Anslag till försöksmobilisering.
Förordning om skyddskoppsympning.

274		Utskottsväsendet
	BevU-LU	Ändring i brännvinsförsäljningsförordningen.
1898	StU-BU	Nytt riksdagshus m. m.
	StU-LU	Delning av Härnösands stift. Lönereglering vid folkskolorna. Ändring i gruvstadgan m. m.
	BevU-LU	Straff vid olaglig brännvinsförsäljning.
1899	StU-BU	Nytt riksdagshus m. m. Ökningen av tillgången på utländska betalningsmedel. Överlämnande av statsobligationer från riksgäldskontoret till riksbanken.
	StU-LU	Anslag till försöksmobilisering. Folkskollärares avlöningsförhållanden. Ändring i gruvstadgan. Fjärdingsmansbestyrets utgörande.
	BU-LU	Ändring i riksbankslagen.
1900	StU-BU	Nytt riksdagshus m. m. Ändring i riksgäldskontorets reglemente.
	StU-LU	Anordning av försöksmobilisering. Folkskollärares avlöningsförhållanden m. m.
	BevU-LU	Ändring i brännvinsförsäljningsförordningen.
	BU-LU	Ändring i riksbankslagen.
1901	StU-BU	Nytt riksdagshus m. m.
	StU-LU	Ändring i gruvstadgan. Seminarie- och folkskollärares avlöningsförhållanden. Ändring i lagen om ansvarighet för skada till följd av järnvägs drift.
	BevU-SärU nr 1	Förslag till bevillningssummans utgörande.
	BU-LU	Ändring i riksbankslagen.

- 1902 StU-BU Nytt riksdagshus m. m.
Ändring i postsparbanksförordningen.
- StU-LU Lag om domsagas kansli.
Folkskollärares avlöningsförhållanden.
Statens övertagande av vägbyggandet.
Inskränkning i inmutningsrätten.
- BevU-LU Den kommunala rösträttens samband med föreskrifter i bevilningsförordningen.
- BU-LU Ändringar i riksbanks- och banklagarna.
- 1903 SU-BU Nytt riksbankshus m. m.
- SU-LU Lag om medling i arbetstvister.
Inrättande av nytt stift.
Folkskollärares avlöningsförhållanden.
Inskränkning i inmutningsrätten m. m.
- BevU-LU Utredning i kommunalskattefrågan.
Beskattning av utlänningar vid artistiskt uppträdande.
- BU-LU Ny banklag.
- 1904 StU-BU Nytt riksdagshus m. m.
Ändring i postsparbanksförordningen.
- StU-LU Lönereglering för småskollärarynnor.
Inrättande av norrländsk hovrätt.
Statsbidrag för avlönande av fjärdingsman.
Lag om rättegångsbiträde åt häktad.
Ändring i olycksfallsförsäkringen.
Lag om gemensamhetsskogar.
Ändring i skjutsstadgan.
Inskränkning i inmutningsrätten.
- BevU-LU Stämpelbeläggning vid fastighetsköp.
Vägunderhåll.
- 1905 StU-BU Nytt riksdagshus m. m.
Ändring i postsparbanksförordningen.
Ändring i förordningen om hypoteksföreningar.

StU-LU	Riksförsäkringsanstaltens befogenhet. Ändringar i skjutsstadgan. Statsbidrag för avlönande av fjärdingsman. Högsta domstolens tjänstgöring på avdelningar. Understöd åt folkbibliotek. Avvittringen i lappmarkerna. Inskränkning i inmutningsrätten. Avlöningsfrågor beträffande folkskolan.
BU-LU	Ändring i riksbankslagen m. m.
1906 StU-BU	Nytt riksdagshus m. m.
StU-LU	Rättegångsbiträde åt häktad. Jordregister för städer. Lönereglering vid folkskolor. Riksförsäkringsanstaltens befogenhet. Medling i arbetstvister. Inskränkning i inmutningsrätten. Understöd vid utflyttning i följd av laga skifte.
BU-LU	Ändringar i banklagstiftningen.
1907 StU-BevU	Anslag till kontroll- och justeringsstyrelsen m. m. Skatt på jordvärdestegring i visst fall.
StU-BU	Nytt riksdagshus m. m. Ändring i postsparbanksförordningen.
StU-LU	Lag om inmutningsrätt. Kronans rätt åt häradsallmänningar. Riksförsäkringsanstaltens befogenhet m. m. Lönereglering vid folkskolor.
BevU-LU	Lokalt veto i fråga om brännvinsförsäljning. Jordvärdestegring.
BU-LU	Upphävande av vissa bestämmelser om räntor. Lag om emissionsbanker.
1908 StU-BevU	Ersättning åt gästgiveriägare.
StU-BU	Nytt riksdagshus m. m. Bemyndigande för riksgäldskontoret och postsparbanken.

StU-LU	Lönereglering vid folkskolor m. m. Försäkring för fiskare m. m. Anslag för jordregister. Väghållningsbesväret. Inskränkning i inmutningsrätten. Kommuns skyldighet att anställa barnmorska.
BevU-LU	Lokalt veto i fråga om brännvinsförsäljning.
BU-LU	Bestämmelser om sparbanksverksamheten.
1909 StU-BU	Inrättande av stadshypotekskassa m. m.
StU-LU	Statsbidrag till avlönande av fjärdingsman. Rättegångsbiträde åt häktad. Anslag till processkommissionen. Statsbidrag till vägunderhållet. Ersättning för skada under militärtjänstgöring. Ändring i gruvstadgan.
BevU-LU	Ändring i bestämmelserna om brännvinsutskänkning på passagerarefartyg. Lag om skogsaccis.
BU-LU	Ändringar i banklagstiftningen.
1910 StU-BU	Pension åt tjänstemän vid statens järnvägar. Personlig professur. Lånekassa för Sveriges kommuner. Lånefond för befrämjande av hantverk.
BU-JU	Upplåtelse av mark till riksbanken.
LU-JU	Gruvlagstiftning.
1911 StU-BU	Lån åt kommuner från stadshypotekskassan. Fond för befrämjande av hantverk. Fond för pension åt tjänstemän vid statens järnvägar. Utgivande av främmande grundlagar. Utgiftsstat för postsparbanken.
LU-JU	Ändring i lagen om nyttjanderätt till fast egendom.

- 1912 StU-BU Lån åt kommuner från stadshypotekskassan.
Ökning av fonden för främjande av hantverk.
Överförande av belopp till fonden för pension
av tjänstemän vid statens järnvägar.
Användning av utdelning å statens aktier i Luos-
savaara—Kirunavaara A.-B. till viss utlåning.
- StU-LU Anordning av försöksmobilisering.
Förbud mot värnpliktigs skiljande från tjänst.
- BevU-JU Lag om skogsaccis m. m.
- 1914 B StU-LU Ändring i pensionsförsäkringslagen m. m.
Under andra huvudtiteln gjorda framställningar.
- BU-JU Bestämmelser om kredit åt jordbruk.
- LU-JU Lag om skogseldar.
Upphävande av inmutningsrätten.
Undersökning om förekomsten av torvmossar.
- 1915 StU-LU Ändring i pensionsförsäkringslagen.
Värnpliktigs skyldighet att undergå landstorms-
utbildning.
- StU-JU Överlåtelse av mark till försvarsändamål.
- BU-JU Bestämmelser om kredit åt jordbruk.
Ändring i postsparbanksförordningen.
- 1916 StU-LU Bestämmelser om fastighetsregister.
Anslag till landstormskurser m. m.
- BevU-LU Lagen om vissa utfästelser rörande in- och
utförsel av varor.
- 1917 StU-LU Bestämmelser om fastighetsbildning i stad.
Anslag till upprättande av fastighetsregister.
Ändring i pensionsförsäkringslagen.
Lag om landstormsövning m. m.
Lag om försäkringsrådet.
- BevU-LU Lagen om utfästelser rörande in- och utförsel
av varor.

- 1918 StU-LU Lag om värnpliktigas användning utom landets gränser m. m.
Ändring i pensionsförsäkringslagen m. m.
Statsbidrag till kostnaderna för domsagornas förvaltning.
- BevU-LU Lagen om utfästelser rörande in- och utförelse av varor.
- BU-JU Bestämmelser om kredit åt jordbruk.
- LU-JU Rätten till inmutning inom vissa län m. m.
Lag om oskäligen arrendestegring.
Inskränkning i rätten att överlåta fast egendom.
- 1919 StU-FLU Bestämmelser om värnpliktigas tjänstgöring m. m.
Ändring i pensionsförsäkringslagen.
- StU-BU Inrättande av personlig professur.
- StU-JU Utvidgning av visst skjutfält.
- BevU-ALU Bestämmelser om skattebetalning.
- 1920 StU-BevU-FLU Lag om hyresstegring.
- StU-BevU Bestämmelser om uppskattning av mark för taxering m. m.
- StU-ALU Ändring av utbildningstiden för vissa värnpliktiga.
Ändring i pensionsförsäkringslagen.
- BevU-FLU Ändringar i rusdryckslagstiftningen och häri ingående straffbestämmelser.
- BU-ALU Bestämmelser om flottledslånefond m. m.
- 1921 StU-BevU Bestämmelser om rusdrycksmedelsfonden.
- StU-FLU Inrättande av norrländsk hovrätt.
- StU-ALU Ändring av utbildningstiden för vissa värnpliktiga.
Ändring i pensionsförsäkringslagen.

	BevU-FLU	Ändring i rusdrycksförsäljningsförordningens straffbestämmelser.
	ALU-JU	Ströängars indragande till kronan m. m.
1922	StU-BU	Omorganisation av postsparbanken.
	StU-FLU	Bestämmelser om kvinnas innehav av statstjänst. Ändring i lagen om arbetarskydd m. m. Bestämmelser om hovrätternas jurisdiktionsområde m. m.
	StU-ALU	Ändring av utbildningstiden för vissa värnpliktiga. Bestämmelser om undervisningen av dövstumma.
	BevU-JU	Sockerbetsodlingens uppehållande.
	BevU-FLU	Förordningen om rusdryckers förverkande.
1923	StU-BevU	Bestämmelser om rusdrycksmedelsfonden. Mantalspengarnas avskaffande m. m.
	StU-BU	Inrättande av personlig professur.
	StU-FLU	Inrättande av norrländsk hovrätt m. m. Kvinnors rätt att inneha statstjänst m. m. Anslag till processkommissionen m. m.
	BevU-FLU	Ändringar i rättegångsbalken, stämpelförordningen m. m. Lag om straff för olovlig varuinförsel.
	BevU-JU	Inrättande av frökontrollanstalt.
	ALU-JU	Bestämmelser om inmalning m. m.
1924	StU-BevU	Bestämmelser om rusdrycksmedelsfonden.
	StU-BU	Förordning om postgirorörelse.
	StU-FLU	Kvinnas rätt att inneha statstjänst m. m.
	StU-ALU	Statsbidrag till arbetslöshetskassor. Ersättning för olycksfall i arbete m. m.

- BevU-FLU Lag om olovlig befattning med spritdrycker.
- 1925 StU-BevU Bestämmelser om rusdrycksmedelsfonden.
- StU-FLU Bestridande av kostnaderna för domsagornas förvaltning m. m.
- StU-ALU Ändring i pensionsförsäkringslagen m. m.
- BevU-FLU Konvention om smuggling.
- ALU-JU Av staten ledd nybyggesverksamhet.
- 1926 StU-BU Inrättande av personlig professur m. m.
- StU-FLU Stärbhus' efter präst tjänst- och nådår m. m.
- StU-ALU Lagen om distriktsbarnmorska (bl. a. statsbidrag till dessa).
Ändring i pensionsförsäkringslagen.
- StU-JU Lönerreglering för vissa professurer, bl. a. vid veterinärhögskolan.
Avveckling av fullmäktigsystemet i statsförvaltningen.
- BevU-FLU Lagen om olovlig befattning med spritdrycker och vin.
- ALU-JU Arrendevillkoren i fråga om kronans domäner m. m.
Lag om handeln med utsädesvaror.
- 1927 StU-ALU Ändring i lagen om understödsföreningar m. m.
Ändring i lagen om fattigvården.
- ALU-JU Lag om uppsikt å vissa jordbruk m. m.
- 1928 StU-BU Inrättande av personlig professur.
- StU-FLU Ändring i regeringsrättslagen.
- StU-ALU Ändring i pensionsförsäkringslagen.
- BevU-FLU Förbud mot utförsel av järnskrot.

- ALU-JU Lag om handel med utsädesvaror.
Den statsunderstödda egnahemsverksamheten.
- 1929 StU-BU Inrättande av personlig professur m. m.
- BevU-JU Sockerbetsodlingens uppehållande.
- FLU-JU Grunderna för försäljning av kronoegendomar.
- 1930 StU-BU Anslag till ortnamnsundersökningar m. m.
- StU-ALU Ändring i lagen om understödsföreningar m. m.
- StU-JU Överenskommelse mellan kronan och Lunds stad.
Försäljning av en kronoegendom.
- BevU-ALU Ändring i maltdrycksförordningen.
- BevU-JU Sockerbetsodlingens uppehållande.
- BU-FLU Lag om bokföring vid enskild järnväg.
- ALU-JU Arrendevillkoren i fråga om ecklesiastik jord
m. m.
- 1931 KU-StU Konvention om finansiell hjälp.
- StU-BU Inrättande av personlig professur m. m.
- StU-ALU Ändring i lagen om understödsföreningar m. m.
Anslag till försöksverksamhet i fråga om vård
vid barnsbörd.
Ändring i pensionsförsäkringslagen.
- StU-JU Lantmäteriu ndervisningens ordnande.
- BevU-JU Sockerbetsodlingens uppehållande.
Åtgärder till spannmålsodlingens stödjande.
- 1932 StU-BU Inrättande av personlig universitetslärarebefattning
m. m.
- StU-FLU Ändring i lagen om lagrådet.
- BevU-JU Åtgärder till jordbrukets stödjande.

FLU-JU	Kredit åt jordbrukare.
ALU-JU	Bestämmelser om häradsallmänningar m. m.
1933 StU-BU	Åtgärder till stöd av bolag och banker.
StU-FLU	Anslag till domsagornas förvaltning.
BevU-JU	Åtgärder till jordbrukets stödjande.
BU-JU	Indragning av domänverket.
ALU-JU	Lag om ägofred m. m.
1934 StU-BevU-BU	Överenskommelse mellan Sverige och Sovjet-Ryssland angående beställningar och krediter.
StU-BU	Inrättande av ett kreditinstitut för företag inom näringslivet.
BevU-JU	Åtgärder till jordbrukets stödjande.

DE TILLFÄLLIGA UTSKOTTENS KOMPETENS

Bestämmelsen om de tillfälliga utskotten i RO § 37 mom. 3 lydde ursprungligen:

»Därest i någondera kammaren fråga väckes, som icke tillhör förenämnda (d. v. s. ständiga) utskotts behandling, men är av beskaffenhet att utskotts yttrande däröver erfordras, skall för frågans beredande ett tillfälligt utskott, bestående av så många ledamöter, som kammaren nödigt aktar, inom kammaren tillsättas.»

Stadgandet har endast vid ett tillfälle ändrats; 1909 insattes i stället för orden »för frågans beredande» orden »för avgivande av utlåtande och förslag i frågan».

I fråga om de tillfälliga utskottens allmänna kompetens — d. v. s. de befogenheter, som överhuvud kunna överlämnas till tillfälliga utskott — torde de redogörelser, som i det föregående givits, i huvudsak vara tillräckliga. Det framgår av dessa, att utskottens uppgifter i praxis gestaltat sig på ett i väsentliga punkter annat sätt än grundlagens bestämmelser synas avse. Å ena sidan kan man tala om en utvidgning av kompetensområdet utöver vad grundlagen förutsatt, nämligen så till vida som kamrarna knappast gjort bruk av sin rätt att omedelbart avslå motioner och följaktligen så gott som alla ärenden kommit att beredas av utskott. Å andra sidan ha till de ständiga utskotten i stor utsträckning gått ärenden, som enligt riksdagsordningen höra till de tillfälliga. Generellt kan de tillfälliga utskottens verksamhetsområde angivas såsom omfattande skrivelse-

förslag av allmän natur, som icke anknyta till bestående lagstiftning av samfällid art eller uttryckligen kräva sådan lagstiftning, förslag inom området för den ekonomiska lagstiftningen och vissa allmänt lagda förslag till framställningar rörande förvaltningens skötsel.

Enligt den ursprungliga lydelsen av RO § 37 mom. 3 torde de tillfälliga utskotten allmänt ha ansetts sakna varje initiativrätt, alltså även begränsat initiativ; befogenhet att i detaljer modifiera ett framställt förslag tillerkändes dock de tillfälliga utskotten likaväl som andra utskott. Genom 1909 års ändring blev förhållandet ett annat. Anledningen till denna ändring var, såsom 1907 års kommitterade framhöllo, »att man velat tydligt angiva, att jämväl tillfälliga utskott äga på eget initiativ föreslå ändringar och tillägg uti förslag som blivit till dem hänvisade».

Understundom ha till tillfälliga utskott hänvisats framställningar, som varit så allmänt utformade, att i själva verket mycket stort utrymme lämnats åt utskottets initiativ; utskotten ha i dessa fall snarare tjänstgjort som kommittéer för verkställande av utredning och avgivande av förslag än som beredningsorgan. Här ha kamrarnas remisser i realiten nödgat utskotten att överskrida deras av grundlagen angivna befogenhet. Sålunda tillsatte första kammaren vid 1867 års riksdag ett tillfälligt utskott »för att uppgöra förslag dels till reglementariska föreskrifter för riksdagen och dels till arbetsordning för dess första kammare»; ett förslag ämnat »till ledning och lättnad för det blivande utskottets arbeten» hade visserligen utarbetats, men detta framfördes icke såsom motion, och utskottet tillerkändes, såsom av dess betänkanden framgår, fullständig förslagsrätt (jfr FK 18, 21 och 22 januari). I andra kammaren tillsattes ett utskott med enahanda befogenhet, ehuru väl här vissa förslag i ämnet framfördes såsom motioner (AK 21 januari och 16 februari). Detta tillvägagångssätt framstår som naturligt med hänsyn till att helt nya bestämmelser omedelbart måste utarbetas och någon annan möjlighet härtill icke stod till buds. Mera anmärkningsvärda äro liknande beslut vid 1933 års riksdag. Då väcktes i båda kamrarna ur innehållssynpunkt identiska motioner om tillsättande av tillfälligt utskott med uteslutande uppdrag att för kammaren framlägga de förslag, vartill en granskning av gällande ordningsstadga för första kammaren (respektive arbetsordning för andra kamma-

ren) kunde föranleda. De utskott, som valdes i anledning av dessa motioner, hade visserligen, såsom i deras betänkanden betonades, närmast att utarbeta förslag till sådana stadganden, som nödvändiggjordes av vissa 1932 såsom vilande antagna grundlagsändringar, och att med utgångspunkt från det 1931 avgivna kommittéförslaget granska arbetsordningarna, men de ägde jämväl generell förslagsrätt (jfr FK:s TU nr 3, utl. nr 1, AK:s TU nr 6, utl. nr 1); betecknande är att deras framställningar rubricerades »utlåtande med förslag till ordningsstadga för riksdagen första (respektive andra) kammar m. m.» I dessa fall inneburo kamrarnas beslut angående tillsättandet av utskott, att de inom ett bestämt område tillerkändes obegränsad förslagsrätt.

Vid den tillfälliga utskottsorganisationens inrättande tänkte man sig säkerligen, såsom inledningsvis erinrats (s. 16), att varje tillfälligt utskott skulle ha att behandla ett bestämt ärende. Detta synes framgå även av grundlagens lydelse. I bestämmelsen om de tillfälliga utskotten användes den singulära formen på ett sätt, som knappast kan fränkännas betydelse; »därest i någondera kammaren f r å g a väckes», heter det i början av RO § 37 mom. 3, och i det följande talas om utskott »för avgivande av utlåtande och förslag i f r å g a n» (före 1909 »för frågans beredande»). Det upprepade bruket av den singulära formen synes, i belysning av grundlagsstiftarnas uttalande mening, snarast leda till den slutsatsen, att tillfälligt utskott skall tillsättas för viss fråga; sistnämnda ord lär här icke ha använts i den helt neutrala betydelse som i stadgandet om särskilda utskott i den ursprungliga lydelsen av RO § 37 mom. 1. M a l m g r e n har likväl hävdad, att detta uttryckssätt ej behöver anses vara avgörande, då det kan förklaras därmed, »att kammaren, då det gäller en till tillfälligt utskotts befattning hörande fråga, ej förutsättes ha något redan befintligt utskott att tillgå».

I nära sammanhang härmed står, att tillfälligt utskott enligt grundlagen endast kan behandla vid dess tillsättande redan föreliggande ärende. D. v. s. även om man utgår från att ett tillfälligt utskott kan behandla flera frågor, är det klart, att en väckt fråga icke bör kunna hänvisas till ett tidigare tillsatt utskott. Detta förhållande fastslogs i stringent form under en debatt i andra kam-

maren den 31 januari 1876 rörande ärendenas fördelning mellan de tillfälliga utskotten. En talare yttrade:

»Först skall frågan väckas och sedan utskott för densamma tillsättas, detta är tydligen stadgat i 3 mom. av 37 § riksdagsordningen, där det heter 'därest fråga väckes, skall tillfälligt utskott tillsättas . . .' När nu kammaren . . . längre fram på riksdagen till ett förut befintligt tillfälligt utskott hänvisar en ny fråga, är detta förfarande detsamma, som om kammaren valde ett nytt tillfälligt utskott, och däri insatte samma ledamöter, som blivit valda i det första tillfälliga utskottet, vilket behandlat dit förut hänvisade fråga; men grundlagen medger icke att anställa några utskottsval genom acklamation, och därför innebär ett sådant sätt att gå tillväga, efter min uppfattning, ett förbiseende av varje ledamots rätt att deltaga i val av ledamöter i detta nya tillfälliga utskott.»

Detta resonemang förblev oemotsagt och synes i själva verket oemotsägligt. Den sedan gammalt tillämpade praxis, enligt vilken kamrarna tillsätta ett antal tillfälliga utskott, mellan vilka alla redan väckta eller senare framkomna motioner utanför de ständiga utskottens verksamhetsområden fördelas, står alltså icke i god överensstämmelse med grundlagen. Betingad av starka lämplighetskäl, har den likväl icke mött starkare motstånd.

Det skulle föra för långt att i detalj redogöra för utvecklingen i fråga om de olika tillfälliga utskottens kompetens. Här skola endast några huvudpunkter angivas. En framställning av praxis 1867—1917 har givits av E s s é n.

Vid 1867 års riksdag tillsatte första kammaren först ett utskott för utarbetande av reglementariska föreskrifter och arbetsordning. Sedermera tillsattes ytterligare två utskott för behandling av fyra motioner; det uttalades härvid av en auktoritativ ledamot, att »det kan vara gagneligt, att sådana frågor, som fastän ej ägande omedelbart sammanhang med varandra, dock fordra likartade insikter, remitteras till samma utskott», och i överensstämmelse med denna uppfattning sändes tre motioner, som berörde likartade ämnen, till ett och samma utskott. Under de följande åren, då kammaren i regel tillsatte två eller tre tillfälliga utskott, kan i allmänhet någon saklig grund för ärendenas fördelning mellan utskotten ej sägas ha förelagat. Från och med 1897 har det varit regel att två tillfälliga utskott valts, och en viss arbetsfördelning dem emellan har småningom ut-

bildats. Sålunda behandlar, såsom i 1931 års kommittébetänkande uttalas, det första tillfälliga utskottet företrädesvis »undervisnings- och kulturfrågor, vissa sociala spörsmål, särskilt folkhygieniska, och i övrigt frågor av så att säga mera ideellt innehåll samt ofta även kommunikationsfrågor», under det att det andra tillfälliga utskottet bereder »övriga frågor av mera materiell innebörd, särskilt frågor på näringslivets område». Gränsen mellan utskottens arbetsfält är dock ytterst obestämd, och ofta vidtagas modifikationer med hänsyn till lämpligheten av en någorlunda jämn fördelning av de föreliggande motionerna. Till förtydligande av det sagda kan nämnas, att vid 1933 års riksdag utskottet nr 1 behandlade bland annat frågor om avveckling av statens intressen i Dramatiska teatern, avveckling av dubbeltjänstsystemet i förvaltningen, kristendomsundervisningen i folkskolan, ritualen för högmässa, användningen av lotterimedel för stöd åt kulturella strävanden, utredning om rundradion, utredning om åtgärder mot statsfientlig verksamhet, utskottet nr 2 bland annat frågor om bekämpande av spritsmugglingen, ändringar i motorfordonsförordningen, utredning om lantarbetarnas ekonomiska och sociala ställning, inrättande av ett under statens kontroll stående penninglotteri, användandet av postsparbankens medel, avskaffande av tantiemsystemet vid vattenfallsverket.

Andra kammaren tillsatte vid 1867 års riksdag först ett utskott för utarbetande av förslag till kammarens arbetsordning. Senare, då ett stort antal motioner utanför de ständiga utskottens behörighetsområden förelågo, upptogs frågan om tillsättandet av nya tillfälliga utskott; det uppdrogs härvid åt talmännen och sekreteraren att framställa förslag till motionernas »gruppering och fördelning på olika tillfälliga utskott» (AK 31 januari). Den 16 februari framlades det begärda förslaget. Enligt detta indelades motionerna i fem grupper: »motioner, som angå folkundervisningen eller elementarskolorna, eller behandla därmed närbesläktade ämnen», »motioner, som avse förändring i ämbetsverkens organisation och tjänstemännens ställning, avlöning m. m.», »motioner, som angå rustnings- och roteringsbesväret», »motioner, som närmare eller avlägsnare beröra ekonomiska författningsfrågor», samt »motioner av blandat innehåll»; för varje grupp av motioner skulle tillsättas ett tillfälligt utskott. Förslaget bifölls med den ändringen, att ytterligare ett till-

fälligt utskott tillsattes för behandling av vissa sammanhörande frågor. Under den följande tiden tillämpades i huvudsak samma praxis: talmännen och sekreteraren eller talmannen (i samråd med sekreteraren) fingo vid varje riksdag i uppdrag att uppgöra förslag om tillsättande av utskott och om ärendenas fördelning mellan dessa. Alltefter de väckta motionernas antal och karaktär tillsattes olika antal utskott — i regel tre till och med 1887, därefter fyra under en följd av år — och fördelningen av ärendena skedde efter något skiftande grunder: oftast hade dock ett utskott företrädesvis att bereda undervisningsfrågor, ett förvaltningsfrågor och ett frågor rörande ekonomisk lagstiftning i allmänhet. Efter utskottens tillsättande väckta motioner remitterades givetvis genom särskilda beslut till det utskott motionen ansågs tillhöra. Från och med 1904 års riksdag har kammaren — med enstaka undantag — tillsatt fem tillfälliga utskott, och en viss kompetensfördelning dem emellan har utbildats. Enligt 1931 års betänkande behandlar utskottet nr 1 i regel undervisningsärenden och andra kulturfrågor, utskottet nr 2 vissa sociala frågor, särskilt rörande nykterhet och folkhygien, utskottet nr 3 trafik- och kommunikationsärenden, utskottet nr 4 frågor rörande näringslivet i övrigt och därmed sammanhängande sociala frågor samt utskottet nr 5 övriga frågor, bland vilka pläga ingå administrativa ärenden samt kammarens enskilda angelägenheter. Arbetsfördelningen är dock icke bestämt fixerad, och den brytes icke sällan för att möjliggöra en jämn uppdelning av ärendena. Från och med 1919 har talmannen utan särskilt uppdrag framställt förslag om motionernas fördelning.

Även andra kammarens utskott ha ofta mycket heterogena frågor att behandla. Särskilt gäller detta naturligtvis det femte utskottet; vid 1929 års riksdag behandlade detta exempelvis vissa militära disciplinfrågor samt frågor om ändrade bestämmelser rörande tillstånd till förvärv av viss ammunition, om befrämjande av nötkreatursexport, om rundradiering av kammarens förhandlingar, om kompetensvillkoren för vissa befattningar i riksräkenskapsverket, om befodringsförhållandena inom statsförvaltningen och om ålbottengarnsfisket.

Till belysning av fördelningsprinciperna må nämnas en del av de ärenden, som de olika utskotten beredde vid 1933 års riksdag. Utskottet nr 1: frågan om motarbetande av den antireligiösa propagandan, Dramatiska teaterns verksamhet, kristendomsundervisningen i

folkskolan, kommunala lönetillägg åt vissa lärare, radioverksamhetens ordnande; utskottet nr 2: frågor om åtgärder för spritsmugglingens bekämpande, avveckling av dubbeltjänstsystemet i förvaltningen, avräkningar mellan prästlönekassorna och kyrkofonden, besättandet av vissa sjukvårdsbefattningar, prissättningen å i Sverige tillverkat vin; utskottet nr 3: frågor om bilbesiktningssväsendet, åtgärder mot skenförsäljningar av svenska fartyg, ändringar i motorfordonsförordningen, omorganisation av sjömanshusens arbetsuppgifter; utskottet nr 4: frågor om utredning angående arbetslöshetens orsaker, det allmännas medbestämmanderätt vid rationaliseringsprocessen inom näringarna, användande av postsparbankens medel, vattenfallsstyrelsens taxor för elektrisk kraft; utskottets nr 5: frågor om förbud mot viss reklam för utländska lotterier, förhindrande av riksdagsledamöters anställning vid statliga monopolföretag, åtgärder mot statsfientlig verksamhet, utredning om rationell skatteuppbörd, beaktande av fiskets intressen vid vattenregleringar.

Andra kammaren har tidigare gjort åtskillnad mellan tillfälliga och enskilda utskott; att en sådan skillnad kan utläsas ur grundlagen har i annat sammanhang framhållits. Vid tillsättandet av utskottet för arbetsordning 1867 yttrade en talare, att detta utskott icke kunde betraktas som tillfälligt, eftersom tillfälliga utskott hade att bereda endast frågor, som krävde beslut av båda kamrarna; enligt hans förslag användes därför benämningen enskilt utskott, varmed följde, att någon delgivning till medkammaren av de beslut, som fattades i anledning av utskottets framställningar, icke behövde äga rum (AK 21 januari). Då senare jämväl frågan om reglementariska föreskrifter överlämnades åt samma utskott, förklarades detta skola handlägga denna fråga »i egenskap av tillfälligt utskott» (AK 16 februari). Enskilda utskott tillsattes sedermera för motioner om ändring i arbetsordningen (1875 och 1879) och för beredning av den kammaren enligt RO § 13 mom. 3 åliggande uppgiften att reglera valkretsindelningen i fråga om vissa städer (1876 och 1886). Efter sistnämnda år har intet utskott förklarats äga enskild karaktär; 1905 väcktes för sista gången förslag om enskilt utskott.

Vid två tillfällen under senare år ha »extra» tillfälliga utskott tillsatts i båda kamrarna. De speciella omständigheter, som föranlett detta, förtjäna ett omnämmande. Bland de vid 1925 års riksdag

vilande grundlagsändringarna voro bestämmelser om införande av öppen omröstning i riksdagens kamrar. Dessa bestämmelser fordrade komplettering genom föreskrifter angående omröstningssättet. Då konstitutionsutskottet framlade sitt memorial om vilande grundlagsändringar, fogade utskottet därför till detta ett utkast till stadganden rörande omröstningsmetoden, men det framlade intet förslag i ämnet, ty stadgandena voro avsedda att införas i de reglementariska föreskrifterna, vilka vid denna tid föllo utom utskottets kompetens. Därefter väcktes i båda kamrarna motioner, vari det av utskottet utarbetade utkastet framfördes som förslag. Kamrarna tillsatte för behandling av förslagen ett tredje, respektive ett sjätte tillfälligt utskott, i vilka invaldes nära nog uteslutande medlemmar av konstitutionsutskottet. Vederbörande tillfälliga utskott tjänstgjorde sålunda i detta fall som ett slags annex till ett ständigt utskott. Liknande var förhållandet vid 1933 års riksdag. De vid denna slutligt antagna grundlagsändringarna om riksdagens arbetsätt krävde ändringar i kamrarnas arbetsordningar. Konstitutionsutskottets ordförande och vice ordförande motionerade i var sin kammare om tillsättande av ett tillfälligt utskott för revision av arbetsordningarna, och detta beslöts; i utskotten insattes huvudsakligen medlemmar av konstitutionsutskottet.

Att ett tillfälligt utskott återlämnar en motion för att få den hänvisad till annat tillfälligt utskott framstår, med tanke på dessa utskotts konstitutionella ställning, som en uppenbar anomali. Ett sådant fall har likväl inträffat. Vid 1934 års riksdag remitterades till första kammarens andra tillfälliga utskott bland annat en motion angående åtgärder i anledning av det s. k. bisysslesystemet vid statens verk och företag. Sedermera fattade andra kammaren ett beslut, som berörde detta ämne, beslutet delgavs första kammaren, och frågan skickades av denna till dess första tillfälliga utskott. Kamrarnas andra tillfälliga utskott återlämnade då under hänvisning till omförmälda förhållande den ifrågavarande motionen, och denna remitterades utan meningsskiljaktighet till det första tillfälliga utskottet (FK:s TU nr 2, mem. nr 7, och FK 16 maj).

Vid några tillfällen ha kamrarnas ekonomideputerade tjänstgjort som tillfälliga utskott. Senast 1918 hänvisade första kammaren en motion (om numrering av platserna i plenisalen) till dessa depute-

rade. Andra kammarens ekonomideputerade behandlade 1902 en motion rörande kopiering av talmansporträtt. Andra kammaren har jämväl hänvisat ärenden till sina kanslideputerade (första kammarens ekonomideputerade äro, som bekant, även kammarens kanslideputerade); detta skedde 1908 och 1909 beträffande motioner om ändringar i kammarens arbetsordning och 1910 i fråga om motion angående riksdagstryckets utdelning. Tillvägagångssättet står, liksom vissa andra moment i praxis rörande de tillfälliga utskotten, icke i god överensstämmelse med grundlagen.

UTSKOTTENS ARBETSSÄTT



REGLERANDE BESTÄMMELSER OCH PRAXIS

Under det att utskottens sammansättning och kompetens utförligt regleras i grundlagen, ha formerna för deras verksamhet föga uppmärksammats. RO §§ 45, 46, 48 och 49 behandla denna sida av utskottsväsendet, men dels äro endast vissa moment i arbetssättet berörda, dels äro de regler, som här givas, ofullständiga eller i varje fall ytterst knapphändiga. I Reglementariska föreskrifter för riksdagen och i kamrarnas ordningsstadgor finnas kompletterande bestämmelser i en del punkter, men något mera väsentligt utöver grundlagens stadganden giva dessa författningar icke. Sålunda, för att nämna några exempel, finnas inga regler om protokollföring, om val inom utskott, om presidiets ställning eller om omröstningssättet. Något skäl att anse de för riksdagens kamrar gällande bestämmelserna i tillämpliga delar bindande även för utskotten lär icke finnas. Grundlagen innehåller ingen antydning härom utan synes tvärtom i flera fall förutsätta, att utskottens arbetssätt ej är beroende av kamrarnas. Då kamrarnas ordningsregler icke i allo kunna användas i fråga om utskotten, blir för övrigt en grundsats, enligt vilken de skola begagnas »i tillämpliga delar», föga vägledande; i grunden blir det då en lämplighetssynpunkt, icke en rättssynpunkt, som anlägges.

Nyss berörda och andra i grundlagen och i till denna anknutna författningar icke uppmärksammade frågor regleras alltså av utskotten själva. På detta sätt ha i stor utsträckning de legala reglerna kompletterats. Luckorna i lagen ha utfyllts och skilda

former för utskottsverksamheten ha utbildats; så t. ex ha flera utskott för förberedande arbeten uppdelats på avdelningar, och en extralegal samverkan mellan utskott har etablerats. Även i punkter, där de legala reglerna kunna anses vara uttömmande, har praxis delvis gått på andra linjer, såsom i avseende å suppleanternas ställning inom utskotten. I det hela har den skrivna rätten varit av ringa betydelse för utskottsarbetets organisation.

Den huvudsakliga källan för kunskap om utskottens verksamhet äro därför utskottens protokoll, handlingar och betänkanden. Främst äro protokollen av betydelse. Dessa giva i stort sett så fullständiga uppgifter, att utskottens praxis på väsentliga punkter kan fastställas. Särskilt är att märka, att utskotten ofta antagit ordningsregler för sitt arbete; stundom upprepas dessa år från år, i andra fall tillämpas en gång antagna regler under lång tid utan att vid varje riksdag uttryckligen ånyo stadfästas. Genom dylika regler eller genom icke regelfäst praxis ha fasta konventioner skapats i fråga om de viktigaste momenten i utskottsarbetet.

UTSKOTTENS ORGANISATION

Protokoll och publicitet.

Någon bestämmelse om skyldighet att inom utskott föra protokoll finnes icke. I grundlagarna beröres frågan endast så tillvida, som i tryckfrihetsförordningens stadganden om hemlighållande av vissa handlingar talas om konstitutions-, banko- och statsutskottens protokoll. Enligt obruten praxis ha emellertid protokoll förts i de ständiga utskotten. I dessa utskotts avdelningar har praxis varit olika; konstitutions-, bevillnings- och lagutskottens avdelningar ha fört protokoll, under det att sådana icke förekommit på stats- och jordbruksutskottens avdelningar; då första lagutskottet uppdelas för granskning av justitie- och militieombudsmännens förvaltning, föres protokoll på avdelningarna. Beträffande de särskilda utskotten gäller detsamma som för de ständiga; i de sammansatta utskotten har också protokollföring varit regel, ehuru väl under tidigare skeden — före sekelskiftet — några undantag finnas.

Beträffande de tillfälliga utskotten har förhållandet varit ett annat. Sedan dessa utskott år 1912 fingo rätt att anställa särskild sekreterare har protokollföring regelmässigt ägt rum inom alla utskotten, men tidigare förekommo ej några protokoll inom förstakammarutskotten och endast i begränsad omfattning inom andra kammarens utskott. Nedan uppräknas de andrakammarutskott, från vilka protokoll finnas bevarade för tiden intill 1912:

1882: TU 1	1897: TU 1—3	1901: TU 1, 2	1905: inga protokoll
1883: TU 3	1898: TU 1—3	1902: TU 1, 2	1906: TU 2—5
1893: TU 4	1899: TU 1—3	1903: TU 1	1907: TU 2, 3, 5
1896: TU 1, 3	1900: TU 1—3	1904: TU 4, 5	1908—1911 TU 1—5

Protokollföringen har i regel skötts av tjänsteman hos utskottet; protokollets riktighet har, sedan justeringsbeslut fattats av utskottet, bekräftats genom påskrift av ordföranden. Innan de tillfälliga utskotten fingo särskilda sekreterare, fördes protokollen här av ordföranden, vice ordföranden eller en för uppdraget utsedd ledamot, ofta benämnd utskottets sekreterare.

Protokollen innehålla i regel uppgift om vilka ledamöter och suppleanter som deltaga i sammanträdet; sker någon ändring under sammanträdet, antecknas detta. I stats- och jordbruksutskottens protokoll förekomma dock icke sådana uppgifter. Vidare anges tiden för sammanträdets början, i allmänhet också för dess avslutande. I den resumé av utskottets arbete, som utgör huvudparten av protokollen, lämnas meddelande om inkomna ärenden, under förhandlingarna framställda yrkanden samt beslut och i regel om avgivna reservationer. Protokollens utförlighet är något skiftande; verkliga diskussionsprotokoll ha under tvåkammarriksdagen knappast förekommit. Inom några utskott, såsom konstitutions- och statsutskotten, kan en tydlig utveckling hänemot förenkling av protokollföring konstateras. Tidigare intogos stundom huvudpunkterna av anförda motiveringar i protokollen; numera sker detta icke annat än då en ledamot klarlägger sin uppfattning i en särskild i form av reservation eller »yttrande till protokollet» avgiven skriftlig framställning.

Endast i några fall ha utskotten fattat formliga beslut rörande sättet för protokollföring. Konstitutionsutskottet, som under ständsriksdagens första tid haft fullständiga diskussionsprotokoll, beslöt 1847, att endast »sakprotokoll, innefattande propositioner, voteringar och beslut» skulle föras; dock skulle detta beslut icke hindra »någon ledamot att få, när så åstundades, diskussionen i protokollet intagen». År 1850 bekräftades denna regel med den ändringen, att efter ordet »beslut» infördes: »jämte en kort motivering av desamma, dock med varje ledamot öppen lämnad rätt att, när han så önskade, få vid varje förekommande ärende sitt yttrande i protokollet intaget». Detta beslut, som kan sägas ha inneburit en ytterligare begränsning av protokollföringen, upprepades vid flera av de första riksdagarna efter representationsreformen. 1871 borttogos orden om »kort motivering», och sedan dess ha —

utom på särskild begäran — inga som helst uppgifter om diskussionen meddelats. Bankoutskottet har sedan 1868 vid första sammanträdet under riksdagen bestämt, att »överläggningar icke skulle i vidsträcktare mån i protokollet omnämnas än att, då skiljaktiga meningar förekomme, vilka icke kunde sammanjämkas, och beslutet förty måste utrönas genom omröstning, de olika meningarna skulle i korthet sammanfattas; varje ledamot dock obetaget att få av honom framställda yrkanden och skriftligen avfattade anföranden intagna i protokollet». År 1933 föreslog en ledamot en ändring i bestämmelsen, enligt vilken »samtliga under förhandlingarna väckta förslag skulle i protokollen antecknas», men detta förslag vann ej utskottets bifall, utan ordningsregeln stadfästes i sin traditionella form.

Protokollen föras i regel i en löpande serie för varje riksdag. Konstitutionsutskottet beslöt likväl 1894, att protokollen skulle läggas upp i två serier: de särskilda protokollen över utskottets dechargearbete och de allmänna protokollen över utskottets verksamhet i övrigt. Anledningen härtill var en ansökan om rätt att ta del av utskottsprotokollen. Man fann det nödvändigt att skilja på i princip offentliga och hemliga protokoll, och denna åtskillnad har sedan dess upprätthållits. Övriga utskott, där liknande förhållanden förelegat, ha icke följt konstitutionsutskottets exempel.

En bestämmelse rörande vissa utskottshandlingars hemlighållande finnes i § 2:4 i tryckfrihetsförordningen. Här stadgas bland annat: »Att protokoll hållna hos konungen i ministeriella ärenden och kommandomål, eller statsrådets protokoll och handlingar, eller riksståndens, eller utrikesnämndens, eller konstitutionsutskottets, rörande statsrådet eller rörande upplysningar, som prövats bära hemliga hållas, eller banko- och riksgäldsverkens, eller banko- och statsutskottens, eller revisorers över banko- och riksgäldsverken, rörande samma verks hemliga ärenden, icke kunna före femtio år efter protokollets eller handlingens datum till tryckning fordras, eller, utan vederbörandes tillstånd, utbekommas.» Orden »eller rörande upplysningar, som prövats bära hemliga hållas», infördes 1933. Det är alltså endast i fråga om konstitutions-, stats- och bankoutskotten, som hemlighållande i viss omfattning stadgas. Bestämmelsen om stats- och bankoutskottens protokoll och handlingar torde, såsom

Herlitz framhåller, böra tolkas så, att den endast gäller handlingar rörande banko- och riksgäldsverkens hemliga ärenden. Befogenhet att medgiva utbekommande av utskotts handlingar tillkommer i princip vederbörande utskott, med de begränsningar, som följa av bestämmelser om hemlighållande av andra myndigheters handlingar.

Att utskottsprotokollen och utskottens handlingar i övrigt äro offentliga lider intet tvivel; de nämnas visserligen icke särskilt i den grundläggande bestämmelsen i § 2:4 TFO, men äro att räkna som sådana »allmänna ärenden rörande» handlingar, varom bestämmelsen talar. Ur det nyss citerade stadgandet om hemlighållande i vissa fall kan också omedelbart dragas slutsatsen, att utskottshandlingar i princip äro offentliga. Var och en har alltså rätt att i vanlig ordning få del av de justerade protokollen och gå i författning om deras offentliggörande. I litteraturen lär denna uppfattning vara obestridd. Egendomligt nog synes detta förhållande icke alltid stå klart för utskotten själva. Någon gång har visserligen saken framhållits i utskott; så var t. ex. fallet i konstitutionsutskottet 1894, då en ansökan ingavs om tillåtelse att ta del av protokollen och det tydligen inom utskottet ansågs givet, att dessa, i den mån de icke gällde dechargeärenden, icke kunde undanhållas allmänheten. Flera utskott ha emellertid i praxis handlat på ett sätt som icke kan anses förenligt med offentlighetsprincipen, och den uppfattningen, att utskotten självständigt kunna bestämma om de icke enligt grundlagen hemliga protokollens tillgänglighet, torde i praktiken vara tämligen allmänt omfattad.

Konstitutionsutskottet har sedan länge — beträffande tillväggångssättet under äldre tid finnas dock inga säkra upplysningar — följt den regeln, att meddelande om fattat beslut icke får publiceras förrän betänkandet i ärendet är justerat. I början av 1932 års riksdag stadfästes denna praxis genom ett särskilt beslut, enligt vilket »meddelanden rörande utskottets beslut skulle kunna lämnas Tidningarnas telegrambyrå efter justeringen av vederbörande protokoll, dock under uttryckligt förbehåll, att meddelandet icke finge publiceras före betänkandets justering». Beslutet fattades med 10 röster mot 9; minoriteten önskade, att frågan skulle lösas från fall till fall. Konstitutionsutskottet förutsatte tydligen, att ovillkorlig

rätt att ta del av ett justerat protokoll icke föreläge, och utskottet ansåg sig ha befogenhet att inom vissa gränser reglera rätten att offentliggöra innehållet i ett dylikt protokoll. Bevillningsutskottet fastställde 1919 en liknande, i praxis systematiskt tillämpad ordning. Ifrågavarande protokollsparagraf lyder: »Sedan herr ordföranden meddelat, att fråga uppkommit, vid vilken tid utskottets beslut finge delgivas utomstående, beslutade utskottet fastställa, dels att av utskottet fattat beslut skulle få offentligen meddelas, så snart beslutet justerats, dels att sådan justering skulle anses äga rum beträffande beslut, som avfattas i betänkande, memorial eller annan skrivelse, genom skrivelsens godkännande, dock att, därest reservationstid bestämts, dennas utgång skulle avvaktas, samt eljest genom protokolljusteringen.» Bevillningsutskottet är alltså ännu strängare än konstitutionsutskottet; protokollen äro ej tillgängliga, förrän det betänkande, som gäller i protokollet omförmäلت beslut, justerats och därjämte eventuell reservationstid i ärendet gått till ända. Givet är att de protokoll, som föras på utskottets avdelningar, hemlighållas till dess de i desamma berörda förslagen jämlikt nyssnämnda bestämmelse bli tillgängliga för allmänheten. I bankoutskottet anses, liksom i konstitutionsutskottet, i princip besluten vara offentliga först då betänkande justerats; stundom medgivas undantag från denna regel. I de båda lagutskotten råder samma praxis. Första lagutskottet har sedan 1923 årligen bestämt, att »beslut i av utskottet behandlade ärenden icke skulle vara tillgängliga för allmänheten förrän justerat betänkande i ärendet föreläge». Andra lagutskottet har sedan 1922 vid varje riksdag upprepat ett beslut, som dels reglerar offentlighetsfrågan, dels ger en anvisning om sättet för meddelande av viktigare beslut; »beslöt utskottet», heter det i ifrågavarande protokollsparagrafer, »att det skulle ankomma på ordföranden att i frågor av mera allmänt intresse efter ärendenas justering genom sekretariatet till Tidningarnas telegrambyrå lämna meddelande om de fattade besluten. Före ärendenas justering skulle meddelande rörande besluten lämnas endast för den händelse utskottet för särskilt fall därom fattade beslut».

Endast två av de ständiga utskotten, statsutskottet och jordbruksutskottet, följa principen att ett fattat beslut omedelbart får offentlig karaktär; det fordras ej ens att vederbörande protokoll justerats.

Detta sammanhänger uppenbarligen därmed, att — såsom längre fram närmare skall klargöras — ett beslut i dessa utskott i regel innebär på en gång ett avgörande i fråga om utskottets ställningstagande och en justering av betänkandet i frågan. Beaktansvärt är att i jordbruksutskottet samma regel tillämpas även i de icke få fall, då frågor företagas till avgörande direkt i plenum och sålunda justeringen av betänkandet äger rum först vid ett senare tillfälle. Här är offentligheten alltså större än grundlagen kan anses kräva.

Inom andra utskott torde, med vissa undantag, besluten anses offentliga först vid betänkandets justering. Någon gång fastslås uttryckligen denna uppfattning; så t. ex. bestämde 1925 års andra särskilda utskott, »att beslut i av utskottet behandlade ärenden icke skulle vara tillgängliga för allmänheten, förrän justerat betänkande i ärende förelåge». I allmänhet synes man utgå från samma princip såsom självklart giltig; så torde generellt kunna sägas vara fallet i fråga om de tillfälliga utskotten.

Det förekommer emellertid att ett utskott, helt vid sidan av gällande bestämmelser och gängse praxis, offentliggör meddelanden rörande sitt arbete, innan definitiva beslut fattats eller till och med innan vederbörande protokoll justerats. Framför allt har detta varit fallet i fråga om särskilda utskott. Dessa behandla ju ofta frågekomplex, som äro av utomordentlig politisk betydelse och väcka stort allmänt intresse; icke sällan fattas till en början preliminära beslut, de definitiva avgörandena komma på ett sent stadium och någon möjlighet att uppdelat utskottets förslag på ett flertal betänkanden finnes icke. Dessa omständigheter leda till att förhandsuttalanden rörande utskottets verksamhet stundom framstå som nödvändiga. Ett känt exempel är hurusom särskilda utskottet vid 1918 års urtima riksdag omedelbart publicerade den principuppställning, varom utskottets majoritet enat sig. Under de senaste åren ha flera liknande fall förekommit. I allmänhet ha beslut om offentliggörande fattats i det enskilda fallet, någon gång ha generella bestämmelser på denna punkt utformats. Så t. ex. uppdrog andra särskilda utskottet 1927 »åt herrar ordföranden och vice ordföranden att, i den mån det skulle visa sig önskvärt och möjligt, genom kommunikéer lämna meddelanden till pressen om utskottets

arbeten». Även i ständiga utskott, som i princip icke behandla ens justerade protokoll som offentliga handlingar, har det hänt, särskilt i frågor av större nyhetsvärde, att meddelanden lämnats pressen omedelbart efter beslutet, utan att protokollets justering avvaktats.

För den restriktiva praxis, som i allmänhet tillämpas, torde åtskilliga skäl av saklig betydelse kunna åberopas, bland annat det förhållandet att ett beslut, som icke försetts med motivering, icke ger full klarhet rörande utskottets ställningstagande. Att mot utskottens vilja framtvunga en reell ändring av denna praxis torde knappast vara möjligt. Även om principen att justerade protokoll äro offentliga med framgång kan hävdas gentemot utskotten, torde dessa kunna undandraga sig de praktiska konsekvenserna härav genom att i den mån så anses lämpligt uppskjuta justering av protokoll.

Vid några tillfällen ha framställningar i denna fråga riktats till utskotten från intresserade kretsar. Särskilt förtjänar erinras om att publicistklubben i december 1921 antog en resolution, som sedermera genom klubbens ordförande bragtes till utskottens kännedom. I resolutionen uttalades »önskvärldheten av att riksdagens utskotts beslut i viktigare frågor offentliggöras snarast möjligt sedan de fattats. I frågor av särskilt stort intresse är det önskvärt att kommunikéer utsändas omedelbart efter principbesluten, såsom hittills skett i ett par alltför sällsynta fall. I övriga viktigare frågor bör offentliggörandet senast ske omedelbart efter betänkandets justering». Resolutionen, i vilken därjämte allmänhetens, pressens och utskottens intresse av en snabbare och säkrare nyhetsförmedling på detta område underströks, gav i flertalet utskott icke anledning till något beslut och torde icke ha ändrat utskottens praxis. Endast i andra lagutskottet vanns ett omedelbart resultat så till vida som utskottet i början av år 1922 i följd av resolutionen antog den förut citerade regeln om ärendenas offentliggörande; denna regel kunde emellertid icke anses tillfredsställa de framförda kraven.

I såväl 1912 som 1927 års förslag om revision av tryckfrihetsförordningen ingingo generella bestämmelser om begränsning av utskottshandlingars offentlighet. Sistnämnda förslag upptog, i nära överensstämmelse med rådande praxis, en bestämmelse att »utskotts handlingar i ärenden, som utgöra föremål för deras behandling, må

icke utan myndighetens samtycke utlämnas, förrän utlåtande i ärendet avgivits eller detsamma eljest slutbehandlats».

Något generellt stadgande angående rätten för utskottets ledamöter och tjänstemän att yppa vad inom utskott förekommer finnes icke; i huvudsak måste här de grundsatser, som innefattas i bestämmelserna om utskottshandlingars offentlighet, anses tillämpliga. Det är sålunda utan vidare klart, att i hemliga ärenden, d. v. s. i ärenden som avses i den citerade bestämmelsen i § 2:4 TFO, tystnadsplikt föreligger. I fråga om två utskott gälla särskilda bestämmelser.

För konstitutionsutskottets del infördes 1933 som femte moment i RO § 28 följande stadgande: »I den mån utskottet med hänsyn till rikets säkerhet eller andra av förhållandet till främmande makt betingade, synnerligen viktiga skäl, finner i visst ämne meddelade upplysningar böra hemliga hållas, vare utskottets ledamöter till tystnadsplikt förbundna. Ledamot eller suppleant skall första gången han är närvarande vid sammanträde med utskottet avgiva försäkran om tystnadspliktens iakttagande.» Beträffande denna bestämmelses tillkomst äro ett par erinringar erforderliga.

I 1931 års betänkande angående vissa ändringar i riksdagens arbetsformer och i den på detta byggda propositionen föreslogs, att en föreskrift av ungefär samma lydelse som den nu citerade skulle införas i avseende å det tilltänkta utrikesutskott, som dels skulle granska statsrådsprotokollen i utrikesärenden, dels bereda traktatfrågor. Konstitutionsutskottet biträdde i huvudsak förslaget men yrkade, att en liknande regel skulle stadgas beträffande konstitutionsutskottet, dock endast vad anginge dechargearbetet. Då sedermera förslaget om utrikesutskott föll, hemställde konstitutionsutskottet i sitt memorial om sammanjämkning mellan kamrarna, att ifrågakarande bestämmelse för utskottets egen del skulle erhålla en mera generell avfattning; tystnadsplikt bör i vissa fall, anförde utskottet, »kunna åläggas konstitutionsutskottets medlemmar såväl vid fullgörandet av utskottets granskning av statsrådsprotokollen som vid handläggningen av utrikespolitiska frågor».

Det framgår härav, att åt stadgandet i fråga avsiktligt givits en synnerligen vid formulering. I själva verket kan utskottet, närhelst



SÄRSKILDA UTSKOTTET VID URTIMA RIKSDAGEN 1918
för behandling av proposition angående den kommunala rösträtten m. m. (författningsutskottet).



de angivna skälen äro för handen, vare sig vederbörande upplysningar givits under handläggning av ansvarsfrågor, traktatfrågor eller andra ärenden, ålägga sina medlemmar tystnadsplikt. Denna kan emellertid endast gälla »meddelade upplysningar», icke förhandlingar inom utskottet överhuvud. Protokoll och handlingar rörande upplysningar, beträffande vilka tystnadsplikt beslutats, bliva därmed hemliga i tryckfrihetsförordningens mening. Egenartat är, att utskottets tjänstemän icke nämnas i bestämmelsen, ehuru väl tystnadsplikten uppenbarligen avsetts skola gälla även för dem. Onekligen verkar hela stadgandet något inkonsekvent med tanke därpå, att även andra utskott kunna behandla frågor, främst traktatfrågor, där lika starka skäl för fullständigt hemlighållande av vissa upplysningar kunna föreligga.

Instruktionen för bankoutskottet har av gammalt innehållit följande stadgande (§ 3): »Utskottets ledamöter, ävensom utskottets kansli, åligger att dolt och förtegat hålla, vad som rör enskilda personers förhållande till riksbanken eller riksgäldskontoret eller vad som för övrigt i avseende å dessa verks förvaltning enligt riksdagens beslut tyst vara bör.» Här stadgas alltså en ovillkorlig, icke som i fråga om konstitutionsutskottet en på utskottets beslut beroende tystnadsplikt. Tystnadsplikten torde ha samma omfattning som regeln om hemlighållande i tryckfrihetsförordningen; strängt taget är sålunda ett uttryckligt stadgande om tystnadsplikt obehövt. Beträffande riksbankens hemliga ärenden finnas närmare bestämmelser i §§ 36 och 37 i lagen för Sveriges riksbank (jfr reglemente för riksbankens styrelse och förvaltning § 39). Några motsvarande stadganden för riksgäldskontorets vidkommande finnas icke, men i praxis föras hos fullmäktige särskilda löneprotokoll, som äro hemliga. Omförmälda stadgande i utskottsinstruktionen uppläses varje riksdag vid ett av bankoutskottets första sammanträden av utskottets ordförande. Någon försäkran om tystnadsplikstens iakttagande avges emellertid ej av utskottets medlemmar och tjänstemän.

Med angivna undantag finnes ingen legal tystnadsplikt inom utskotten. Utan tvivel anses likväl en viss tystnadsplikt föreligga; den begränsning av offentlighetsprincipen i fråga om protokollen, som utskotten självständigt genomfört, måste innefatta jämväl en faktisk begränsning av medlemmars (och tjänstemäns) rätt att lämna med-

delanden till utomstående. Generellt torde det kunna sägas, att varje enskild medlem förutsättes vara pliktig att iaktta så stor diskretion, att besluten icke bliva offentligt kända förrän utskotten, enligt allmän regel eller särskilt beslut, medgivit det. Denna princip har, vad angår de ständiga utskotten, knappast i något fall uttryckligen fastslagits, men den har i stort sett ganska sällan överträtts. Att den allmänt erkännes visar sig, då en uppgift om utskottets arbete »i förväg» kommer i pressen; följderna härav blir stundom långa — icke alltid protokollförda — diskussioner i vederbörande utskott, varvid tystnadsplikten inskärpes och medlemmarna betyga sin oskuld eller be om ursäkt för sin indiskretion. Följande utdrag ur första lagutskottets protokoll för den 6 mars 1925 är betecknande: »Herr vice ordföranden anmälde, att i nr 53 av tidningen X funnes införd en artikel rörande vad i utskottet förekommit vid behandlingen av herr Y:s motion... På förslag av herr vice ordföranden beslöt utskottet att i anledning härav — med erinran om att utskottet vid sammanträde den 17 sistlidne januari bestämt, att beslut i av utskottet behandlade ärenden icke skulle vara tillgängliga för allmänheten, förrän justerat betänkande i ärendet föreläge — dels uttala sitt beklagande av att vad i utskottet förekommit redan nu kunnat komma till allmänhetens kännedom, dels ytterligare betona, att tystnadsplikten borde av utskottets ledamöter och suppleanter iakttagas. På förslag... beslöt utskottet därjämte, att utskottets vid dagens sammanträde icke närvarande ledamöter och suppleanter skulle om vad sålunda förekommit genom utdrag av protokollet underrättas.»

I särskilda utskott ha vid flera tillfällen beslut fattats om tystnadsplikt för medlemmarna. Som exempel på ett klart utformat beslut av denna art kan nämnas en punkt i 1907 års första särskilda utskotts protokoll den 15 februari: »Överenskommo såväl utskottets ledamöter som dess suppleanter att tills vidare fullständigt hemlighålla vad i utskottet förekommit samt att, därest någon vid en framtida tidpunkt icke längre ville vara bunden av denna överenskommelse, han då ägde att anmäla detta för utskottet, som i sådant fall skulle upptaga frågan till förnyad behandling för vidare överenskommelse.» Här talas om en överenskommelse; i regel använder man i liknande fall ordet beslut. I fråga om ordningsregler av denna art

synes aldrig meningsskiljaktighet ha förelegat; det finnes alltså intet exempel på att majoriteten inom ett utskott mot minoritetens opposition beslutat åläggande om tystnadsplikt.

Utskottsmedlemmarnas konventionella tystnadsplikt har, väl att märka, icke någon absolut karaktär. Även i praxis lär det, såsom *Reuterskiöld* anmärker, vara medlemmarna »obetaget att på vilket som helst stadium av utskottens förhandlingar rådgöra med sina respektive partier om dessa och därvid lämna meddelande om deras gång». Det väsentliga i diskretionsplikten ligger däri, att meddelanden, som kunna leda till publicering i pressen, undvikas.

Sammanträden.

»Alla utskott skola», stadgar RO § 45, »inom två dagar från den, då de blivit utsedda, sammanträda.» Ursprungligen var den här stadgade tidsfristen fyra dagar; den nu gällande begränsningen tillkom år 1900, i samband med förkortningen av tidsfristen för val av ständiga utskott. I praxis bruka de ständiga utskotten sammanträda redan den dag, då val av suppleanter till utskottet ägt rum. Angående kallelse till det första sammanträdet givas regler i Regl. För. och kamrarnas ordningsstadgor; dessa regler ha ej undergått någon ändring. I nämnda föreskrifter stadgas, att utskott, som består av ledamöter från båda kamrarna, första gången skall sammankallas av talmännen; enligt OSt § 11, AO § 12 (NOST § 11), sammankallas tillfälliga utskott av vederbörande talman. Det förstnämnda stadgandet torde icke avse de sammansatta utskotten, och dessas sammankallande sker i regel genom överenskommelse mellan utskottsdeputationerna eller enligt beslut av ålderspresidenten eller moderutskottens ordförande.

Beträffande tiden för sammanträdena i övrigt finnas endast inskränkande bestämmelser, dels i § 5 av Regl. För., dels i § 11 av kamrarnas ordningsstadgor, nämligen förbud för sammanträde av gemensamma utskott, då sammanträde hålles av båda kamrarna eller endera av dem, och av tillfälliga utskott, då den kammare, av vilken utskottet valts, sammanträder. Då kamrarnas arbetsplena i regel hållas å onsdagar och lördagar, förläggas utskottssammanträdena

med få undantag till övriga veckodagar. Under senare tid ha de ständiga utskotten (eller deras avdelningar) vanligen sammanträtt kl. 11 tre eller fyra gånger i veckan; tidigare, särskilt på 1860—1880-talen, voro relativt långa uppehåll mellan sammanträdena mindre ovanliga. De tillfälliga utskotten sammanträda mera sällan, under de senaste åren blott 10—20 gånger under riksdagssessionen. Sammanträdena i ständiga och särskilda utskott vara från kl. 11, med ett uppehåll på ungefär tre kvarts timme, till kl. 3 eller kl. 4 på eftermiddagen; mot slutet av riksdagen förekomma också kvällssammanträden. Ibland fatta utskotten i början av riksdagen generellt beslut om sammanträdesdagarna; därjämte fastställes i regel vid slutet av varje sammanträde tiden för nästa. Stundom tillerkännes presidiet befogenhet att besluta om utskottets sammankallande.

Rörande sättet för kallelse till sammanträde ger § 5 i Regl. För. ett stadgande, som likväl endast gäller de gemensamma utskotten: »Till sammanträde av utskott, utsett av båda kamrarna... skall kallelse anslås senast klockan sju eftermiddagen föregående dag.» Sådan kallelse anslås på det sätt som om kallelse till kammarsammanträde är stadgat i kamrarnas ordningsstadgor. Samma ordning tillämpas i princip även av de tillfälliga utskotten. Någon gång brytes, då särskilda omständigheter göra ett sammankallande utan omgång nödvändigt, mot ifrågavarande regel så till vida som kallelse anslås vid senare tidpunkt.

I praxis sker kallelse även på annat sätt. Flertalet utskott, framför allt de ständiga och särskilda utskotten, ha under hela perioden eller i varje fall under senare tid låtit annonsera sina sammanträden i vissa huvudstadstidningar; någon gång ha undantag förekommit, såsom då flera utskott 1933 beslöto att inställa annonseringen. Under senare tid har ock blivit vanligt, att skriftlig kallelse jämte föredragningslista utsändes till varje medlem; detta sker numera i alla ständiga utskott och i allmänhet även i övriga. Anordningen med utsändning av föredragningslistor har införts vid skilda tider i olika utskott; i samtliga ständiga utskott har den nu tillämpats under ett eller flera årtionden. År 1909 beslöt statsutskottet, att föredragningslistor vid varje sammanträdes början skulle tillställas ledamöterna, och 1917 bestämdes, att dessa listor om möjligt skulle

utskickas en dag i förväg. Bevillningsutskottet fastställde redan 1895, »att förteckning å de ärenden, som skulle vid utskottets sammanträden behandlas, skulle, där så ske kunde, tillställas utskottets herrar ledamöter och suppleanter i god tid före det sammanträde, då behandlingen av samma ärenden förekom». I övriga utskott synas särskilda beslut i frågan ej ha förekommit.

Beträffande ordningen för ärendenas upptagande till behandling i utskott finnas inga bestämmelser, och frågan har i utskotten reglerats på skilda sätt. Någon gång ha mera generella beslut fattats; man har t. ex. avsatt vissa dagar i veckan för en grupp av ärenden, andra dagar för en annan grupp. Det är icke ovanligt att konstitutionsutskottet på detta sätt delar sin arbetstid mellan dechargefrågor och andra ärenden. Det vanliga synes emellertid vara att beslut om upptagande av vissa ärenden fattas endast något sammanträde i förväg; det förekommer också att presidiet med eller utan särskilt bemyndigande självständigt bestämmer om föredragningslistan. Endast i undantagsfall, då sammanhang föreligger eller av några anses föreligga mellan skilda ärenden, samt då tiden för ett ärendes behandling i kamrarna kan vara av betydelse ur saklig eller politisk synpunkt, uppstå tvister angående föredragningsordningen. Uppskov med den vidare behandlingen eller det slutliga avgörandet av en fråga vinnes ofta genom yrkande om bordläggning, vilket i praxis brukar bifallas, där ej bestämda skäl anses tala häremot.

Vid utskottssammanträden äga i praxis suppleanterna alltid rätt att vara närvarande; någon gång har man funnit behövt att fatta särskilt beslut härom (t. ex. StU 1867, särskilda utskotten nr 2 och 3 1867). Enligt § 10 i Regl. För. äga talmännen »tillträde i utskotten, dock utan rätt att delta i överläggningarna och besluten»; denna rätt torde under tvåkammarriksdagen endast i sällsynta fall ha begagnats. Vidare kunna utskotten inbjuda personer att närvara vid sammanträde, vilket sker då utskottet anser sig vara i behov av upplysningar från utomstående. Om meddelande av tillstånd för person att bevista sammanträde i privat informations-syfte innehålla protokollen ingen uppgift.

Enligt RF § 55 kunna utskotten icke »i Konungens närvaro över något ämne rådplåga eller besluta». Den tolkning, som i praxis givits första stycket i mom. 6 av RO § 37 — »ej må statsrådsledamot,

justitieråd eller regeringsråd i utskott eller val till utskott deltaga» — har, såsom i annat sammanhang erinrats, inneburet, att dessa ämbetsmän äro ovillkorligen uteslutna från tillträde till utskott.

Utskotten disponera numera — bankoutskottet sammanträdde före 1927 i riksbankens hus — över egna lokaler i riksdagshuset. För de ständiga och särskilda utskotten stå flera rum till förfogande; ett eller, då utskottet arbetar på avdelningar, flera rum användas som sammanträdeslokaler, under det att de övriga tjänstgöra som arbetsrum för ordföranden och sekreteraren m. m.

Vid sammanträdena intaga utskottets medlemmar bestämda platser kring det avlånga bordet i sessionssalen. Ordföranden sitter vid ett av bordets kortsidor eller mitt på en av långsidorna med vice ordföranden vid sin ena sida. I regel sitta ledamöterna från första kammaren till höger, ledamöterna från andra kammaren till vänster om presidiet; inom vardera kammargruppen placeras ledamöterna i den ordning de erhållit plats i utskottet jämlikt stadgan om utskottsval. Undantag utgör bevillningsutskottet, där ledamöterna enligt gammal, vid några tillfällen (1912—1913, 1918—1920) genom beslut stadfäst praxis placeras efter parti. Detta tillgår för närvarande på så sätt, att till höger om ordföranden och vice ordföranden i tur och ordning sitta representanterna för högern, bondeförbundet, socialdemokraterna samt frisinnade och liberaler; de sistnämnda sitta alltså närmast till vänster om ordföranden. Inom varje partigrupp äro ledamöterna placerade efter kammare och ordningsföljd vid valet. I särskilda utskott har någon gång en annan placering än den vanliga tillämpats; sålunda har placering länsvis inom kammargrupperna förekommit (första särskilda utskottet 1891). Suppleant, som inträder i utskott i ledamots ställe, intar dennes plats; eljest sitta närvarande suppleanter på vid väggarna befintliga platser. För utskottets tjänstemän äro särskilda platser anvisade i sammanträdesrummet.

Om förfarandet vid sammanträdena finnas inga bestämmelser. Särskilt är att märka, att utskotten äro beslutsföra oberoende av antalet närvarande ledamöter (jfr dock Instr. för BU § 5, enligt vilken vid avgörandet av vissa mål minst tre fjärdedelar av utskottets ledamöter måste vara närvarande). I regel äro alla platser besatta; endast i undantagsfall visa voteringsciffror och närvaroförteckningar

vid betänkanden, att antalet beslutande understigit antalet ledamöter. Det har dock förekommit, att ärenden, som krävt omedelbart avgörande och som icke kunnat tänkas vara föremål för meningsskiljaktighet, behandlats i närvaro av endast tre eller fyra ledamöter (t. ex. LU 7 april 1906, KU 19 juni 1920). Något beslut om tidsbegränsning vid debatt eller om dennas tvångsvisa avslutande finnes ej protokollfört; i enstaka fall har enligt uppgift genom informell överenskommelse tidsbegränsning faktiskt genomförts.

I flertalet utskott framföra medlemmarna sina anföranden sittande. I statsutskottet är emellertid av gammalt regel, att talare reser sig från sin plats; flera stora särskilda utskott ha beslutat om iakttagande av samma ordning (t. ex. första särskilda utskottet 1925 och 1926). Föredragande talar i regel stående vid ordförandestolen eller ock sittande på särskilt anvisad plats.

Presidium.

I RO § 45 (före 1909 RO § 44) bestämmes om utskottens konstituering och val av presidium: »Utskotten välja, vart inom sig, ordförande och vice ordförande. Intill dess sådant val försiggått, föres ordet av den ledamot, som de flesta riksdagar bevisat, och, där två eller flera i lika många riksdagar deltagit, den av dem som är till levnadsåren äldst.» I praktiken sker under ålderspresidentens ledning och sedan upprop ägt rum omedelbart val av ordförande och vice ordförande, varefter den förre övertar ledningen av förhandlingarna; endast i ett par fall ha av särskilda skäl val av ordförande eller vice ordförande uppskjutits till ett följande sammanträde (LU 1878 och 1887 A). I ett fall, då av misstag en annan än ålderspresidenten lett valet av presidium, synes detta val ha betraktats som ogiltigt; »sedan efter utskottets sammanträden den 24 innevarande januari», heter det i bevillningsutskottets protokoll för den 28 januari 1899, »upplysning vunnits, att herr G. Jansson i Krakerud, som öppnat sagda sammanträde och förrättat val av ordförande och vice ordförande i utskottet, icke varit den vid sammanträdet närvarande ledamot, som bevisat de flesta riksdagar, beslöt ut-

skottet enhälligt, att nytt val av ordförande och vice ordförande skulle förrättas».

Någon bestämmelse rörande rätt att vägra mottaga val till ordförande eller vice ordförande eller att avsäga sig sådant uppdrag finnes icke. Vid några tillfällen ha enligt utskottsprotokollen vägran eller avsägelse förekommit (StU 1883, Bev U 1910, LU 1908 och 1916).

Det torde med hänsyn till grundlagens formulering vara klart att, om ordförande eller vice ordförande avgår, platsen omedelbart bör få ny innehavare. Särskilt är att märka, att ordförandens avgång icke medför, att vice ordföranden automatiskt blir ordförande. Vice ordföranden är ej ordförandens ersättare utan endast hans tillfälliga ställföreträdare; detta lär vara givet, då grundlagen ej ger någon antydan i annan riktning. I de flesta fall, då en medlem av presidiet avlidit eller eljest lämnat sin plats, har också nyval företagits; vice ordföranden har ej ansetts självskriven till ordförandep platsen. Exempel på dylika nyval av vare sig ordförande eller vice ordförande finnas från konstitutionsutskottet 1912, statsutskottet 1901 och 1920, bevillningsutskottet 1910, bankoutskottet 1902, lagutskottet 1916 och andra lagutskottet 1932. I ett par fall har man däremot underlåtit att anställa nyval. Då bevillningsutskottets vice ordförande i februari 1914 blev statsråd, beslöt utskottet enhälligt att »med hänsyn till den nära förestående upplösningen av riksdagen» icke företaga nytt val. I konstitutionsutskottet 1923 föranledde ordförandens utnämning till statsråd icke nyval, ehuru vakansen inträdde mitt under riksdagstiden; vice ordföranden fick under den följande delen av riksdagen leda förhandlingarna, med en redan förut vald ställföreträdande vice ordförande vid sin sida. Det förtjänar betonas, att av utskottets protokoll klart framgår, att vice ordföranden ej ansågs som ordförande i egentlig mening. Första lagutskottet utsåg, då dess vice ordförande 1923 blev statsråd, icke någon efterträdare.

Det nämnda tillfället i konstitutionsutskottet är det enda, då en ställföreträdande vice ordförande valts med generellt uppdrag att rycka in vid förfall. Vid de få tillfällen då såväl ordföranden som vice ordföranden varit förhindrade att leda förhandlingarna, har man förfarit på olika sätt. Stundom har sammanträdet omedel-

bart upplösts (Bev U 16 mars 1893, LU 7 april 1882), stundom har under ledning av ålderspresidenten eller utan angivna formaliteter en ordförande för dagen valts (BU 15 maj 1874, LU 7 maj 1917, FLU 14 april 1919). Andra kammarens femte tillfälliga utskott 1915 fattade vid sitt första sammanträde ett generellt beslut, »att vid förfall för såväl ordförande som vice ordförande den äldste bland närvarande ledamöter skulle äga att föra ordet»; sannolikt avsågs här ålderspresidenten enligt vanlig riksdagsterminologi.

De sammansatta utskotten ha tydligen icke alltid ansett sig bundna av bestämmelsen i RO § 45. Under 1870- och 1880-talen var det ganska vanligt, att dylika utskott endast utsågo en ordförande, ingen vice ordförande; som exempel kunna nämnas sammansatta stats- och lagutskottet 1875, sammansatta stats- och bevillningsutskottet 1889. Under senare år ha även dessa utskott undantagslöst valt fullt presidium.

Utskottens avdelningar bruka särskilt välja ordförande och i regel även vice ordförande. I allmänhet har härvid utskottets ordförande, respektive vice ordförande, utsetts att leda förhandlingarna inom var sin avdelning; detta har ofta — så i bevillningsutskottet fram till mitten av 1890-talet — ansetts så självklart, att något val icke anordnats.

Angående formen för dessa och andra val inom utskott giver grundlagen ingen bestämmelse; att det i RO § 75 införda stadgandet om val endast gäller val inom riksdagens kamrar torde vara ostridigt. Det tillkommer alltså utskotten själva att bestämma om ordningen för val.

I praktiken har formen för dessa val under senare tid undergått en väsentlig förändring. Tidigare var omröstning med slutna sedlar regel, även om faktiskt enighet förelåg inom utskottet; numera tillämpas i dessa fall, vilka äro de ojämförligt vanligaste, nära nog undantagslöst ett acklamationsförfarande. Öppen votering med röst-räkning har, såvitt utskottsprotokollen giva upplysning i saken, däremot icke förekommit.

Angivna tendens att förenkla valproceduren synes sist ha gjort sig gällande i de ständiga och särskilda utskotten. Redan 1897 omnämner ett protokoll från tillfälligt utskott beslut om acklamationsval (AK:s TU nr 2), omkring 1910 är i dessa utskott

acklamationsmetoden ofta använd, och ännu några år senare framstår den som den normala formen för val av presidium. I sammansatta utskott förekommo acklamationsval sporadiskt på 1890-talet och bli sedermera allt vanligare. Bland de ständiga utskotten synes först statsutskottet ha begagnat detta förfaringssätt; så skedde vid värriksdagen 1914. Möjligen förefanns samma praxis vid denna tid även i jordbruksutskottet; protokollen giva härom ingen säker upplysning, då de endast nämna att val ägt rum med visst resultat. År 1917 följde bevillningsutskottet exemplet, och år 1922 eller 1923 finnas fall av acklamationsval i övriga ständiga utskott. Sedan dess kan detta valsätt sägas ha varit regel, då samma presidium utan opposition tillsatts som vid föregående riksdag; endast då motsättningar förelegat i fråga om valet och i allmänhet även då »ny» ledamot av presidiet skolat utses har man skridit till slutna omröstning. Stundom har den ena av presidiets medlemmar valts med acklamation, den andra med slutna sedlar. På de ständiga utskottens avdelningar synes man ha övergivit den slutna metoden åtskilligt tidigare än i själva utskotten. I de särskilda utskotten ha under de senaste femton åren än det ena, än det andra valsättet använts; under de allra sista åren har acklamation varit den vanliga formen. I allmänhet meddela protokollen intet särskilt beslut rörande valsättet, men några undantag finnas. I bevillningsutskottet har valet av presidium årligen sedan 1928 föregåtts av följande beslut: »Beslöts att val av ordförande och vice ordförande skulle ske med acklamation, därest endast en kandidat till respektive platser bleve föreslagen, i annat fall med slutna sedlar.»

Då valet äger rum med slutna votering, framföras inga valförslag; utskottet går på ålderspresidentens anmodan utan vidare till omröstning först om ordförande, sedan om vice ordförande. Kasserung av röstsedlar har, såvitt av protokollen framgår, icke förekommit. Om två ledamöter erhållit lika röstetal, har lottning företagits; exempel härför finnas i StU 1882, BevU 1894, BU 1894, LU 1882 och 1905. Vid val är givetvis den i RO § 48 stadgade, för slutna omröstning i övrigt gällande regeln om undantagande av en röstsedel — som skall öppnas, därest rösterna äro lika delade — icke tillämplig; ett dylikt förfarande är här uppenbarligen meningslöst. Egendomligt nog har likväl ett utskott, andra lagutskottet, vid

två val följt den berörda regeln (15 mars 1932, 17 januari 1933); saken torde ej kunna förklaras på annat sätt än att utskottet med orätt ansett § 48 gälla alla former av slutna omröstning.

En förutsättning för acklamationsförfarandets användning är däremot tydligen att valförslag framställts, i realiteten säkerligen också att endast ett valförslag föreligger. Intet exempel finnes på att flera valförslag framförts. Då motsättningar funnits inom utskottet, har man undvikit att ställa förslag, och dessa motsättningar ha kommit till uttryck direkt vid voteringen. Acklamationsvalet blir alltså i praktiken alltid ett enhälligt val; det innebär, att utskottet förklarar sig bifalla det enda i saken framförda förslaget.

Generellt torde det kunna sägas, att ordförande- och viceordförandevalen inom utskotten under senare tid sällan präglats av skarpa motsättningar och att partilinjerna härvid i det enskilda fallet i allmänhet icke kommit till synes. De ojämförligt flesta valen äro numera praktiskt taget enhälliga; vanligt är vid slutna val att alla röster utom en gå till samma person, och man kan då förutsätta, att undantagsrösten kommer från den designerade kandidaten själv. Att en ledamot, som vid föregående riksdag fungerat som ordförande eller vice ordförande, skall omväljas, tas i regel för givet. Endast i enstaka fall bära utskottsprotokollen vittne om skarpa konflikter; som exempel kunna nämnas valet av vice ordförande i konstitutionsutskottet år 1918, då åtta ledamöter läto införa en motiverad protest i protokollet, och samma val i statsutskottet år 1920, då elva blanka röstsedlar avlämnades. I dessa och ett par andra liknande fall ha partimotsättningar framträtt, men det lider intet tvivel att striden fått sin särskilda tillspetsning på grund av att olika meningar förelagat angående de valda eller förgäves föreslagna kandidaternas sakliga kompetens.

Den relativa frånvaron av svåra konflikter i dessa fall sammanhänger med skilda företeelser i svensk riksdagspraxis. Av stor betydelse är att vissa fast grundade konventioner finnas i fråga om presidiets tillsättande samt att ofta träffas uppgörelser, som utmynna i ett slags proportionalism i avseende å fördelningen av samtliga presidieplatser åtminstone i de ständiga utskotten.

En allmänt erkänd grundsats är att i de gemensamma utskotten presidiets båda medlemmar böra utses från skilda kamrar. Denna

grundsats uppfattas som en självklar konsekvens av principen om kamrarnas fullständiga likställighet. Även praktiska lämplighets-synpunkter ha ansetts tala för denna ordning. Ordföranden och vice ordföranden framträda i kamrarna som på särskilt sätt auktoriserade representanter för utskotten, framför allt när det gäller arbetsordningsfrågor, och de böra då helt naturligt helst tillhöra skilda kamrar. Härtill kommer, att kamrarna i stor utsträckning företrätt skilda politiska riktningar, för vilka presidiets uppdelning framstår som en acceptabel kompromiss.

Angivna praxis har i stort sett följts under hela tvåkammarperioden. Undantag saknas icke, men de äro tämligen få, och tendensen att snarast möjligt återgå till den vanliga ordningen har varit påfallande stark. En närmare granskning av dessa undantag visar, att de i allmänhet betingats av alldeles särskilda skäl, såsom att en ledamot, vilken tidigare varit medlem av presidiet, överflyttats från den ena kammaren till den andra, eller att två för presidieplatserna synnerligen kvalificerade ledamöter tillhört samma kammare. Anmärkningsvärt är, att den berörda regeln under tidigare skeden följdes mera strikt än under senare år. Under det sista årtiondet har i relativt många fall presidiets båda ledamöter kommit från samma kammare. Detta sammanhänger uppenbarligen därmed, att karaktärs-skillnaden kamrarna emellan minskats och att den partipolitiska synpunkten, som jämväl är en viktig faktor vid presidievalen, utan svårighet kunnat tillgodoses även då man valt ordförande och vice ordförande från samma kammare.

Det är av ett visst intresse att undersöka även hur ordförande- respektive vice ordförandeplatserna varit fördelade på de båda kamrarna. Nedan angivas de antal sådana platser, som under olika perioder tillfallit första- och andrakammarledamöter inom de ständiga och särskilda utskotten. För de ständiga utskotten har tabellen gjorts mera differentierad på grund av att antalet dylika utskott är större och mera givande jämförelser därför här äro möjliga.

Ständiga utskott:

Lagtima riksdagar.

	Ordf. platser		Vice ordf. platser	
	F.K.	A.K.	F.K.	A.K.
1867—1870	13	7	10	10
1871—1875	15	10	18	7
1876—1880	18	7	7	18
1881—1885	21	4	5	20
1886—1890	26	4	5	25
1891—1895	22	3	3	22
1896—1900	24	1	1	24
1901—1905	25	—	—	25
1906—1910	24	2	1	25
1911—1915	21	15	7	29
1916—1920	14	18	14	18
1921—1925	14	21	24	11
1926—1930	28	7	21	14
1931—1933	18	3	8	13

Tabellen är avfattad utan hänsyn till efter utskottets ordinarie val av presidium inträffade förändringar.

Särskilda utskott:

	Ordf. platser		Vice ordf. platser	
	F.K.	A.K.	F.K.	A.K.
1867—1880	11	2	7	6
1881—1900	14	2	2	14
1901—1920	37	13	13	37
1921—1934	9	6	7	8

Första kammaren har sålunda i det stora hela i hög grad gynnats vid besättandet av presidieplatserna; i det stora flertalet utskott har en medlem av denna kammare blivit ordförande, under det att vice ordförandeplatsen gått till andra kammaren. Under perioden 1881—1910 var valet av en utskottsordförande från andra kammaren en ren undantagsföreteelse; sedan dess kan en viss utjämning konstateras, ehuru väl första kammaren bevarat en klar företrädesställning. Endast under tiden 1911—1925 var ställningen en annan. Detta sammanhänger, såsom en granskning av valen för varje år visar,

med författningsrevisionen 1907—1909 och vänsterpartiernas valvinster under den följande tiden. Särskilt 1912 och 1918—1919 vidtogos en rad ombyten inom de ständiga utskottens presidier, varvid platser, som tidigare innehafts av högerrepresentanter, besattes med vänstermän; då vänsterns styrka låg i andra kammaren och dess mest erfarna representanter i regel tillhörde denna kammaren, var det naturligt att dessa ombyten tillika medförde att andra kammaren blev starkare företrädd i presidierna. Sedan första kammaren demokratiserats och vänsterns representation i densamma ökats, har kammaren efterhand ånyo fått en icke oväsentlig övervikt inom utskottspresidierna.

I praktiken torde man även vid besättandet av dessa platser ta stor hänsyn till ancienniteten, både till »riksdagsåldern» och »utskottsåldern». Att en ledamot, som ej under åtskilliga år suttit i vederbörande utskott, blir medlem av presidiet, är sällsynt, och endast i undantagsfall får en nyvald riksdagsman en presidieplats. I icke ringa grad sammanhänger första kammarens starka representation inom utskottspresidierna med anciennitetssynpunkten; det är tillräckligt att peka på första kammarens längre valperiod och på det förhållandet, att riksdagsmän i långt större utsträckning flytta över från andra till första kammaren än tvärtom.

Med partiväsendets allt fastare gestaltning ha uppgörelser mellan partierna rörande presidieplatsernas fördelning fått ständigt större betydelse. Under senare år har man, som nämnt, på detta sätt kommit fram till ett slags proportionalism i fråga om de ständiga utskottens presidier över lag. Naturligtvis icke så, att platserna fördelas efter strängt proportionella grunder, men väl så, att i stort sett partierna få ett antal platser i presidierna, som motsvarar deras representation i riksdagen. En följd härav blir att inom de olika utskotten tvist sällan förekommer om platsernas besättande och att, då någon gång en tvist uppstår, den icke beror uteslutande på partipolitiska motsättningar. Partisynpunkternas inflytande på presidievalen kommer också till uttryck däri, att presidieplatserna i ett utskott alltid gå till olika partier; påtaglig är dessutom tendensen att fördela de båda platserna mellan partier, som representera starkt skilda politiska riktningar. Detta gäller även avdelningar inom utskott och de tillfälliga utskotten.

Till belysning av det sagda angives nedan ordförandenas och vice ordförandenas partiställning i de ständiga utskotten vid lagtima riksdagarna 1921, 1925, 1929 och 1933 (h. betecknar högerman, b. bondeförbundare, f. frisinnad eller liberal och s. socialdemokrat).

		KU	StU	Bev U	BU	FLU	ALU	JU
1921	o	s	f	f	s	f	f	f
.....	vo	h	s	h	h	s	h	h
1925	o	h	f	f	s	s	f	s
.....	vo	s	s	h	h	h	h	f
1929	o	h	f	h	s	s	b	s
.....	vo	s	s	s	h	h	h	h
1933	o	b	f	h	s	s	b	s
.....	vo	s	s	s	h	h	h	h

Det bör slutligen anmärkas, att de sammansatta utskottens ordförande och vice ordförande nästan alltid tagas från olika moderutskott, i regel också från skilda kamrar. Vanligen utses en representant för det inbjudande utskottet till ordförande.

Rörande utskottspresidiernas funktioner finnas inga närmare bestämmelser. Det enda stadgande, som berör denna sak, är RO § 49: »Expeditioner från utskott» — d. v. s. utskottets skrivelser, betänkanden och förslag till riksdagsskrivelser — »underskrivas av ordföranden». I övrigt har presidiets verksamhetsområde utbildats genom praxis.

Helt allmänt torde kunna sägas, att ordföranden — stundom i samråd med vice ordföranden — leder och sammanhåller utskottets arbete; hans verksamhet är sålunda på intet sätt begränsad till den formella ledningen av förhandlingarna. Ordföranden anses i viss mån moraliskt ansvarig för arbetets behöriga fortgång: han har att vaka över att inga tekniska oegentligheter förekomma, av honom väntar man initiativ till nödiga utredningar och föredragningar; han har överinseendet över kansliets arbete och granskar i regel i första hand förslag till betänkanden och andra utskottets framställningar. Stundom överlämnar utskottet genom beslut, vilkas grundlagsenlighet synes tvivelaktig, vissa ärenden till ordförandens avgörande; det har sålunda förekommit att ordföranden eller presidiets båda

medlemmar tillerkänts rätt att anställa tjänsteman hos utskottet eller att slutgiltigt justera visst utskottets yttrande, såsom betänkande eller skrivelseförslag (t. ex. KU 4 juni 1927, Bev U 17 februari 1902, LU 27 januari och 2 maj 1911, FLU 4 juni 1921). Att inom den av praxis och speciella beslut uppdragna ramen ordförandens faktiska ställning inom utskottet kan vara i hög grad växlande, säger sig självt. Säkert är att ordförandens formella företrädesställning i hög grad ökar hans möjligheter till inflytande inom utskottet. Det är sålunda helt naturligt, att presidieplatsernas fördelning framstår som en fråga av verklig politisk betydelse. Å andra sidan bör betonas, att ordföranden i ett svenskt riksdagsutskott sällan eller aldrig kan utöva den fasta politiska ledning, som ofta tillkommit utskottsordförandena i representationer, där ett parti eller en koalition av partier äga majoritet och helt kunnat behärska utskottsarbetet.

Beträffande ordförandens ställning som ledare av förhandlingarna uppstår frågan, om han har rätt att vägra proposition på yrkande, som han finner vara grundlagsstridigt. Det torde i själva verket vara ostridigt och i doktrinen obestridd, att han icke äger sådan rätt, d. v. s. han kan icke mot utskottsmajoritetens vilja vägra att ställa proposition på ett förslag; intet i grundlagen talar för att ordförande i utskott på denna punkt skulle vara likställd med talman i kammare, och om någon möjlighet att slita tvist mellan ett utskott och dess ordförande stadgas ej. Åtminstone vid ett tillfälle har visserligen en ordförande sagt sig med hänsyn till grundlagen vara hindrad framställa proposition (KU 14 mars 1898), men hans mening synes ha delats av utskottets majoritet. Överhuvud lär ordföranden vara skyldig att följa de av utskottet givna direktiven rörande förhandlingssättet. Några svårigheter ha, av utskottsprotokollen att döma, aldrig uppstått på denna punkt.

I avseende å deltagande i förhandlingarna intar ordföranden samma ställning som övriga ledamöter. Särskilt bör erinras, att han i motsats till kamrarnas talmän anses oförhindrad att taga del i debatterna; stundom torde han härvid tillerkännas förtursrätt.

Såväl ordföranden som vice ordföranden framträda helt naturligt i kamrarna såsom på visst sätt auktoriserade representanter för sitt utskott. Förslag om föredragningssätt och dylikt framföras i regel

av presidiets medlemmar, varvid förhållandet, att dessa i regel tillhöra skilda kamrar, blir av betydelse. Då det gäller att mot kritik i kamrarna försvara ett utskottsbetänkande, i vilket ordföranden och vice ordföranden instämt, bruka dessa även framträda som utskottets talesmän.

Kansli.

Rätt att anställa tjänstemän att biträda vid utskottsarbetet stadgades ursprungligen endast för de ständiga utskotten. Härom innehöll RO §§ 44 följande bestämmelser: »De ständiga utskotten utse, vart för sig, sekreterare, och, efter samråd med honom, den övriga betjäning, som nödig finnes.» Emellertid förutsatte RO § 80, att även de särskilda utskotten skulle äga ett kansli; denna paragraf innehöll nämligen — och innehåller fortfarande — bestämmelse om att i mål, som handlagts av ständigt eller i dess ställe tillsatt särskilt utskott, riksdagens skrivelser skulle uppsättas och expedieras av utskottets kansli. I praxis utgick man från början från att rätt att anställa kansli tillkom alla gemensamma utskott, både de ständiga, de särskilda och de sammansatta. Skillnad mellan ständiga och andra gemensamma utskott har endast gjorts i bestämmelserna om utskotts-
betjäningens avlöning, en fråga, till vilken vi i det följande skola återkomma.

Att de tillfälliga utskotten icke skulle äga rätt att tillsätta kansli, framgick däremot klart av § 44 i dess ursprungliga lydelse. Efter den nyss citerade punkten om de ständiga utskotten hette det här: »I tillfälligt utskott välja ledamöterna, inom sig, för varje särskilt mål en föredragande, vilken det därjämte åligger att uppsätta utskottets yttrande i ämnet.» Ledamöterna skulle alltså själva sköta de göromål, som i de ständiga utskotten förutsattes skola ankomma på kansliet. Sedermera framfördes flera förslag om rätt för de tillfälliga utskotten att anställa avlönad sekreterare; man hoppades på detta sätt kunna öka utskottens arbetskapacitet. År 1912 genomfördes definitivt den önskade förändringen.

1912 års grundlagsändring, som förblivit orubbad, överförde hit hörande bestämmelser till RO § 45. Stadgandet om utskottens rätt

att anställa kansli fick följande lydelse: »Utskotten äga, vart för sig, utse sekreterare; de ständiga utskotten därjämte, efter samråd med sekreteraren, den övriga betjäning, som nödig finnes.» En viktig skillnad finnes alltså fortfarande mellan de ständiga och de tillfälliga utskotten: de förras rätt att upprätta tjänster är icke begränsad, under det att de senare blott få anställa en tjänsteman, en sekreterare. Liksom tidigare ha särskilda och sammansatta utskott likställts med ständiga: alla de gemensamma utskotten kunna sålunda i princip bestämma storleken av sitt kansli. Denna rätt har utnyttjats i sådan utsträckning, att en fast organiserad riksdagsbyråkrati uppstått.

Vad först beträffar de ständiga utskotten, kan det konstateras, att dessas kanslier i det hela utvidgats sedan den nya riksdagsordningens första år; utvidgningen är likväl knappast så betydande som med hänsyn till riksdagsarbetets väldiga ökning skulle kunna förmodas. En rad tjänster, förenade med skilda avlöningsförmåner och med i viss mån olika verksamhetsområden, ha upprättats. I spetsen för utskottens kanslier stå sekreterare; de lägre tjänstemännen kallas i regel notarier eller kanslister. »Notarier, som tillika förrätta sekreteraregöromål», intaga ur olika synpunkter en mellanställning mellan sekreterare och andra notarier. Vissa utskott ha också anställt kamrerare och registratorer med mera speciella arbetsuppgifter. Samtliga ständiga utskott tillsätta en eller flera vaktmästare.

Till belysning av kansliernas utvidgning skola några uppgifter lämnas, som i huvudsak avse jämförelser mellan å ena sidan 1870- och 1880-talen, å den andra 1920- och 1930-talen. Konstitutionsutskottet anställde tidigare en sekreterare och en notarie; numera finnas, sedan omkring femton år, i regel en sekreterare, två notarier (varav en med sekreteraregöromål) och en kanslist. Statsutskottet har alltid haft det ojämförligt största kansliet. Detta bestod på 1880-talet av en sekreterare, en sekreterare på riksgäldsavdelningen, en kamrerare, två notarier, en registrator och fyra eller fem kanslister; sedan ett tjugotal år har antalet notarier ökats till fyra, kanslisternas antal är fyra, platsen som sekreterare å riksgäldsavdelningen har bortfallit. Bevillningsutskottets kansli har, frånsatt sekreteraren, förut utgjorts av två och består nu av tre notarier, av vilka en eller två förrättar sekreteraregöromål och en tillika tjänstgör

som registrator. Bankoutskottet, som förr hade en sekreterare och en notarie, har nu en sekreterare och tre notarier, varav en förrättar sekreteraregöromål. Lagutskottets kansli utgjordes av en sekreterare, en notarie och en kanslist; under de senaste åren har vartdera lagutskottet haft en sekreterare och en notarie, men i början av 1920-talet funnos ytterligare en eller till och med två tjänstemän. Jordbruksutskottet har i allmänhet anställt en sekreterare och tre notarier. Stundom anställas under kortare tid extra tjänstemän; konstitutionsutskottet 1930 hade t. ex. två sekreterare, av vilka den ene uteslutande ägnade sig åt de stora till utskottet hänvisade propositionerna om revision av kommunallagarna. I statsutskottet har förekommit, att en »biträdande avdelningssekreterare» utsetts för att på en avdelning medverka vid behandlingen av särskild fråga. Jordbruksutskottet har flera gånger tillsatt särskild sekreterare för vissa frågor.

Till övervägande del rekryteras utskottens kanslipersonal inom ämbetsmannakåren. En undersökning för olika perioder visar, att i stort sett endast ett fåtal utskottstjänstemän stått utanför administrationen; ofta ha de alla varit ämbetsmän (eller domare). År 1933 voro t. ex. tjugoofta av trettioen tjänstemän i de ständiga utskotten ämbetsmän; av en rad stickprov att döma torde denna proportion ungefärligen motsvara det genomsnittliga förhållandet. Flertalet tjänstemän handlägga i sin ordinarie tjänst frågor, som stå i mycket intimt samband med de till vederbörande utskott hörande uppgifterna. Av statsutskottets elva tjänstemän voro år 1933 två statskommissarier i statskontoret, tre kansliråd i olika departement och flertalet övriga kanslisekreterare eller amanuenser i departement eller ämbetsverk. Samma år tjänstgjorde i bevillningsutskottet en assessor för uppbördsärenden hos överståthållareämbetet, en kanslisekreterare i finansdepartementet och en assessor i kammarrätten, i bankoutskottet en kanslisekreterare i finansdepartementet, en revisor i riksgäldskontoret och en aktuarie i riksbanken, i lagutskotten tre assessorer eller fiskaler i hovrätt, i jordbruksutskottet en kanslisekreterare i jordbruksdepartementet, en hovrättsfiskal och två tjänstemän i statskontoret.

Ehuru kanslitjänsterna naturligtvis tillsätts genom särskilda beslut vid varje riksdag, är kontinuiteten, vad vissa utskott beträffar,

i realiteten mycket stor. Särskilt i stats-, bevillnings-, banko- och jordbruksutskotten återkomma samma tjänstemän år efter år. Av tjänstemännen i 1933 års statsutskott hade över halva antalet under 10—15 år haft plats i utskottet; sekreteraren hade i olika befattningar varit sysselsatt i utskottet i nära trettio år. Faktiskt motsvarar detta utskottskansli nära ett ämbetsverk; flertalet tjänstemän börja på kanslistplatserna för att småningom avancera till de högre befattningarna. Även inom de andra nyssnämnda utskotten är det icke ovanligt, att samma person under tio år eller mera i olika egenskaper är knuten till utskottet. Flertalet tjänstemän avgå ej förrän de uppnått pensionsåldern — stundom ej heller då — eller fått sådana platser i ämbetsverken, som icke gärna låta sig förena med utskottstjänst; chefskap för centralt ämbetsverk eller statssekreterare- eller expeditiionschefspost i departement torde t. ex. icke anses förenliga med plats i ständigt utskotts kansli. I konstitutions- och lagutskotten ha ombytena inom kansliet varit tätare, väl delvis beroende på att dessa utskotts arbetsområden stå de centrala ämbetsverkens mera fjärran. I konstitutionsutskottet ha ofta antingen obefordrade akademiska lärare eller yngre hovrättstjänstemän varit sekreterare; lagutskottens sekretariat har huvudsakligen rekryterats inom den sistnämnda kategorien; i dessa fall har vederbörandes ordinarie arbete omöjliggjort en mera långvarig verksamhet som utskottstjänstemän. Även i dessa utskott är dock några års tjänst det vanliga, och flera exempel finnas på personer, som under 5—10 år tjänstgjort i ett utskotts kansli.

De särskilda utskotten ha även undantagslöst tillsatt kansli; dettas storlek har givetvis varit i hög grad olika i skilda utskott. En sekreterare och två eller tre andra tjänstemän ha i de flesta fall anställts. Anknytningen till byråkratien är i allmänhet minst lika stark som i de ständiga utskottens kanslier. Särskilt förtjänar erinras om att i de stora politiska särskilda utskotten under senare år statssekreteraren i vederbörande departement ofta tjänstgjort som sekreterare; statssekreteraren i försvarsdepartementet var sekreterare i försvarsutskotten 1924 och 1925 och statssekreteraren i socialdepartementet var chef för kansliet i det så kallade välfärdsutskottet 1933. I de många särskilda utskotten för försvarsfrågor ha alltid anställts både civila och militära sakkunniga; icke sällan har i spetsen för

kansliet ställts en civil och en militär sekreterare. De sammansatta utskotten, som jämväl städse ansetts äga rätt att utan kamrarnas hörande anställa kansli, ha i regel inskränkt sig till att förordna en tjänsteman hos något av moderutskotten att sköta förekommande kansligöromål; ofta men icke alltid har denne sedermera härför erhållit särskild ersättning. Sammansatta utskott med mera betydande arbetsuppgifter ha dock icke sällan tillsatt en eller två kansli-tjänstemän (t. ex. sammansatta stats-, bevillnings- och första lagutskottet 1920, sammansatta bevillnings- och första lagutskottet 1921).

De tillfälliga utskottens år 1912 stadgade rätt att anställa sekreterare blev under en följd av år regelmässigt utnyttjad. Vid flera tillfällen i början av 1920-talet betonades emellertid under debatter i kamrarna, att utskottens arbetsbörda vore för liten att giva sysselsättning åt en tjänsteman under större delen av riksdagstiden. Under senare år har, vad andrakammarutskotten beträffar, praxis i viss mån ändrats; dels har man i vissa fall förkortat sekreterarens tjänstgöringstid, dels har sekreterare icke alltid antagits eller flera utskott anlitat samma person som sekreterare. Redan vid 1925 års riksdag beslöto andra kammarens första och andra tillfälliga utskott att ej anställa sekreterare, och vid flertalet följande riksdagar ha liknande beslut fattats av ett eller flera utskott; frågan har tydligen vid varje riksdag avgjorts med hänsyn till den vederbörande utskott åliggande arbetsbördans storlek. Under de senaste åren har utvägen att låta en sekreterare tjänstgöra i flera utskott anlitats. Så beslöt tredje tillfälliga utskottet vid 1933 års riksdag, att den av fjärde utskottet utsedde sekreteraren skulle utan särskild lön tjänstgöra även hos utskottet; sedermera bestämdes, att denne tjänsteman »även formellt» skulle betraktas som sekreterare under en månad, d. v. s. under denna tid åtnjuta lön. Femte tillfälliga utskottet anställde 1932 och 1933 sekreterare »med skyldighet tillika att biträda med sekreteraregöromålen i samma kammars första och andra tillfälliga utskott». Första kammarens tillfälliga utskott ha alltid tillsatt särskild sekreterare.

Även de tillfälliga utskottens sekreterare ha till mycket stor del varit statsämbetsmän; åtskilliga ha varit anställda i statsdepartementen. I en rad fall har sekreterareplatsen hos ett utskott under

5—10 år innehafts av samma person. Någon gång har förekommit att till sekreterare i tillfälligt utskott utsetts person, som samtidigt haft kanslitjänst hos ständigt utskott. Så var bland annat fallet i första kammarens tredje och andra kammarens sjätte tillfälliga utskott 1925 och 1933. Dessa utskott handlade frågor, som stodo konstitutionsutskottets kompetensområde nära, och bestodo uteslutande eller till större delen av ledamöter i detta utskott; till sekreterare utsågos tjänstemän hos konstitutionsutskottet.

Att utskotten till sitt förfogande ha ett så stort antal högt kvalificerade tjänstemän är av utomordentlig betydelse för deras arbetskapacitet; det blir härigenom möjligt att företaga grundliga utredningar och att utarbета även tämligen omfattande förslag på ett tekniskt tillfredsställande sätt. Särskilt bör vikten av att utskotts-kanslierna till så stor del rekryteras inom ämbetsmannakåren understrykas. Tjänstemännen äro genom sin dagliga verksamhet förtrogna med de frågor, som komma till behandling i utskotten; stundom kan deras arbete i utskotten sägas vara en direkt fortsättning på deras arbete i förvaltningen. Det händer någon gång, framför allt i de särskilda utskotten, att samma person som skrivit en proposition också utarbetar utskottsbetänkandet över propositionen. Ja, fusionen mellan riksdags- och regeringsbyråkrati kan vara än mera fullständig. Det kan inträffa, att en utskottstjänsteman först biträder med avfattandet av ett utskottsbetänkande med begäran om utredning av en viss fråga, sedan tjänstgör i den kommitté som fullgör utredningen, vidare utarbetar den på kommitténs yttrande grundade propositionen och slutligen i egenskap av utskottstjänsteman skriver betänkandet om samma proposition. Tjänstemännens ställning i administrationen är likväl av betydelse icke blott med hänsyn till den stora sakkunskap, som härigenom tillföres riksdagsarbetet. Den möjliggör också en ständig kommunikation mellan utskott och ämbetsverk i enkla och effektiva former; behovet av officiella, enligt sakens natur ofta med viss tidsutdräkt förenade hänvändelser blir högst väsentligt reducerat. Utomordentliga möjligheter skapas för en friktionsfri informell samverkan mellan förvaltning och representation.

I viss mån intar, såsom i annat sammanhang antytts, det svenska utskottsväsendet i berörda hänseende en särställning. Även utskotten

i andra länders representationer ha i regel rätt att anställa tjänstemän, men deras kanslier synas ingenstädes ha sådan omfattning, representera så stor administrativ kapacitet och fylla så viktiga funktioner som de svenska utskottens. Utskottssekreterarna i flertalet främmande representationer äro knappast mer än protokollförare och skrivbiträden. Detta sammanhänger tydligen med att referentinstitutionen är vanlig i utlandet och att utskottens betänkanden, i den mån man kan tala om sådana, icke syfta till så grundliga utredningar som hos oss. I flera länder undvikas noggrant varje kombination av riksdagstjänst och statsämbete; i Frankrike t. ex. framstår det som självklart, att utskottssekreterarna måste väljas utanför förvaltningen, när ett motsatt förhållande befaras skola leda till försök från regeringens sida att underhand dirigera utskottsarbetet. På andra håll äro visserligen departementsämbetsmän icke sällan anställda hos utskott, men i allmänhet är då fråga om underordnade tjänstemän, vilkas arbetsuppgifter inom utskotten, som nämnt, äro av relativt mindre viktig natur.

Att fälla ett generellt omdöme angående utskottskansliernas inflytande på riksdagsarbetet låter sig knappast göra. Klart är att erfarna och sakkunniga tjänstemäns uppfattning ofta öppet eller underhand inhämtas och stundom kan bli av bestämmande betydelse vid frågornas avgörande. Särskilt den ständiga kontakten mellan presidium och tjänstemän gör det möjligt för de senare att utanför utskotts-förhandlingarna giva uttryck för sin mening. Förhållandena äro givetvis skiftande i olika utskott och under olika perioder, till stor del beroende på personliga faktorer. Det torde likväl kunna påstås, att tjänstemännens inflytande i det hela är begränsat till frågor av mera teknisk art, i vilka formella och juridiska synpunkter spela huvudrollen. Att utskottstjänstemännen vid utredningar och föredragningar skola iakttaga sträng objektivitet är en regel, som aldrig bestrides och mycket sällan överträdes; vid utarbetandet av betänkanden strävar man efter att giva en hållbar motivering åt den mening, som dikterat utskottets beslut. Framför allt är att märka, att de från ämbetsverk kommande utskottstjänstemännen icke — undantag äro naturligtvis möjliga — känna sig eller uppträda som företrädare för regeringen eller byråkratien. Någon allmän kritik av den gällande ordningen i fråga om kansliernas tillsättande och

funktioner har såvitt bekant icke framkommit, och endast i enstaka fall har av särskild anledning friktion förekommit; detta förhållande torde utgöra det bästa beviset för att mera allvarliga svårigheter av antydd art icke framträtt.

Frågan om tillsättande av kansli upptages i regel vid ett utskotts första sammanträde, sedan val av presidium ägt rum och andra förberedande beslut fattats; protokoll vid det första sammanträdet föres vanligen av en av ålderspresidenten tillkallad förutvarande tjänsteman i kansliet, stundom, i de tillfälliga utskotten, av en ledamot. Då det bestämts vilka tjänster som skola tillsättas — en fråga, som snabbt avgöres, när intet förslag om ändring av vid tidigare riksdag tillämpad ordning förekommer — övergår man till frågan om dessa tjänsters besättande; härvid föreligga vanligen ett stort antal ansökningar. Isynnerhet i ständiga och särskilda utskott väljes ofta en delegation för att granska ansökningshandlingarna och till utskottet inkomma med förslag i ärendet. Statsutskottet överlät tidigare detta uppdrag åt en kommitté på sex personer, varav tre valdes från vardera kammares utskottsgrupp, jämte ordföranden och vice ordföranden; sedan 1913 har kommittén bestått av utskottets och dess avdelningars presidier. I konstitutionsutskottet anlitas för detta ändamål den s. k. presidialdeputationen, bestående av presidiet och två andra ledamöter; i andra utskott har man tillsatt särskilda kommittéer, i vilka man sökt bereda plats åt representanter för alla partier inom utskottet. Det förekommer emellertid ofta att beslut om tjänsters tillsättande fattas utan någon särskild beredning; framför allt är det vanligt, att sekreterare omedelbart utses. I statsutskottet har vid ett stort antal riksdagar under senare år beslutats »omval» av alla kanslitjänstemän, som föregående år varit anställda hos utskottet; då ansökningar från samtliga förutvarande tjänstemän förelegat, har man i regel förfarit på samma sätt i andra utskott. Det »samråd» med sekreteraren, som enligt RO § 48 skall föregå valet av övriga tjänstemän, sker antingen i de delegationer, som behandla kanslifrågan, eller under hand genom ålderspresidenten eller ordföranden. Ehuru det enligt grundlagen ankommer på utskottet självt att utse tjänstemän, finnas åtskilliga exempel på att denna rätt i viss utsträckning delegerats till presidiet eller en för-

ändamålet tillsatt kommitté; vaktbetjäning har i statsutskottet regelmässigt tillsatts på detta sätt. Någon gång har avdelning inom utskottet bemyndigats att i fall av behov förordna ytterligare tjänsteman (StU 1880, Bev U 1910).

Befattningarna i utskottens kanslier äro, såsom antytts, mycket eftersökta; aspiranternas antal överstiger regelmässigt de lediga platsernas. Personer, som förut tjänstgjort i utskottet, tillerkännas emellertid nästan undantagslöst företräde. Då en plats är »ledig», uppmanas stundom viss person att söka den; det förekommer att utskottet från chefen för det verk, vars tjänstemän närmast anses böra komma i fråga, erhåller anvisning på lämplig person. Endast vid ett tillfälle har, enligt vad protokollen giva vid handen, en utskottstjänst utlysts till ansökan ledig; år 1886 fann sig lagutskottet, då ingen sökande anmält sig, nödsakat att i tidningarna annonsera efter en sekreterare.

Såsom redan av det sagda framgår yppa sig sällan starkare meningsskiljaktigheter vid utseende av kanslitjänstemän. Då flera sökande till en ledig plats äro ungefär lika starkt meriterade, blir ordförandens, eller ordförandens och sekreterarens, mening i regel bestämmande. Beslutet fattas vanligen med acklamation. Om starkare motsättningar äro för handen eller någon kräver det, föranstaltas slutna omröstning; vid lika röstetal anställs lottning. Som ett kuriosum kan anmärkas, att vid ett tillfälle två valomgångar anordnats. Vid omröstning rörande besättande av kanslistbefattningen i lagutskottet 1875 fingo tre sökande respektive 5, 5 och 4 röster; ny omröstning mellan de båda, som erhållit de högsta röstetalen, resulterade i sju röster mot sju, och lotten fick då fälla utslaget.

Beträffande utskottskansliernas arbetsuppgifter finnas endast ett par bestämmelser. RO § 80 stadgar: »I mål, som blivit av ständigt eller i dess ställe särskilt tillsatt utskott handlagda, skola de från riksdagen utgående skrivelser uppsättas och expedieras av kansliet hos det utskott, som ärendet berett.» I 14 § av Regl. För. infördes i anslutning härtill år 1888 ett stadgande av följande lydelse: »Sekreterare i ständigt eller i dess ställe särskilt tillsatt utskott ansvarar därför, att de från riksdagen utgående skrivelser, som skola av utskottets kansli expedieras, äro vederbörligen kollationerade och lika lydande med de av kamrarne därför godkända förslag. Till

bestyrkande härav skall varje sådan skrivelse, då den framlägges till talmännens underskrift, vara försedd med kollationeringsmärke av sekreteraren, egenhändigt undertecknat med begynnelsebokstäverna i hans för- och tillnamn.» Dessa detaljbestämmelser äro de enda som direkt beröra kansliarbetet.

Detta arbete består till större delen i beredning av ärendena för den egentliga utskottsbehandlingen och i betänkandenas uppsättande; härtill kommer protokollsföring, upprättande av skrivelseförslag och dylikt. Om innebörden av uppgifterna skola redogörelserna för olika sidor av utskottsarbetet giva närmare besked. Här böra endast några kompletterande upplysningar om arbetsfördelningen inom kansliet lämnas.

Utskottssekreteraren tjänstgör som chef för kansliet och bestämmer i samråd med ordföranden om fördelningen av arbetet. Ärendenas föredragning inför utskottet torde i regel ankomma på honom, och han utarbetar eller i varje fall kontrollerar utarbetandet av förslag till betänkanden. Övriga tjänstemän biträda vid dessa arbeten, sköta protokollföringen, tjänstgöra, då utskott är fördelat på avdelningar, som sekreterare i dessa, göra specialutredningar o. s. v.

Inom utskottskanslierna finnes ofta en jämförelsevis fast arbetsfördelning, åtminstone i vissa punkter. Så t. ex. tjänstgöra i konstitutionsutskottet notarierna och kanslisten som protokollförare på de tre avdelningar, i vilka utskottet uppdelas vid läsningen av statsrådsprotokollen; vidare för en av dessa tjänstemän de »allmänna», en de »särskilda» (d. v. s. dechargearbetet gällande) protokollen. I statsutskottet arbeta en notarie och en kanslist på varje avdelning; den förre uppgör under sekreterarens inseende avdelningens förslag till betänkande. Kamreraren utför större budgetära utredningar, uppsätter redogörelser för budgetarbetets fortgång och utarbetar förslaget till riksstat. Registratorn sköter expedieringen av riksdagsskrivelser, diariesför in- och utgående skrivelser och för den s. k. åtgärdsboken, där utskottets förslag och riksdagens beslut i varje ärende antecknas. Protokoll vid plena föras av kanslisterna. I bevillningsutskottet är utskottets sekreterare tillika sekreterare på en avdelning; på den andra fyllas motsvarande funktioner av en notarie med sekreteraregöromål. De båda övriga notarierna föra protokoll i utskott och avdelningar och biträda vid arbetet på var sin avdelning;

en av dem är däjämte registrator. I jordbruksutskottet är sekreteraren närmast knuten till anslagsavdelningen, under det att en notarie följer arbetet på lagavdelningen. De två återstående notarierna biträda på var sin avdelning; en av dem för däjämte protokoll och en sköter registreringsarbetet.

Yttranderätt i utskottet tillkommer i princip icke tjänstemännen inom kansliet. I juridiska och tekniska frågor anmodas dessa dock ej sällan att lämna upplysningar, och den tjänsteman, som föredrar ett av honom författat förslag till betänkande, anses vanligen äga rätt att göra erinringar och bemöta kritik, åtminstone när det gäller spörsmål av mera formell natur.

Rörande fastställande av avlöning för tjänstemän och vaktmästare i utskotten stadgades ursprungligen i Regl. För. § 3 mom. 2: »Vid talmanssammanträde skall, efter samråd med utskottens ordförande och bemälda kanslideputerade, förslag upprättas i fråga om arvoden till tjänstemännen och vaktbetjäningen hos kamrarna och utskotten samt i kansliet. Förslaget överlämnas till statsutskottet, vilket det åligger att i ämnet avgiva utlåtande till kamrarna.» Denna bestämmelse har sedermera ändrats endast så till vida som befogenheten att avgiva utlåtande över talmännens förslag överlämnats till bankoutskottet. Under de första riksdagarna efter representationsreformen beslutades inga generella regler rörande avlöningen, men 1870 avgåvo talmännen förslag till sådana och riksdagen fastställde i anledning härav ett avlöningsreglemente för sina tjänstemän. Sedermera ha nya generella beslut rörande löneförhållandena vid flera tillfällen fattats, senast 1933 (jfr BU:s utlåtande nr 4). Genom besluten ha lönerna för ordinarie tjänstemän och betjante i de ständiga utskotten reglerats; sedan de tillfälliga utskotten fingo rätt att anställa sekreterare ha även dessas löner fastställts. Lönerna beräknas i fråga om utskottssekreterare för månad, i fråga om andra tjänstemän och vaktmästare för dag. Beträffande hos särskilda och sammansatta utskott anställda föreslogo talmännen år 1870 däremot inga generella bestämmelser; det ansågs lämpligare att dessa utskott i varje särskilt fall hos riksdagen gjorde framställning om utanordnande av ersättningar. Talmännens förslag biträdades av riksdagen; ej heller i senare antagna bestäm-

melser ha lönevillkor i berörda hänseende fastställts. De särskilda och sammansatta utskotten föreslå därför, i den mån detta är nödigt, i särskilt betänkande de ersättningar, som anses skäligen. Samma ordning gäller, då ständigt utskott anställer biträden eller anlitar hjälp utanför det ordinarie kansliet. I nu gällande Avlöningsbestämmelser för personal hos riksdagens kamrar, utskott och kansli m. m. § 9 stadgas härom: »Då inom ständigt utskott behov föreligger att för behandlingen av visst eller vissa ärenden tillkalla utom utskottets kansli stående person att biträda utskottet ävensom då fråga är om ersättning åt tjänstemän och betjante i särskilt eller sammansatt utskott, skall utskottet beträffande ersättning åt sålunda tillkallat biträde eller sålunda anställd kanslipersonal inhämta kansli-deputerades yttrande, innan hos kamrarna förslag i ämnet avgives.» Det har, särskilt innan 1923 års avlöningsreglemente beslöts, förekommit, att riksdagen på hemställan från ständigt utskott utanordnat särskilda gratifikationer åt dess tjänstemän vid sidan av lönen; beträffande statsutskottet ha under vissa perioder dylika gratifikationsbeslut regelbundet åvägabragts.

Suppleanter.

Rörande ordningen för suppleanters inträde i utskott meddelades ursprungligen bestämmelser i kamrarnas arbetsordningar. I § 7 av ordningsstadgan för första kammaren stadgades omedelbart efter bestämmelserna om val av suppleanter i de ständiga utskotten: »Det röstetal, suppleanterna vid valet undfått, bestämmer ordningen för deras inkallande i vederbörande utskott». I motsvarande sammanhang gav andra kammarens arbetsordning i § 7 en liknande bestämmelse; enligt densamma skulle suppleanterna »vid inträffande förfall för utskottsledamöter inträda i utskott efter som dessa suppleanter vid valet undfått röster». Dessa bestämmelser gällde uttryckligen endast de ständiga utskotten, men torde, i brist på annat stadgande, ansetts tillämpliga även i fråga om övriga utskott, med undantag för de sammansatta utskotten.

Dessa stadganden äro uppenbarligen ofullständiga. För det fall, att flera suppleanter fått lika röstetal, gives ingen vägledning; sanno-

likt har det ansetts självklart, att den först valde suppleanten då borde rycka in. Framför allt är att märka, att i överensstämmelse med den vid utskottsvalen rådande majoritetsprincipen inga legala möjligheter gävos att tillgodose partisynpunkterna vid suppleanternas inkallande.

I vad mån berörda regel faktiskt följdes vid inryckning av suppleanter låter sig icke med säkerhet avgöras. Vissa uttalanden i riksdagsdebatter liksom ock meddelanden från personer, som varit ledamöter i eller tjänstgjort hos utskott på den tid, då stadgandena gällde, tyda emellertid på att i stor utsträckning en från regeln avvikande praxis tillämpades, i det att ledamöter ersattes av suppleanter från samma parti eller meningsriktning; i varje fall torde detta ha varit vanligt under tiden närmast före införandet av proportionalism vid utskottsval. Några särskilda beslut rörande denna sak synas emellertid icke ha fattats i utskotten med undantag för två tillfälliga utskott i början av år 1909, alltså några månader innan den nu gällande stadgan om val till riksdagens utskott trädde i kraft. I andra kammarens femte tillfälliga utskott bestämdes då, »att vid förfall för ordinarie ledamot skulle såvitt möjligt vore i hans ställe inträda suppleant tillhörande samma eller närstående parti». Mera egenartat är ett beslut i samma kammarens fjärde utskott, enligt vilket ledamot, som vore hindrad närvara, skulle till ordföranden anmäla, vilken av suppleanterna som närmast representerade hans uppfattning i föreliggande frågor, och skulle denne suppleant inträda som ledamot i den frånvarandes ställe.

Med proportionalismens införande vid utskottsval följde nya bestämmelser om suppleanternas rätt att rycka in i stället för ledamöter. Härom bestämmes i § 6 av stadgan om val till riksdagens utskott: »Om den ordning, vari suppleanter böra inkallas till tjänstgöring i stället för ledamot, gälla följande regler: 1:o) Suppleant utsedd från grupp med samma partibeteckning som den grupp, för vilken ledamoten blivit vald, har företräde framför övriga suppleanter, och av dessa har den företräde, som utsetts från grupp med högre röstetal. 2:o) Av suppleanter från samma grupp har den företräde, vars namn blivit tidigare uppfört i den jämlikt 2 § bestämda ordning inom gruppen». En ledamot skall alltså, då detta låter sig göra, ersättas av suppleant från samma parti, varvid suppleanterna

skola rycka in i den ordning de blivit valda; i brist på suppleant från samma parti får suppleant från annat parti rycka in, och härvid komma partierna i fråga i tur och ordning alltefter deras röstetal.

Dessa bestämmelser äro i praktiken av ganska ringa betydelse; suppleanternas inryckning regleras i stor utsträckning på annat sätt än det av lagen förutsedda. Att praxis utvecklats, om icke i strid med, så dock helt vid sidan om lagen beror huvudsakligen på två omständigheter. Den bestämmelse, enligt vilken under vissa omständigheter en ledamot kan ersättas av suppleant från annat parti, kan vid ett så utvecklat partiväsen som den svenska representationens svårigen generellt tillämpas; resultatet skulle stundom kunna bliva, att utskottets yttrande i en viktig och omstridd fråga gäve en skev bild av läget i utskottet. Av långt större vikt är likväl förhållandet, att kamrarnas val av utskott vanligen sker med gemensamma listor, varvid samtliga av en kammare valda utskottsrepresentanter komma att, i valstadgans mening, tillhöra samma parti eller grupp; i dylika fall skulle alltså, om valstadgan följdes, suppleanterna få rycka in efter ledamot i den ordning, i vilken de äro upptagna på valsedeln, oberoende av om de tillhöra samma parti som vederbörande ledamot. En sådan ordning vore uppenbart orimlig med hänsyn till valstadgans syfte och har aldrig i praktiken tillämpats.

I själva verket följa samtliga utskott regeln, att suppleanter från samma parti som en icke närvarande ledamot ha företräde till dennes plats i den ordning i vilken de valts; huruvida valet förrättats med gemensam lista eller ej inverkar icke på förfarandet. Några svårigheter på denna punkt ha, av protokollen att döma, icke uppstått. I de gemensamma utskotten har man endast i undantagsfall stadfäst denna regel. Bevillningsutskottet beslutade 1922 och vid flera följande riksdagar, »att då ordinarie ledamot vore förhindrad att närvara vid sammanträde, suppleant av samma parti skulle intaga hans plats»; någon gång ha liknande beslut fattats i särskilda utskott (t. ex. särskilda utskottet nr 3 vid 1918 års urtima riksdag). I flera tillfälliga utskott har principen gång efter annan fastslagits (t. ex. andra kammarens TU nr 4 1910, nr 2 1922, nr 3 1928). I de fall, då en plats kommer att stå tom, därest icke suppleant från annat parti än den frånvarande ledamotens tillåtes inträda, är praxis skif-

tande. Vanligen torde man gå ut från att under inga förhållanden partiernas styrkeförhållanden få ändras och att alltså i angivet fall platsen bör lämnas obesatt. I konstitutions-, stats- och första lagutskotten få icke suppleanter från annat parti inträda. I övriga ständiga utskott förekommer däremot detta; antingen får härvid den i ordningsföljden främste närvarande suppleanten rycka in (denna ordning har tillämpats i andra lagutskottet) eller får suppleant inträda från parti, som i föreliggande fråga intagit samma ståndpunkt som den ordinarie ledamoten (detta har stundom varit fallet i bevillningsutskottet). Emellertid torde man i regel, när det gäller mera omstridda frågor, föredraga att lämna platsen obesatt. Som en egendomlighet kan nämnas, att andra kammarens femte tillfälliga utskott 1922 antog en ordningsregel, enligt vilken suppleanternas rätt att inträda i detalj fixerades. »Med hänsyn därtill att utskottets samtliga ledamöter och suppleanter valts enligt en s. k. gemensam lista beslöt utskottet att vid förfall för ordinarie ledamot ordföranden skulle äga rätt att bland suppleanterna i första hand inkalla någon som tillhörde samma parti som den frånvarande ordinarie ledamoten; därest representant för samma parti som den ordinarie ledamoten icke vore tillstädes, skulle andra partier ifrågakomma i följande ordning»: för socialdemokratiska gruppen kommunister, liberaler, bondeförbundare, högermän, för högergruppen bondeförbundare, liberaler, socialdemokrater, kommunister; för liberala gruppen bondeförbundare, socialdemokrater, högermän, kommunister; för bondeförbundsgruppen högermän, liberaler, socialdemokrater, kommunister. Denna regel har vid flera tillfällen i modifierad form upprepats och torde fortfarande någon gång tillämpas.

Riksdagsordningen förutsätter, såsom i annat sammanhang betonas, att suppleant skall tjänstgöra i stället för ledamot endast då den senare är hindrad deltaga i utskottsarbetet. Ursprungligen stadgades i § 37, att suppleanter skulle inträda »vid inträffat förfall för utskottsledamöter»; numera, sedan 1909, bestämmes om sådant inträde »när utskottsledamöter avgå eller få förfall». Någon närmare bestämning av begreppet förfall gives emellertid icke, och i praxis har man ständigt utgått från att suppleant är berättigad inträda, så snart ledamot faktiskt icke är närvarande i utskott.

Rörande anmälan om förfall för ledamot stadgas dels i kamrarnas ordningsstadgor, dels i de reglementariska föreskrifterna. Enligt nämnda stadgor — OSt § 22, AO § 25, NOST § 24 — skall, då ledamot av kammare, som tillhör utskott, erhåller ledighet från riksdagsgöromålen, underrättelse härom meddelas utskottets ordförande; detta sker genom skrivelse från vederbörande kammares kansli. Regl. För. § 6 bestämmer om anmälan av förfall för ledamot, som ej erhållit befrielse från deltagande i riksdagsarbetet: »Ledamot av utskott, vilken av förfall varder hindrad att sammanträde bevista, bör hos utskottets ordförande eller sekreterare göra anmälan därom så tidigt, att suppleant må kunna i hans ställe inkallas». Någon bestämmelse om styrkande av det anmälda förfallet gives ej.

Tidigare synes det ha varit regel att ledamöterna själva tjänstgjorde, då icke särskilda skäl hindrade eller försvårade deras deltagande i utskottsarbetet. Härpå tyder det genom en rad stickprov ådagalagda förhållandet, att i genomsnitt antalet tjänstgörande suppleanter på 1880- och 1890-talen var avsevärt mindre än under 1920-talet. I samma riktning pekar det faktum, att anmälningar om förfall enligt § 6 i Regl. För. under äldre tid voro jämförelsevis vanliga; det meddelas ofta i protokollet, att viss ledamot uppgivit sig vara förhindrad tjänstgöra under angiven tid och att viss namngiven suppleant därför inkallats i hans ställe (t. ex. LU 22 mars, 12, 23 och 30 april 1878).

Under senare tid har förhållandet blivit ett annat. Den formella åtskillnaden mellan ledamöter och suppleanter har i hög grad minskats. Det har blivit naturligt och vanligt, att ledamot avstår från sin plats vid behandlingen av ett visst ärende endast för att giva en suppleant, som är särskilt sakkunnig i eller intresserad av frågan, tillfälle att tjänstgöra; icke sällan händer, att en suppleant tjänstgör, ehuru den ledamot, för vilken han sitter, är närvarande i utskottet. I stor utsträckning torde ledamöter och suppleanter, tillhörande samma parti, inbördes överenskomma rörande fördelningen av tjänstgöringen i utskott. Den stadgade skyldigheten att till ordföranden eller sekreteraren anmäla förfall fullgöres endast i undantagsfall; i stället vidtalar ledamot, som ej ämnar infinna sig till sammanträde, under hand vederbörande suppleant. Det lär endast någon enstaka gång förekomma, att utskottets presidium eller kansli

på grund av att plats i utskottet är obesatt finner det nödvändigt att föranstalta om inkallande av suppleant.

Denna förändring i förhållandet mellan ledamöter och suppleanter har successivt kommit till stånd; åtminstone sedan ett par årtionden torde nuvarande praxis ha varit rådande. En förutsättning för förändringen är givetvis partiväsandets utveckling: ledamöter och suppleanter av samma parti ha i allt högre grad kommit att framstå som en enhet. Borttagandet år 1909 av bestämmelsen att ledamot, som utan laga förfall varit frånvarande från tre sammanträden, skulle kunna mista sin utskottsplats, har möjligen också påverkat praxis i antydd riktning.

Ledamots rätt att avstå sin plats till suppleant utnyttjas stundom på ett sätt, som icke står i god överensstämmelse med grundlagens uppenbara syfte. Sålunda förekommer att ledamot, som deltar i behandlingen av ett ärende, under en stund lämnar sin plats åt en suppleant för att ge denne tillfälle att yttra sig; två eller till och med flera medlemmar kunna sålunda på samma plats taga del i debatten rörande ett visst ärende. I regel synes man inom utskotten icke ha rest invändningar mot detta förfarande; snarare torde det betraktas som korrekt att en suppleant, som vill yttra sig, beredes tillfälle härtill. Då vid ett tillfälle i första lagutskottet ett byte mellan ledamot och suppleant gjordes efter debattens slut, när beslut skulle fattas, beslöt emellertid utskottet att göra ett uttalande här emot (16 mars 1922), och detta har sedan årligen upprepats; utskottet uttalade »önskvärldheten av att ledamot eller suppleant, som varit närvarande, då behandlingen av ett ärende påbörjats inom utskottet, sedermera deltager i den fortsatta behandlingen och det slutliga avgörandet av detsamma». Även i andra lagutskottet tillämpas utan uttrycklig bestämmelse samma princip.

I på avdelningar arbetande utskott förekommer även, att ledamöter avstå sina platser för att bereda möjlighet åt suppleanter, som tjänstgöra på den avdelning, vars förslag är före, att deltaga i plenardebatten om förslaget. Särskilt är detta vanligt i statsutskottet; det händer här, att den avdelning, som förberett ärendet, genom inryckning av suppleanter blir väsentligt överrepresenterad vid plenarbehandlingen.

Den av grundlagen förutsatta åtskillnaden mellan ledamöter och suppleanter har uppluckrats även på så sätt, att suppleanterna i vissa utskott eller utskottsavdelningar i praxis tillerkänts befogenhet att i begränsad omfattning deltaga i förhandlingarna, även då de ej »sitta» i utskottet, d. v. s. tjänstgöra i stället för ledamöter. Stora olikheter föreligga på denna punkt mellan skilda utskott. I de gemensamma utskotten är suppleanternas angivna rätt en ren undantagsföreteelse, i de tillfälliga utskotten är den regel.

I konstitutionsutskottet stå suppleanterna i princip utanför förhandlingarna; endast vid läsningen av statsrådsprotokollen på avdelningarna ha de samma rättigheter som ledamöterna. Vid ett tillfälle ha emellertid egenartade undantagsbestämmelser beslutats. År 1930 förstärktes utskottet, såsom i annat sammanhang omnämnts (s. 101), i anledning av de till behandling hänvisade kommunallagspropositionerna med ett antal suppleanter från vardera kammaren; vid beslutet om förstärkning utgick man från att de nyvalda suppleanterna skulle få deltaga i utskottets handläggning av ifrågasvarande ärenden. När utskottet sedermera upptog dessa frågor, varvid föredragning skedde i plenum och därefter preliminär behandling ägde rum på tre avdelningar, stadgades särskilda regler om suppleanternas ställning. Det beslöts nämligen att »ledamöter och suppleanter skulle äga lika rätt att till föredraganden framställa frågor för vinnande av upplysningar samt att . . . å de olika avdelningarna . . . ledamöter och suppleanter skulle äga lika rätt att yttra sig och framställa förslag» (KU 3 mars 1930); sedermera bestämdes också, att ledamöter och suppleanter på avdelningarna skulle äga lika rätt att »deltaga i där förekommande omröstningar» (KU 4 mars 1930). Det bör understrykas, att de definitiva besluten fattades i plenum i vanlig ordning.

I statsutskottet äga suppleanterna obegränsad yttranderätt på avdelningarna; de ha dock icke formell rätt att framställa förslag, d. v. s. att få ett yrkande ställt under proposition, och naturligtvis än mindre rätt att deltaga i besluten. Jordbruksutskottets avdelningar tillämpa samma praxis; tidigare fordrades särskilt tillstånd för suppleant att yttra sig. I bevillningsutskottets avdelningar ha suppleanterna ej motsvarande rätt; framställt förslag härom har avslagits (17 januari 1922). Då första lagutskottet arbetar på avdelningar,

äro suppleanter likställda med ledamöter; samma praxis tillämpades före uppdelningen på två lagutskott. Ett vid 1912 års riksdag i lagutskottet väckt förslag om rätt för suppleanterna att deltaga i debatterna avslogs (23 januari 1912). I övrigt sakna suppleanterna i de ständiga utskotten yttranderätt, ehuru det någon gång torde förekomma att de få tillstånd att göra ett kort uttalande utan att ta plats i stället för ledamot. Beträffande andra gemensamma utskott innehålla protokollen sällan något om rätt för suppleanterna att taga del i förhandlingarna. Som en kuriositet kan nämnas att 1889 års särskilda utskott för vägfrågor beslöt, att suppleanterna skulle vid sammanträdena lämnas tillfälle att meddela de upplysningar om lokala förhållanden, vilka kunde vid utskottets arbete vara av vikt.

I samtliga tillfälliga utskott ha däremot suppleanterna tillerkänts yttranderätt. I många fall är sådan rätt uttryckligen beslutad och protokollförd, i andra synes den ha tillkommit utan särskilt beslut. Denna praxis synes ha varit rådande mycket länge, i vissa utskott möjligen ända sedan 1867; äldsta kända uppgift i saken är från 1896, då andra kammarens första tillfälliga utskott bestämde, att suppleanterna skulle ha yttranderätt liksom under »de närmast föregående åren». Förslagsrätt har däremot endast i undantagsfall medgivits suppleanterna (t. ex. andra kammarens TU nr 2 den 7 februari 1918). En diskussion rörande denna fråga i andra kammarens TU nr 4 1912 är refererad i protokollet; ett yrkande om förslagsrätt för suppleanter avslogs då under hänvisning till att »ett sådant beslut kunde orsaka formella svårigheter i arbetet och måhända särskälla detta utskott bland de övriga» (9 februari). I regel torde de suppleanter, som ej tjänstgöra i ordinarie ledamots ställe, begagna sin yttranderätt i ringa utsträckning.

ÄRENDENAS FÖRBEREDANDE BEHANDLING

Avdelningar och delegationer.

I det föregående har omtalats, att vissa utskott arbeta på avdelningar. Denna ordning vilar helt på praxis och är icke ens omnämnd vare sig i grundlagen eller i andra föreskrifter. Avdelningarnas verksamhet är i princip ett led i det beredningsarbete, som föregår utskottets beslut. Avdelningarna ha alltså icke — och kunna grundlagsenligt ej erhålla — rätt att besluta å utskottets vägnar; endast i något enstaka fall, såsom då en avdelning bemyndigats att självständigt besluta om anställande av tjänsteman, har denna grundsats trätts för nära. I det hela fungera avdelningarna som beredningsdelegationer, vilka ha att beträffande vissa grupper av ärenden fullgöra en preliminär granskning eller utarbeta förslag till utskottsbeslut. Avdelningarna framträda icke utåt; betänkanden och andra framställningar beslutas av utskottet och avgivas i dess namn.

Beträffande de ständiga utskott, som regelmässigt uppdelas på avdelningar, är en viktig åtskillnad att betona. Stats-, bevillnings- och jordbruksutskottens avdelningar fungera som ett slags underutskott; till dem hänvisas — vare sig generellt eller i begränsad omfattning — de till utskottet remitterade ärendena, dessa bli inom avdelningarna föremål för saklig diskussion, och avdelningarna ha att uppgöra fullständigt förslag till utskottets betänkande i ärendet. Utskottets arbete inskränkes alltså i fråga om de ärenden, som sändas till avdelningarna, till behandling av utarbetade förslag; med antagandet av ett avdelningsförslag är utskottets betänkande i frågan

justerat. Konstitutionsutskottets och första lagutskottets (tidigare lagutskottets) avdelningar ha en långt mera begränsad verksamhetsfär. De ha endast att förberedelsevis granska statsrådsprotokoll, respektive riksdagens ombudsmäns ämbetsberättelser, och uppgöra härvid icke förslag till beslut; frågor om eventuella åtgärder med anledning av granskningen upptagas direkt i utskottet.

Uppdelningen på avdelningar är givetvis alltid väsentligen be-tingad av arbetstekniska skäl. Syftet är att vinna tid. Vad särskilt de utskott beträffar, där avdelningarna uppgöra förslag till betänkande, är det ofta svårt att bedöma, huruvida detta syfte verkligen vinnes. I fråga om ärenden, som kräva ett visst utredningsarbete men äro föga omstridda, är den tidsbesparing, som vinnes genom avdelningsarbetet, påtaglig; pleniförhandlingarna kunna i sådana fall inskränkas till ett minimum. När det gäller starkt omtvistade frågor kan följden däremot bliva ett dubbelarbete; på avdelningsdiskussionen kan följa en lika lång eller längre diskussion i utskottet. Ofta är det omöjligt att på förhand avgöra, vilken behandlingsform som är den lämpligaste. I ett av de utskott det här gäller, nämligen statsutskottet, kan avdelningssystemet sägas vara konsekvent genomfört; i bevillnings- och jordbruksutskotten användas däremot växlande direkt plenarbehandling och avdelningsbehandling, och en viss konkurrens mellan de båda systemen kan här konstateras.

I det följande behandlas först avdelningsarbetet inom de ständiga utskott, där avdelningarna utöva mera väsentliga funktioner, alltså stats-, bevillnings- och jordbruksutskotten.

Statsutskottet hade under senare delen av ståndstiden arbetat på tre avdelningar, varav en handlade utgiftsfrågor, en inkomstfrågor och en riksgäldsfrågor. Vid utskottets första sammanträde efter representationsreformen föreslogs, »att arbetena inom utskottet måtte ordnas i närmaste överensstämmelse med vad vid sistlidna riksdag ägt rum, endast med den förändringen, att de ärenden, som hittills behandlats på utgiftsavdelningen, nu bleve på tvenne avdelningar fördelade . . . så att utskottet alltså komme att sammanträda på fyra avdelningar». Vidare framfördes ett förslag om uppdelning på sex avdelningar. Bakom detta förslag synes ha legat tanken att avdelningarnas funktioner och betydelse borde vara tämligen

begränsade och att det huvudsakliga arbetet, särskilt med hänsyn till behovet av större enhetlighet, borde ske i plenum; förslagsställaren anförde i sin motivering bland annat, att han avsåge »att huvudsakligen inskränka den första behandlingen till utredning och därpå grundade förslag till beslut, utan den auktoritet, som förut åtföljt avdelningarnas utlåtanden», och att »bereda tillfälle till en jämförelse av utgifternas vikt och framför allt att söka framlägga hela budgeten på en gång, eller åtminstone så att titlarna omedelbart efter varandra kunde komma till behandling». Förslaget är av visst intresse såsom föregångare till vissa under senare år framkastade projekt om reformering av budgetarbetet, men det synes i 1867 års statsutskott ha vunnit ringa anklang. Det beslöts, i enlighet med det först nämnda förslaget, att utskottet skulle uppdelas på fyra avdelningar. Denna ordning har sedermera ständigt tillämpats, och krav på en omläggning av beredningsarbetet ha icke framställts inom utskottet. Det bör betonas, att praktiskt taget alla till utskottet hänvisade ärenden beretts på avdelningar; endast i sällsynta fall ha frågor, som icke varit föremål för meningsskiljaktighet och icke tarvat närmare utredning, omedelbart upptagits till behandling i plenum.

Den närmare fördelningen av ärendena bestämdes 1867 på följande sätt: en avdelning behandlade huvudtitlarna I—V, en huvudtitlarna VI—IX, en ärenden rörande statsverkets inkomster m. m. och en frågor angående riksgäldsverket m. m. Intill 1910, då 1909 års grundlagsändringar rörande utskottens kompetens började tillämpas, behöllo avdelningarna i huvudsak de arbetsområden, som anvisats genom 1867 års beslut; de kallades *första och andra utgiftsavdelningen, inkomst-avdelningen och riksgäldsavdelningen*. En del icke oväsentliga modifieringar genomfördes dock vid olika riksdagar, särskilt med hänsyn till kravet på en någorlunda jämn fördelning av arbetsbördan; bland annat överfördes ofta någon eller några huvudtitlar till inkomst-avdelningen, vars allmänna verksamhetsområde var jämförelsevis begränsat. Så t. ex. handlade vid 1900 års riksdag första utgifts-avdelningen huvudtitlarna I—V och X, andra utgifts-avdelningen huvudtitlarna VI, VIII och IX samt propositionen om anslag till posten, inkomst-avdelningen sjunde huvudtiteln, frågor om stats-

domänerna, statsrevisorernas berättelse och frågor rörande statsverkets inkomster, samt riksgäldsavdelningen frågor rörande riksgäldsverket och samfärdseln. År 1901 fördelades huvudtitlarna så, att I—III, VII och X gingo till första utgiftsavdelningen, VI och VIII till andra utgiftsavdelningen och IX till inkomstavdelningen; fjärde och femte huvudtitlarna behandlades då av särskilt utskott. Vid de följande riksdagarna gingo i regel två huvudtitlar, den sjunde och den nionde, till inkomstavdelningen. Det förekom även vid flera tillfällen, att vissa frågor utbrötos ur en huvudtitel och överlämnades till behandling åt annan avdelning än den för huvudtiteln i övrigt behöriga.

Vid 1910 års riksdag blev avdelningarnas kompetens givetvis bestämd på helt annat sätt än tidigare; avdelningarna betecknas efter denna tid endast med nummer. Efter en del växlingar stabiliserades omkring 1920 en fördelning, som sedermera förblivit i huvudsak orubbad. Enligt densamma behandlar första avdelningen första, tredje och fjärde huvudtitlarna, andra avdelningen åttonde huvudtiteln (ecklesiastikdepartementet), tredje avdelningen andra, femte, sjunde och tionde huvudtitlarna samt fjärde avdelningen sjätte huvudtiteln, inkomstberäkningarna och utgifterna för kapitalökning. Statsrevisorernas berättelse granskas av första avdelningen, förslag till statsreglering uppgöres av den fjärde. Frågor utom huvudtitlarna och ärenden av mera tillfällig natur fördelas i regel på tredje och fjärde avdelningarna. Som exempel kan nämnas, att i 1933 års statsutskott tredje avdelningen fick att behandla vissa frågor angående tillfälliga lönetillägg och fjärde avdelningen frågor om dyrtidstillägg och provisoriskt dyrtortstillägg, de under titeln »verkliga utgifter» upptagna anslagen utom huvudtitlarna samt anslagen till statens bostadslånefond och till förstärkning av statsverkets kassa-fond. En del mindre modifieringar i den principiellt gällande fördelningen ha vid behov vidtagits. Beträffande varje ärendes remiss till avdelning fattar utskottet särskilt beslut.

Till en början indelades endast utskottets ledamöter på avdelningar, sex på varje avdelning, varav tre från vardera kammaren. Suppleanterna fingo i vanlig ordning rycka in vid förfall på avdelning eller i plenum. Sedan år 1901 ha även suppleanterna fördelats. Då denna ordning infördes beslöt utskottet tillika, »att i den nu

skedda fördelningen av ledamöter och suppleanter de ändringar finge göras, som framdeles kunde påkallas av blivande fördelning av arbetet mellan avdelningarna»; huruvida förändringar av här ifrågasvarande art krävt beslut i varje särskilt fall av utskottet eller icke framgår ej av protokollen. Sedan 1913 har möjlighet att ändra ledamöternas fördelning icke stadgats, under det att ökad frihet stipulerats i avseende å suppleanterna; vid varje riksdag har bestämts »vad suppleanterna beträffar . . . att i fördelningen av dem å avdelningar tillsvidare finge utan utskottets hörande göras de ändringar, som av en eller annan orsak kunde föranledas». Denna regel är av betydelse särskilt så till vida, som ett visst partis suppleanter enligt densamma kunna i mån av behov flyttas mellan avdelningarna. Antalet suppleanter på varje avdelning har naturligtvis varit växlande; en någorlunda jämn fördelning mellan avdelningarna har alltid upprätthållits.

Uppdelningen på avdelningar har i regel reglerats av varje kammargrupp för sig. Fördelningen sker, enligt formuleringen i flertalet protokoll, »efter det på anmodan av herr ordföranden utskottets herrar ledamöter särskilt för vardera kammaren rådgjort och överenskommit om denna fördelning»; beslut har, då vederbörande kammargrupper varit ense, vanligen ej fattats av utskottet, utan det har blott tillkännagivits, att enligt kammargruppernas överenskommelse »avdelningen skulle bestå av . . .» Endast vid ett enda tillfälle har enighet ej kunnat nås inom båda kammargrupperna. Vid 1925 års riksdag kunde andra kammarens ledamöter icke ena sig om fördelningen, och beslut fattades då inom utskottet angående vilka kammarledamöter som skulle tilldelas första avdelningen; beslutet skedde i form av med sluten omröstning företagna val av ledamöter i avdelningen. Det klarlades sålunda, att i sista hand utskottet, icke kammargrupperna, bestämmer om avdelningarnas sammansättning. Sedan denna tid har i regel genom protokollets formulering klargjorts, att uppdelningen innebär ett beslut från utskottets sida. Så långt möjligt söker man naturligen giva avdelningarna en mot partiernas styrka i utskottet svarande sammansättning. En ledamot stannar i regel på samma avdelning, så länge han tillhör utskottet; avdelningarna företräda därför ett betydande mått av speciell sakkunskap.

Från de allmänna reglerna för avdelningsorganisationen göras icke sällan viktiga undantag. Då vissa till en avdelning hänvisade ärenden ur saklig eller teknisk synpunkt stå en annan avdelnings kompetensområde nära, förekommer, att de båda avdelningarna överenskomma om gemensam behandling. Anmälan härom göres i utskottet, som regelmässigt låter bero vid den träffade överenskommelsen. De båda avdelningarna fungera sedermera i fråga om de ärenden, där gemensam behandling ansetts lämplig, som en enda avdelning. Vid flertalet riksdagar har åtminstone något sådant fall av »sammansatt avdelning» förelegat; särskilt är en kombination av tredje och fjärde avdelningen vanlig.

Det händer också att utskottet tillsätter en extra, s. k. särskild avdelning för handläggning av uppkommande specialfrågor, som icke falla under avdelningarnas ordinarie kompetensområden. Exempel på dylika avdelningar finnas från 1900, 1901, 1907, 1910 och 1916 års riksdagar. Samtliga dessa särskilda avdelningar ha behandlat extraordinära lönefrågor, de båda förstnämnda förslag om dyrtidstillägg, de övriga respektive förslag om lönereglering, om löneförbättring och lönetillägg samt om kristidshjälp åt befattningshavare i statstjänst. Sammansättningen av dessa avdelningar har reglerats på olika sätt. 1900 och 1901 utsågo de ordinarie avdelningarna vardera två ledamöter i den särskilda avdelningen, som sålunda kom att bestå av åtta ledamöter; 1907 och 1916 valde utskottet tre ledamöter från vardera kammaren; 1910 utsåg varje kammargrupp fyra ledamöter. I flertalet fall, 1900, 1907 och 1916, ha även suppleanter i den särskilda avdelningen utsetts. De särskilda avdelningarnas ställning och arbetssätt torde ha motsvarat de ordinarie avdelningarnas.

Inom avdelningarna äger i huvudsak den förberedande behandlingen av ärendena rum; upplysningar inhämtas direkt eller begäras genom utskottet, utredningar göras och särskilda föredragningar hållas, då så anses erforderligt. Överläggningarna få givetvis en mera intim och formlös karaktär än i utskottet; jämkningar och kompromisser möta icke samma svårigheter som vid en plenarbehandling skulle uppstå. Avdelningsordföranden torde ofta, i högre grad än ordförandena i utskotten, vara den drivande kraften i arbetet. Avdelningens behandling av ett ärende resulterar i beslut om för-

slag till betänkande. Dylikt förslag utarbetas av den notarie, vilken tjänstgör som avdelningens sekreterare, under överinseende av utskottets sekreterare och avdelningens ordförande; större förslag utdelas i tryck till avdelningens medlemmar och justeras vid avdelnings-sammanträde för att sedan överlämnas till utskottet. Betydelsefullt är att s. k. alternativa förslag uppgöras i stor utsträckning. Tidigare utarbetades dylika alternativ endast då tre ledamöter stodo mot tre på avdelningen. Sedan mer än ett årtionde har emellertid praxis varit, att även en grupp på två ledamöter tillerkännes »rätt till alternativ», och under senare år har t. o. m. förekommit, att en enda ledamot erhållit sådan rätt. I regel ha endast två alternativ förekommit; detta har möjliggjorts genom att ledamöter, som i huvudsak varit av samma mening, gjort ömsesidiga eftergifter i detaljer eller rörande dessa framfört särskilda yrkanden vid utskottets plenum. År 1933 inträffade för första gången, att tre alternativ uppgjordes inom en avdelning. »Rätten till alternativ» har, såsom av det sagda framgår, betydelse i två hänseenden. Alternativ utarbetas av tjänsteman på avdelningen och kommer i form av tryckt förslag fram till utskottsbehandlingen. Avdelningsledamot, vars yrkande icke får karaktären av alternativ, kan i princip endast på vanligt sätt framföra detsamma vid utskottets plenum.

Rörande avdelningens förslag eller alternativa förslag beslutar sedermera utskottet. Visserligen är detta på intet sätt nödsakat att hålla sig inom den ram, som avdelningsförslagen utgöra, men med få undantag bli sagda förslag grundval för utskottsbehandlingen. Om utskottet finner avdelningens utredning bristfällig eller anser väsentliga ändringar, som icke omedelbart kunna vidtagas, böra ske i avdelningsförslag, eller om i utskottet framfört nytt yrkande vinner anslutning hos majoriteten, beslutas ofta återremiss till avdelningen; i regel torde åtminstone något tiotal dylika beslut förekomma vid varje riksdag. Mindre jämkningar i ett förslag beslutas omedelbart av utskottet. Med antagandet av ett avdelningsförslag, vare sig i oförändrat eller i korrigerat skick, är utskottets betänkande i ärendet justerat.

Avdelningarnas faktiska maktställning i förhållande till utskottet har vid flera tillfällen berörts i kammardebatter. De uttalanden som härvid gjorts kunna, citerade i isolerat skick, synas giva helt olika

bilder av läget, ty stundom har man velat understryka avdelningsarbetets betydelse, stundom åter utskottets reella självständighet gentemot avdelningarna. Att fälla något generellt omdöme i frågan är svårt. Det är självfallet, att då en avdelning är ense eller endast någon av dess ledamöter företräder en avvikande mening utskottet som regel följer avdelningens förslag utan att ägna ärendet utförliga debatter. Likväl har förekommit, att enhälliga avdelningsförslag föranlett långa överläggningar och blivit föremål för skarp kritik. Då avdelningen är splittrad, får utskottsdebatten naturligtvis i allmänhet större reell betydelse; att en minoritet inom en avdelning lyckas vinna majoritet inom utskottet är ej ovanligt. Avdelningssystemets huvudsakliga betydelse torde, bortsett från tidsbesparingen, ligga i de ökade möjligheterna dels till ingående detaljdiskussion, dels till av ömsesidiga eftergifter betingade uppgörelser.

Även bevillningsutskottet har av gammalt arbetat på avdelningar. Under ståndstiden var dessa avdelningars antal tre, och vid den första tvåkammardagen beslöts att följa denna praxis; »de utskottets handläggning tillhörande ärenden skulle, såsom vid föregående riksdagar varit övligt, fördelas på tre avdelningar sålunda, att 1:a avdelningen komme att behandla tullbevillningen, 2:a avdelningen allmänna bevillningen och 3:e avdelningen brännvinsfrågan samt övriga utskottets behandling tillkommande ämnen, dock med utskottet lämnad öppen rätt att, i mån av behov, jämka arbetena mellan de olika avdelningarna». Antalet ledamöter på avdelningarna bestämdes till respektive sju, sju och sex. Redan vid följande riksdag genomfördes emellertid en ny anordning: i enlighet med ett av särskilda kommitterade uppgjort förslag beslöt utskottet att arbeta endast på två avdelningar, »av vilka den 1:a skulle behandla frågor rörande tullbevillningen, särskild beskattning å vitbetssocker och cigarrer, ävensom en ny mellanrikslag, samt den 2:a allmänna bevillningen, författningarna angående brännvinstillverkning och försäljning, postporto och stämpelpappersavgifterna ävensom beskattningen av maltdrycker». Varje avdelning skulle bestå av tio ledamöter. Denna uppdelning i två avdelningar å tio ledamöter (vanligen fem från vardera kammaren) har sedermera alltså bibehållits, ehuru väl någon gång en tillfällig eller permanent

återgång till systemet med tre avdelningar satts i fråga (1870, 1910).

Rörande ärendenas fördelning mellan avdelningarna ha vid olika riksdagar i viss mån skilda beslut fattats; den ena avdelningen (före 1883 kallad den andra, sedan den första avdelningen) har emellertid alltid haft tullfrågorna, den andra nykterhetsfrågorna; i fråga om övriga grupper av ärenden har fördelningen varit mindre fast. Sedan år 1912 har i det väsentliga nu gällande uppdelning tillämpats. Enligt vid varje riksdag fattat beslut skall första avdelningen behandla frågor, som röra »tullbevillningen, postbevillningen och stämpellagstiftningen», andra avdelningen »frågor tillhörande den direkta beskattningen och nykterhetslagstiftningen, ävensom övriga frågor, som kunde komma att hänvisas till utskottet». Utskottet kan naturligtvis i enskilda fall besluta ett ärendes hänvisning till annan avdelning än den enligt den vanliga fördelningsgrunden behöriga, liksom det kan bestämma om en frågas upptagande direkt i plenum; sedan början av 1880-talet har detta uttryckligen fastställts i början av varje session. Under senare år har utskottets protokoll, efter det nyss berörda stadgandet om avdelningarna, innehållit följande punkt: »Tillika bestämdes, att utskottet skulle äga beträffande visst ärende besluta att antingen hänvisa detsamma till annan avdelning än den, till vilken det enligt den nu angivna fördelningen skulle höra, eller ock upptaga detsamma till behandling omedelbart i plenum». Beträffande varje ärende fattas beslut om sättet för den förberedande behandlingen.

Ledamöternas fördelning på avdelningar bestämmes av utskottet; förslag härom ha stundom uppgjorts av en delegation, i regel av presidiet och sekreteraren under samråd med ledamöterna. Kamrarna äro i regel (undantag förekomma någon enda gång) lika representerade även inom avdelningarna. Till en början fördelades ej suppleanterna på samma sätt utan fingo i vanlig ordning inträda vid förfall för ledamot. År 1877 bestämdes om uppdelning även av suppleanterna, varvid likväl tillfälliga ombyten tillätos; det fastställdes att, »för den händelse de å ena avdelningen indelade suppleanter skulle vara från tjänstgöring därstädes hindrade, vederbörande suppleanter å den andra avdelningen, så framt de ej där tjänstgjorde, vore, om så behövdes, pliktiga att, var

för ledamot från dess kammare, inträda även å den förra avdelningen»; vidare skulle indelning ej »utgöra hinder för vederbörande suppleanter att sins emellan träffa överenskommelse om byte av tjänstgöringsskyldigheten å de särskilda avdelningarna, allenast anmälan därom gjordes hos utskottets sekreterare». Under en följd av år efter 1877 fördelades emellertid ej suppleanterna; först från 1886 har detta blivit fast praxis. Suppleantbyte mellan avdelningar har, såsom enligt 1877 års beslut, tillåtits. Endast någon enda gång har tvist uppstått vid besluten om fördelning (t. ex. 17 januari 1921). Numera är rätt tillerkänd även ledamot att vid behov tjänstgöra på annan avdelning än den han egentligen tillhör. Vid varje riksdag sedan 1925 har utskottet beslutat, »att, därest vid avdelningssammanträde viss plats icke kunde, på grund av förfall, intagas av vare sig ledamot eller suppleant på avdelningen av det parti, som besatt platsen, ledamot eller suppleant av samma parti från den andra avdelningen skulle kunna intaga platsen». År 1933 stadfästes en rätt, som redan förut torde ha erkänts men ej i praxis begagnats, nämligen att ledamöter och suppleanter »skulle äga att bevista sammanträde även å den avdelning, som de icke tillhörde».

Avdelningarna fylla i huvudsak samma funktioner som statsutskottets avdelningar. Sedan ett ärende diskuterats och meningarna inom avdelningen klarlagts, utarbetas förslag till betänkande, som granskas inom avdelningen. Alternativa förslag uppsätts, då fem röster stå mot fem, stundom också vid sex röster mot fyra; i motsats till vad som kan ske i statsutskottet förekomma aldrig tre alternativ. Avdelningsförslagen uppsätts av sekreteraren på avdelningen eller annan där anställd tjänsteman; de överses alltid av utskottets sekreterare, som tillika tjänstgör på en avdelning. Vare sig ett förslag eller två alternativ föreligga, sker föredragning på avdelningen, i regel efter preliminär granskning av avdelningsordföranden eller annan ledamot, som står bakom förslaget; alla förslag uppsätts i tryck till avdelningsjusteringen. Sedan förslaget eller förslagen godkänts inom avdelningen, gå de till utskottet. Både i avdelning och plenum föredras förslagen till betänkande i sin helhet. Någon gång beslutar utskottet återremiss för att få närmare utredning utförd eller större ändringar i ett betänkande vidtagna.

Beredningsarbetet är emellertid i bevillningsutskottet icke koncen-

trerat till avdelningarna på samma sätt som i statsutskottet. Endast fram till början av 1880-talet synes omedelbar plenibehandling ha varit ett rent undantag. Sedermera ha i särskilt under senare år snabbt ökad utsträckning ärenden upptagits direkt i plenum. Framför allt har detta gällt stora politiska stridsfrågor och eljest starkt omstridda frågor. I dessa fall har man kunnat utgå från att under alla förhållanden debatterna i plenum skolat bli långvariga, och samtliga ledamöter ha önskat deltaga i ärendets hela handläggning; en förberedande behandling på avdelning har därför synts meningslös eller olämplig. Sålunda ha omstridda tullfrågor, såsom förslag om ändring av spannmålstullen och kaffetullen, ofta omedelbart upptagits i plenum. Åren 1915—1917, då en rad reformer på nykterhetslagstiftningens område genomfördes, behandlades hela detta frågekomplex endast i plenum. Under de senaste åren ha bl. a. frågor om tobaksmonopolet, automobilskatten, skatten på arv och gåva och beskattningen av jordbruksfastighet gått direkt till plenum; detsamma gäller frågor om handelstraktater, om sättet för kronouppbörd och om ändringar i rusdrycksförsäljningsförordningen. Betecknande är att stundom inträffat, att en fråga först skickats till avdelning men sedan, då starka politiska motsättningar yppats i saken, beslutats skola bli föremål för plenarbehandling. Avdelningarna tendera alltså till att bli organ för den förberedande behandlingen endast i frågor av mera teknisk natur med ur politisk synpunkt sekundärt intresse. Emellertid ha också en del rena bagatellfrågor, i vilka ingen närmare utredning varit behövlig, upptagits direkt i plenum.

En undersökning av antalet sammanträden i plenum och avdelningar visar den berörda tendensens styrka under senare år. År 1870 voro plenarsammanträdena 24, avdelningssammanträdena 24 och 10; motsvarande siffror för 1871 äro 28, 21 och 18. Protokollen för 1900 och 1901 uppvisa 22 plenisammanträden varje år, mot respektive 26 och 36 avdelningssammanträden. 1930 och 1931 sammanträdde däremot utskottet i plenum 37 gånger varje riksdag; första avdelningen höll respektive 8 och 12, andra avdelningen 12 och 13 sammanträden. Uppgifter om sammanträdenas längd finnas i regel ej, varför en mera detaljerad jämförelse icke är möjlig.

Jordbruksutskottet tillsatte vid sitt första sammanträde en delegation för att utreda frågan om utskottets arbetssätt. Sedan denna utredning verkställdes, fattades ett beslut av följande lydelse (24 januari 1910): »Beträffande sättet för ärendenas förberedande behandling inom utskottet beslöts i enlighet med delegerades förslag, att för beredningen av de ärenden, som icke bestämdes skola omedelbart handläggas i plenum, utskottets ledamöter skulle fördela sig på två avdelningar, en första och en andra avdelning, båda bestående av 8 ledamöter, 4 från vardera kammaren. Vidkommande ärendenas fördelning mellan avdelningarna bestämdes, att i regel och där icke, för utjämnande av arbetsbördan mellan avdelningarna eller eljest för visst ärende annorlunda bestämdes, anslagsfrågor skulle handläggas å första avdelningen och lagfrågor å andra avdelningen». Motsvarande beslut har sedermera fattats vid varje riksdag; om varje ärendes beredning fattas särskilt beslut. Mindre jämkningar i den principiella uppdelningen av ärendena beslutas icke sällan med hänsyn till avdelningarnas arbetsbörda. Även suppleanterna ha ända sedan utskottets tillkomst fördelats på de båda avdelningarna. Angående fördelningen beslutar utskottet enligt protokollet, sedan dess »ledamöter enskilt rådgjort angående avdelningarnas sammansättning». Suppleantbyte mellan avdelningarna är i princip ej tillåtet; år 1926 beslöts visserligen, »att tillsvidare i fördelningen av suppleanter på avdelningarna finge göras ändringar utan utskottets hörande», men detta beslut har sedermera ej upprepats. Det har vid ett tillfälle förekommit, att ett av två suppleanter framfört förslag om byte av avdelning dem emellan av utskottet förklarats, på grund av bristande enighet, icke kunna upptagas till behandling.

Avdelningarna arbeta på ungefär samma sätt som i bevillningsutskottet. En viktig skillnad föreligger i frågor om »rätten till alternativ»; denna är väsentligt vidsträcktare i jordbruksutskottet. I åtskilliga fall ha tre eller två avdelningsledamöter tillerkänts dylik rätt, och det har till och med förekommit att avdelning medgivit den för en enda ledamot. Under senare år ha även, då avdelning varit delad på tre linjer, någon gång tre alternativa förslag utarbetats av sekretariatet och förelagts utskottet. Återremiss från plenum till avdelning förekommer enligt protokollen några gånger varje riksdag.

Liksom i bevillningsutskottet har, särskilt under senare tid, en tendens framträtt att i allt större omfattning upptaga ärendena direkt i plenum. Detta sker framför allt i fråga om ärenden av större omfattning, i vilka föredragningar och diskussioner i hela utskottet framstå som nödvändiga. Då stora frågor komma före i slutet av riksdagen, har den dubbla behandlingen i avdelning och plenum varit olämplig, ty den har, då motsättningar förelegat, icke sällan visat sig åstadkomma ökad tidsutdräkt. Under år 1933 upptogs t. ex. omedelbart i plenum frågorna om organisation av lantbruksstyrelsen och om förlikning i Hornborgamålet samt en del andra större ärenden. Det förekommer också, att utskottet utan hänvisning till avdelning avgör bagatellfrågor. Avdelningarnas verksamhet har likväl icke begränsats i på långt när så hög grad som fallet är i bevillningsutskottet. Det stora flertalet frågor även av större betydelse ha beretts på avdelningarna, och dessas arbetstid är ojämförligt längre än utskottets i plenum; exakta uppgifter kunna ej givas, då protokoll ej föres på avdelningarna. Jordbruksutskottet synes alltså, ur nu angiven synpunkt, inta en mellanställning mellan statsutskottet och bevillningsutskottet.

I fråga om avdelningsarbetet inom övriga ständiga utskott äro blott ett par anmärkningar behövliga.

Beträffande konstitutionsutskottet erinras om att läsningen av statsrådsprotokollen i praxis huvudsakligen sker på avdelningar; under senare tid har antalet avdelningar varit tre. Tillvägagångssättet vid läsningen skall ej i detta sammanhang behandlas. Vid ett tillfälle har utskottet uppdelats på avdelningar för den förberedande behandlingen av vissa lagärenden. Detta skedde vid 1930 års riksdag i avseende å de till utskottet hänvisade stora förslagen om revision av kommunallagstiftningen. Utskottet beslöt (21 februari), »att utskottet för behandling av propositionerna 99 och 100 skulle fördelas på tre avdelningar . . . att envar av avdelningarna skulle bestå av sex ledamöter jämte suppleanter samt att ordföranden och vice ordföranden icke skulle indelas å särskild avdelning utan taga del i samtliga avdelningars arbete». Avdelningarna utarbetade icke förslag till betänkande inom sina kompetensområden utan förelade utskottet blott förslag till lagtext. En betydande tids-



AXEL BERGSTRÖM.
Ordförande i lagutskottet 1882—1887,
1889, 1890 och 1892.
Fotografi.



RAOUL HAMILTON.
Ordförande i jordbruksutskottet 1916—1923.
Fotografi.



JAKOB PETTERSSON.
Ordförande i första lagutskottet 1919—1924.
Fotografi.



K. G. WESTMAN.
Ordförande i andra lagutskottet 1926—1934.
Fotografi.

UTSKOTTSORDFÖRANDE.



besparing torde vid detta tillfälle ha vunnits genom avdelningarnas förberedelsearbete.

Lagutskottet arbetade tidigare på två avdelningar vid granskning av justitieombudsmannens ämbetsförvaltning. I regel genomgick den ena avdelningen det allmänna diariet och registaturen, den andra resedariet. Sedan militieombudsmannaämbetet upprättats fick envar av de båda avdelningarna granska en av de båda ombudsmännens förvaltning; denna praxis fortsattes i första lagutskottet. Granskningen, som endast tar några få sammanträden i anspråk, innefattar läsning på avdelningen av vederbörande ombudsmans diarium och reseberättelse i huvudsakliga delar; de tryckta ämbetsberättelserna läsas privat av medlemmarna, varefter eventuella erinringar framföras i avdelningen. På begäran infordras handlingarna i vederbörande ärende. Inom de båda avdelningarna framställda anmärkningar upptagas därefter till behandling i plenum, varvid i praxis samtliga de ordinarie ledamöterna om möjligt böra vara närvarande.

Bankoutskottet har tidigare under en följd av år (1910—1920) uppdelats på två avdelningar, när det gällt att granska styrelse- och revisionsberättelserna rörande riksbankens avdelningskontor.

Även vissa särskilda utskott ha arbetat på avdelningar. Så t. ex. beslöt 1878 års försvarsutskott, att ledamöterna för ärendenas förberedande handläggning skulle fördela sig på två avdelningar, av vilka den ena behandlade härordningsfrågor, den andra frågan om avskrivning av grundskatterna och därmed sammanhängande ärenden. Varje avdelning bestod av fyra ledamöter från vardera kammaren jämte suppleanter. Avdelningarna synas ha utformat grundlinjer till förslag men ej framkommit med utarbetade förslag till betänkanden. Motsvarande anordning beslöts av försvarsutskotten 1883 och 1892. Det senaste exemplet på avdelningsarbete inom särskilt utskott erbjuder 1933 års s. k. välfärdsutskott, som uppdelades på fem avdelningar om vardera sex ledamöter; då utskottet ägde tjugofyra ordinarie medlemmar, måste suppleanterna i viss utsträckning tjänstgöra som ledamöter på avdelningarna. Avdelningarna fyllde i detta fall ungefär samma funktioner som statsutskottets avdelningar; då olika meningar förelågo inom en avdel-

ning framlades alltid alternativa förslag i plenum. — Jämväl i tillfälliga utskott har någon gång ett slags avdelnings-system använts, i det att samtliga ärenden fördelats på vissa medlemsgrupper för preliminärt ståndpunktstagande (t. ex. andra kammarens femte tillfälliga utskott 1909).

I det föregående har i överensstämmelse med det inom riksdagen vanliga språkbruket ordet avdelning begagnats i fråga om sådana fall, då ett utskotts samtliga ledamöter fördelats på olika grupper för preliminär beredning eller granskning av ärenden. Samma tanke som leder till uppdelning på avdelningar ligger bakom de ofta förekommande besluten att uppdraga vissa förberedande arbeten åt en *d e l e g a t i o n* eller *k o m m i t t é* inom utskottet. Dylika delegationer, varpå flera exempel skulle kunna anföras från varje riksdag, ha i hög grad skiftande uppgifter. De kunna exempelvis ha att behandla frågor rörande utskottets arbetssätt, deras verksamhet kan avse beredning av särskilt komplicerade ärenden före utskottsbehandlingen, och de kunna få i uppdrag att uppgöra förslag till betänkande. I allmänhet äro ordföranden och vice ordföranden medlemmar av delegationen; i övrigt söker man vid dess sammansättning tillgodose partiernas krav på en någorlunda proportionellt rättvis representation. I det följande skola blott några exempel på dylika delegationer givas.

Det har i annat sammanhang nämnts, att beslut rörande tillsättning av platser i utskottskansli i regel fattas efter beredande genom en delegation. Mera vidsträckta befogenheter har den s. k. presidialdelegation (numera presidialdeputation), som sedan 1924 vid varje riksdag tillsatts av konstitutionsutskottet. Delegationen, som består av presidiet och ytterligare två ledamöter, för vilka jämväl suppleanter utses — skulle enligt det ursprungliga beslutet »förbereda frågor av ett eller annat slag, som kunde befinnas kräva sådan förberedande handläggning» (16 januari 1924); enligt ett senare beslut har delegationen »att behandla frågor rörande planläggning av utskottets arbete och dylikt» (16 januari 1925). Faktiskt tjänstgör delegationen som beredningskommitté i avseende å arbetsordningsfrågor överhuvud, men därjämte hänvisas icke sällan andra ärenden till dess preliminära granskning; det har t. ex.

förekommit att delegationen fått i uppdrag att utarbeta förslag till lagtext eller betänkande. Någon sådan permanent delegation finnes ej i andra utskott, även om utskotts- och avdelningspresidierna inom de utskott, som arbeta på avdelningar, i viss mån torde fylla motsvarande uppgifter.

Delegationer för beredning av vissa ärenden äro ytterst vanliga; i regel ha dessa att framlägga utredning och principförslag men icke att utarbeta utkast till betänkande. Exempelvis konstitutionsutskottet har under senare tid vid flertalet riksdagar funnit anledning tillsätta en eller flera sådana delegationer för behandling av särskilt svårlösta eller omstridda ärenden. Även i vissa andra utskott, såsom bevillnings- och lagutskotten, förekomma ofta beslut om tillsättande av delegationer. Stundom ha delegationerna uttryckligen i uppdrag att utarbeta förslag till lagtext eller att preliminärt, någon gång till och med definitivt, uppgöra betänkande (t. ex. KU 10 februari 1919, BevU 2 mars 1915, FLU 2 februari och 11 maj 1925). Icke sällan är ändamålet med delegationens tillsättande att få till stånd en kompromiss i en fråga, i vilken meningarna starkt brutit sig inom utskottet; detta uttalas någon gång i delegationsbeslutet (t. ex. BevU 26 maj 1915, 9 april 1916). Som exempel på delegationer inom särskilda utskott kunna nämnas den av 1927 års skolutskott tillsatta, som hade att »överväga och undersöka möjligheterna för utskottet att samla sig kring ett enhetligt förslag i frågan om anknytningen mellan folkskolan och den högre skolan» (d. v. s. den kanske starkast omstridda frågan), och det »underutskott» på nio ledamöter, åt vilket 1930 års särskilda utskott för jordbruksfrågor uppdrog att behandla frågan om inmalningstvänet. Det kan slutligen nämnas, att bankoutskottet sedan 1921 vid varje riksdag uppdragit åt en delegation på tre eller fyra ledamöter att granska riksbankens avdelningskontors berättelser.

Samarbete mellan utskott.

Den viktigaste formen av samverkan mellan utskott, bildandet av sammansatta utskott, har behandlats i en föregående avdelning (s. 107). Det har därvid framhållits, att enligt grundlagen endast

ständiga utskott torde kunna bilda sammansatta utskott, ehuru väl i ett par fall jämväl sammansättning av ständiga och särskilda utskott förekommit; att gemensamma och tillfälliga utskott, respektive tillfälliga utskott inbördes, icke kunna sammansättas, är ostridigt, och i praxis har denna regel ständigt upprätthållits. Lagutskottens gemensamma sammanträden innebära en speciell art av samarbete; enligt tredje momentet av RO § 42 »skall i fråga om sådana sammanträden tillämpas vad i §§ 45, 48 och 49 är rörande ständigt utskott stadgat». Sedan 1933 är jämväl en annan form av samverkan mellan utskott förutsedd i grundlagen, i det att RO § 39 talar om möjligheten av samråd i vissa budgetfrågor; § 9 av Regl. För. bestämmer i anslutning härtill om bildandet av en s. k. b u d g e t d e p u t a t i o n, sammansatt av deputerade för stats-, bevillnings-, banko- och jordbruksutskotten. Vidare har införts den bestämmelse i Regl. För. § 9, enligt vilken utskott, som förklarar sig icke finna ifrågasatt sammansättning behövlig, kan avge ett uttalande i ärendet till det utskott, som ifrågasatt sammansättningen. I övrigt finnes intet stadgande, vare sig i grundlag eller i annan författning, om samverkan mellan utskott. Något hinder för samverkan i annan form förefinnes dock ej; dylik samverkan av helt inofficiell karaktär förekommer i själva verket i icke obetydlig utsträckning.

Samverkan kan sägas äga rum, så snart utskotten på något sätt kommunicera med varandra i och för handläggning av vederbörande ärenden. Sådan kommunikation är enligt sakens natur ganska vanlig, ehuru den mycket sällan beröres i protokoll, betänkanden eller kammardebatter. Då olika utskott ha att behandla liknande ärenden och framför allt ärenden, som stå i mera omedelbart tekniskt sammanhang med varandra — det kan t. ex. vara nödvändigt eller lämpligt att i kamrarna det ena ärendet upptages före det andra — händer ofta, att utskottens ordförande eller sekreterare träda i förbindelse, och de upplysningar, som härvid vinnas, kunna bliva av betydelse för arbetets ordnande. Likaså förekommer, att ett utskott på inofficiell väg sättes i tillfälle att tillgodogöra sig de upplysningar i en viss sak, som införskaffats av ett annat utskott. Någon enda gång lär det inträffa, att ett utskott hänvänder sig till ett annat utskott för att påverka dettas beslut om mottagande av motioner. Sålunda

beslöt bankoutskottet 1932 att uttala önskvärldheten av att vissa till andra kammarens tredje tillfälliga utskott hänvisade motioner överlämnades till bankoutskottets handläggning, och det tillfälliga utskottet beslöt »med anledning härav . . . hemställa hos andra kammaren att få till kammaren återlämna nämnda motioner» (BU 14 april och AK:s TU nr 3, mem. nr 6).

Emellertid förekommer även mera intim samverkan mellan utskott, såsom i form av gemensamma sammanträden. I fråga om ständiga utskott inbördes, respektive ständiga och tillfälliga utskott, är sådant mera ordnat samarbete mycket ovanligt. Helt saknas dock ej exempel. Då konstitutionsutskottet 1922 behandlade vissa motioner om budgetarbetets omläggning, höllos enligt protokollen sammanträden mellan delegerade för utskottet och delegerade för de budgetbehandlande utskotten, varvid motionerna preliminärt diskuterades (17 mars och 21 mars). Vid 1932 års riksdag höllo delegationer från konstitutions- och bankoutskotten gemensamma överläggningar rörande det till förstnämnda utskott hörande ärendet om riksbankens styrelse (FK 7 juni, KU 7 april). Någon gång kunna inofficiella gemensamma sammanträden uttryckligen beslutas som ersättning för sammansatt utskott. Då andra lagutskottet 1933 hade att behandla en värnpliktsfråga, som stod statsutskottets verksamhetsområde nära, beslöts en skrivelse till statsutskottet med förfrågan, huruvida detta ville bilda sammansatt utskott eller i annat fall lämna »meddelande om annan form, som kan synas statsutskottet lämplig, för samverkan mellan utskotten i det ärende, varom här är fråga»; statsutskottet svarade, att »det samarbete emellan statsutskottet och andra lagutskottet, som må visa sig önskvärt vid behandling av dels ovanberörda fråga, dels ock vissa till statsutskottet remitterade ärenden, som äga sammanhang med nämnda värnpliktsfråga, anser utskottet böra kunna komma till stånd meddelst anordnande under hand av överläggningar mellan andra lagutskottet och statsutskottets första avdelning» (skrivelser 26 och 27 januari). Något samarbete kom faktiskt dock ej till stånd. I ett fall finnes protokollsuppgift om att tillfälligt utskott beslutat åhöra föredragning på avdelning i statsutskottet (andra kammarens TU nr 4 26 februari 1909).

Det bör i detta sammanhang även erinras om den samverkan, som sedan länge ägt rum mellan vissa budgetberedande utskott

och som år 1933 fick ny och reglerad form genom inrättandet av budgetdeputationen. Den närmare redogörelsen för denna samverkan gives i den del av detta verk, som behandlar statsregleringsarbetet.

Ojämförligt största räckvidden har likväl den samverkan, som förekommer mellan tillfälliga utskott i första och andra kammaren; här kan man tala om ett fast och reglerat samarbete av stor betydelse för ärendenas behandling. Det särskilda praktiska skäl, som väsentligen föranlett detta samarbete, är uppenbart: när de till första- och andrakammarutskotten gående motionerna äro likalydande eller i hög grad likartade, kan genom samarbete i fråga om dessa i många fall en snabbare och allsidigare beredning vinnas.

Under förstakammardebatterna 1867 om förslaget till reglementariska föreskrifter för riksdagen föreslog en talare, att i dessa föreskrifter skulle införas en bestämmelse om rätt för tillfälliga utskott att sammanträda för behandling av likartade motioner. En representant för det utskott, som beredde frågan om reglementariska föreskrifter, yttrade då, att saken varit föremål för utskottets uppmärksamhet, men att man icke lyckats formulera någon lämplig bestämmelse: »Jag har försökt att uppgöra förslag till stadganden, varigenom det skulle bliva möjligt för tillfälliga utskott från båda kamrarna att sammanträda med varandra, då alldeles likartade ämnen blivit till dem remitterade, varav den största fördelen skulle bliva, att utskotten i dessa fall bleve förändrade till för båda kamrarna gemensamma utskott och att således den för sådana utskott föreskrivna arbetsordning även skulle gälla för de tillfälliga, men jag har ej lyckats komma till något resultat i detta fall, utan att i viss mån träda grundlagens bud för nära och göra en jämkning däri, vartill vi ej äga någon rätt.» Även en annan talare gjorde gällande, att ett stadgande om gemensamma sammanträden skulle innebära ett grundlagsbrott. Kammaren beslöt att avslå det väckta förslaget. Egendomligt nog synes man i denna debatt ha förutsatt, att gemensamma sammanträden skulle medföra, att vederbörande tillfälliga utskott gentemot riksdagen skulle komma att uppträda som ett gemensamt utskott. Sedan dess har något förslag om reglering i ämnet icke framförts. Att inofficiella överläggningar mellan utskotten i

och för sig äro grundlagsstridiga, torde icke rimligen kunna påstås och har, såvitt bekant, ej heller påståtts.

Samverkan mellan tillfälliga utskott kan äga rum även på annat sätt än genom gemensamma sammanträden. Det kan ske både då den förberedande utredningen föranstaltas — särskilt vid infordrande av yttranden — och då betänkandena utarbetas, utan att utskotten behöva sammankomma; i dessa fall kan samverkan etableras genom av presidium och sekretariat med eller utan utskottens bemyndigande vidtagna åtgärder. Endast då utskotten sammankomma föreligger emellertid en mera väsentlig modifikation av den ordinarie arbetsmetoden.

Att gemensamma överläggningar redan tidigt förekommo, framgår av ett par yttranden under debatter i kamrarna. I en diskussion i andra kammaren vid 1870 års riksdag (12 mars) yttrade en talare: »Det synes vara tämligen tydligt och har även av erfarenheten under föregående riksdagsperiod blivit bekräftat, att, då motioner i samma syftning samt samtidigt väckts i båda kamrarna, och till deras behandling tillfälliga utskott tillsattes i vardera kammaren, dessa utskott rådgjort sins emellan, innan de avgivit sina utlåtanden till kamrarna»; riktigheten av denna uppgift bekräftades av en annan ledamot. I en förstakammardebatt tio år senare (7 maj 1880) betonades likaledes, att enskilda sammanträden mellan tillfälliga utskott för behandling av likartade motioner stundom höllos.

Det i dessa uttalanden berörda samarbetet var emellertid med säkerhet av relativt liten omfattning. Ända fram till början av 1900-talet var det sällsynt att likalydande motioner väcktes i båda kamrarna; samverkan mellan motionärer i skilda kamrar var vid denna tid ojämförligt mindre vanlig än nu. I första kammaren väcktes överhuvud mycket få motioner, som gingo till tillfälligt utskott; vid många riksdagar bestod förstakammarutskottens arbete nästan uteslutande i handläggning av remisser från medkammaren. I de fall, då likalydande motioner förekommo, bära betänkandena sällan vittne om att samverkan ägt rum (jfr t. ex. TU:s utlåtanden 1869, nr 2 i första kammaren och nr 33 i den andra). Möjligt är att i sådana fall, då remisser skedde från den ena kammaren till den andra, vederbörande kammarutskott trädde i förbindelse. Att närmare

belysa dessa frågor är på grund av den fullständiga bristen på källmaterial icke möjligt.

Under senare tid, och särskilt efter första kammarens demokratisering, ha likalydande motioner blivit långt mera vanliga. Under tiden 1918—1934 ha i genomsnitt 15—20 procent av de frågor, som hänvisats till tillfälligt utskott, väckts genom motioner i båda kamrarna. Samverkan mellan utskotten har blivit en vanlig företeelse och i många fall gällt alla stadier av ett ärendes behandling.

Att mera ingående redogöra för denna samverkan, särskilt i den mån den tar formen av gemensamma sammanträden, faller sig emellertid svårt. Visserligen innehålla utskottsprotokollen, i motsats till vad i litteraturen påståtts, ofta upplysningar om saken; i en del fall giva de en mycket klar bild av samarbetets gång. Det är likväl tydligt, att långt ifrån alla fall av samarbete omnämnas i protokollen; vissa utskott ha uppenbarligen ansett det olämpligt att protokollföra gemensamma sammanträden, och i andra synes detta ha skett mera sporadiskt, sannolikt beroende på den fungerande ordförändens och sekreterarens uppfattning. I det hela äro ej mer än några tiotal sådana sammanträden omnämnda i protokollen för de senaste tjugofem åren. Vidare har frågan berörts av flera författare, som tjänstgjort såsom sekreterare i tillfälligt utskott; åtskilliga utskottssekreterare ha också lämnat personliga meddelanden. De sålunda erhållna upplysningarna — jämte de, som lämnas i utskottsbetänkandena — äro dock icke tillräckliga för att giva säker kännedom om samlingsfrekvensen.

På en punkt har obestriddligen under senare tid systematisk och permanent samverkan förelegat, nämligen vid den preliminära beredningen av ärendena. Man undviker dubbla infordranden av yttranden. Då likalydande motioner förekomma, bestämmas i regel genom överenskommelser mellan presidier eller sekretariat vilket utskott som skall infordra yttranden; stundom uppdelas remisserna på de båda utskotten. Någon gång fattas generellt beslut i saken; första kammarens andra tillfälliga utskott uppdrog 1921 åt sekreteraren att »utreda, huruvida inom riksdagens andra kammare väckts motioner av samma eller liknande innehåll som de till utskottets förberedande behandling hänvisade . . . ävensom att, därest så vore förhållandet, sätta sig i förbindelse med vederbörande sekreterare

inom utskotten för åstadkommande av frågornas förberedande likartade behandling». Det händer också, att det ena utskottet väntar på det andras utredningsbeslut för att sedan tillgodogöra sig de infortrade yttrandena. I varje fall utgår man från att samma utredningsmaterial bör stå de båda utskotten tillbuds. En genomgång av betänkandena visar, att det mycket sällan brytes mot denna praxis.

Gemensamma sammanträden synas däremot ha förekommit i ganska växlande utsträckning. E s s é n påstår 1918, att dylika sammanträden voro fast praxis. B r u s e w i t z uttalar 1920, »att gemensamma utskottssammanträden åtminstone på senare tid varit att räkna till sällsyntheterna, och det torde icke vara för djärvt att påstå, att likartade i båda kamrarna väckta motioner minst lika ofta — om icke oftare — handlagts av vederbörande kammarutskott för sig som i gemensam sammankomst». Enligt S m e d b e r g 1931 skulle samarbete av denna art ha varit jämförelsevis ovanligt i början på 1920-talet men sedermera, särskilt åren 1928—1930, ha blivit en regelbunden företeelse. Utgår man från det antal gemensamma sammanträden, som omnämns i utskottsprotokollen, skulle dylika sammanträden ha förekommit relativt ofta under tiden 1910—1920 för att sedan under några år minska i antal och därefter i slutet av 1920-talet åter bli vanligare. Säkert är att praxis växlat på grund av tillfälliga omständigheter, såsom ordförandens ställning till samarbetsfrågan. Under de allra senaste åren synes, enligt uppgifter av flera utskottssekreterare, gemensamma sammanträden ha blivit mindre vanliga, beroende bland annat på att svårigheten att samla två utskotts medlemmar till överläggning stundom medfört försening av ärendenas behandling.

En rad från 1930 års riksdag hämtade exempel på hur en alltigenom gemensam handläggning av ärenden tillgår lämnas av S m e d b e r g. Bland annat relateras behandlingen av två likalydande motioner om inrättande av ett institut för högspänningsforskning. Sedan yttranden infordrats företogo utskotten gemensam resa till Uppsala för att studera där befintliga institut, och därefter enade man sig vid gemensamt sammanträde om att tillstyrka motionerna; förslag till betänkande utarbetades av det ena utskottets sekreterare, det godkändes av båda utskotten, och betänkandet avlämnades samma dag i båda kamrarna. Ett par likartade i utskottsprotokollen omnämnda fall

skola här refereras. Vid 1899 års riksdag — den första riksdag, då uppgift om gemensam handläggning förekommer i protokollen — hänvisades likalydande motioner om medling i arbetstvister till tillfälliga utskottet nr 1 i första och nr 3 i andra kammaren. Sistnämnda utskott beslöt tillsätta en delegation, »som hade att underhandla med första kammarens utskott nr 1 i syfte att om möjligt komma till enigt uttalande i frågan till båda kamrarna». Ett senare protokoll omnämner ett gemensamt sammanträde; förstakammarutskottet hade nämligen »önskat samarbete mellan utskotten i deras helhet». Efter ytterligare överläggningar enade man sig om ett förslag med begäran om utredning; andrakammarutskottet beslöt emellertid, »att utskottets motivering bör bli mera självständig än ett ordagrant återgivande av förstakammarutskottets». Vederbörande betänkan den biföllos av kamrarna; riksdagens skrivelseförslag innefattade en kompromiss mellan de båda utskottens motiveringar. Enligt protokollen från andra kammarens tillfälliga utskott nr 2 vid 1912 års riksdag behandlades gemensamt med utskottet nr 1 i första kammaren två likalydande motioner; sedan beslut fattats fingo sekreterarna i uppdrag att tillsammans utarbeta betänkande, och detta justerades vid gemensamt sammanträde. I detta fall synes behandlingen av ärendet alltigenom ha skett gemensamt.

Vid de gemensamma sammanträden väljas i regel ordförande och vice ordförande, alltid från olika utskott. Uppenbart är, att det definitiva beslutet bör fattas av varje utskott för sig, men protokollen visa, att man ofta handlar som om de båda utskotten bildade ett enda utskott; det gemensamma »beslutet» anses giltigt.

Icke sällan beslutas om samarbete utan gemensamma sammanträden. Ibland utse utskotten delegationer, som söka nå fram till ett enhetligt förslag för att sedan framföra detta inom sina respektive utskott, ibland få sekreterarna i uppdrag att samråda vid betänkandets utarbetande. Det bör också nämnas, att gemensamma sammanträden stundom hållas utan att realbehandling av ärendet äger rum; detta är fallet då utskotten sammankomma endast för att åhöra en föredragning.

Det framgår redan av det sagda, att likalydande betänkan den kunna förekomma även då gemensamma sammanträden icke ägt rum. Presidier och sekreterare kunna samråda rörande motiveringen,

eller det ena utskottet kan helt enkelt använda det andras betänkande; det sistnämnda förfarandet har i ett av *Brusewitz* relaterat fall framkallat kritik i en kammardebatt. Vanligt är, att sedan det ena av de båda utskott, som behandla likalydande motioner, avgivit sitt betänkande, det andra utskottet nöjer sig med att citera detta och förklara sig instämma häri. En genomgång av betänkandena under den senaste tioårsperioden ger vid handen, att i genomsnitt omkring två tredjedelar av de utlåtanden, som behandla likalydande motioner och utmyнна i samma hemställan, innefatta samma eller praktiskt taget samma motivering. Av 35 betänkanden av denna art, avgivna vid fem riksdagar av vardera kammarens tillfälliga utskott, voro exempelvis 13 likalydande, och i 11 andra åberopade det ena utskottet det andras motivering; i några av de fall, då betänkandena icke kunnas sägas sammanfalla, förelågo likväl betydande likheter.

Som en egendomlighet förtjänar slutligen nämnas, att åtminstone vid ett tillfälle gemensamt sammanträde hållits av två tillfälliga utskott från samma kammare. Andrakammarutskottet nr 3 beslöt nämligen år 1917 (6 mars) att upptaga en motion »till behandling vid gemensamt sammanträde med andra kammarens tillfälliga utskott nr 5»; anledningen var tydligen, att det sistnämnda utskottet hade angränsande ärenden att behandla. Enligt senare protokoll kom gemensamt sammanträde till stånd; något beslut fattades ej.

Beredning.

I det föregående ha vissa speciella former för utskottens beredning av ärenden behandlats. Det följande avser att belysa de ordinarie beredningsformer, som mera generellt komma till användning. Det bör fasthållas, att denna ordinarie beredning till väsentlig del försiggår på utskottsavdelningarna, då sådana förefinnas, och sker under samarbete mellan utskott i de fall, då dylikt samarbete av mera utvecklad karaktär äger rum.

Beredningen av ärendena innebär, i korthet uttryckt, införskaffande av de upplysningar, som anses nödvändiga för utskottets bedömning av en viss fråga, samt dessa upplysningars bringande till utskottets kännedom. I första rummet är här fråga om rent sakliga

uppgifter, d. v. s. uppgifter rörande vederbörande frågas tidigare behandling, verkningarna av redan befintliga bestämmelser i ämnet, historiska och sociala faktorer av betydelse, frågans reglering i främmande länder o. s. v. Ett utskott kan emellertid också vara intresserat av att erhålla upplysningar om hur olika myndigheter, organisationer eller personer ställa sig till ett framställt förslag; till upplysningar i vidsträckt mening kunna också räknas värdeomdömen av sakkunniga och intresserade. Den antydda distinktionen är på vissa punkter, till vilka vi strax skola återkomma, av central betydelse.

Större delen av beredningsarbetet verkställes av utskottets kansli. Icke sällan utföra de ordinarie tjänstemännen omfattande utredningar, som tryckas och utdelas till utskottets medlemmar, eventuellt bifogas betänkandet i frågan; såsom exempel kunna nämnas inom konstitutionsutskottet utarbetade redogörelser år 1870 för presslagstiftningen i utlandet och år 1927 för det svenska dechargeförfarandet. I allmänhet följer på utredningsarbetet en av vederbörande tjänsteman, oftast sekreteraren, hållen föredragning inför utskottet eller den utskottsavdelning, som preliminärt handlägger frågan. Endast på statsutskottets avdelningar torde det vara mera ovanligt att egentlig föredragning hålles. I övriga utskott är sådan föredragning regel, utom i frågor av mycket enkel beskaffenhet, då varje närmare utredning anses obehövlig. Vid sidan av den muntliga föredragningen erhåller utskottet stundom kännedom om huvudresultaten av utredningen genom utdelade promemorier.

Innan de tillfälliga utskotten fingo rätt att anställa sekreterare, sköttes beredningen inom dessa av medlemmarna själva: »i tillfälligt utskott välja ledamöterna, inom sig, för varje särskilt mål en föredragande, vilken det därjämte åligger att uppsätta utskottets yttrande i ämnet», stadgade före 1912 års grundlagsändring RO § 44. Utskottsprotokollen visa, att denna bestämmelse i stort sett följdes; referenter för de olika motionerna utsågos i allmänhet vid ett av utskottets första sammanträden, och dessa höllo sedermera föredragningar inom utskottet. I stor utsträckning synes likväl arbetet med utredning och föredragning ha uppdragits åt utskottsordföranden; vidare var det vanligt, att motionerna uppdelades på olika grupper om två eller tre ledamöter, som sålunda i gemenskap fingo sköta utredningsarbetet. Sedan utskotten fått sekreterare, ha dessa i

regel haft utredningar och föredragningar om hand, men det har jämväl hänt, särskilt under åren närmast efter 1912, att referentinstitutionen i viss utsträckning bibehållits och att ledamöterna sålunda utfört en del av det arbete, som normalt anses åligga utskottssekreteraren (t. ex. andra kammarens TU nr 2 1912, nr 5 1913, nr 3 1922).

Beträffande utskottens rätt att vid sitt utredningsarbete erhålla biträde från statens och riksdagens verk stadgar RO § 46: »Finner utskott sig behöva av någon konungens ämbetsman eller av allmänt verk inhämta muntliga eller skriftliga upplysningar, äger utskottet att, genom sin ordförande, hos den statsrådets ledamot, som konungen därtill vid varje riksdag förordnar, begära konungens befallning till vederbörande att de äskade upplysningarna meddela; dock böra statskontoret samt banko- och riksgäldsverken, i frågor om redovisning av medel, alla äskade upplysningar omedelbarligen avgiva.» Detta stadgande är i huvudsak av samma lydelse som § 42 i 1810 års RO; dock hette det här om utskottets befogenhet att anhålla om upplysningar icke »äger att begära» utan »begära».

I fråga om innebörden av denna bestämmelse bör till en början betonas, att utskotten ostridigt tillerkännas rätt att i vissa fall direkt hos ämbetsverken begära upplysningar. Detta gäller först och främst riksdagens egna verk; att för övrigt dessa generellt och oberoende av RO § 46 äro skyldiga att lämna begärda upplysningar lär icke kunna betvivlas. Beträffande statskontoret gäller i mera begränsad omfattning samma regel. Tidigare var praxis, att Kungl. Maj:t vid varje riksdag förordnade en tjänsteman i statskontoret att omhänderha förbindelsen mellan statskontoret och statsutskottet; vederbörande skulle »gå statsutskottet till handa med erforderliga upplysningar angående statsverkets räkenskaper och förvaltning». År 1879 upphörde denna praxis, sedan utskottet genom sin ordförande hos chefen för finansdepartementet anmält, att det »ansett sig kunna för närvarande undvara en upplysande ledamot» (24 och 29 januari). Riksräkenskapsverket, som övertagit vissa av statskontorets funktioner, är enligt den för verket gällande instruktionen (§ 9) skyldigt att »tillhandagå riksdagens utskott... med nödiga upplysningar, räkenskaper och handlingar».

Innebörden av den allmänna regeln i RO § 46 har däremot varit

omtvistad. Särskilt framträdde motsättningar vid den bekanta interpellationsdebatten år 1909; i anledning av en generalorder, som beträffande tjänstemän inom armén betonade, att upplysningar till utskott endast finge lämnas i den av § 46 förutsedda ordningen, framställdes i andra kammaren en interpellation angående tillämpningen av nämnda paragraf, och under den härpå följande debatten urgerades olika tolkningar. På regeringshåll hävdades, att i princip utskotten vore skyldiga att, då upplysningar önskades från ämbetsmän eller ämbetsverk, härom göra anhållan enligt § 46; det framhölls, att detta varit syftet med § 42 i 1810 års riksdagsordning och att den 1866 vidtagna ändringen i bestämmelsen varit av rent formell natur. Den av vänsterpartierna bestående oppositionen hävdade däremot, att ändringen 1866 inneburit legalisering av en redan förefintlig praxis, enligt vilken utskotten kunde antingen anlita § 46 eller också direkt hos ämbetsverken begära upplysningar. Beträffande denna tolkningsfråga kan hänvisas till *Varenius'* ingående undersökning och i denna citerad litteratur; *Varenius* har, synes det, klart ådagalagt, att formuleringen »äger att begära» i RO § 46 har samma betydelse som ordet »begäre» i § 42 av gamla riksdagsordningen. I detta sammanhang bör främst understrykas, att de praktiska konsekvenser, som 1909 drogos ur de skilda tolkningarna, icke äro alltför divergerande. Regeringen medgav, att utskotten i praktiken kunde anhålla om upplysningar direkt, och höll även före, att ämbetsverken i viss utsträckning utan Kungl. Maj:ts befallning kunde eller till och med borde lämna sålunda äskade upplysningar; särskilt när det gällde framförandet av omdömen och åsikter i en fråga borde likväl § 46 följas eller i varje fall regeringens medgivande inofficiellt inhämtas, och om utskotten även i dylika fall vände sig direkt till ämbetsverken, vore dessa skyldiga att framlägga saken för regeringen. Oppositionen åter vidgick, att utskotten icke kunde ålägga ämbetsverken att lämna upplysningar, och bestred ej att regeringen kunde i följd av sitt chefskap för förvaltningen förbjuda ämbetsmän att, åtminstone i fråga om mera krävande utredningsarbeten, utan regeringsbefallning stå utskotten till tjänst. I själva verket synes § 46, så snart det gäller förfarandet i praktiken och icke rent principiella resonemang, ge mycket liten vägledning; den förbjuder ej all kommunikation mellan utskott och ämbetsverk och utsäger intet

om gränserna för den tillåtna kommunikationen. Det allmänna förhållandet mellan regering och riksdag å ena sidan samt mellan regering och förvaltning å den andra måste här bliva avgörande. Varken före eller efter 1909 ha konflikter inträffat på denna punkt.

I själva verket har under hela tvåkammarperioden — och även tidigare, särskilt sedan 1840-talet — förbindelse mellan utskotten och förvaltningen förekommit även i annan form än den i RO § 46 berörda. Beträffande vissa utskott, särskilt statsutskottet, kan en viss ökning i antalet remisser enligt § 46 konstateras under åren närmast efter 1909, men det kan icke med bestämdhet påstås, att 1909 års regeringsinskridande varit orsaken härtill; praxis i flertalet utskott torde i varje fall, att döma av protokoll och betänkanden, icke på grund av detta inskridande ha väsentligt förändrats. Att mera exakt bedöma denna fråga är knappast möjligt, då beslut om inhämtande av upplysningar långt ifrån alltid protokollföras.

Vi skola till en början behandla praxis i fråga om införskaffande av upplysningar från förvaltningen för de gemensamma, i första hand de ständiga utskottens vidkommande.

Då ett utskott av ett ämbetsverk önskar en mera omfattande utredning, och så snart det förutsättes, att till denna utredning skall fogas ett omdöme om vederbörande förslag, tillämpas den i RO § 46 föreskrivna ordningen. Utskottet skriver till det statsråd, som förordnats att mottaga dylika framställningar, och Kungl. Maj:t anbefaller ämbetsverket i fråga att avgiva yttrande; någon vägran att efterkomma ett utskotts begäran synes ej ha förekommit. I allmänhet går verkets yttrande direkt till utskottet, ehuru väl det förekommer, att yttrandet sändes till vederbörande departement och av detta vidarebefordras till utskottet. Remisserna enligt RO § 46 ha under senare år i det hela ökat i antal; de förekomma dock endast i fråga om en bråkdel av de behandlade ärendena. Statsutskottet har under senare år beslutat omkring 10—15 remisser vid varje riksdag; i övriga utskott är antalet i allmänhet vida mindre. Stundom ha yttranden från ett flertal ämbetsverk och utredningar av mycket omfattande natur infordrats (t. ex. KU 18 februari 1916, BU 22 april 1929). Särskilt bankoutskottet begär, utan att anlita RO § 46, mycket ofta utlåtanden från riksbanks- och riksgäldsfullmäktige.

Det ojämförligt största antalet remisser gälla till utskottet hän-

visade motioner; ämbetsverkens yttranden innehålla i dessa fall såväl sakliga upplysningar som ett omdöme. När det gäller propositioner begära utskotten i regel blott kompletterande sakuppgifter; ämbetsverkets åsikter söker man icke få kännedom om. Egendommeligt nog ha några undantag från denna princip gjorts. 1920 anhöll statsutskottet, att vissa ämbetsverk skulle anbefallas avgiva utlåtande rörande propositionen om riksräkenskapsverkets inrättande (12 mars), och även vid några senare tillfällen ha förvaltningsorgan fått yttra sig över regeringsförslag (jfr StU 1923, utl. nr 30, JU 1923, utl. nr 26, SärU 1933, utl. nr 23). Av liknande karaktär är ett beslut om infordrande av lagrådets yttrande rörande ett i proposition framlagt lagförslag (BevU 1919, utl. nr 49).

Överhuvud torde skriftliga upplysningar i regel infordras enligt RO § 46. Undantag saknas ej, men det är då sällan fråga om annat än kortare meddelanden av promemoriekaraktär. Någon gång äro mera ingående utredningar, som direkt infordrats, bilagda utskottsbetänkandena (KU 1927, utl. nr 15, sammansatta stats- och lagutskottet 1924, utl. nr 3).

De skriftliga yttrandena torde likväl ej vara den viktigaste formen för erhållande av upplysningar från förvaltningens sida. Mycket vanligt är att dylika upplysningar inhämtas muntligen, genom samtal i telefon eller vid besök i ämbetsverk; de i utskottets kansli anställda tjänstemännen sköta i regel detta helt inofficiella informationsarbete. Hänvändelser enligt RO § 46 komma här ej i fråga; oftast fattas intet beslut om upplysningarnas införskaffande. Stundom innehålla likväl utskottsprotokollen uppgift om att ordföranden eller sekreteraren fått i uppdrag att sätta sig i förbindelse med viss ämbetsman eller visst ämbetsverk för att erhålla erforderliga informationer, och någon gång framgår av beslutets formulering att denna väg ansetts böra anlitas i stället för den i RO § 46 stadgade (t. ex. KU 27 och 28 februari 1899, Bev U 5 februari 1878, LU 4 februari 1913, JU 21 april 1922). Faktiskt framstå konferenser av denna art som ett normalt led i utskottsarbetet.

Det förekommer vidare i stor utsträckning, framför allt vid behandlingen av propositioner, att sakkunniga ur förvaltningen tillkallas för att hålla föredragning inför utskott eller eljest lämna upplysningar rörande visst ärende. Stundom vänder sig, då sådan

sakkunnig önskas, utskottets ordförande till vederbörande statsråd eller statssekreterare för att få anvisning på lämplig person, i andra fall vidtalar man direkt en person, vars sakkunskap är känd, exempelvis författaren till den föreliggande propositionen; i båda fallen sker hänvändelsen under hand, ofta utan att något beslut protokollföres. Det lär, åtminstone under senare tid, icke ha ifrågasatts, att RO § 46 skulle tillämpas på denna punkt. En för föredragning tillkallad sakkunnig torde icke — undantag ha någon gång förekommit — stanna kvar i utskottet under huvuddebatten; efter föredragningen framställas dock ofta frågor, som lätt kunna leda över till en preliminär diskussion. Det lär förutsättas, att en ämbetsman, som uppkallas att lämna kompletterande upplysningar rörande en proposition, icke utvecklar sina personliga åsikter rörande denna, i varje fall icke om dessa strida mot den i propositionen uttryckta uppfattningen. Arvode utbetalas ofta för föredragningar av mera omfattande beskaffenhet, särskilt då föredragningen icke hör nära samman med föredragandens ordinarie ämbetsverksamhet.

Föredragningar av berörd art ha enligt utskottsprotokollen under senare tid i allmänhet ägt rum vid ett eller flera tillfällen under varje utskottssession; frekvensen synes ha varit mindre för några årtionden sedan. Då konstitutionsutskottet behandlat traktatärenden, har i de flesta fall en tjänsteman från utrikesdepartementet föredragit ärendet; propositionen om departementalreform 1926 föranledde en rad föredragningar av tjänstemän från skilda departement. Statsutskottet tillkallar i speciella frågor ofta författaren till propositionen. Bevillningsutskottet hemställde vid riksdagarna 1926, 1927 och 1928 om beviljande av ersättning till respektive 8, 6 och 5 särskilda sakkunniga. Bankoutskottet hör framför allt representanter för riksbanken och riksgäldskontoret. Lagutskottens protokoll omnämna ett stort antal specialföredragningar, 5—10 under sessionen (jfr t. ex. LU 23 och 27 februari, 2, 16, 23 och 27 mars, 13, 19, 23 och 30 april, 8, 14 och 15 maj 1917, ALU 1, 2 och 16 mars, 10 och 17 april, 8 maj 1923). Då utskottens arbetsbörda är större än vanligt, tillkallas naturligen extra föredragande i särskilt stor utsträckning.

Särskilt tillkallade sakkunniga äro stundom under längre tid verksamma i ett utskott och komma i realiteten att intaga en ställning,

som mera liknar en fast anställd utskottstjänstemans än en tillfällig föredragandes. I konstitutionsutskottet 1927 biträdde en ämbetsman under mer än en månads tid med beredningen av vissa vallagsfrågor; sedan 1926 har vid varje riksdag en tjänsteman i generaltullstyrelsen permanent stått till bevillningsutskottets förfogande. I dessa och andra liknande fall ha vederbörande, väl att märka, icke formellt anställts hos utskottet.

Man har, som förut nämnts, allmänt ansett, att justitie- och regeringsråd, lika väl som statsråd, enligt RO § 37 mom. 6 (förut RO § 44) äro förhindrade att närvara i utskott. Egendomligt nog har i ett par fall denna regel överträtts, i det att medlemmar av de båda högsta domstolarna på inbjudan hållit föredragning i utskott (LU 23 och 27 februari 1917).

För de tillfälliga utskotten har kommunikationen med förvaltningen haft en alldeles särskild betydelse. Detta torde bero på flera förhållanden. Sagda utskott behandla endast riksdagsmäns motioner, vilka enligt sakens natur i regel föreligga i långt mindre utrett skick än regeringspropositioner. Framför allt äro de till tillfälliga utskott hänvisade motionerna till mycket stor del av samtidigt obestämd och vittgående natur, varför en beredning av desamma möter stora svårigheter. Av vikt är möjligen också den omständigheten, att ledamöterna i dessa utskott i allmänhet äro mindre erfarna riksdagsmän, för vilka det stöd, som upplysningar och omdömen från ämbetsverken utgöra, är av särskilt värde.

I vissa hänseenden torde de tillfälliga utskottens beredning ha ungefär samma karaktär som de ständiga utskottens. Detta gäller inhämtandet av upplysningar under hand och tillkallandet av sakkunniga för föredragning; dessa former av beredning synas dock i de tillfälliga utskotten användas i relativt större utsträckning. Det för de tillfälliga utskotten framför allt karakteristiska är emellertid, att skriftliga yttranden från förvaltningen infordras i utomordentlig omfattning, och att dessa yttranden enligt utskottens önskan icke blott innehålla sakliga upplysningar, utan även totalomdömen rörande de hänvisade förslagen. I det stora flertalet fall bifogas yttrandena utskottets betänkanden.

Denna beredningsform har under de senaste årtiondena fått en helt annan betydelse än tidigare. Under 1800-talet och början av

1900-talet nämnas från myndigheter infortrade betänkanden endast i undantagsfall i utskottens betänkanden. Av andrakammarutskottens 113 utlåtanden 1896—1900 upptaga endast ett tiotal sådana remisser, av vilka några torde ha infortrats på annat sätt än enligt RO § 46. 1906—1910 är motsvarande siffra 15 på 189 betänkanden; i flertalet fall användes ej RO § 46, men det gällde här rent sakliga uppgifter och sammanställningar av promemoriekaraktär. Någon omedelbar verkan av 1909 års regeringsförklaring kan ej märkas; 1910 nämnas 4 remisser, varav två enligt § 46, på 53 utlåtanden, år 1911 5 remisser på 60 betänkanden. Från 1912 bliva remisserna till ämbetsverken allt talrikare. Införandet av sekreterarebefattningar synes sålunda ha medfört en stark ökning av kommunikationen med förvaltningen. Sedan omkring 1915 har remissfrekvensen varit i stort sett oförändrad; från en fjärdedel till två tredjedelar av betänkandena vid varje riksdag äro åtföljda av ämbetsverksyttranden, och dessa synas nästan undantagslöst ha begärts genom regeringen, ehuru väl de oftast sänts direkt till utskotten. Av 199 betänkanden från andrakammarutskott 1926—1930 voro 95 följda av yttranden, som tillsammans omfattade över 200 trycksidor, väsentligt mer än utskottets egna yttranden; det är att märka att, då åtskilliga betänkanden gälla från första kammaren komma, redan utredda ärenden, yttranden i själva verket infortrats i över hälften av de till utskotten omedelbart hänvisade frågorna. Det stora flertalet yttranden innehålla omdömen, ej blott sakliga upplysningar. Ofta begäras beträffande ett ärende yttranden från flera ämbetsverk. Vid 1933 års riksdag kommo t. ex. i andrakammarutskotten över 50 ämbetsverksyttranden på 38 betänkanden; i ett fall begärdes yttranden från samtliga länsstyrelser, i ett annat från skolöverstyrelsen, statens arbetslöshetskommission, general- och marinstaberna.

Det har flera gånger påpekats, att det av de tillfälliga utskotten praktiserade systemet medför en icke obetydlig ökning av ämbetsverkens arbetsbörda, och från regeringshåll har ur denna synpunkt vid ett tillfälle vädjats till utskotten att i större utsträckning sköta beredningsarbetet på egen hand (chefen för finansdepartementet i AK 21 januari 1920). Någon verkan synas detta och andra uttalanden icke ha haft. Att utskottens ställningstagande i hög grad in-

flueras av ämbetsverkens upplysningar och omdömen är klart; ofta äro utskottets egna yttranden till stor del byggda på ämbetsverkens. Det kan här ej komma i fråga att bedöma betydelsen och värdet av denna influens. Med hänsyn till att de tillfälliga utskotten väsentligen ha att handlägga utredningsförslag framstår onekligen det tillämpade systemet såsom tekniskt egendomligt. Proceduren är, såsom *Brusewitz* anmärker, »den, att innan riksdagen avgör, om den skall rikta en anhållan till den verkställande makten, får denna genom sina organ redan på förhand uttala sig om lämpligheten av att en dylik anhållan göres; eller med andra ord, innan riksdagen beslutar sig för att inlämna en petition till Kungl. Maj:t, frågar den först Kungl. Maj:ts förvaltningsorgan om petitionen är sådan, att det är skäl att expediera den».

Det förhållandet, att statsråden icke äga eller kunna beredas tillträde till utskottens sammanträden, hindrar naturligtvis ej, att regering och utskott stå i förbindelse under hand. Att särskilt i viktigare frågor en sådan förbindelse ofta etableras och stundom är av stor betydelse för utskottens verksamhet är väl känt. Regeringen har genom förhandlingar med ledande utskottsmedlemmar övat inflytande på utskotten och medverkat vid inom dessa träffade uppgörelser. Vad tiden före 1905 beträffar kan hänvisas till de av *Kihlberg* meddelade upplysningarna; efter statsskickets parlamentarisering torde kontakten mellan regering och utskott ha förstärkts. Det har, såsom debatter i kamrarna visat, förekommit, att regeringen under ett utskotts arbete i en fråga förklarat sig kunna godkänna endast en bestämd lösning; man kan säga, att kabinettsfråga under hand ställts redan i utskottet (jfr debatten om den s. k. förfoganderättslagen i FK 15 april 1919). I en rad större frågor under senare år ha, enligt säkra vittnesbörd, ingående förhandlingar ägt rum mellan statsråd och utskottsledamöter. Å andra sidan ha utskotten ofta hört sig för om statsrådets ställning till förslag om ändringar i propositioner. Det är icke ovanligt att förslag till betänkanden överlämnas till statsråden, innan de justeras i utskotten; för lagutskottens och jordbruksutskottets del är detta fast regel. Att närmare ingå på denna inofficiella kommunikation, som är av intresse väsentligen ur allmänt konstitutionell synpunkt, är här ej möjligt. Det skall endast påpekas, att uppgifter om förbindelse mellan

utskott och regering endast i undantagsfall finnas i utskottsprotokollen. Ibland förekommer, att utskott beslutar hos ett statsråd höra sig för om regeringens eventuella avsikt att framlägga proposition i visst ärende; det har också hänt att regeringsledamot framfört anhållan om initiativ från utskottets sida eller påpekat felaktigheter i ett betänkande (t. ex. BevU 28 april 1905, 28 januari 1908, LU 5 februari 1894, 30 januari 1906). Det stora flertalet dylika fall ha med all säkerhet icke avsatt något spår i protokollen.

Vid beredningen av ärendena ha i vissa fall också riksdagsledamöter utanför utskottets krets medverkat. Sålunda har vid åtskilliga tillfällen förekommit, att vid behandlingen av en motion förslagsställaren, vare sig efter framställd begäran eller på inbjudan av utskottet, antingen inställt sig för att motivera sitt förslag och lämna kompletterande upplysningar eller ock avgivit skriftligt yttrande (t. ex. KU 13 februari 1912, BevU 12 april 1871 och 6 mars 1902, LU 25 februari 1884). Av protokollen att döma har detta likväl skett endast i undantagsfall; mera regelmässigt samarbete med motionärerna har aldrig etablerats i något utskott. Det har också hänt, att utskott inbjudit andra riksdagsmän till överläggning. I lagutskottet förekom under en kort period vid flera tillfällen, att samtliga riksdagsmän, som ansågos speciellt intresserade av eller sakkunniga i den föreliggande frågan, av utskottet uppmanades att infinna sig till diskussion. Då 1889 en proposition om arbetarskydd skulle behandlas, inbjöd sålunda utskottet alla riksdagens arbetsgivare att lämna upplysningar; av fyrtio riksdagsmän, som inbjudits, infunno sig nitton i utskottet, och från vissa andra avgåvos skriftliga yttranden (8 och 9 februari). På samma sätt förfor utskottet 1887 och 1891 vid behandlingen av vissa ärenden (LU 21 februari 1887 och 12 februari 1891); förhållandet blev i dessa fall omnämnt i utskottets betänkanden angående respektive frågor. Liknande fall ha förekommit i bevillningsutskottet (t. ex. BevU:s andra avdelning 11 februari 1875). Under senare tid finnes ingen uppgift om ett liknande förfarande. De nu vanliga överläggningarna inom parti-grupperna göra sannolikt denna form av kommunikation med riksdagsmän utanför utskottet överflödig.

I detta sammanhang bör nämnas, att vid 1929 års riksdag ett

förslag framställdes med begäran om »utredning angående och förslag till sådana ändrade bestämmelser, att riksdagsman får rätt att deltaga i överläggning inom annat riksdagsutskott än det han själv tillhör». Förslagsställaren åsyftade bland annat att möjliggöra för en motionär att inom utskott närmare utveckla sin mening. Konstitutionsutskottet avstyrkte enhälligt (utl. nr 17) under hänvisning särskilt till »den i praxis erkända och använda rättigheten för utskotten att tillkalla riksdagsmän, vilka ej tillhöra vederbörande utskott, likaväl som andra personer, för upplysningars inhämtande och rådpläging i viss fråga»; den föreslagna rätten för riksdagsmän att efter egen önskan deltaga i utskottens överläggningar ansågs kunna verka desorganiserande på riksdagsarbetet. Motionen avsågs av båda kamrarna.

Av betydelse för den förberedande handläggningen av ärendena — ehuru icke hörande till beredningen i egentlig mening — är den inofficiella kommunikationen mellan ett utskotts ledamöter och vederbörande partigrupper. I stor utsträckning behandlas viktigare frågor på partimöten, innan de tagas upp eller i varje fall innan de bliva föremål för beslut i utskotten. Detta förhållande kommer sällan fram i utskottsprotokollen, ehuru det ofta torde inträffa, att bordläggning begäres med det tyst förutsatta eller öppet uttalade motivet, att frågan skall upptagas vid partimöte. Unik är en uppgift i andra kammarens tillfälliga utskott nr 1 1919, enligt vilken utskottet beslöt bordlägga en motion för att »inhämta upplysning om de olika riksdagspartiernas ställning till motionen i fråga» (11 februari). Den betydelse dylika partimöten — liksom diskussionerna i pressen, inom lokala partiorganisationer, på offentliga möten — ha för utskottsarbetet kan icke i detta sammanhang utredas och bedömas.

Utskotten kunna inhämta upplysningar även av personer och organisationer utanför ämbetsverken. Under ståndstiden föreslogs vid ett par tillfällen grundlagsstadgande härom. I dylika fall vända sig utskotten direkt till vederbörande. Något åläggande att lämna upplysningar kunna utskotten, i motsats till vad fallet är i vissa utländska representationer, icke besluta; här kan endast bli fråga om frivillig medverkan vid beredningsarbetet. Skriftliga yttranden bruka utskotten begära genom skrivelser, vari utskottet

säger sig vilja »bereda tillfälle» åt vederbörande att utlåta sig i angivet ärende; muntliga upplysningar inhämtas vid besök eller genom telefonsamtal eller givas genom föredragningar eller andra uttalanden i utskottet. I regel ingå i yttranden av denna art värdeomdömen om de ifrågasatta åtgärderna.

I stort sett har detta moment i beredningsarbetet vuxit i betydelse under senare år. Väsentligen lär detta bero på generella förhållanden: å ena sidan har statsverksamhetens expansion medfört ökat behov av kontakt med enskilda organisationer, å andra sidan ha dylika organisationer, med uppgift att företräda vissa samhällsgruppers eller korporationers intressen, blivit allt flera och fått en alltmer framträdande ställning. Det förtjänar emellertid betonas, att de svenska utskotten icke regelmässigt stå i den intima kommunikation med enskilda, som i vissa främmande länder är vanlig. Så t. ex. förekommer i Förenta staterna och i avseende å vissa frågor även i England regelmässigt, att utskotten anordna ingående diskussioner och formliga förhör (hearings) med privatpersoner; utskottsarbetet får här stundom karaktären av ett slags domstolsförfarande. De svenska utskottens hänvändelser till enskilda korporationer och personer äro begränsade till fall, då mera speciella skäl tala härför, och intaga en ganska blygsam plats i beredningsproceduren.

Skriftliga yttranden inhämtas så gott som uteslutande från organisationer eller korporationer av olika slag. Från de ständiga utskottens sida äro framställningar om dylika yttranden jämförelsevis mindre vanliga; i fråga om flertalet sådana utskott äro blott enstaka fall under den behandlade perioden antecknade. Under senare år har likväl antalet remisser av denna art ökats. Som exempel kan nämnas, att konstitutionsutskottet vid ett par tillfällen begärt yttranden av kommunalt verksamma organisationer; utlåtandet nr 39 vid 1928 års riksdag innefattar yttranden från Svenska Landstingsförbundet, Svenska Stadsförbundet och Svenska Landskommunernas förbund. Andra lagutskottet lämnade 1924 tillfälle åt samtliga försäkringsbolag att yttra sig över vissa motioner (1 februari), och år 1926 beslöts en liknande hänvändelse till Svenska järnvägsföreningen (12 februari). Någon enda gång ha enskilda personer uppmanats att inkomma med utredningar, såsom då statsutskottet 1869 begärde upplysningar om vissa järnvägsfrågor hos ett antal sakkunniga

(utlåtande nr 65); i detta och liknande fall ha de sakkunniga honorerats av utskottet. De tillfälliga utskotten ha i betydligt större utsträckning begagnat den berörda möjligheten. I andra kammarens tillfälliga utskotts betänkanden vid 1933 års riksdag omnämnas yttranden från följande organisationer, av vilka några avfordrats upplysningar vid mer än ett tillfälle: Arbetarnas bildningsförbund, Folkbildningsförbundet, A.-B. Vin- och Spritcentralen, Svenska sinnessjukvårdspersonalens förbund, Rikskommittén mot den olagliga rusdryckshanteringen, Direktionen över Handelsflottans pensionsanstalt, Svenska sjöfolksförbundet (3), Sveriges fartygsbefälsförening (3), Svenska maskinbefälsföreningen (3), Svenska transportarbetarförbundet, Direktionerna för sjömanshusen i riket, Sveriges redareförening (2), Sveriges segelfartygsförening (2), Stockholms rederiförening (2), Automobilbesiktningsmännens förening, Svenska Stadsförbundet (2), Svenska Landskommunernas förbund (2), Svenska sparbanksföreningen, Kooperativa förbundet, Sveriges hantverksorganisation, Handelskamrarna i Stockholm, Göteborg och Malmö (2), Sveriges köpmannaförbund, Sveriges industriförbund, Fullmäktige i järnkontoret, Svenska trävaruexportföreningen. Vid ungefär en tredjedel av utlåtandena äro ett eller flera dylika yttranden fogade. I ungefär motsvarande omfattning ha yttranden begärts av de tillfälliga utskotten även vid andra riksdagar under senare år. Frekvensen var tidigare långt mindre. För 20—30 år sedan förekommo dylika yttranden endast i enstaka fall; blott ett eller två utlåtanden vid varje riksdag följdes av yttranden från enskilda organisationer. Ett egenartat fall från 1912 års riksdag förtjänar nämnas: då inhämtade femte tillfälliga utskottet yttranden i världsspråksfrågan från ett tjugotal vetenskapsmän (utlåtande nr 8).

Att personer såsom representanter för korporationer eller företag anmodas eller tillåtas att muntligen lämna upplysningar är i de ständiga liksom i de tillfälliga utskotten tämligen vanligt. I konstitutionsutskottet ha t. ex. vid flera tillfällen representanter för kommunala organisationer (såsom Svenska Stadsförbundet) inbjudits i detta syfte. I bevillningsutskottet har i ett stort antal fall, särskilt i tullfrågor, förekommit att åt enskilda, som dels ägt privat intresse av ärendets handläggning, dels kunnat be-

traktas som experter i frågan, beretts möjlighet att utveckla sina synpunkter; stundom har initiativet tagits av utskottet, stundom av de intresserade personerna. Vid 1900 års riksdag hördes exempelvis ett flertal näringsrepresentanter i tullfrågor (26 februari), 1903 fingo representanter för elektricitetsbolag företräde (13 februari), 1911 lämnade en rad intresserade upplysningar i anledning av motioner om alkohollagstiftningen (23 februari, 2 och 3 mars), 1913 infunno sig på egen begäran flera direktörer i sockerbolagen (23 februari), 1921 och 1929 hördes enligt protokollen näringsrepresentanter vid behandlingen av frågorna om tulltaxerevision, respektive bensinskatt (19 mars 1921 och 5 mars 1929). Från övriga ständiga utskott kunde åtskilliga liknande exempel anföras. Då lagutskottet 1899 behandlade frågan om lagstiftning rörande skydd för mönster och modeller, inbjödos elva representanter för metallindustrien till utskottet (28 februari); bankutskottet har hört bankmän och nationalekonomer (t. ex. 17 mars 1924, 24 maj 1929). Tillfälliga utskott ha jämväl i ett flertal fall inbjudit eller lämnat tillträde åt enskilda personer. Någon gång har utskott mottagit verkliga deputationer (t. ex. BevU 16 mars 1922).

Då utskotten kommunicera med enskilda organisationer eller personer tillgodoses uppenbarligen på en gång utskottets intresse av att få ett ärende allsidigt belyst och vederbörandes intresse av att söka påverka utskottets avgörande i önskad riktning. Det sistnämnda intresset framträder jämväl i de talrika fall, då enskilda utan anmodan eller tillåtelse inkomma med skrivelser till utskott. I regel torde någon hänsyn ej tagas till dylika skrivelser, och protokollen synas endast i undantagsfall innehålla uppgift om desamma. Vid ett par tillfällen har utskott fattat särskilt beslut att icke befatta sig med eller låta i utskottet föredraga meddelanden av denna art (StU 3 april 1908, BevU 18 februari 1885, ALU 9 mars 1923, andra kammarens TU nr 3 7 mars 1911).

Stundom kan utskott vinna information genom omedelbara iakttagelser; när det t. ex. är fråga om att bestämma platsen för en anläggnings uppförande eller att undersöka behovet av nyanskaffningar och nya anläggningar kunna besök på ort och ställe vara av betydelse. Det har i själva verket blivit allt vanligare att utskott företaga resor för detta ändamål. Främst gäller detta naturligen

statsutskottet. Under äldre tid var det mycket ovanligt att utskottet företog besök i informationssyfte, och längre resor förekommo icke; under de senaste årtiondena ha vid så gott som varje riksdag en eller flera resor företagits, och dessa ha utsträckts till alla delar av landet. Oftast reser endast den utskottsavdelning, som närmast har ärendets beredning om hand; i regel anhåller avdelningen härvid om utskottets bemyndigande att besöka viss eller vissa platser, men stundom göres endast anmälan om avsikten att resa hos utskottet. Någon gång beslutar utskottet att i sin helhet företaga resa. I mindre utsträckning ha jämväl andra utskott använt denna informationsmöjlighet, främst vissa särskilda och sammansatta utskott. De direkta reseutgifterna bestridas av anslaget för riksdags- och revisionskostnader; särskilt dagtraktamente utbetalas ej.

BESLUT, BETÄNKANDEN OCH RESERVATIONER

B e s l u t.

Det framgår av vad förut sagts, att i regel den slutliga behandlingen av ett ärende i utskotts plenum föregås av en föredragning — i vanliga fall hållen av en utskottets tjänsteman — som avser att giva en sammanfattning av de uppgifter, vilka äro av betydelse för ärendets bedömande, samt att ofta även utdelas, förutom eventuellt infordrade yttranden från myndigheter och andra tillfrågade organisationer och personer, inom utskottet uppgjorda promemorior och utredningar i tryck eller maskinskrift. Därefter vidtar utskottsdebatten. I större frågor, särskilt när det gäller mera omfattande lagförslag, sker debatten oftast i två stadier: man börjar med en principdebatt, som främst skall ägnas huvudpunkterna i frågan men i vilken alla till ärendet anknutna spörsmål kunna upptagas till behandling, och fortsätter med specialdebatter angående de olika punkterna i frågan, de skilda paragraferna i lagförslaget.

I fråga om större lagförslag är det också vanligt att frågan ägnas vad man kan kalla två skilda läsningar. Vid den första läsningen fattas då endast provisoriska beslut, som innebära, att utskottet preliminärt uttalar sig för en viss lösning, men icke på något sätt binda vare sig utskottet såsom sådant eller de enskilda ledamöterna. Från dessa preliminära beslut utgår man vid den andra läsningen, då fattade beslut givas definitiv karaktär; oftast äro debatterna vid denna läsning mycket korta, och arbetet består väsentligen i ett stadfästande av de provisoriska besluten, men avsevärda ändringar i dessa förekomma även. Från konstitutions- och lagutskotten finnas för nästan

varje riksdag exempel på en sådan anordning. Bankoutsottet har under de senaste åren i regel använt provisorisk behandling i fråga om pensionsärenden; efter den första behandlingen uppgöras, då meningarna visat sig starkt delade, två eller t. o. m. tre alternativ, som bilda utgångspunkten för den definitiva behandlingen. Fördelen med denna dubbelbehandling ligger uppenbarligen väsentligen däri, att det blir möjligt att vidtaga de jämkningar i ett förslag, som befinnas av på andra punkter vidtagna ändringar; vidare kan efter de provisoriska besluten i regel någorlunda säkert bedömas, hur utskottets förslag kommer att gestalta sig, och ledamöterna få sålunda vid den definitiva behandlingen en säkrare utgångspunkt för sitt ställningstagande i frågan om till- eller avstyrkande av det hela. Det bör särskilt betonas, att om man vid behandlingen till en början beslutat, att förslaget i princip skall tillstyrkas, detta icke hindrar de ledamöter, som röstat för avstyrkande, att sedermera delta i omröstningarna rörande förslagens detaljer.

Beträffande det enskilda beslutet tillämpas samma propositionsordning som i kamrarna. I regel torde yrkande om bordläggning — liksom yrkande om återremiss i kamrarna — framställas för sig; om detta bifalles ställes ej proposition på övriga yrkanden. Eljest ställes proposition på varje yrkande, det ena efter det andra i den ordning ordföranden, eller, om invändning göres mot hans propositionsordning, utskottet bestämmer. Sedan yrkandena genomgått upptar ordföranden ett av dem — i princip det han anser mest omfattat — och ställer än en gång proposition på detta; föreliggande mer än två yrkanden, blir det nödvändigt att ställa proposition på frågan om kontraposition, och eventuellt kunna flera voteringar erfordras. Ett yrkande, som endast omfattas av en minoritet, kan bilda grundvalen för utskottets beslut; även ledamöter, som i den slutliga voteringen hört till majoriteten, äro oförhindrade att reservera sig, om de i första hand anslutit sig till ett annat än det segrande yrkandet.

I utskotten uppstå vissa svårigheter, som icke äga motsvarighet i kamrarna. Det kan sålunda inträffa att yrkande göres om tillstyrkande eller avstyrkande beträffande ett visst förslag under förutsättning, att utskottets motivering får ett bestämt innehåll. Det kan diskuteras, om ett sådant yrkande bör sidosordnas med övriga yrkanden eller om det bör upptagas för sig, sedan väl tillstyrkande eller

avstyrkande beslutats; i praxis torde båda möjligheterna vid olika tillfällen ha använts. I andra lagutskottet tillåtas ej dylika alternativa yrkanden. Å andra sidan är det i ett utskott relativt lätt att komma fram till en överenskommelse rörande propositionsordningen; det möter icke heller samma svårigheter som i kamrarna för en medlem att beräkna hur han vid en rad sammanhängande voteringar lämpligen bör använda sin röst. Utskottsprotokollen innehålla nästan aldrig uppgifter om tvister i fråga om propositionsordningen; då sådana förekommit torde de i allmänhet ej ha protokollförts.

Grundlagen känner intet generellt jävsinstitut (beträffande jäv i ett speciellt fall erinras om sista punkten i RO § 37 mom. 6) i fråga om medlemmar av riksdagens utskott: dessa äro legalt oförhindrade att delta i beslut om alla under utskottets kompetens fallande angelägenheter, oberoende av om de äro privat intresserade i avgörandet av dessa angelägenheter eller icke. I praxis är det också mycket ovanligt att en utskottsmedlem undviker att medverka vid ett ärendes behandling på den grund, att han anser sig i anledning av personliga förhållanden icke böra göra det. Svårigheten att bestämma den gräns, inom vilken det personliga intresset skulle konstituera ett slags moraliskt jäv, är uppenbarligen mycket stor. Några gånger har emellertid förekommit, att utskottsmedlemmar under hänvisning till personliga skäl vägrat delta i en frågas behandling. I bevillningsutskottet inträffade år 1867 att en ledamot, som var delägare i ett sockerbolag, »ansåg sig icke böra eller vilja delta i utskottets beslut i sockerfrågan» (11 mars). Vid ett annat tillfälle meddelar protokollet, att »herr X förmält att han, såsom delägare uti en i Landskrona befintlig vitbetssockerfabrik, ansåg sig förhindrad att i besluten rörande beskattningen av vitbetssockertillverkningen delta . . .» (15 mars 1869). En i viss mån likartad händelse omnämner ett lagutskottsprotokoll från 1873 (13 februari) i redogörelsen för behandlingen av en proposition om ändringar i kyrkolagen; en ledamot anmälde »att han, såsom icke tillhörande svenska kyrkan, ansåg sig förhindrad delta i behandlingen av förenämnda kungl. proposition eller andra kyrkolagstiftningen rörande frågor». Andra fall av dylika jävsanmälningar finnas ej omnämnda i protokollen. Med all säkerhet har likväl inträffat, att medlemmar av dylika skäl undvikit att

deltaga i ett ärendes behandling utan att de gjort någon anmälan om orsaken härtill.

Rörande sättet för omröstning inom utskotten — vi bortse här från val — ger riksdagsordningen ingen uttömmande bestämmelse. I första stycket av § 48, vars lydelse förblivit oförändrad, stadgas endast: »Då inom utskott omröstning med slutna sedlar anställes, bör en sedel alltid uttagas och förseglas, vilken öppnas endast i det fall, att rösterna vid sammanräknandet finnas lika delade. Är pluralitet redan vunnen, bör den avlagda sedeln genast ouppbruten förstöras». Formuleringen är i huvudsak tagen från 1810 års RO § 38, sådan denna enligt 1823 års beslut utformats. Stadgandet anknyter också nära till den i RO § 60 tredje stycket givna regeln om sättet för slutna omröstning inom riksdagens kamrar.

Redan vid den första kammarriksdagen blev frågan om voteeringsmetoden inom utskotten föremål för ingående diskussion, varvid diametralt motsatta meningar framfördes angående tolkningen av den citerade grundlagsbestämmelsen. I en motion i första kammaren anfördes, att § 48 icke klart reglerade denna sak, men att å andra sidan utskotten enligt RO § 78 icke kunde anses äga rätt att själva besluta i saken; det föreslogs därför, att kamrarna skulle begagna sin i § 78 stadgade bestämmanderätt för att åstadkomma en enhetlig ordning. Beslutet om remiss av denna motion föregicks av en debatt, under vilken både lämplighets- och tolkningsfrågorna utförligt dryftades (4 februari). Det gjordes bland annat gällande att öppen omröstning vore naturligare i utskotten än i kamrarna, dels därför att utskotten som regel blott hade att utreda ärendena, dels emedan i ett utskott allas åsikter i en fråga i allmänhet komme till uttryck under överläggningen. Häremot anfördes, att i huvudsak de skäl, som talade för slutna omröstning, hade giltighet även beträffande utskotten och att för övrigt flera av dessa besatte även rättighet att besluta i bestämda fall. På några håll påstods, att § 48 gjorde den slutna omröstningen obligatorisk, i det att intet här vore sagt om möjligheten av ett annat omröstningssätt; även analogien med kamrarna åberopades som skäl för den öppna metodens grundlagsstridighet. Andra åter ansågo, att § 48 antydde möjligheten av öppen omröstning eller till och med förutsatte denna som

den vanligare formen. En talare yrkade, att utskottens rätt att i princip reglera frågan skulle erkännas men slutna omröstning likväl göras obligatorisk för de fall, att tre utskottsledamöter så begärde eller att vid öppen votering lika röstetal föreläge.

Det kammarens tillfälliga utskott, till vilket motionen hänvisades, betonade framför allt synpunkten att likformiga regler i huvudsak borde gälla inom kamrar och utskott och föreslog ett stadgande i Reglementariska föreskrifter för riksdagen, enligt vilket för ärendenas behandling i utskotten skulle i tillämpliga delar gälla vad i riksdagsordningen är stadgat för kamrarna (utl. nr 9). En ledamot reserverade sig mot förslaget och uttalade sympatier för den öppna omröstningsformen: »tvånget att i de i ett utskott förefallande frågor bilda sig en egen och självständig mening ligger redan i valet till ledamot av utskottet, och dess undvikande genom tillåtelsen att tyst och endast med den slutna voteringssedeln delta i utskottets arbete kan icke befrämja ärendenas ändamålsenliga utredning».

Utskottsbetänkandets behandling i kammaren visade starka meningsbrytningar, och flera nya förslag framkommo. Bland annat förordades öppen votering angående alla ärenden, som skulle underställas kamrarna, med skyldighet för utskotten att framlägga alternativ vid lika röstetal; i ärenden, där utskott ägde beslutanderätt, skulle däremot omröstningen vara slutna, såvida någon ledamot så begärde. Debatten utmynnade i ett beslut att återremittera ärendet till det tillfälliga utskottet. Detta utskott, som möjligen av kammarkussionen fått en överdriven föreställning om styrkan av opinionen för öppen votering, frångick sin tidigare ståndpunkt (utl. nr 11) och hemställde, att förslaget till Reglementariska föreskrifter för riksdagen skulle kompletteras med en paragraf, nr 16, av följande lydelse: »Inom utskott skall omröstning med slutna sedlar alltid anställas i det fall, att sådan omröstning av tre ledamöter yrkas, ävensom då vid öppen omröstning rösterna befinnas lika delade». Uppenbarligen utgick utskottet från att, om denna bestämmelse antoges, den öppna omröstningen skulle bli regel i utskotten.

Även detta betänkande föranledde lång diskussion i kammaren. Slutligen bifölls ett förslag, som i viss mån hade karaktären av en kompromiss, men som dock främst synes ha tilltalat anhängarna av slutna omröstning. Den föreslagna § 16 gavs följande formulering:

»Inom utskott skall omröstning med slutna sedlar alltid anställas i det fall, att sådan omröstning yrkas». Beslutet fattades med överväldigande majoritet, 53 röster mot 7.

Ärendet gick därefter till andra kammaren. Det tillfälliga utskott, som hade att behandla frågan om reglementariska föreskrifter överhuvud, intog i sitt förslag till sådana föreskrifter även en § 16 i den av första kammaren beslutade lydelsen (utl. nr 43); någon motivering för sitt tillstyrkande av paragrafen lämnade utskottet icke. Inom andra kammaren funnos emellertid övervägande sympatier för tanken att på denna punkt lämna utskotten fri bestämmanderätt; av debatten i kammaren framgår att många ledamöter hoppades, att vid sådant förhållande öppen omröstning skulle bli regel i utskotten. Resultatet blev att kammaren med 81 röster mot 31 utslöt § 16 ur förslaget till Reglementariska föreskrifter. Frågan om utskottens omröstningssätt lämnades sålunda öppen av riksdagen.

Egendomligt är, att under förhandlingarna olika påståenden framfördes rörande voteringspraxis inom utskotten under ståndstiden. Det gjordes gällande, å ena sidan att slutet, å den andra att öppen votering varit det vanliga efter år 1823, då per capita-omröstningen infördes. Den förstnämnda uppfattningen synes, att döma av en visserligen ofullständig undersökning av ståndstidens utskottsprotokoll, vara den riktiga.

Vid intet annat tillfälle har denna fråga isolerad varit föremål för kamrarnas handläggning. I många av de förslag, som främst gått ut på införande av öppen votering i kamrarna, har däremot samma voteringsmetod föreslagits till i princip obligatorisk användning jämväl i utskotten. Så var förhållandet redan i en vid 1867 års riksdag väckt, till konstitutionsutskottet hänvisad motion om öppen omröstning; det förtjänar erinras, att konstitutionsutskottet i sitt avstyrkande utlåtande (nr 10) tydligen utgick från att enligt gällande bestämmelser slutet omröstning borde äga rum i utskotten. Sedermera ändrade utskottet åsikt. I det betänkande (nr 6), vari vid 1879 års riksdag en motion om öppen omröstning i kamrar och utskott avstyrktes, heter det att ordalagen i RO § 48 »icke synas kunna annorledes förstås än såsom innebärande en tyst förutsättning, att omröstning inom utskott kan och får ske jämväl på annat sätt än det, för vilket, då det ifrågakommer, paragrafen meddelar särskilda före-

skrifter». Ville motionären därför, yttrade utskottet vidare, »åt utskotten förvärva rättighet att, där så finnes lämpligt, använda öppen omröstning, så är enligt utskottets förmenande syftemålet redan genom nu gällande grundlagsstadganden vunnet». I här ifrågasvarande förslag har påyrkats, att omröstningar inom utskotten utan undantag skulle vara öppna, och att vid lika röstetal utslagsröst skulle tillkomma ordföranden.

Under senare tid — före 1925 års reform — framställda förslag om öppen omröstning avsågo i regel endast kamrarna, icke utskotten, och då voteringsreformen kom till stånd, var det icke tal om att utsträcka den till utskotten. Detta berodde på att utskottens rätt att självständigt besluta om öppen omröstning sedan länge var allmänt erkänd och av flera utskott under kortare eller längre tid begagnats.

Den vid 1867 års riksdag så livligt diskuterade frågan om tolkningen av RO § 48 synes i själva verket knappast erbjuda några svårigheter. Uppfattningen att bestämmelsen skulle utgöra ett indirekt förbud mot öppen omröstning lär, såsom i litteraturen (R y d i n, H a g m a n, M a l m g r e n, R e u t e r s k i ö l d) allmänt betonats, sakna allt fog. Det säges ju, att »då inom utskott omröstning med slutna sedlar anställas», visst förfarande skall iakttagas; det vore ett brott mot de elementäraste språkregler att tolka detta stadgande såsom liktydigt med: »omröstning inom utskott skall med slutna sedlar anställas». Tvärtom är det klart att enligt bestämmelsen omröstning med slutna sedlar framstår som ett specialfall, för vilket särskilda regler äro behövliga. Lydelsen av § 48 gör det tillika klart, att något analogislut från de för kamrarna gällande omröstningsreglerna i RO § 60 icke är tillåtligt; då riksdagsordningen, om ock blott på en enda punkt, speciellt reglerat voteringsättet i utskotten, lär i avseende å dessas voteringsätt ett subsidiärt återopande av andra voteringsbestämmelser ej komma i fråga. Det kan tydligen ej heller med fog göras gällande, att denna fråga måste regleras av riksdagen jämlikt RO § 78.

Några författare ha dock hävdat, att vissa i § 48 icke direkt angivna gränser för utskottens rätt att bestämma rörande omröstningsättet skulle föreligga. Så uttalar R y d i n, utan angivande av skäl, att om slutna omröstning i utskott begäres, »synes detta dock bära

vara tillräckligt för att åstadkomma den». En ledamot skulle alltså, såsom första kammaren år 1867 yrkade i sitt förslag till § 16 i reglementariska föreskrifter för riksdagen, alltid kunna framtvunga sluten votering. Hagman instämmer i denna mening och tillägger: »ävenså måste sådan (d. v. s. sluten omröstning) äga rum, då den öppna givit paria vota»; icke heller här angives den bakomliggande tankegången. Båda dessa ståndpunkter synas helt godtyckliga. Det finnes ingen antydning i grundlagen om att varje utskottsledamot skulle äga fordra sluten omröstning eller att det i § 48 fastställda förfaringssättet skulle vara det enda tillåtliga, då på grund av lika röstetal en särskild metod måste begagnas för att nå ett avgörande.

Slutsatsen blir alltså, att riksdagsordningen ger utskotten i princip obegränsad frihet att bestämma om omröstningssättet. Voteringen kan vara öppen eller sluten, skilda metoder för öppen omröstning kunna användas, olika omröstningssätt kunna — liksom i kamrarna enligt 1925 års bestämmelser — efter varandra tillgripas.

Endast en punkt bör särskilt beaktas. Hur skall man förfara, då en omröstning resulterar i lika röstetal för skilda meningar? I ett specialfall ger § 48 omedelbart lösningen: vid omröstning med slutna sedlar måste ett bestämt förfarande, som i realiteten är liktydigt med lottning, användas. Inträffa paria vota vid öppen omröstning, finnes däremot intet direkt stadgande. Att utskottet icke kan nöja sig med att för kamrarna framlägga alternativa förslag, framgår dock indirekt av § 48, såväl av det förut åberopade första stycket som av andra styckets bestämmelser om reservationsrätt; före 1823, då röstningen inom utskotten skedde ståndsviis, voro däremot alternativ möjliga. Likaledes synes det vara klart, att utskottets ordförande (eller annan ledamot) ej kan tillerkännas utslagsröst; detta torde, då ingen hemul härför finnes i grundlagen, kunna betraktas som en lagstridig delegation av utskottets beslutanderätt. Men hänsyn härtill och med tanke på att i § 48 en form av lottning för ett visst fall föreskrives — ett analogislut ligger här nära till hands — torde det med fog kunna hävdas, att under alla förhållanden lottning bör äga rum vid paria vota. Denna lottning kan tillgå på så sätt, att sluten omröstning anordnas enligt de för denna gällande

reglerna, men den kan också ske på annat sätt, exempelvis genom att ordföranden fattar en av två hoprullade ja- och nej-sedlar.

Praxis i fråga om omröstning inom utskotten under tvåkammar-systemet företer en klar utveckling såtillvida, som den slutna omröstningen, till en början ojämförligt vanligast, i allt högre grad fått vika för den öppna, vilken under senare år framstått som den normala vöteringsformen. Skiljaktigheterna mellan olika utskott äro likväl så betydande, att särskilda redogörelser för de olika ständiga, respektive för de sammansatta, särskilda och tillfälliga utskotten torde vara erforderliga.

I konstitutionsutskottet var omröstning med slutna sedlar länge regel; så snart vötering begärdes tillgrep man detta förfarande. Någon enda gång synes dock öppen omröstning ha använts: det förekommer nämligen att enligt protokollet ja- och nej-rösterna tillsammans äro lika många som antalet i utskottet närvarande ledamöter. Fråga om fattande av särskilt beslut rörande omröstningssättet uppstod ej förrän vid 1903 års riksdag, då det yrkades, att öppen omröstning (utom vid val) skulle bliva regel; enligt förslaget skulle dock slutna vötering äga rum vid paria vota och då någon ledamot framställde begäran härom. Detta förslag fälldes med 10 röster mot 9, och det beslöts »att inom utskottet fortfarande använda slutna omröstning». Ett liknande förslag, som framfördes 1905, rönt samma öde. Frågan synes vid denna tid, att döma av de olika yrkandenas ursprung samt vöteringssiffrorna, i viss mån — liksom frågan om omröstningssättet i kamrarna — ha varit en parti-fråga. År 1908 bifölls likväl ett av utskottets vice ordförande Staaff väckt förslag av samma innehåll som de tidigare framförda; flera ledamöter, med utskottets ordförande Blomberg i spetsen, reserverade sig mot beslutet. Efter denna tid användes i allmänhet inom utskottet öppen vötering medelst uppresning, varvid först de ja-röstande, sedan de nej-röstande reste sig från sina platser; utföll denna med lika röstetal anställdes dock slutna omröstning, och sådan föranstaltades också i de — synbarligen mycket sällsynta — fall, då någon ledamot begärde det. År 1928 infördes, dock utan att särskilt beslut härom fattades, en modifikation i detta förfarande såtillvida som uppresningen ersattes av namnupprop, förenat med anteckning av de röstandes namn och ställningstagande i protokollet. Denna

ändring var betingad därav, att vid justering av betänkande osäkerhet yppats rörande den ståndpunkt vissa ledamöter intagit vid voteringen i vederbörande fråga.

Statsutskottet är det enda utskott som systematiskt tilllämpat öppen omröstning under hela det nya riksdagsskickets tid. Vid ett av utskottets första sammanträden år 1867 yrkade en ledamot på införande av denna voteringsform under framhållande av att »nu gällande riksdagsordning icke blott icke lade något hinder i vägen för, utan snarare förutsatte, att votering inom utskotten kunde ske öppet». Utskottet beslöt »dels att vid voteringar inom utskottet tills vidare öppen omröstning skulle äga rum, beroende dock på utskottets majoritet att, uppå framställt yrkande, medgiva votering med slutna sedlar, och dels att, för skiljande emellan de olika meningarna, i händelse vid den öppna omröstningen lika röster stannade mot lika, slutna votering, därvid en sedel i vanlig ordning förseglades och avlades, skulle avgöra vilken mening skulle såsom utskottets anses». Två ledamöter reserverade sig mot detta beslut »under uttalande av den åsikt, att ett beslut rörande ändring i förr brukliga arbetsordning icke kunde lända inom utskott till efterrättelse, så framt det icke blivit av kamrarna gillat och stadfäst»; såsom motiv för denna uppfattning hänvisades under debatten till RO § 78.

Dessa regler för omröstning ha sedermera ingått i statsutskottets arbetsordning; 1867 års beslut har i början av varje riksdag upprepats och införts i utskottets protokoll. Slutna omröstning äger alltså rum blott vid paria vota och då utskottet fattar särskilt beslut härom, vilket senare knappast någonsin torde ha inträffat. Den öppna omröstningen har, åtminstone under de senaste årtiondena, försiggått genom uppresning utan anteckning av namnen i protokollet. Även i statsutskottets avdelningar äger votering i de sällsynta fall, då en sådan kräves, i regel rum enligt uppresningsmetoden; slutna omröstning är här aldrig behövlig, eftersom vid lika röstetal alternativa förslag framläggas för utskottet.

I bevillningsutskottet har aldrig något särskilt beslut fattats rörande omröstningssättet. Protokollen giva emellertid vid handen, att under äldre tid slutna omröstning var den vanliga formen, även om öppen votering undantagsvis förekommit. Vid flera

tillfällen omnämner protokollet kassering av utåtrullade röstsedlar. Först under senare år har den öppna omröstningen blivit fast praxis; sannolikt har införandet av denna metod i riksdagens kamrar år 1925 omedelbart påverkat praxis i bevillningsutskottet, ty från och med detta år blir öppen votering regel. Sluten votering förekommer numera endast vid lika röstetal. Den öppna omröstningen försiggår medelst uppresning. I utskottets avdelningar har samma utveckling ägt rum; formen för öppen omröstning är även här uppresning eller, mera sällan, handuppräckning.

I bankoutskottet tillämpades till en början sluten votering, men i början av 1868 års riksdag »överenskom utskottet att med undantag vad angår val samt de tillfällen, då möjligen någon ledamot i en särskild fråga begär sluten omröstning, sådan hädanefter skall ske öppet och på så sätt, att de vilka rösta ja resa sig från sina platser, de åter vilka rösta nej bliva sittande; skolande dock i händelse de sålunda avgivna rösterna äro lika många för vardera meningen sluten omröstning på det sätt som RO § 48 bestämmer genast företagas». Redan följande år beslöts likväl — efter en votering, vid vilken den förseglade sedeln fällde utslaget — återgång till den slutna omröstningsmetoden. År 1873 kom frågan ånyo före och det bestämdes nu, »att omröstningarna i utskottet skulle ske öppet, såvida icke i något särskilt fall sluten omröstning av någon ledamot begäres». Denna regel har sedermera i början av varje riksdag stadfäst; sedan 1874 har därjämte särskilt fastställts, att sluten omröstning skall äga rum vid paria vota, ett förfarande som i praktiken ständigt tillämpats. Den öppna omröstningen har tillgått på så sätt, att ledamöter uppropas och deras röstning antecknas i protokollet. Det är ytterligt sällsynt att enskild ledamot begagnar sin rätt att begära sluten votering.

I lagutskottet var sluten votering länge praxis. Vid 1874 års riksdag beslöts visserligen, att omröstningar skulle ske öppet och att endast vid lika röstetal den i § 48 stadgade ordningen skulle tillämpas, men denna regel synes ha ansetts giltig endast under löpande riksdagssession; då 1876 ett förslag om öppen votering framställdes i utskottet, förkastades detsamma och det bestämdes, »att omröstningar fortfarande skulle medelst slutna sedlar verkställas». Först under 1920-talet har annan praxis blivit rådande inom båda lag-

utskotten. År 1923 beslöt första lagutskottet, »att omröstning inom utskottet skulle vara öppen, där ej sluten omröstning begärdes», och detta beslut har sedermera i början av varje riksdag upprepats; i själva verket har sluten votering även ägt rum, då vid den öppna röstetalen varit lika. I andra lagutskottet ha samma regler iakttagits, ehuru väl här vid intet tillfälle uttryckligt beslut i saken kommit till stånd. I båda utskotten sker omröstning genom uppresning; endast i undantagsfall begagnas rätt att begära omröstning med slutna sedlar.

Jordbruksutskottet antog vid sitt första sammanträde år 1910 ett ordningsstadgande av ungefär samma lydelse som det i statsutskottet gällande: »utskottet beslöt . . . att vid votering inom utskottet öppen omröstning skulle äga rum; dock att omröstning skulle företagas med slutna sedlar dels i händelse vid den slutna omröstningen lika röster stannat mot lika, för skilljande av de olika meningarna, därvid i vanlig ordning en sedel skulle avläggas dels ock när utskottets pluralitet, på framställt yrkande, det medgäve». Följande år ändrades regeln därhän, att sluten omröstning skulle äga rum, »när någon av utskottets ledamöter det särskilt begärde». I denna form har beslutet årligen upprepats. Uppresningsmetoden tillämpas. I avdelningarna voterar på samma sätt som i utskottet.

För de sammansatta och särskilda utskotten kan samma utveckling konstateras som i de ständiga. Öppenhet i voteringen har från undantag blivit regel; redan under 1870- och 1880-talen finner man dock många exempel på öppen omröstning i dessa utskott. I de sammansatta utskotten har denna fråga, liksom arbetsordningsfrågor överhuvud, nästan aldrig särskilt reglerats; man har utan vidare följt den praxis, som varit rådande inom de utskott eller ett av de utskott, ur vilka det sammansatta utskottet bildats. Inom de särskilda utskotten har det däremot icke varit ovanligt att beslut rörande omröstningssättet fattats vid utskottets första sammanträde eller då frågan senare aktualiserats. Sålunda beslöto särskilda utskotten 1901 och 1933 att följa den i statsutskottet tillämpade regeln om öppen votering utom vid paria vota eller då i särskilt fall yrkande om sluten omröstning vann utskottets bifall. I många fall (t. ex. särskilda utskotten nr 1 1912, nr 3 1914 B, 1924)

har sluten omröstning på en enda ledamots yrkande stadgats. Någon gång har öppenhet gjorts obligatorisk utom vid paria vota (särskilda utskottet 1913), och det har förekommit beslut om att även vid paria vota göra övergången till sluten omröstning beroende på yrkande av en ledamot (särskilda utskottet 1916). I sistnämnda fall har sannolikt lottning avsetts skola normalt användas vid paria vota. Att även i andra utskott lottning tillgripits i stället för sluten votering framgår av protokoll över särskilda omröstningar (fjärde sammansatta stats- och lagutskottet 1917, 7 maj, särskilda utskottet 1930, 15 maj). Ett exempel på utslagsröst för ordförande finnes: vid en omröstning i första särskilda utskottet 1898 beslöts, då rösterna voro lika delade, »att den mening, som herr ordföranden vid omröstningen biträtt, skulle anses bifallen». Den öppna omröstningen torde i allmänhet ha skett genom uppresning, vilket i undantagsfall uttryckligen faststälts. 1875 års särskilda utskott antog den egendomliga regeln, att voteringen skulle »ske genom uppresning och sittande; ja skulle stiga upp, nej sitta». Första särskilda utskottet 1925 bestämde, »att därest sluten votering icke av någon ledamot begärdes, omröstning skulle ske på det sätt, att herr ordföranden först uppmanar de ledamöter, som vilja rösta för ja-propositionen, att resa sig från sina platser, varefter samma uppmaning riktas till de ledamöter, som vilja rösta för nej-propositionen». I 1933 års särskilda utskott äro listor över voteringarna med de röstades namn bilagda protokollen, men eljest giva dessa endast upplysning om antalet ja- och nej-röstande.

I de tillfälliga utskotten är, liksom i de ständiga utskottens avdelningar, omröstning relativt sällan behöflig. Ofta yttra sig alla ledamöter under diskussionen och ordföranden kan utan vidare konstatera, vilken mening som är i majoritet och huru rösterna äro delade. Att döma av de sparsamma uppgifterna i protokollen torde förekommande omröstningar i regel ha skett öppet. Blott sällan har någon särskild regel i saken beslutats. I det första protokoll från tillfälligt utskott, som finnes (andra kammarens TU nr 1 år 1882) är antecknat ett beslut, enligt vilket »förekommande omröstningar skola ske öppet, dock med förbehållen rätt för ledamot, som det önskar, att fordra sluten votering». I några andra utskott ha liknande beslut fattats, stundom med tillägg att sluten omröstning

skall äga rum vid paria vota (andra kammarens TU nr 5 1914, nr 4 1922). Den öppna omröstningen sker i regel genom uppresning, men även upprop eller handuppräckning ha förekommit i vissa utskott. I allmänhet synes man övergå till slutna votering vid lika röstetal, men även andra sätt att nå resultat ha begagnats. Så har lottdragning ägt rum — exempelvis i andra kammarens TU nr 5, där en ja- och en nej-sedel läggas i en urna, varefter en medlem fattar en av sedlarna — och ordföranden har tillerkänts utslagsröst (första kammarens TU nr 2). Det har också hänt att efter överenskommelse en medlem avstått från att rösta för att icke lika röstetal skall uppstå.

Av den givna redogörelsen framgår, att under senare år öppen omröstning — i allmänhet i form av uppresning eller namnupprop — blivit den vanliga voteringsmetoden i utskotten. Den förut vanliga slutna voteringsformen tillämpas knappast annat än som en egenomlig och irrationell form för lottning vid paria vota. Mera sällan användes den form av lottning, som nuvarande RO § 60 stadgar för kamrarna, nämligen att en ja- och en nejsedel nedläggas i en rösturna och någon ledamot upptar en av sedlarna ur urnan.

Frågan, huruvida och i så fall under vilka betingelser ett utskottsbeslut av principiellt definitiv karaktär sedermera kan ändras eller upphävas, är ingenstädes reglerad. Att detta icke kan ske, då på grund av beslutet en rättsändring kommit till stånd, torde vara ostridigt; ett val kan sålunda ej av utskottet annulleras, ty valet medför omedelbart, att en eller flera personer erhålla en bestämd rättsställning, t. ex. bliva ledamöter av ett sammansatt utskott. Mera tveksamt är, om ett avgivet betänkande kan återkallas utan riksdagens eller, då det gäller ett kammarutskott, vederbörande kammares medgivande. Det är icke orimligt att här tillämpa ungefär samma resonemang, som särskilt *Malmgren* anført till stöd för den av honom hävdade rätten för konungen, respektive för en enskild motionär, att återkalla väckta förslag. Ett speciellt skäl mot sådan rätt för utskotten kan dock möjligen sägas föreligga: utskottsbetänkanden kunna återremitteras till förnyad behandling, och en möjlighet att medgiva rättelse från förslagsställarens sida, som icke finnes i fråga om propositioner och motioner, är alltså här för han-

den. Att återkallelse ej är möjlig, sedan kammarbehandlingen av frågan börjat, är utan vidare klart. I praktiken har icke någon återkallelse eller något försök till återkallelse förekommit. Däremot har många gånger inträffat, att ett utskott genom särskilda »tilläggsblad» rättat mindre sak- eller formfel i ett avgivet betänkande, varvid dessa rättelser utan gensaga betraktats såsom ingående i den ursprungliga texten. Samma syfte har kanske än oftare vunnits genom av representanter för utskottet under kamrarnas behandling av ärendet gjorda påpekanden; även dylika anses, då de framföras i utskottets namn och av ingen motsägas, kunna medföra ändring i utskottsförslaget.

Av större praktiskt intresse är här berörda fråga, då det gäller av utskottet fattade beslut, som ej medfört någon rättsändring och icke lett till någon framställning från utskottets sida, utan tvärtom ännu framstå som så att säga rent interna beslut. Ett utskott har t. ex. beslutat avstyrka ett förslag, men på grund av särskilda omständigheter ha vissa av de medlemmar, som varit för avstyrkandet, sedermera ändrat mening, och det kan konstateras, om icke förr så vid justeringen av betänkandet i frågan, att numera en majoritet för tillstyrkande föreligger. Enighet torde råda om att därest alla de medlemmar, som sutto i utskottet vid det primära beslutet, så medgiva, annullering är möjlig. Likaså torde anses givet, att en annullering icke utan vidare kan beslutas vid ett utskottssammanträde, i vilket deltaga delvis andra medlemmar än vid ärendets första handläggning; ett dylikt förfaringssätt skulle innebära, att det föregående beslutet betraktades som en nullitet. Mellan dessa båda ytterligheter finnas olika tvivelaktiga fall. Kan exempelvis ett beslut annulleras, om den majoritet, som dikterat det, är ense, eller fordras även minoritetens samtycke? Är det måhända tillräckligt med en majoritet inom majoriteten? Skall det förhållandet, att en eller flera i det första beslutet deltagande icke äro tillstädes, då yrkandet om annullering behandlas, under alla förhållanden omöjliggöra bifall till detta yrkande? Hur skall man i dylika fall reglera förhållandet mellan ledamöter och suppleanter? Detta är blott några av de frågor, som här inställa sig, och som flera gånger ingående ventilerats i utskott.

Generella regler i denna sak ha sällan ifrågasatts, men i en rad särskilda fall har ett avgörande måst träffas. Vid flera tillfällen

synes man härvid ha utgått från den grundsatsen, att ett beslut ej kan upprivas med mindre alla i beslutet deltagande samtycka härtill eller i varje fall underlåta att opponera, sedan de fått tillfälle att deklarerat sin mening. Konstitutionsutskottets protokoll för den 14 mars 1898 omnämner, att yrkande framställdes angående ändring av ett förut fattat beslut om tillstyrkande av ett förslag till ändring av tryckfrihetsförordningen. Ordföranden förklarade då, att han »ansåg sig förhindrad att, innan samtliga de utskottets ledamöter, som deltagit i berörda beslut, uttryckligen sagt sig icke hava något att erinra mot att samma beslut förklarades icke utgöra hinder för utskottet att till förnyad prövning upptaga frågan om avfattande av utskottets förslag till § 1:5 TFO, framställa proposition på de . . . väckta förslagen». Någon erinran mot ordförandens uppfattning gjordes ej, och det beslöts att de medlemmar, som deltagit i det första beslutet, skulle beredas tillfälle att hos ordföranden anmäla, huruvida de hade något att erinra mot beslutets upprivande. Enligt ett senare protokoll hade alla samtyckt härtill, och frågan upptogs till förnyad behandling. Enligt samma utskotts protokoll den 6 maj 1929 yrkades ändring i ett beslut, men »som erforderlig enighet inom utskottet . . . icke kunde uppnås förföll ändringsförslaget». Vid ett annat tillfälle annullerades ett beslut, sedan skriftligt medgivande av frånvarande ledamot inhämtats (19 maj 1930). Enligt lagutskottets protokoll den 6 mars 1888 upptogs ett föregående dag väckt men då bordlagt yrkande om ändring av ett tidigare beslut, »men då icke samtliga de ledamöter av utskottet, vilka närvarit vid behandlingen av ärendet . . . då beslut i frågan första gången fattades, nu tillstädeskommit, ansåg utskottet på grund av den inom riksdagens utskott i dylika fall utbildade praxis sig icke kunna till förnyad handläggning nu upptaga ärendet, utan skulle utlåtandet däri expedieras i överensstämmelse med de av utskottet . . . fattade beslut». Första lagutskottet beslöt den 21 februari 1921 att uppriva två beslut, sedan samtliga i desamma deltagande ledamöter gjort hemställan härom. Lagutskottets protokoll den 24 februari 1873 ger exempel på en något mindre sträng uppfattning rörande ett fattat besluts helgd. En framställning om upprivande av ett beslut ledde till en förklaring »att, när av de ledamöter, som deltagit i det beslut, vars förändrande blivit ifrågasatt, X och Y . . . icke vore inom

utskottet närvarande, yttrande angående den gjorda framställningen skulle uppskjutas till torsdagen den 27 innevarande månad, till vilken dag nämnda herrar skulle särskilt kallas att tillstädeskomma, och då ledamots frånvaro icke skulle utgöra hinder för frågans avgörande». I detta fall förutsattes alltså, att ett beslut skulle kunna annulleras utan att samtycke från alla de i beslutet deltagande inhämtats. Vid några tillfällen ha beslut enhälligt upprivits, ehuru någon eller några i beslutet deltagande icke varit närvarande (BevU 23 april 1894, 9 mars 1897, LU 13 april 1888).

I bankoutskottet antogs under en lång tid ordningsregler, som avsågo att möjliggöra ändringar i fattade beslut, ehuru väl dessa icke betecknades som provisoriska. År 1873 bestämdes, »att de beslut, som vid ärendenas föredragning fattas, icke anses utgöra hinder för att om anledning vid den vidare granskningen förekommer till ändring av redan fattat beslut, upptaga fråga därom intill dess betänkande blivit slutligen justerat»; detta beslut upprepades vid utskottets konstituerande sammanträde under en följd av år. 1883 beslöts emellertid, att föreskrift om ändring av fattat beslut icke skulle givas i protokollet, »utskottet obetaget att, om i något fall anledning förefunnes till fattande av dylikt beslut, därom vid ärendets förberedande prövning då förordna». Sedermera har icke någon generell bestämmelse i frågan givits. Utskottet har i stället i fråga om de ärenden, där behovet av att kunna företaga jämkningar varit särskilt framträdande, till en början fattat provisoriska beslut, vilka gjorts definitiva, då vederbörande komplex av frågor genomgåts.

Ett förslag till generell lösning av denna fråga utformades av konstitutionsutskottets s. k. presidialdelegation år 1930 och framlades för utskottet vid 1931 års riksdag; att frågan togs upp berodde på att vid 1930 års riksdag flera yrkanden om upprivande av beslut förekommit. Delegationens promemoria i ämnet gick ut på en ordningsregel av följande lydelse (20 januari 1931): »Förslag om upptagande av fråga om ändring eller upphävande av ett förut fattat beslut kan ej omedelbart behandlas utan skall bordläggas för att uppföras på föredragningslistan till ett följande sammanträde. Vid det sammanträde, då ärendet förekommer till avgörande, gäller, att förslaget, därest det avser ett definitivt beslut, skall anses bifallet endast om alla då närvarande ledamöter, som deltog i det

föregående beslutets fattande, förklara sig icke motsätta sig frågans upptagande; på vanligt sätt beslutas sedermera, därest förslaget bifalles, om vederbörande beslut skall upprivas. Avser förslaget ett provisoriskt beslut, gäller, att enkel majoritet av de närvarande är tillräcklig för bifall till förslaget». Att märka är att man här förutsatte, att ett beslut skulle kunna upprivas utan uttryckligt samtycke från alla de i beslutet deltagande; det ansågs tillräckligt att frågan om upprivande uppfördes på föredragningslistan till ett sammanträde, och att vid detta sammanträde ingen opposition bland de ifrågakvarande medlemmarna yppade sig. Att, såsom i förslaget framhålls, provisoriska beslut skola kunna upprivas genom enkelt majoritetsbeslut faller utan vidare av sig självt. Konstitutionsutskottet antog ej det väckta förslaget utan lade det utan vidare till handlingarna; det är likväl av intresse såsom innefattande en kompromisslösning av denna fråga.

B e t ä n k a n d e n .

Utskotts ställningstagande till ärenden, varom yttranden skola avgivas till kamrarna, meddelas och motiveras i betänkanden, vilka av de gemensamma utskotten ställas till riksdagen, av de tillfälliga utskotten till vederbörande kammare. I regel utarbetas dessa, sedan utskottsbeslutet fattats. Undantag föreligga, som nämnt, så till vida som i vissa utskott, i första rummet de på avdelningar arbetande, förslag till betänkanden uppgöras, innan utskottet tagit ställning i sakfrågan; här sammanfaller utskottsbeslutet och betänkandets justering. Rörande sättet för uppgörande av förslag till betänkande inom utskottsavdelning är redan talat.

I regel ankommer det på utskottets kansli att avfatta förslag till betänkande. Inom de utskott, där icke avdelningarna i första hand göra upp betänkande, torde vanligen sekreteraren själv skriva förslaget, och under alla förhållanden föreläggas detta honom till preliminär granskning. Ibland biträda även särskilt tillkallade sakkunniga, som föredragit vederbörande ärende, vid detta arbete; det förekommer också att viss eller vissa medlemmar av utskottet få detta uppdrag. Då förslaget är färdigt, överlämnas det vanligen till

ordföranden som, eventuellt i samråd med andra ledamöter, vilka tagit en framträdande del i frågans behandling, genomgår detsamma och vidtar erforderliga ändringar; då ordföranden icke ansluter sig till den uppfattning, som står bakom utskottets beslut, tillfrågas vice ordföranden eller annan ledamot, som tillhör den grupp, vilken dikterat beslutet. Betänkandet justeras därefter i plenum. Sedan ett tjugotal år tillbaka är det regel, att förslaget före justeringen tryckes i tillräckligt antal exemplar (s. k. förslagstryck) och i förväg tillställs alla utskottsmedlemmar; i några tillfälliga utskott dupliceras i stället förslaget i maskinskrift. Justeringen tillgår på så sätt, att en tjänsteman läser upp förslaget, varefter diskussion äger rum och beslut fattas, ofta om varje stycke för sig. I princip äga endast de medlemmar, som varit närvarande vid beslutet i sakfrågan och då stött den mening, som blivit utskottets, medverka vid justeringen; detta har någon gång uttryckligen fastslagits, såsom då konstitutionsutskottet 1919 (31 mars) förklarade den grundsatsen böra iakttagas, »att i regeln endast de, som biträtt utskottets beslut i sakfråga, deltaga i sedermera förekommande beslut om utskottsbetänkandets motivering eller slutliga justering» (jfr KU 7 februari 1930). Denna princip torde allmänt anses innebära, att medlem, som avser att reservera sig i själva saken, icke är befogad att delta i beslut om motiveringen. Stundom kunna dock svårigheter uppstå, särskilt då en medlem förklarar, att det beror på motive- ringens avfattning, om han skall reservera sig eller ej; frågan hur i detta fall skall förfaras har dock, av protokollen att döma, icke närmare diskuterats eller reglerats. Ofta uppstå synnerligen utförliga debatter vid ett betänkandes justering, och det är icke ovanligt, att genomgripande ändringar göras i förslaget eller att utskottet beslutar bordlägga frågan för att nytt förslag skall kunna utarbetas. Så långt möjligt söker man nå enighet rörande motiveringen och undvika reservationer, som rikta sig speciellt mot denna.

Innan de tillfälliga utskotten år 1912 fingo sekreterare, skulle det i dessa, enligt RO § 44, åligga den ledamot, som föredragit ärendet, »att uppsätta utskottets yttrande i ämnet». Protokoll och handlingar visa, att — oberoende av vem som föredragit saken — uppdraget att avfatta förslag till betänkande vanligen lämnades till ordföranden eller annan ledamot, som ansågs särskilt skickad för

arbetet; vid vissa riksdagar synes ordföranden ha skrivit alla eller så gott som alla betänkanden. Sedermera har sekreteraren i regel haft detta arbete om hand. Dock synes det i tillfälliga utskott ha förekommit ojämförligt oftare än i ständiga, att ordföranden eller annan ledamot i detta hänseende övertagit sekreterarens roll.

Det är, såsom i jämförelse mellan svenskt och utländskt utskottsväsen betonats, ett för det förra karakteristiskt drag, att betänkandet framstår som ett auktoritativt uttryck för utskottets mening och utgör resultatet av ett kollektivt arbete inom utskottet. Det svenska systemet är ägnat att giva motiveringen av utskottsbeslutet en betydande auktoritet såsom uttryck för den kollektiva uppfattning, som står bakom beslutet; å andra sidan medför det givetvis lätt, att mera personliga och originella synpunkter icke kunna beredas plats.

För olika grupper av utskottsbetänkanden användes i praxis skilda beteckningar: *u t l å t a n d e n* och *m e m o r i a l*. Betänkande, som gäller ett från kamrarna remitterat förslag — proposition eller motion — kallas utlåtande; i övrigt användes ordet memorial. Ett memorial föreligger alltså, då utskott avger betänkande av eget initiativ, framlägger resultatet av en i grundlagen påbjuden granskning eller eljest fullgör vad grundlagen omedelbart anbefaller, besvarar återremiss, föreslår sammanjämkning eller, vad konstitutionsutskottet beträffar, skiljer mellan kamrarna eller mellan talman och kammare. Betänkandena från ett utskott numreras emellertid i en följd, i stort sett i den ordning, i vilken de avgivas av utskottet; undantag från denna regel förekomma, såsom då statsutskottet giver betänkandena över de olika huvudtitlarna samma nummer som den behandlade huvudtiteln. Före 1911 numrerades betänkandena från de tillfälliga utskotten i vardera kammaren i en följd.

Det stora flertalet utskottsutlåtanden äro uppställda på ungefär samma sätt. Efter en rubrik, som i korthet anger den behandlade frågan, följer en s. k. recit, som innefattar en redogörelse för innehållet i vederbörande propositioner eller motioner. Det är vanligt att med varandra intimt sammanhängande ärenden behandlas i ett utlåtande. I redogörelsen ingår regelmässigt ett ordagrant återgivande av yrkandena i de väckta förslagen. När det gäller propositioner, är det ovanligt att dessas motivering i sin helhet citeras; vanligen

hänvisas blott till det utdrag ur statsrådsprotokollet, som åtföljer propositionen, eller ock refereras vissa huvudpunkter i detta. I fråga om motioner, som i allmänhet beledsagas av relativt kort motivering, har ofta, särskilt under äldre tid, denna motivering i sin helhet återgivits; numera är det, särskilt då utlåtandet går i avstyrkande riktning, vanligt att endast en hänvisning göres till motionen. Efter reciten kommer utskottets egen framställning. Icke sällan är denna uppdelad i en rent saklig del, vilken redogör för frågans tidigare behandling — eventuellt också för regleringen av den diskuterade och närliggande frågor i Sverige och utlandet samt gjorda praktiska erfarenheter — och ett yttrande, som innehåller skälen för utskottets ståndpunkt. I större utlåtanden skiljes genom över- eller kantrubriker på olika delar av framställningen. Utlåtandet utmynnar i en s. k. kläm, som innefattar utskottets yrkanden.

Utskottens skyldighet att »utlåta sig» över remitterade förslag anses i princip innebära krav på en verklig motivering för deras ställningstagande till dessa. I större frågor, och överhuvud i avseende å förslag, som anses förtjäna något större beaktande, meddelas i regel också en utförlig motivering. Icke sällan diskuteras ingående skäl och motskäl och olika tänkbara lösningar, och en klar totalbild gives sålunda av frågans läge; i jämförelse med utskottsyttranden i utländska representationer kunna de svenska betänkandena karakteriseras som synnerligen fullständiga. I bagatellfrågor och särskilt då det gäller förslag, som återkomma år efter år eller anses uppenbart orimliga, nöja sig dock utskotten vanligen med en kort motivering, som hänvisar till föregående yttranden eller blott i allmänna ordalag tar avstånd från förslaget. I det mest arbetstyngda utskottet, statsutskottet, äro motiveringarna, i förhållande till frågornas vikt, avsevärt knappare än i andra utskott; konstitutions- och lagutskotten samt de tillfälliga utskotten torde i genomsnitt avgiva relativt utförliga utlåtanden.

Utlåtandets kläm skall vara så avfattad, att samtliga de behandlade förslagen omfattas av densamma. Ofta är därför klämman uppdelad på flera punkter, som beröra olika förslag eller skilda moment av det föreliggande ämnet. Alternativa yrkanden kunna göras så till vida, som ett visst yrkande kan göras beroende av ett villkor; i många fall är det t. ex. nödvändigt att ett yrkande framställles under

den förutsättningen, att ett annat yrkande godkännes eller att ett förslag i nära sammanhang med det behandlade antages. Ett yrkande om avslag å en proposition formuleras vanligen som en hemställan, att propositionen »icke måtte av riksdagen bifallas». Då avslag yrkas å en motion, användes stundom samma formulering, men vanligen går hemställan ut på, att motionen »icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda». Då utskott funnit en behandlad motion grundlagsstridig, har flera gånger yrkats, att motionen »måtte av riksdagen lämnas utan avseende» (t. ex. LU 1893, utl. nr 3, KU 1919, utl. nr 48). Ofta »täckas» i klämmen icke särskilt berörda förslag genom en allmän hemställan att förslagen måtte anses besvarade genom vad utskottet i övrigt hemställt.

Memorial angående verkställda granskningar och dylikt hava givetvis annan utformning än betänkanden över från kamrarna hänvisade eller på initiativ inom utskottet grundade förslag. I regel avslutas dylika memorial med en kläm, i vilken utskottet anmäler visst förhållande eller visst av utskottet fattat beslut för riksdagen.

Tidigare innehöllo utskottens betänkanden inga uppgifter i fråga om de ledamöter och suppleanter, som deltagit i vederbörande utskottsbeslut; opponenterna mot beslutet återfunnos givetvis såsom undertecknare av reservationer, men om de för beslutet ansvariga förelåg ingen anteckning. För ledamöter, som icke varit närvarande vid behandlingen av en fråga, fanns visserligen en möjlighet att få detta konstaterat; efter det egentliga betänkandet kunde införas uppgiften att den eller den ledamöten »begärt att få antecknat, att han icke deltagit i ärendets behandling inom utskottet». Det var emellertid icke regel att frånvarande ledamöter läto införa sådana anteckningar, och om suppleanter, som tjänstgjort i ledamöters ställe, fanns ingen uppgift; utskottets sammansättning i det enskilda fallet omgavs alltså av en viss anonymitet.

Omkring 1910 väcktes i de skilda ständiga utskotten förslag om att till betänkandena foga så kallade närvaroförteckningar, d. v. s. uppgift om de i beslutet deltagande. Förslagen framfördes av liberala representanter och mötte till en början energisk opposition på håll, där man ville bevara anonymiteten. Sannolikt ha väl här i viss mån samma motiv varit bestämmande som då det gällt införande av

öppen omröstning i utskott och kamrar. I konstitutionsutskottet beslöts 1910 på ordföranden Staaffs yrkande, att närvaroförteckningar skulle införas, men följande år frångick utskottet, med 10 röster mot 9, detta beslut. År 1912 kom frågan ånyo upp, och utskottet antog nu (22 februari) med 13 röster mot 6 följande ordningsregel, som sedermera ständigt tillämpats: »Förteckning å de ledamöter av utskottet, som deltagit i behandlingen av de ärenden, utskottets utlåtanden eller memorial rör, skall anbringas omedelbart efter rubriken till utlåtandet eller memorialet. De personer skola såsom närvarande upptagas, vilka närvarit vid beslutet i själva huvudsaken. Därest någon närvarit vid sådant beslut men icke vid justeringen av utlåtandet eller memorialet, bör detta särskilt anmärkas.» Liknande beslut kommo, i några fall efter upprepade diskussioner, vid vilka starkt motstånd yppade sig, under åren 1912—1914 till stånd i samtliga ständiga utskott, och även övriga utskott införde i praxis närvaroförteckningar. Sedan 1914 kan det sägas vara allmän regel att utskotten intaga dylika förteckningar i sina betänkanden.

Vissa undantag föreligga. Bankoutskottet beslöt, då närvaroförteckningar infördes, att sådan icke skulle anbringas vid utskottets betänkande angående tionde huvudtiteln. Orsaken härtill torde ha varit, att detta betänkande innefattar ett stort antal punkter. Under de senaste åren ha emellertid närvaroförteckningar generellt använts även i detta utskott. Det har vidare förekommit inom olika utskott, att närvaroförteckningar icke anbringas vid betänkanden av obestritt innehåll och ringa allmänt intresse, t. ex. memorial om ersättning till tjänstemän eller föredragande inom utskottet.

Tvekan kan uppstå om det lämpliga förfarandet, då betänkandet består av en rad skilda punkter, beträffande vilka separata beslut träffats, och då utskottets sammansättning vid fattandet av dessa beslut varit skiftande. I allmänhet går man då tillväga på det sättet, att särskilda närvaroförteckningar givas för varje beslut; antingen fogas dessa förteckningar till det moment i betänkandet, som avhandlar beslutet i fråga (t. ex. konstitutionsutskottet), eller ock anbringas vid slutet av betänkandet närvaroförteckning för de olika punkterna (t. ex. bankoutskottet).

Närvaroförteckningarna skola, enligt vad utskotten i regel be-

stämt, upptaga de medlemmar, som deltagit i det definitiva beslutet i vederbörande ärende. Härmed menas samtliga de medlemmar, som i egenskap av ledamöter eller i stället för ledamöter tjänstgjort, »suttit» i utskottet vid ärendets avgörande. Egendomligt nog har i konstitutionsutskottet vid ett tillfälle ifrågasatts, »huruvida utskottsledamot, som vid besluts fattande i viss fråga visserligen setat i utskottet men dock ej deltagit i omröstningen, skulle upptagas i den vid utlåtandet fogade närvaroförteckningen eller icke» (23 april 1928); förslaget ledde icke till något resultat från utskottets sida. Att även de medlemmar, som avstå från att rösta, skola upptagas såsom närvarande, synes emellertid uppenbart, och utskotten ha också ständigt handlat i enlighet med denna uppfattning. I praxis brukar man särskilt utmärka de medlemmar, som deltagit i ärendets avgörande men icke vid justeringen av betänkandet; detta sker genom att ett tecken (en asterisk) anbringas vid vederbörandes namn. I de fall, då sakbeslut och justering sammanfalla, har naturligtvis denna möjlighet ingen betydelse. Vissa utskott intaga närvaroförteckningen omedelbart före den sakliga framställningen i betänkandet (d. v. s. efter betänkandets rubrik), andra insätta förteckningen efter ordförandens underskrift. Slutligen bör nämnas, att i stats-, bevillnings- och jordbruksutskottens betänkanden också införes uppgift rörande den avdelning inom utskottet, som förberett ärendets behandling.

Vid några tillfällen ha utskott icke funnit sig kunna efterkomma den principiella skyldigheten att avgöra betänkanden rörande alla remitterade frågor. Detta förhållande beröres i annan del av detta verk (band X). I samma band behandlas också återremisser från kamrarnas sida och utskottens betänkanden i anledning härav.

Reservationer.

Angående rätten att reservera sig mot ett utskotts beslut stadgas i RO § 48, andra stycket: »Ledamot, som i utskotts beslut ej instämt, är obetaget att jämte utskottets yttrande lämna kamrarna del av sin skiljaktiga mening, som i sådant fall bör till utskottet

skriftligen avgivas. Dock må utskottets betänkande därigenom icke uppehållas». Här åsyftas tydligen vad man kan kalla reservationsrätten i inskränkt mening, d. v. s. rätten att till ett utskotts betänkande foga särskilt yttrande. Även möjlighet att reservera sig mot andra ett utskotts expeditioner är tänkbar. I praxis kunna också förekomma reservationer av annat art: det står en ledamot fritt att till utskottets protokoll anföra skiljaktig mening vid varje utskottets beslut, även då detta icke gäller en framställning till utomstående. Vi skola huvudsakligen uppehålla oss vid den i grundlagen reglerade reservationsrätten.

Bokstavligen fattad skulle § 48 kunna anses förutsätta, att varje ledamot, som icke instämt i ett utskotts beslut, ägde rätt att foga reservation till betänkandet. Reservationsrätten måste emellertid rimligen begränsas till medlemmar, som deltagit i vederbörande beslut, och i praxis torde denna regel ständigt ha tillämpats. Några gånger ha likväl stridiga meningar yppats i frågan. I konstitutionsutskottet inträffade vid ett tillfälle (1 april 1913), att vissa ledamöter begärde att få reservera sig mot motiveringen i ett utskottsutlåtande, ehuru de ej närvarit vid beslutet i frågan. På grund av protester inom utskottet frånträdde de sitt yrkande, men något särskilt beslut, som fastslog frånvaron av reservationsrätt i dylika fall, fattades ej av utskottet; det står i protokollet, att diskussionen, »i anseende till de därunder uttalade stridiga meningar, icke kunde slutföras». Liknande fall äro att anteckna från lagutskottet (13 maj 1873, 26 april 1876); i det förstnämnda fallet förvägrades en medlem rätt att i betänkandet få angivet, att han skolat reservera sig, därest han varit närvarande vid beslutet. Vissa utskott ha haft anledning att betona giltigheten av den berörda regeln; så beslöt konstitutionsutskottet vid ett tillfälle (31 mars 1919) att uttala, »att vid ärendenas behandling bör i enlighet med hittills följd praxis iakttagas . . . att endast de, som deltagit i beslutet i sakfrågan, begagna sig av rätten att avgiva reservation mot utskottets beslut». Givet är, att deltagande i ärendets förberedande behandling eller i provisoriska beslut icke konstituerar reservationsrätt; det är det definitiva beslutet som är bestämmande. Vid ett tillfälle har en riksdagsledamot, som upphört att vara medlem av vederbörande utskott, sedan visst beslut fattats, men innan betänkande i fråga avgivits, fått sin mening

antecknad vid betänkandet utan att tillåtas avgiva formlig reservation (BevU 1923, utl. nr 41).

I princip står det fast att en medlem, som instämt i beslut, icke sedan har rätt att, under hänvisning till ändrad uppfattning, reservera sig mot detta beslut; någon gång har i sådana fall upprivande av beslut åvägabragts. Att ledamot i slutvoteringen röstar för det förslag, som blir utskottets, innebär emellertid icke nödvändigt »instämmande» i utskottsbeslutet; har han framfört eller anslutit sig till ett annat yrkande och i slutvoteringen röstat för majoritetslinjen blott för att undvika ett enligt hans mening sämre förslag, är hans reservationsrätt klar. Likaså kan en medlem, som instämt i sakbeslutet men ogillar motiveringen eller del av denna, avgiva reservation. Intet hindrar att reservanterna utgöra majoritet inom utskottet.

Reservationerna skola enligt § 48 avgivas skriftligen. Denna regel torde i allmänhet följas, men det förekommer också att reservationer, som ej innehålla någon eller endast en mycket kort motiveering, muntligen anmälas till protokollet, varefter utskottets kansli drar försorg om deras införande i betänkandet.

Rörande tiden för avgivandet av reservationer ger § 48 endast en antydning, då den stadgar, att utskottets betänkande icke må uppehållas. I praxis följer man icke strängt denna anvisning. Det är vanligt att viss reservationstid bestämmes, och denna är icke sällan så lång, att betänkandets avgivande härigenom måste i någon mån fördröjas; man söker likväl avpassa reservationstiden med hänsyn till ärendets natur och riksdagsarbetets snabba fortgång. Två utskott ha antagit generella bestämmelser om reservationstiden. Statsutskottet har sedan 1867 vid varje riksdag beslutat, att reservationerna i allmänhet skola vara avgivna 48 timmar efter beslutets fattande, »dock med utskottet öppen lämnad rätt att i särskilda fall och under förbehåll, att expeditionen av utskottets utlåtande under intet villkor må uppehållas, medgiva eller besluta annan tidsbestämning». Beslutet fattades ursprungligen med 12 röster mot 11; minoriteten ville fastställa den ordinarie reservationstiden till 24 timmar. Sedan 1871 har regeln såtillvida skärpts, som anmälan till sekreteraren i samband med beslutets fattande fördras för att en reservant skall kunna tillgodogöra sig den stadgade tidsfristen. Alltsedan jordbruksutskottets tillkomst har i detta vid varje riksdag en bestämmelse

antagits av samma lydelse som den i statsutskottet gällande. I båda dessa utskott förekommer endast i rena undantagsfall att en längre reservationstid än den i arbetsreglerna förutsatta begäres och beviljas; det vanliga torde tvärtom vara att reservanternas icke begära någon tidsfrist eller i varje fall nöja sig med mindre än 48 timmar. Detta sammanhänger tydligen med att besluten i dessa utskott normalt sammanfalla med justeringen och att reservanternas ofta ansluta sig till ett förslag, som i egenskap av avdelningsalternativ redan föreligger i fullt utarbetat skick. I andra utskott bestämmes reservationstid i det enskilda fallet. Vanligt är att endast några timmars eller någon dags frist medgives, men exempel finnes på reservationstider av en vecka och därutöver, särskilt då på grund av påskferierna ett dröjsmål blir utan betydelse för riksdagsarbetet (t. ex. BevU 2 mars 1906, 27 mars 1928, FLU 15 februari 1924). I lagutskottet synes under äldre tid ha varit brukligt att man begärde bordläggning av ett till justering framlagt utlåtande för att på detta sätt vinna tid för utarbetande av reservationer; i början av 1900-talet upphörde denna praxis. Ett par exempel finnas på att reservationer avlämnats för sent, sedan utskottets betänkande redan expedierats och utdelats, och att utskottet beslutat separat överlämna reservationerna till kamrarna (BevU 13 april 1891, LU 16 april 1873).

I fråga om reservationsrättens omfång ger grundlagen ej heller närmare bestämmelser. På ett par punkter kan här osäkerhet uppstå.

Särskilt gäller detta de fall, då utskotten ha initiativrätt. Frågan är om och i vad mån denna rätt då tillkommer även reservanternas. Klart är att om, utan samband med remitterat förslag, yrkande i utskottet ställes om begagnande av initiativrätten och detta yrkande avslås, dissentierande meningar icke kunna reservationsvis framföras till kamrarna; i detta fall föreligger ju intet betänkande, till vilket reservation kan anknytas. Överhuvud tillhör initiativet i princip utskottet, icke de enskilda medlemmarna. Initiativet tillkommer, framhåller *Reuterskiöld*, »allenast utskottet såsom sådant, d. v. s. dess majoritet, men icke dess enskilda ledamöter, flera eller färre, genom reservationer, i vilka tvärtom alltid måste anknytas till remitterad proposition eller motion, ehuru med rätt för reser vant att därvid föreslå såväl redaktionella ändringar som detalj-

modifikationer, vilka icke innebära att någon ny fråga väckts eller att det remitterade förslaget eljest väsentligen förändrats». Det kan emellertid ifrågasättas, om icke även reservanterna böra kunna framföra initiativförslag, i den mån dessa kunna anses falla inom den av utskottets betänkande angivna ramen. Om t. ex. konstitutionsutskottet självständigt tager ett initiativ, lär det stå en reservant fritt att framlägga ett annat förslag, som har samma syfte och vars anknytning till utskottets förslag är av viss styrka; en annan formulering kan påyrkas eller en av lagtekniska skäl betingad utvidgning av de föreslagna ändringarnas omfattning förordas. Motsvarande förhållande föreligger tydligen, då ett utskott begagnar sin begränsade initiativrätt; även i detta fall torde reservanternas rörelsefrihet vara direkt beroende av utskottet. En sådan tolkning synes vinna stöd av ordalydelsen i § 48, och ur praktisk synpunkt framstår den som rimligast. Om reservanterna inom ett utskott, oberoende av utskottets ställningstagande, fullständigt avskures från rätten att föreslå något utöver de till utskottet remitterade förslagens ram, skulle de, då utskottet begagnade sitt initiativ, vara förhindrade att föreslå den minsta formella jämkning i utskottsförslaget, och deras rätt att ge kamrarna del av sin skiljaktiga mening bleve i dessa fall ganska illusorisk. Uppenbart är att, vilken tolkning man godtager, svårigheter i det enskilda fallet kunna uppstå vid bedömandet av reservationsrättens gräns. I praxis har man icke uppehållit någon skillnad mellan utskott och reservanter i sistberörda hänseende. Då ett utskott går utom det remitterade förslagets ram, ha reservanterna ansetts äga rätt att i samma omfattning göra det. Även till betänkanden, som bygga på den obegränsade initiativrätten, ha reservationer med utarbetade förslag fogats (t. ex. KU 1873, mem. nr 10).

Den tidigare omstridda frågan om rätten att foga reservationer av viss art till konstitutionsutskottets dechargebetänkanden skall här ej närmare beröras. Det bör endast understrykas, att under tvåkammarperioden rätt erkänts att i alla de fall, då utskott avger betänkande angående viss utförd granskning, både reservera sig mot av utskottet gjorda anmärkningar och reservationsvis framställa anmärkningar, som icke godtagits av utskottet.

Reservationer kunna givetvis icke framställas mot åtgärder, till

vilka utskotten äro förpliktade. Då t. ex. statsutskottet föreslår kreditivsummor jämlikt RF § 63 kan visserligen i reservation erinran göras mot de föreslagna beloppens storlek, men icke mot själva förslaget om anslående av kreditiv. Konstitutionsutskottets memorial med uppgift om vilande grundlagsändringsförslag har likaledes karaktären av en expeditiönsåtgärd; då år 1933 fråga uppstod om rätten att foga reservationer till sådant betänkande, beslöt utskottet »att vidhålla hittillsvarande praxis och sålunda medgiva särskilt yttrande eller reservation vid ifrågavarande memorial endast i fall yttrande eller reservation avsåge någon av utskottet i memorialet uttalad egen uppfattning och sålunda ej rörde grundlagsändringarnas sakliga innehåll».

Det kan diskuteras om och i vad mån någon kontroll över reservationerna tillkommer utskotten. Möjligen kan det göras gällande att den kontrollerande uppgift, varom här är fråga, tillkommer kamrarnas talmän, som ha att vägra proposition på grundlagsstridiga yrkanden, och att utskottens ingripande icke förutses av grundlagen. I praktiken synas några svårigheter på denna punkt icke ha uppstått. Särskilt i fråga om efterlevandet av tryckfrihetsförordningens hemligbestämmelser torde utskotten stundom utöva en faktisk kontroll över reservationerna.

Såsom av det sagda framgår, kunna reservationer till ett utskotts-betänkande ur olika synpunkter uppdelas i skilda grupper. En blank reservation föreligger, då endast reservantens namn anges; en dylik reservation kan gälla endast motiveringen eller ock avse även klämman och lämnar överhuvud blott den upplysningen, att vederbörande på någon punkt har annan mening än utskottet. Alla andra reservationer betecknas som motiverade, även då de blott innehålla ett yrkande. Ur annan synpunkt skiljer man på reservationer, som riktas mot motiveringen, och sådana, som avse jämväl utskottets hemställan. En positiv reservation innehåller ett eget yrkande eller uppgift om att ett dylikt yrkande framställts inom utskottet, under det att en negativ reservation blott tar avstånd från utskottets yrkande. Beträffande klämmens formulering i mera utformade reservationer föreligga flera möjligheter. Reservanten kan förklara, att enligt hans mening »utskottets yttrande bort hava följande lydelse . . .», eller att han ansett, att »utskottet bort föreslå . . .»,

eller att han »inom utskottet yrkat . . . », men han kan också direkt hemställa, att kamrarna måtte fatta beslut i viss riktning; i senare fallet markeras, att han med utgångspunkt i reservationen avser att ställa yrkande i sin kammare. Stundom talas i dessa fall om indirekt, respektive direkt reservation.

I princip torde man utgå från att reservanterna äro skyldiga att själva utarbeta sina reservationer. Särskilt när det gäller mera omfattande förslag lär det emellertid anses vara naturligt, att biträde av utskottets kansli påkallas; i statsutskottet är detta vanligt. Då av flera reservanter med samma yrkande en utarbetat reservation, betonas detta stundom genom formuleringen, att »herr X med instämmande av herrar Y och Z hemställt . . . ». Det förekommer också att vissa ledamöter förklara sig »i huvudsak» instämma i en reservation.

Rörande reservationer mot andra utskottets framställningar än betänkanden innehåller grundlagen ingen bestämmelse. När det gäller skrivelser till utomstående från utskottets sida är det tvivelaktigt, om rätt finnes att till skrivelsen få fogat ett särskilt yttrande eller ett protokollsutdrag; i praxis lär detta sällan förekomma. Utskottens förslag till riksdagens skrivelser kunna utan tvivel beledsagas av reservationer, som då lämpligen böra ha formen av utdrag ur utskottets protokoll vid skrivelseförslagets justering.

Som nämnt finnes i praxis även rätt att till utskottets protokoll få antecknat sin skiljaktiga mening i avseende å alla inom ett utskott förekommande beslut. Dyliga reservationer förekomma i viss utsträckning; ledamöter reservera sig t. ex. mot beslut om avslag på inom utskottet väckt förslag till initiativ eller mot antagandet av en ordningsbestämmelse.

KÄLLOR OCH LITTERATUR

Källorna för ett studium av utskottsväsendet 1867—1934 äro dels tryckta kommittébetänkanden och riksdagshandlingar — i första rummet utskottsbetänkanden och riksdagsdebatter — dels otryckta utskottsprotokoll och andra utskottshandlingar. Från samtliga ständiga utskott finnas fullständiga protokoll bevarade, och även från övriga utskott föreligga protokoll i betydande omfattning. Konstitutionsutskottets samtliga protokoll förvaras i utskottets lokaler i riksdagshuset, bankoutskottets protokoll i riksbankens arkiv; övriga utskottsprotokoll finnas för tiden 1867—1900 i Riksarkivet och för senare tid i Riksdagsbiblioteket. För kännedomen om utskottens arbetssätt äro protokollen av central betydelse, och även på andra punkter giva de upplysningar av värde. En del otryckta förarbeten till olika reformer och reformförslag, såsom till propositionen om representationsreform 1863 och till betänkandet om reformering av riksdagsarbetet 1931, innehålla likaledes vissa uppgifter av intresse.

Upplysningar rörande olika sidor av utskottens verksamhet, i synnerhet arbetssättet, ha för denna undersökning inhämtats av ledamöter och tjänstemän i skilda utskott. Första kammarens sekreterare har ställt till förfogande anteckningar och aktstycken, som belysa kompetensfördelningen mellan utskotten.

Inom *litteraturen* har utskottsväsendet mera översiktligt behandlats i allmänna arbeten om statsskicket och dess utveckling: K. Hagman, *Sveriges grundlagar, Handbok* (1902); N. Herlitz, *Grunddragen av det svenska statsskickets historia* (1928); *Om lagstiftning genom samfällda beslut av konung och riksdag* (1926—1930); R. Malmgren, *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar*, andra upplagan (1926); *Sveriges författning I: 1—2* (1929, 1932); C. Naumann, *Sveriges statsförfattningsrätt*, ny upplaga (1879—1884); C. A. Reuterskiöld, *Översikt av den svenska riksdagens sammansättning och verksamhetsreformer efter 1809* (1895); *Sveriges*

grundlagar med därtill hörande författningar 1—3 (1924—1926); H. L. Rydin, *Svenska riksdagen. Dess sammansättning och verksamhet 1—2* (1873—1879). Ett speciellt problem belyses av N. Herlitz, *Utredning med förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet* (1927).

De bearbetningar, som särskilt behandla frågor rörande utskottsväsendet, äro jämförelsevis få. Endast två mera omfattande monografier finnas: R. Essén, *Den svenska riksdagens tillfälliga utskott* (1918), och R. Malmgren, *Om särskilda utskott* (1908). I övrigt märkas åtskilliga uppsatser, som samtliga publicerats i Statsvetenskaplig Tidskrift: A. Brusewitz, *De tillfälliga utskottens ställning inom det svenska utskottsväsendet* (1920); E. Heckscher, *Tillfälliga utskott* (1902); E. Smedberg, *Tillfälliga utskotts återlämnande av motion* (1928); *Samarbetet mellan riksdagens tillfälliga utskott* (1931); O. Varenius, *Riksdagsordningens 46 §* (1909).

Till belysning av utskottens praktiska verksamhet och konstitutionella betydelse tjäna en del historiskt inriktade författningspolitiska arbeten, så L. Kihlberg, *Den svenska ministären under ständsriksdag och tvåkammersystem* (1922); E. Thermoenius, *Lantmannapartiet, dess uppkomst, organisation och tidigare utveckling* (1928); E. Timelin, *Ministären Lindman och representationsreformen 1907—1909* (1928). I detta sammanhang böra också nämnas vissa memoarer: G. Billing, *Anteckningar från riksdagar och kyrkomöten 1893—1906* (1928); L. de Geer, *Minnen 1—2* (1892); H. Hamilton, *Hågkomster* (1928); E. Key, *Minnen av och om Emil Key 1—3* (1915—1917); R. Törneblad, *Riksdagsminnen* (1913). För den mera statsrättsligt betonade undersökningen äro dock dessa och andra skrifter av liknande art av ringa intresse.

A N M Ä R K N I N G A R

Sid. 49. För framställningen av utskottsväsendet i vissa främmande länder ha anlitats dels vederbörande texter, delvis översatta i Reuter-skiöld—Rinander, *Främmande grundlagar* II, III, VI (1921, 1926, 1931), dels handböcker och monografier. Bland de senare må nämnas för England K. Petersson, *Utskottsväsendet i underhuset* (1919); för Frankrike J. Barthélemy, *Essai sur le travail parlementaire* (1934), och en utredning av Lefas i *Revue des sciences politiques* (1930); för Förenta staterna S. W. McCall, *The business of Congress* (1911), R. Luce, *Legislative assemblies* (1924). Beträffande de nordiska länderna, Schweiz och Frankrike ha personliga upplysningar erhållits av parlamentsledamöter och utskottstjänstemän.

Sid. 80. Angående tillsättande av särskilda utskott för minskande av lagutskottets arbetsbörda under 1910-talet jfr Betänkande ang. åtgärder för beredande av lättnad i riksdagens arbete 1931, sid. 27 f.

Sid. 125. Ätminstone i ett fall har utskott uttryckligen fastslagit, att tiden för återlämnande av remitterat förslag bör beräknas på angivet sätt; jfr redogörelse av S. Holm i *Statsv. Tidskr.* 1928, sid. 359 f.

Sid. 136. 1876 års fall har förbisetts av Smedberg. Det finnes ej upptaget i stora riksdagsregistret 1867—1899, utan endast i årsregistret för 1876.

Sid. 145. 1870 års skiljedomsmemorial kan däremot ej, såsom E. Heckscher (*Tillfälliga utskott*, sid. 50) påstår, antas ha avsett »blandade» frågor. Intet i utskottets motivering tyder härpå.

Sid. 147. Enligt E. Heckscher (*Tillfälliga utskott*, sid. 44) skulle praxis ha »utvecklat sig därhän att kamrarna utan större meningsskiljaktighet till ständiga utskott remittera skrivelseförslag i ärenden, där förslag till riksdagens beslut borde beredas i dessa utskott; tämligen undantagslöst gäller detta L. U., i övervägande grad också St. U». Likartade påståenden återkomma i senare framställningar, så t. ex. i Betänkande ang. riksdagens arbetsformer 1931, sid. 44 f.

Sid. 147. I fråga om förhållandet mellan ständiga och tillfälliga utskott efter 1902 har på några punkter en otryckt uppsats av N. Rosén (1927) (i Statsvetenskapliga seminariets arkiv i Uppsala) varit av värde.

Sid. 164. KUs memorial nr 15 1921 är på en punkt vilseledande; det omnämnes ej att frågor rörande folkskoleavgiften regelmässigt beretts av lagutskottet, ej av bevillningsutskottet.

Sid. 175. Den här betonade skillnaden mellan olika grupper av utredningsmotioner har i litteraturen icke beaktats, vilket i viss mån förklarar berörda felaktigheter i uppgifterna om beredningssättet.

Sid. 180. S. A. Hedin torde ha varit närvarande vid den refererade debatten den 16 februari 1898. Han yttrade sig i en följande debatt under samma sammanträde.

Sid. 193. Rörande banklagstiftningsfrågornas beredning efter 1866 ha synnerligen olikartade uppgifter givits. Enligt Rydin (*Svenska riksdagen* II:2, sid. 139) skulle alla dylika frågor efter 1866 (intill 1879, då Rydins arbete utgavs) ha beretts av bankoutskottet. Uppgiften är ej fullt riktig, då vissa ärenden rörande de enskilda bankerna under denna tid beretts av lagutskottet. En del frågor (rörande hypoteksbanken m. m.) gingo emellertid till en början till bankoutskottet för att på 1880-talet överföras till statsutskottet. 1907 års kommitté för utredning om åtgärder till lättnad i riksdagsarbetet uppger oriktigt, att alla banklagstiftningsfrågor vid denna tid skulle ha ansetts tillhöra lagutskottet (sid. 67); uppgiften är så mycket egendomligare, som kommittén huvudsakligen bestod av riksdagsmän. Malmgren (*Sveriges författning*, sid. 382) gör ett liknande påstående.

Sid. 204. Rydin anmärker (*Svenska riksdagen* II:2, sid. 143) att om det berörda skälet för kommunallagarnas hänförande till lagutskottet erkändes, Kungl. Maj:t jämväl borde vara förpliktad att beträffande dessa lagar höra Högsta domstolen, vilket aldrig satts i fråga.

Sid. 265. Sammansättningar mellan utskott 1926—1930 behandlas utförligt i en inom 1930 års kommitté för utredning av frågan om riksdagens arbetsformer utarbetad promemoria.

Sid. 297. Då utskottsbeslut träffats i början av en riksdagssession, har i regel ej protokollets datum angivits. Detta har jämväl underlåtits i en del andra fall av mindre intresse.

Sid. 297. De av Essén, *Den svenska riksdagens tillfälliga utskott*, sid. 99, lämnade uppgifterna om förefintliga protokoll från tillfälliga utskott äro i några punkter oriktiga.

Sid. 306. Angående sekretessen inom särskilda utskottet vid 1905 års första urtima riksdag meddelar Billing (*Anteckningar från riksdagar och kyrkomöten*, sid. 302): »Beträffande utskottets arbete har beslutats upprepade gånger den absoluta sekretessen, vilken strängt iakttages t. o. m. inför konung och kronprins, när någon av oss till dem

kallas och de med stor iver önska få veta något. Det enda man kan göra är att uttala sina egna tankar».

Sid. 336. Redan Rydin anmärker dock 1879 (*Svenska riksdagen* II: 2, sid. 25), att föreskriften i Regl. För. § 6 ej är »i praxis noga iakttagen, utan pläga ledamöterna själva inkalla suppleanter och anmoda dem vara närvarande».

Sid. 341. I fråga om statsutskottets arbetssätt har på några punkter en otryckt uppsats av A. Pers (i Statsvetenskapliga seminariets arkiv i Uppsala) varit av värde.

Sid. 353. Under vissa år före lagutskottets uppdelning arbetade utskottet, enligt 1916 års *Betänkande* ang. åtgärder för beredande av lättnad i riksdagens arbete (sid. 29), i »avdelningar» eller »skift». »Under senare tid», uttalas i betänkandet, »har av lagutskottet i ej ringa utsträckning tillämpats det förfaringssättet, att vid behandlingen av en del ärenden vissa suppleanter tjänstgjort i stället för motsvarande antal ordinarie ledamöter, vilka i stället fått helt ägna sig åt andra frågor tillsammans med erforderligt antal suppleanter. På så sätt har lagutskottet i vissa frågor arbetat på två linjer. De båda 'avdelningarna' av utskottet hava emellertid ej kunnat arbeta samtidigt, då varje avdelningsmöte för sig varit att betrakta som sammankomst av utskottet in pleno.» Någon direkt uppgift härom har ej återfunnits i utskottsprotokollen.

Sid. 398. Vissa oregelbundenheter rörande betänkandenas rubricering i praxis ha ej ansetts kräva omnämnande. Såsom exempel kan nämnas att lagutskottet t. o. m. 1887 års första riksdag kallade sina betänkanden med återlämnande av remitterade förslag utlåtanden, ej memorial.

S V E R I G E S R I K S D A G

Historisk och statsvetenskaplig framställning.

Verket utgives efter följande plan:

Förre avdelningen: riksdagens historia
intill 1865.

1. Riksdagens uppkomst och utveckling intill Medeltidens slut. Professor *Sven Tunberg*. Utkommet.
2. Riksdagen från 1521 till 1592. Arkivarien *Tor Berg*.
3. Ståndsriksdagens utdaning 1592—1672. Professor *Nils Ahnlund*. Utkommet.
4. Riksdagen under den Karolinska tiden (1672—1714). Rektor *Sven Grauers*. Utkommet.
5. Frihetstidens maktägande ständer (1719—1772). Del 1. Professor *Fredrik Lagerroth*. Rektor *J. E. Nilsson*. Lektor *Ragnar Olsson*. Utkommet.
6. Frihetstidens maktägande ständer (1719—1772). Del 2. Professor *Fredrik Lagerroth*. Utkommet.
7. Riksdagen under den Gustavianska tiden (1772—1809). Docenten *Georg Landberg*. Utkommet.
8. Ståndsriksdagens sista skede (1809—1866). Docenten *Erik Fahlbeck*. Utkommet.

Senare avdelningen: riksdagen från 1866.

9. Sammansättning, valrätt, valsätt. Professor *Georg Andrén*.
10. Riksdagens konstituerande och avslutning. Riksdagsupplösning. Förfarandet i kamrarna (generellt). Professor *C. A. Reuterskiöld*. Sammanjämkning och gemensam votering. Byråchefen *Einar J:son Thulin*.

11. Utskottsväsendet. Docenten *Herbert Tingsten*.
Utkommet.
12. Riksdagens finansmakt. Professor *Nils Herlitz*.
Utkommet.
13. Riksdagen och Riksbanken. Professor *Arthur Montgomery* och
riksbankens statistiker *K. G. Simonsson*.
Riksgäldskontoret. Doktor *Karl Hildebrand*.
Utkommet.
14. Riksdagen och lagstiftningen. Professor *Robert Malmgren*.
Utkommet.
15. Riksdagen och utrikespolitiken. Ministeransvarigheten. Interpella-
tionsinstitutet. Opinionsnämnden. Professor *Axel Brusewitz*.
16. Justitieombudsmannen. Militieombudsmannen. Kommitterade för
tryckfriheten. Justitierådet *Nils Alexanderson*.
Riksdagens revisorer. Docenten *Gunnar Hesslén*.
17. Riksdagspartierna. Docenten *Edvard Thermanius*.

Bibliografi över tryckta skrifter angående riksdagen. Bibliotekarien
A. B. Carlsson.

Verket är beräknat till ett totalomfång, motsvarande fjorton band à 25 tryckark (400 sidor), men fördelas inom denna ram på volymer till det antal och med den storlek, som vid utgivningen kan befinnas påkallat av innehållets gruppering. Ett begränsat antal planschblad i autotypi infogas i varje volym, där så lämpligen kan ske.

Bokhandelspriset är genom det avtal med förlagsfirman, som enligt riksdagens bemyndigande 1930 träffats av fullmäktige i riksgäldskontoret, bestämt till 10 kronor pr häftad volym à 25 ark och 16 kr. för inbunden (halvfranskt band). För volym, som understiger eller överstiger detta arkantal, reduceras eller ökas priset i förhållande därtill.

Utgivningen sker successivt, allt eftersom volymerna bliva färdigställda, och är avsedd att slutföras till början av år 1935.

R E D A K T I O N S K O M M I T T É N

31.1.1935

Pris kronor 10:50

R30



